

KÄSIRAAMAT

AMETNIKELE JA

VABAÜHENDUSTELE

KAASAMINE

avalikus sektoris
ja vabakonnas

KIRJUTASID Urmo Kübar ja Hille Hinsberg

KAASAMINE

avalikus sektoris
ja vabakonnas

KIRJUTASID Urmo Kübar ja Hille Hinsberg

Autorid: Urmo Kübar (EMSL), Hille Hinsberg (Praxis)

Toimetaja: Alari Rammo

Keeletoimetaja: Katrin Kern

Kujundaja: Karl-Kristjan Nigesen

Trükk: keskkonnateadlik trükietteväte Ecoprint

Tellija: Riigikantselei, esimest trükki toetas ka siseministeerium

ISBN 978-9949-9221-3-0 (trükis)

ISBN 978-9949-9221-4-7 (pdf)

ISBN 978-9949-9221-5-4 (epub)

Failina kättesaadav www.ngo.ee/trykised



RIIGIKANTSELEI



EMSL

Vabaühenduste liit

Sisukord

1. Mis on kaasamine?	7
2. Mida kaasamine annab?	10
3. Kaasamine ja osalemine	16
4. Kohustuslik või soovitatav?	24
5. Kaasamise plaanimine	32
6. Keda kaasata?	42
7. Kaasamine vabaühendustes	51
8. Kaasamise meetodid	56
9. Kuidas suhelda ja infot jagada?	64
10. E-kaasamine	71
11. Kuidas jõuda otsuseni?	75
12. Kaasamise käigu ja tulemuste hindamine	80
13. Lõpetuseks	84
14. Ja kõik see lühemalt	85
15. Soovitatavat lugemist	89

1. Mis on kaasamine?

Ühel koolitusel palusime riigiametnikest osalejatel mõelda, kuidas nad selgitaksid mõistet “kaasamine” nelja-aastasele lapsele.

“Kaasamine on see, kui me otsustame sinuga koos, kas läheme homme kinno või loomaaeda.”

“Ütle täna sina, mida sa tahad, et ma söögiks teeks!”

“Kui me issiga vaatame telekat ja sa tahad kanalit vahetada, siis on viisakas enne küsida.”

“Ütle teinekord mulle ka, enne kui sa elutoa laua alla onni ehitad.”

“Kui sa ise koristada ei taha, siis ära vähemalt poriste kummikutega tuppa jookse.”

“Kas sa tuled ka appi meile remonti tegema? Ulata palun see pintsel!”

“Nii väikese lapse puhul ei saa mingit kaasamist olla – selles vanuses on ikka nõnda, et nagu mina ütlen, nii me ka teeme.”

Kõik need on tõepoolest näited kaasamisest: informeerimisest (ütlen, enne kui meie ühisesse tuppa onni teed), konsulteerimisest (kas kinno või loomaaeda?), võimustamisest (mida sa süüa tahad?), ühisest elluviimisest (aita remonti teha) või vähemalt toetuse saamisest plaanitule (küsi luba, enne kui kanalit vahetad). Ning ka kaasamise puudumisest (teed nii, nagu ma ütlen), mida samuti ette tuleb – ehkki tõenäoliselt ei tunne me end kuigi hästi, kui meiega nii käitutakse. Nagu teame ilmselt kõik ka seda, mis tunne on siis, kui oleme näinud vaeva ja keegi meie tööst poriste saabastega üle marsib.

Kaasamine on see, kui teeme otsuseid ja viime neid ellu teistega koos ja teistega arvestades. Nagu eespool näha, võib see “teised” tähendada ka ühtkaht inimest. Järgmistel lehekülgedel keskendume aga eelkõige olukordadele, kus on vaja kaasata kümneid, sadu või isegi tuhandeid inimesi, keda tehtav otsus puudutab, kellel võib olla midagi kasulikku sekka öelda või kelle toetusest sõltub plaanitu elluviimise edukus.

Kellele on kaasamise käsiraamat mõeldud?

Kaasata saab ja tuleb väga erinevatesse tegevustesse ning seejuures võib kasutada erinevaid viise. See käsiraamat on eelkõige kaasamisest otsuste vastuvõtmisel,

olgu need siis näiteks organisatsiooni või valdkonna strateegiad, arengukavad, tegevusplaanid või eelarved, seaduste või määruste eelnõud, seisukohad või ettepanekud. Samu põhimõtteid saab aga edukalt kasutada ka kaasamisel, kui eesmärk on kujundada paremaid avalikke teenuseid, korraldada ühine üritus või mingi muu plaan ellu viia.

Autorite kogemusest tulenevalt keskendume selles käsiraamatus eelkõige kaasamisele avalikus sektoris ja vabakonnas, kuid samu nõuandeid saab rakendada ka mujal. Eelkõige on see käsiraamat mõeldud siiski riigi ja kohalike omavalitsuste ametnikele ning vabaühenduste eestvedajatele – neile, kes kaasamise läbiviimise eest vastutavad.

Võrreldes 2009. aastal ilmunud esimese trükiga on praeguses väljaandes kõik peatükid põhjalikumalt läbi kirjutatud, lisades vahepealsete aastatega Eestis ja maailmas tekkinud uut teadmist ja näiteid.

Kuidas käsiraamatut kasutada?

Käsiraamatut on hea kasutada nii uut kaasamist plaanides kui ka selle kestel. Püüame vastata sellega seoses tekkivatele küsimustele. Selgitame kogemustele ja kirjandusele toetudes, miks on kaasamine või mõni selle aspekt vajalik. Anname soovitusi, kuidas toimida, et kaasamine hästi korda läheks. Kirjeldame näiteid Eesti praktikast, sealhulgas nii edulugusid kui ka õppimisvõimalusi. Iga peatüki algul ütleme, millistele kaasamise aspektidele seal keskendume, ning iga peatüki kokkuvõttes toome esile peamised ivad.

Eelkõige aga soovime lugejat innustada kaasamist ja osalemist järjekindlalt praktiseerima. Tõeliselt saab kaasamist õppida üksnes seda tehes. Seetõttu loodame, et käsiraamat jääb pärast esimest läbilugemist töölauale või selle lähedale, et teda saaks aeg-ajalt uuesti kätte võtta.

Autoritest

Hille Hinsberg töötab poliitikauuringute keskuses Praxis. Tema tööülesanneteks on algatada ja juhtida valitsemise ja kodanikuühiskonna teemalisi projekte. Näiteks on ta pagasis avatud valitsemise, osalusdemokraatia, andmete visualiseerimise, kodanikuühenduste tegevuse mõju hindamise ja e-teenuste projektid Eestis ja rahvusvahelises koostöös.

Urmo Kübar tegeleb vabaühenduste liidus EMSL kaasamise ning demokraatia küsimustega. EMSL on huvikaitseorganisatsioonina pühendunud tegevustele, mis aitavad vabaühendustel oma tööd paremini teha, ning üheks selliseks on ka kaasamiskultuuri edendamine. Kübar on ka vabaühendustele mõeldud käsi-

raamatu “Hea huvikaitse. Kuidas kaasata liitlasi ja mõjutada otsuseid?” autor.

Mõlemad on õppinud kaasamist nii teoorias, Eesti ja teiste riikide kogemustest, kui ka praktikas eelkõige oma igapäevatoös. Koos ja eraldi on nad koolitanud kaasama ametnikke, poliitikuid ja vabaühendusi, pidanud selleteemalisi ettekandeid ja loengukursuseid ning kirjutanud artikleid. Tõenäoliselt teevad nad seda ka ajal, kui sa seda käsiraamatut loed.

Kommentaaride ja näidetega aitasid käsiraamatu koostamisele kaasa veel paljud inimesed. Teise, täiendatud trüki valmimisse andsid oma panuse Annika Uudelepp, Liia Hänni, Iivi Luuk, Edward Andersson, Kaisa-Maarja Pärtel, Juhani Lemmik, Teele Pehk, Lele Luup, Monika Haukanõmm, kõik kaasamis-koordinaatorid ministriumides ning EMSLi ja Praxise läbiviidud kaasamis-koolitustel osalejad.

2. Mida kaasamine annab?

Kaasamisest räägitakse nii Eestis kui ka mujal maailmas aasta-aastalt üha enam. Entusiasmi kõrval kohtab see samavõrd ka käegalöömist, sest kaugeltki iga üritus ei anna alati soovitud tulemusi. Tegu pole võluvitsaga, mis toimib võrdselt hästi igas olukorras. Et vältida hilisemat pettumist, on mõistlik teada, mida kaasamisest oodata ja mida mitte.

Nagu eespool ütlesime, tähendab kaasamine millegi tegemist koos teistega. Raamatu “Wikinomics” autorid Don Tapscott ja Anthony D. Williams on idee sõnastanud nii: olgu su enda organisatsioonis kui tahes targad ja andekad inimesed, väljaspool on neid alati rohkem. Mida edukamalt sa suudad innustada neid endaga koos töötama, seda paremini sul läheb.

Mõistmaks, miks on kaasamine tänapäeval nii avalikus kui ka äri sektoris ja vabakonnas nõnda keskseks teemaks saanud, maksab vaadata viit olulist mõtlemismuutust.

- **Muutunud arusaam legitiimsusest.** Legitiimsus – jagatud arusaam, et kellegi tegevused on seaduslikud, vastuvõetavad ja õigustatud – võis kunagi kaasneda ametikohaga. Kuninga voli teha mistahes otsuseid ei seatud kahtluse alla. Tänapäeval näeme, et positsioon võib küll anda õiguse minneid otsuseid teha, ei taga aga kaugeltki, et neid ka laiemalt aktsepteeritaks ja tahetaks ellu viia. Nii valitud kogul (näiteks Riigikogu) kui ka muudel organisatsioonidel tuleb legitiimsus oma tegevusega välja teenida. Selleks on vaja teistega arvestamist, plaanide põhjendamist ja arutamist nendega, kelle silmis tuleb legitiimsust taotleda – mis väga sageli tähendab kogu ühiskonda.
- **Muutunud arusaam tegevuse mõjust.** Üha levinum on arusaam, et kõigil meie tegevustel on nii ühiskondlik, rahaline kui ka keskkonnamõju. Kui me teeme midagi inimestele kasulikku, aga kulutame selleks põhjendamatult palju raha, ei saa seda lugeda hästi tehtuks, nagu ka tegevust, mis säästab raha, aga teeb seda keskkonna või ühiskonna heaolu arvelt. Kõiki mõjusid ette näha on keeruline, sest see nõuab väga erinevaid pädevusi. Ainus võimalus on kaasata erinevate teadmiste ja kogemustega inimesi.
- **Muutunud arusaam poliitiliste otsuste iseloomust.** Poliitikategemine tähendab kokkuleppeid, leidmaks probleemidele optimaalsed lahendused. Järjest enam seisavad otsustajate ees keerulised, mitmest küsimusest läbipõimunud ja vastuolulised probleemid, millel ei ole ainuõigeid la-

hendusi või mis vaatamata rakendatavatele lahendustele ei taha kaduda. Saab aga leida võimalikest variantidest sobivaimaid, halbade stiil valikutest parimaid. Siin tuleb selgitada välja probleemi erinevad küljed, kaaluda mõjusid ning pakkuda välja ka ebaharilikke lahendusi. See on võimalik vaid siis, kui otsustamisse on kaasatud eri vaatenurki pakkuvad osalejad – nii eksperdid kui ka ühiskonna eri huve ja valdkondi esindavad inimesed. Võimu esindajatel üksi pole alati piisavalt jõudu ja/või teadmisi, et lahendada kõiki ühiskonna ees seisvaid ülesandeid.

- **Muutunud arusaam tõest ja asjatundmisest.** Kergesti võib tekkida arusaam, et heade otsuste tegemiseks tuleb lihtsalt leida kõige paremad eksperdid. Kuidas aga olla kindel, kes see parim ekspert on? Tänapäevases ühiskonnas on usku eksperdiarvamusse kui objektiivsesse tõesse asendamas arusaam, et ka eksperdid juhivad oma väärtushoiakutest nagu kõik teised inimesed, valdavad üksnes piiratud hulgal informatsiooni ning ka eksivad. Mida väiksem on otsustajate ring, seda suurem on võimalus, et ühe inimese eksimus kajastub lõpptulemuses. Lisaks on selge, et küsimustes, mis puudutavad tema elukvaliteeti, eri- või huvialast tegevust, on ekspert iga inimene ise. Laiem osalus täiendab, mitte ei asenda erialast asjatundmist. Traditsioonilisi eksperte on endiselt vaja, kuid ainult nendest ei piisa.
- **Muutunud arusaam demokraatiast.** Esindusdemokraatia kriitika on sajandeid vana, nagu ka tõdemus, et ilma selleta ei saa. Ometi on parteisüsteemi areng teinud tänapäevaseks selgemaks kui varem, et valimispäeval antava eelistuse põhjuseks võib olla sümpaatiat mõne kandidaadi kui isiku suhtes, toetus erakonna mõnele põhilubadusele või ka lihtsalt soov valida vähim vastumeelne nimekiri. Igal juhul ei saa erakond arvestada, et valija on neile andnud tingimusteta mandaadi kõigi oma poliitika elluviimiseks, liiati võivad viimased koalitsioone moodustades muutuda. Sestap on esindusdemokraatia kõrval vaja kasutada ka osalusedemokraatia põhimõtteid ja osaluse vorme. See tagab regulaarse dialoogi ühiskonnas ning otsustajate vastutavuse ka valimiste vahel.

Enne kui alustada osalejate kutsumist esimesele kokkusaamisele või saata neile kommenteerimiseks tekste, peab kaasaja läbi mõtlema, miks tal on kaasamist vaja. Kaasamisel võib olla väga erinevaid konkreetseid eesmärke (vt ptk 5), kõige üldisemalt võib öelda, et kaasamine otsuste tegemisse loob võimaluse saada paremaid tulemusi ja vältida vigu. Parem võib siin tähendada erinevaid asju: informeeritumat, paremini prognoositud mõjudega, oludega enim arvestavat, efektiivsemat, paremini mõistetavat ja enam toetatud, kiiremini ellu rakendatavat otsust.

Rahvakogu eesmärk 2013. aasta kevadtalvel oli osalusdemokraatia võimalustega lahendada erakondades tekkinud probleeme ja nendest sündinud usalduskriisi ühiskonnas. Kuigi algatus sündis presidendi kokkukutsutud koosoleku tulemusena, viisid selle ellu kodanikuühiskonna aktivistid ning kaasamise asjatundjad. Töö plaanisel osalesid aga ka kõigi parlamendierakondade esindajad. Seega polnud vastandust rahva ja tema valitud esindajate vahel, vaid koostöös leiti viis, kuidas rahva arvamust koguda, et teha ettepanekud muutusteks nii valimistes kui ka erakondade rahastamise ja muu töö korraldamises. Selle töö ühe tulemusena valminud erakonnaseaduse muudatused tunnistas Teenusmajanduse Koda 2013. aasta parimaks seaduseks¹.

Millised on kaasamise vastuargumendid? Skeptikud väidavad, et kaasamine “segab” otsustamist, muutes selle keerukaks, ajamahukaks ja kalliks. Kaasamist vältiv, autoritaarne otsustamine võib tunduda lihtsam ja tõhusam, ent sel võivad olla kehvad tagajärjed. Kohalikud ja keskkonnakaitsega tegelevad vabaühendused on Eestiski tõestanud, et kui omavalitsus surub kellegi ärihuvides eriti planeeringuasjades mõne otsuse läbi, siis suudavad avaliku huvi kaitsjad ka kohtusse pöörduda. Isegi kui nad lõpuks peaks kaotama, võib vaidlus nii omavalitsusele kui ka ettevõtjale tähendada plaanide seiskumist mitmeks aastaks.

Hästi ja õigel ajal läbiviidud kaasamine võimaldab säästa raha ja aega (aga ka kõigi osaliste närve) hilisemas otsuste vastuvõtmise ja elluviimise etapis. Näiteks võib see hoida ära vajaduse kord juba tehtud tööd ümber tegema hakata, tegeleda lõputu tähenärimisega pisiasjade kallal või klaarida tülisid erinevaid huve esindavate poolte vahel.

Kas rohkem kaasamist on alati parem?

Nii nagu paljude asjade puhul, pole ka kaasamisel oluline kvantiteet, vaid kvaliteet. Ehkki levinud on kriitika, et vabaühendusi kaasatakse vähe, räägivad viimased sageli hoopis kaasamisväsimusest – et nad ei jaksa ega taha osaleda nii paljudes konsultatsioonides või töörühmades, eriti kui seejuures ei tajuta oma võimalust mingeid olulisi muutuseid esile kutsuda.

Laialt ettevõetud, kuid halvasti läbiviidud kaasamine võib päädida soovitud hoopis vastupidisega: raisatud aja ja rahaga, rikutud maine ja suhetega, tülide ja suurenenud usaldamatusega. Enamgi veel, see võib tõsiselt kahjustada ka järgmisi kaasamisi, sest nendesse suhtutakse siis märksa küünilisemalt ja skeptilisemalt.

1 Priidu Pärna ja Allar Jõks “Parim seadus parendab demokraatiat” Postimees Online, 26.02.2014 (<http://arvamus.postimees.ee/2709808/priidu-parna-ja-allar-joks-parim-seadus-parendab-demokraatiat>)

On kindlad olukorrad, kus kaasamine ei toimi.

- **Kui otsus on juba tehtud või on võimalik ainult üks lahendus.** Mängida sellises olukorras kaasamist, jättes osalejatele mulje, et neil on võimalik tulevast otsust mõjutada, oleks nende petmine. Ausam on sel juhul avalikkust tehtud valikust lihtsalt informeerida ja seda põhjendada ning olla valmis tegelema kõrvalejätute õigustatud pahameelega.
- **Kui puuduvad oskused või võimalused kaasamiseks.** Alati on võimalik õppida või kasutada teiste abi; aja või raha puudusel saab valida sobivamaid meetodeid. Vale on aga võtta endale ülesandeid ja anda osalejatele lootusi, mida ei suudeta täita.
- **Kui puudub austus osalejate ja huvi nende arvamuste vastu.** Inimeste aeg on väärtuslik ressurss ning iga kaasaja peab tegema endast parima, et seda lugupidavalt kasutada. Kaasamine eeldab selgete eesmärkide püstitamist, korralikku plaanimist ja läbiviimist. Väga oluline on anda osalejatele piisavalt infot ja tagasisidet.

Ajakirjanik ja *coach* Raimo Ülavere kirjutab artiklis “Suur eksiarvamus kaasamisest”²: “Igale juhile räägitakse söögi alla ja peale, kuivõrd oluline on, et inimesed oleks kaasatud. Ning nii juhid siis pusivadki. Ja ei saa sageli pihta – no mis häda siis nüüd on, inimesed on kaasatud, nendega räägitud, kõike on tehtud ja kui tööks läheb ... on neil jälle nina vingus ja lipp püsti.”

Ülavere kirjeldab kolme käitumismudelit, mida ekslikult peetakse kaasamiseks.

1. Kaasama hakatakse siis, kui detailne plaan on juhtide peades juba valmis. Tegelikult inimesi ei kaasata, vaid neile “müüakse” juhtide ideed ja tegevusplaani.
2. Eeldatakse, et inimesed ei oska või ei taha vastutada, seepärast tuleb neile asju ette öelda ja siis kontrollida. Neid justkui kaasatakse, aga tegelikult jagatakse hoopis töökske.
3. Kaasatakse mängult, sest “kaasama ju peab, et saavutada pühendumine”. Inimestel lastakse pakkuda ideid ja arutleda plaani mingi ebaolulise osa üle. Sageli jäävad ideed paberile või tehakse parimal juhul plaani marginaalne muudatus.

Pettumuste ärahoidmiseks maksab ka meeles pidada, mida kaasamine ei ole.

- **Kaasamine ei ole võluvits kõigi probleemide lahendamiseks.** Nagu rikutud mainet ei paranda ühe suhtekorraldustriikiga, ei maksa ka loota, et hea kaasamine ühes küsimuses aitab unustada puudusi teistes. Kaasamise

2 www.mindsweeper.ee/2013/07/02/suur-eksiarvamus-kaasamisest.

tulemus sõltub suuresti kontekstist ning usalduse loomine võtab kaua aega. Nii nõuab ka kaasamine järjepidevat tööd, et hakata häid vilju kandma ja kujuneda loomulikuks praktikaks.

- **Kaasamine ei ole lihtne.** Enamasti läheb vaja tõsist pingutust, et asjasse puutuvad isikud üles leida ning asjalikult kaasa rääkima saada. Osalistel on erinevad huvid ja nad kasutavad eri viise, et oma seisukohti kaitsta. On üsna tõenäoline, et esimesed kaasamiskogemused toovad pigem pettumust, ning oluline on kaasaja valmisolek pidevalt õppida ja ennast vajadusel muuta.
- **Kaasamine ei tähenda, et kõiki peaks kaasama kõigesse.** Kõik otsused ei ole ühtviisi tähtsad. Üldjuhul ei soovi inimesed osaleda asjades, mis neid ei puuduta. Küll aga on oluline, et kaasa räägiksid need, keda tehtav otsus mõjutab ning kellel võib olla olulist infot, teadmisi või kogemusi. Nende ülesleidmine ja osalema motiveerimine on esmajoonel kaasaja ülesanne.
- **Kaasamine ei tee kõiki õnnelikuks.** Kaasamine ei tähenda kokkuleppimist madalaimas ühisosas, vaid otsuse tegemist avatud ja õiglasel viisil, erinevaid huvisid tasakaalustades. Mida läbiarutatam on otsus, seda enam lepivad sellega aga ka need, kelle arvamused vähemusse jäävad. Nad teavad sel juhul, et situatsioonis, kus nende argumendid peale jäävad, aktsepteerivad siis vähemusse jäänud neid samamoodi.
- **Kaasamine ei ole esindusdemokraatia aseaine, võimalus vastutusest kõrvale hiilida või ebameeldivaid otsuseid edasi lükata.** Otsuste tegemise kohustus jääb neile, kes on selleks tööle võetud või valitud, nagu ka teadmine, et halva otsuse korral vastutavad nemad.

Hea kaasamisega pole tegu siis, kui inimesed pannakse vaid mustvalge valiku ette – võimalik on olla kas plaanitava otsuse poolt või vastu. Kui Tallinna linnavalitsus korraldas 2012. aastal rahvaküsitluse tasuta ühistranspordi suhtes, tuli jah-hääle andmisel nõustuda kõikide tingimustega, mis olid juba linnavalitsuse poolt ära otsustatud, sealhulgas see, kellele hakkaks kehtima tasuta sõit ja kellele mitte. Paraku ei eelnenud küsitlusele piisavat infot ega arutelu otsuse mõjude üle. Vastuseta jäid küsimused, kuidas kavatsetakse korvata piletimüügi lõpetamise järel saamata jääv tulu, kuidas on plaanis rahastada tee- ja ühissõidukite hooldust, mismoodi mõjutab ühistranspordi eeldatavalt aktiivsem kasutamine liikluskorraldust jms. Seega on võimalik, et küsitluses osalejatel ei olnud piisavalt infot, et teha läbimõeldud valik.

NÄIDE

Kokkuvõtteks

- **Kaasamine otsuste tegemisse loob võimaluse vältida vigu ja saada paremaid tulemusi:** saada põhjalikumat infot tegelikust olukorrast ja huvirühmade eelistustest, koguda uusi ideid ning saavutada ka nende nõusolek, kellest sõltub otsuse ellurakendumise edukus. See aitab pikas perspektiivis säästa nii aega, raha kui ka tegijate närve.
- **Kaasamisel loeb pigem kvaliteet.** Seda pole mõtet ette võtta “linnukese pärast” ehk formaalse kohustuse täitmiseks, sest niisugune kaasamine võib poolte suhteid pigem kahjustada.
- **Ära oota kaasamisest väga kiireid tulemusi.** Viljakate koostöösuhete loomine eeldab usaldust ja kogemusi, need tekivad üksnes töö käigus. Ära heitu, kui esimesed katsetused ei anna soovitud tulemusi, ole valmis nendest kogemustest õppima ja vajadusel oma käitumist muutma.

3. Kaasamine ja osalemine

Kaasamine ja osalemine on sama tegevuse kaks poolt. Kaasaja muudab otsuse kujundamise avatuks ning algatab koostöö. Osaleja toob juurde oma teadmised, esindab teatud huve ja seisukohti ning pakub lahendusi. Osalemine aitab tekitada ka omanikutunnet ja vastutust otsuse suhtes. Olemaks edukas kaasajana, on vaja mõista osalejate vajadusi ja osalemise võimalusi otsustamise etappides.

Mistahes otsuse tegemist – olgu see siis valdkondlik arengukava, seadus, organisatsiooni tegevusplaan vms – saab jagada etappideks: probleemi tuvastamine ja eesmärgi määratlemine; info kogumine koos mõju prognoosimisega; lahendusetepanekute väljapakumine, otsustamine ning elluviimine; analüüs ja mõju hindamine. Viimane aitab omakorda tuvastada uued probleemid ja sõnastada järgmised eesmärgid.

Kaasata saab ja on vaja kõigis neis etappides – mida varem sellega alustada, seda paremini suudavad osalejad toimuvast aru saada ning sisukalt panustada. Mida hilisemas etapis teisi kaasata, seda enam tuleb teha tööd, et neid kurssi viia ja selgitada, milleni on otsuse tegemisel jõutud ning miks on tehtud just sellised valikud. Kaasajal on alati edumaa – tal on rohkem infot selle kohta, miks tuleb asjaga tegeleda, ning tal on olnud rohkem aega, et võimalikke valikuid läbi kaaluda. Seega tuleb tal teisi osalejaid aidata, et kõigil oleks sama info.

Millal ja mil moel kaasata?

1. Probleemi tuvastamine ja eesmärgi määratlemine. Töö käivitajaks on arusaam, et mingi probleemi põhjuste või tagajärgedega on vaja tegeleda, ja visioon sellest, mida saavutada tahetakse (ka see arusaam ja visioon tekivad muidugi sageli sihtrühmadega suheldes ja neid kaasates). Kaasamine aitab viia end kurssi olukorra ja probleemi(de)ga, mõista paremini, kui tähtis on teema erinevatele sellest puudutatud ühiskonnagruppidele ja milliseid lahendusi nad soovivad. Oluline on püüda saavutada ühine arusaam järgnevate tegevuste eesmärgist.

2. Info ja ideede kogumine, mõju prognoosimine. Kui soovitud eesmärk on kokku lepitud, hakatakse otsima infot, mida on vaja võimaluste sõnastamiseks ja eri lahendusega kaasnevate mõjude prognoosimiseks. Kaasamine on otseselt seotud mõju hindamise läbiviimisega, nagu näevad ette hea õigusloome ja mõju hindamise metoodika ning kaasamise hea tava. Mõju hindamine on protsess,

mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi³. Mida olulisem on prognoositav mõju, seda suurem peaks olema osalemisvõimalus.

Kaasamise kaudu saab esiteks kaaluda, keda plaanitavad muutused enim puudutavad. Just neilt osalejatelt saab kõige otsemat infot, milliseid muutusi ja tagajärgi kavandatavad otsused tegelikult võivad kaasa tuua. Kaasamise kaudu saab koguda infot juba toimivate näidete ja nende tulemuste kohta Eestis ja mujal, täpsustada probleemide olemust ja välja uurida nende võimalike lahenduste ideid.

3. Ettepaneku(te) väljapakumine. Pakutakse välja üks või mitu mõjude analüüsiga varustatud lahendusvarianti, mis vastavad küsimusele, kuidas aitab nende elluviimine probleemi põhjuseid leevendada või kõrvaldada ning mida erinevad variandid endaga kaasa toovad. Kaasamine selles etapis on eelkõige konsulteerimine – partneritel ja sihtrühmadel on võimalus väljapakutud variante kommenteerida ja täiendada, juhtida tähelepanu võimalikele nõrkadele kohtadele (nt asjaoludele, mis kaasajal senise analüüsi käigus märkamata või arvestamata jäänud), esitada ja põhjendada oma eelistusi.

4. Otsuse langetamine. Variantide seast valitakse eesmärgi saavutamiseks kõige sobivam. Võimalik on langetada otsus koos kaasatavatega (nt töörühmas, üldkoosolekul vms) või siis langetab selle esindusorgan (Riigikogu, valitsus, organisatsiooni juhtkond vms). Viimasel juhul kaasatakse teisi huvilisi ning avalikkust informeerimise teel, andes otsusest teada ja põhjendades tehtud valikut.

5. Elluviimine, analüüs ja mõju hindamine. Tehtud otsus viiakse ellu ning jälgitakse ja hinnatakse, kuidas see rakendub, kuidas täidab eesmärgi, milliseid probleeme see ei lahenda või milliseid uusi probleeme tekitab. Siin läheb vaja kaht sorti kaasamist. Esiteks on vaja koostööd teha nendega, kes saavad panustada otsuse elluviimisse – ise seda ellu rakendades või siis levitades selle kohta sihtrühmadele infot ja andes nõu. Kaasajate ülesanne on siin tagada, et partneritel oleks olemas kõik vajalik selle töö tegemiseks. Teiseks on vaja infot selle kohta, mida tehtud otsus endaga kaasa on toonud – kas ja kuidas on sellest aru saadud, on see aidanud olukorda parandada, milliseid uusi vajadusi tekitab jne. Need saavad olla sisendiks uue otsustustsükli käivitamiseks.

3 Mõjude hindamise kohta loe riigikantselei.ee/et/mojude-hindamine-ja-tarkade-otsuste-fond

Kaasamise liigid

Seni oleme kaasamisele-osalemisele pakkunud üsna üldise selgituse – millegi tegemine koos teistega –, praktikas võtab see aga väga erinevaid vorme. Hea ülevaate kaasamise liikidest otsuste kujundamisel pakub USAs tegutseva asutuse International Association for Public Participation koostatud mudel, mida oleme kohandanud.

Informeerimine	Konsulteerimine	Koostöö	Partnerlus	Võimustamine
Objektiivse ja tasakaalustatud info pakkumine, mis võimaldab mõista probleemi, lahendusvõimalusi ja/või tehtud otsust.	Tagasiside ja ettepanekute küsimine ettevalmistatud analüüsile, lahendusvariantidele ja/või eelnõule.	Vastastikune suhtlemine ja arvestamine kogu protsessi vältel alates otsuse väljatöötamise kavatsusest kuni otsuse tegemiseni.	Pidev mõlemapoolne koostöö erinevates otsustusprotsessides, ka mitteametliku suhtluse vormis.	Juhtiva rolli andmine osalejatele koos kõigi selleks vajalike vahendite ja õigustega.

Informeerimise puhul on osalejatel passiivne roll info vastuvõtjana. Sealt edasi suureneb osalejate mõju järk-järgult: neil on võimalus otsuse kujunemist ja probleemi püstitamist mõjutada, ise teemasid tõstatada ning lõplik otsus teha. Tuleb meeles pidada, et iga järgmine kaasamise liik nõuab ka osalejalt suuremat pühendumist ja vastutust, mida paljud ei pruugi üldse soovida, eelistadeski anda vaid oma kommentaare eelnõu kohta või võtta neile edastatud info teadmiseks.

- **Informeerimist** kasuta siis, kui on vaja teha muudatusi, mis on möödapääsmatud või väheolulised. Selline muutus on nt seaduse ajakohastamine uutele tehnilistele nõuetele vastavaks. Et tehnilisi standardeid pole mõtet vaidlustada, ei teki vajadust hakata seaduseelnõu laiemalt arutama. Küll aga peab info muudatuste kohta olema kergesti kätte- ja asjaosalistele arusaadav.

Kui mingil põhjusel on võimalik ainult üks lahendus, on soovitatav see välja öelda, teavitada plaanitavatest muutustest ja selgitada nende möödapääsmatust juba enne otsuse vastuvõtmist. Sellised võivad olla muutused, mis tulenevad Euroopa Liidu direktiividest, aga ka mõned riiklikud otsused, eriti olukordades, kus peab tegutsema väga kiiresti, nt kriiside ajal. Siiski tuleb igal selliselgi juhul kriitiliselt mõelda, kas tegu pole pigem mugava ettekäändega sisulisemast kaasamisest hoidumiseks.

Vahel õigustatakse mittekaasavat otsustamist poliitilise tahtega. Osalt saab seda põhjendatuks lugeda valimiste põhiküsimuste puhul, kus võimul olivad võivad väita, et valijad andsid neile sellise otsuse tegemiseks mandaadi. Siiski ei saa valimistel sel määral läbikaalutuks lugeda kõiki võitjate programmis olnud lubadusi. Pealegi kaasneb kõigiga alati rida rakendus-

detaile, mis lõpptulemust oluliselt mõjutavad. Seega on vajalik põhjalikum kaasamine ka nende otsuste tegemise eel.

- **Konsulteerimine** on levinud viis saada tagasisidet mingi plaani või eelnõu kavandile, mille on koostanud mõni spetsialist või töögrupp. Mõnikord pakutakse konsultatsiooni käigus osalejatele välja erinevaid lahendusvariante. Konsulteerimisega kogutakse arvamusi laiemalt ringilt – suunatud konsultatsioonide puhul kaasaja valitud ekspertidelt või organisatsioonidelt, avalike konsultatsioonide puhul antakse kommenteerimisvõimalus kõigile soovijatele.

Osaleja ülesandeks on hinnata pakutud lahenduste eesmärgipärasust, rakendatavust ja mõju ning vastavust oma valdkonna või sihtrühma vajadustele ja ootustele. Seisukohad ja ettepanekud võivad radikaalselt erineda, seepärast pole võimalik kõikide arvestamine. Konsulteerimine toob aga otsuse kujundamisse lisainfot ning võib eelnõu põhjalikult muuta. Kaasaja peab sellega arvestama ning mitte iga hinna eest algsest versioonist kinni hoidma.

- **Koostöö** all peame silmas avatud suhtlemist kaasaja ning osalejate vahel alates hetkest, kui otsus mingi teemaga tegelema hakata on sündinud. See tähendab, et koos arutatakse läbi võimalikud lahendused ja valitakse neist eelistatuim, töötatakse välja eelnõu, täiendatakse seda konsultatsioonide tulemusel saadud info põhjal ning valmistatakse otsus ette.

Kultuuripoliitika arengusuundade dokumendi pani kahe aasta jooksul kokku töörühm, kuhu lisaks erinevatele ametkondadele kuulusid ka Eesti Kultuuri Koja määratud liikmed. Töörühm vastutas nii poliitikadokumendi koostamise kui ka kaasamise eest. Igas valdkonnas oli töörühmal üks partnerorganisatsioon, kes oma temaatika piires ettepanekuid kogus ning neid ühisteks aruteludeks ette valmistas.

NÄIDE

- **Partnerlus** on püsiv koostöö erinevate otsuste tegemisel. Ühiselt otsustatakse juba ka seda, millega ja kuidas üleüldse tegelema hakatakse. Ametlik partnerluse vorm on nt valdkondade arengut suunavad nõukojad või komisjonid ministriumides; selline ühine plaanimine ja pidev koostöö võib aga toimuda ka partnerite mitteametliku suhtluse kaudu. Lisaks vajadusele eksperditeadmiste järele kutsutakse nõuandvad kojad või teised püsiva iseloomuga koostöövormid avaliku sektori ja vabaühenduste osalusel ellu ka selleks, et tekitada mingitel teemadel pidev dialoogivõimalus ja saavutada konsensus.

Põllumajanduse ja maaelu arengu nõukogu teeb otsuseid, mis mõjutavad kogu valdkonna arengut, nt tehakse seal ettepanekuid põllumajandustootjatele antavate toetuste kohta ning kavandatakse Euroopa Liidu toetustehendite kasutamise tingimusi. Põllumajandusminister annab nõukogu ettepanekud valitsusele edasi ning neid arvestatakse riigieelarvet koostades. Nõukogu teeb tööd regulaarselt ja kokkusaamised toimuvad igal kuul. Nõukogu koosseisu kinnitab minister ja sinna kuulub nii tippametnikke kui ka vabatahtlike ja ettevõtjate esindajaid.

NÄIDE

- **Võimustamisel** annab kaasaja aktiivse rolli ja selle täitmiseks vajalikud ressursid üle partneritele: nemad otsustavad, millega ja kuidas tegeleda, arutavad läbi võimalikud variandid, teevad nende seast valiku ja viivad otsused ka ellu. Selle eeliseks on sageli efektiivsem tööjaotus ühiskonnas: teemaga tegelevad need, keda see kõige enam puudutab. Ka loob võimustamine osalejates tugeva omanikutunde tehtava otsuse suhtes.

Sammu võimustamise poole tegid “Teeme ära! Minu Eesti” mõttetalgud 2009. aasta kevadel. Eestvedajate grupp kaasas nii probleemide tõstatamise kui ka lahenduse leidmise suure hulga aktiivseid huvilisi – üle 11 000 inimese. Peetud aruteludes tekkisid uued eestvedajad ja grupid, kes võtsid endale ka vastutuse väljapakutud lahenduste elluviimise eest. Sündis kümneid ettevõtmisi, mis said alguse just mõttetalgutel väljakäidud ideest.

NÄIDE

Mööndustega võib võimustamise näiteks pidada ka 2013. aasta lõpus Tartus esmakordselt proovitud kaasavat eelarvestamist. Paljude riikide eeskujul teatasid linnavõimud, et 1% investeringuraha ehk 140 000 euro üle otsustamine antakse vahetult linnakodanikele. Esmalt said kõik soovijad teha ettepanekuid, mille puhul ekspertkomisjon kontrollis vaid nende vastavust konkursi tingimustele. Tingimustele vastanud 74 ettepanekut läksid rahvahääletusele, kus said osaleda kõik vähemalt 16-aastased Tartu elanikud (osales 2645). Lõpuks eraldati 140 000 eurot Tartu 2014. aasta eelarvest Kultuurikvartalile helitehnika hankimiseks. Võrreldes muu maailma edukaimate näidetega jäi Tartus toimunu siiski peamiselt avatud ideekorjeks ja rahvahääletuseks: kuigi enne hääletust toimus üks avatud ja veebis ülekantud koosolek, kus esitajad said oma ideid tutvustada, jäi puudu osalejate sisulisem kaasamine eri vajaduste võrdlevasse arutellu⁴.

Ükski kaasamise liik pole teistest absoluutselt parem. Tegu on justkui tööriistast, mille kõiki instrumente peab meister tundma ja valdama, teadmaks, millal ja kuidas neid kasutada.

⁴ Tartu esimese kaasava eelarve õppetundidest saab lähemalt lugeda www.tartu.ee/kaasaveelarve. Kaasavat eelarvestamist põhjalikumalt saab lugeda näiteks kogumikust “Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide” (democracyspotdotnet.files.wordpress.com/2014/06/op25anos-en-20maio20141.pdf).

NÄIDE

Fond või mõni muu asutus, kes langetab rahastamisotsuseid, saab tulevase raha saajaid kaasata mitmel viisil. Ta võib kasutada informeerimist, et anda teada järjekordsest konkursist ja selle tingimustest. Konsulterimine on asjakohane, kui soovitakse võimalike taotlejate või teiste sidusrühmade tagasisidet, nt plaanitava uue rahastusprogrammi tingimuste tööversioonile. Veel parem võib olla, kui juba ka see tööversioon pannakse kokku koostöös huvilistega, et nende teadmiste, kogemuste ja vajadustega oleks arvestatud algusest peale (nt loodi sel moel Norra ja EMP finantsmehhanismide Vabaühenduste Fond). Partnerluse näide oleks siinkohal see, kui rahastusprogrammi loomise otsuseni jõutakse aruteludega praeguse olukorra ja rahuldamata vajaduste üle (nt sündis vabaühenduste ja avaliku võimu partnerlusest Kodanikuühiskonna Sihtkapital). Võimalik on ka võimustamine, kus konkreetsete rahastusotsuste tegemine antakse tulevastele raha kasutajatele endile, kui on põhjust arvata, et sel moel tehakse parem valik. Sellist osalus- ja otsustamise viisi kasutatakse LEADERi tegevusgruppides, et kohalik areng oleks kogukonna juhitud; aga ka kultuurkapitalis.

Üsna tavaline on ka kasutada osaluse eri viise otsuse kujundamise eri etappides. Näiteks sünnib partnerlusest algne idee, millest informeeritakse võimalikke huvilisi, kellega koostöös luuakse eelnõu, millest taas teavitatakse laiemat ringi. Seejärel konsulteeritakse soovijatega ning antakse kõigile teada tulemusest.

Juhinduda maksab põhimõttest, et mida strateegilisem ja suurema mõjuga on tehtav otsus, seda suurem peaks olema osalemiss võimalus. Riigi või organisatsiooni arengut kujundavad otsused vajavad põhjalikku ja avatud arutelu. Sama tegemine väikese mõjuga, rutiinsete otsuste puhul oleks põhjendamatu ning tähendaks aja ja teiste ressursside raiskamist nii kaasajale kui ka osalejatele.

Otsuse kaalukust aitab mõista esialgne mõjuanalüüs. Siis selguvad võimalikud tagajärjed, mida muutus endaga kaasa toob – nii majanduslikud, ühiskonnale kui ka keskkonnale avalduvad mõjud. Välja joonistuvad grupid, kes on sellest muutusest enim mõjutatud, ja parema ettekujutuse saab ka muutuste ulatusest ja eri tegurite suhtest. Samuti tuleb kaaluda avaliku huvi olemasolu. Näiteks võib mõne pigem piirkondliku mõjuga teelõigu ehitamine pälvida palju tähelepanu, kui ehitushangetega on enne olnud probleeme.

Määratlemine, mis laadi kaasamist nõudva otsusega parajasti tegu, võib praktikas siiski keeruliseks osutuda – see, mis kaasajale võib tunduda üksnes tehnilist laadi täpsustusena, võib teistele olla väga oluline küsimus, milles nad soovivad aktiivselt kaasa rääkida. Partnerite ootuste täpsem tunnetamine sünnib pideva koostöö ja kogemuste tekkides. Alati on mõistlik otsuse ettevalmistamise algetapis ka võimalikelt huvitatutelt küsida, kas üldse ja kuidas nad osaleda soovivad. Selleks pole ilmtingimata vaja läbi viia põhjalikku küsitlust, piisata võib mõnest telefonikõnest või e-kirjast. Need, kes ei soovi aktiivselt osaleda, on rahul info saamisega. Neile, kes on sügavamalt huvitatud ja soovivad enam panustada, tuleb tagada osalemise võimalus.

Kokkuvõtteks

- **Kaasamine on järjepidev tegevus**, mida tuleb alustada võimalikult varakult, kui otsust kaalutakse. Kaasamist saab ja on hea kasutada igas otsuse tegemise etapis.
- **Kaasamiseks on palju erinevaid viise** informeerimisest võimustamiseni, mida kaasaja peab valdama. Otsused kaasamise eesmärgi, viisi ja osalejate ringi suhtes lähtuvad mõjude analüüsist ja avaliku huvi kaalumisest.
- **Mida keerulisem ja olulisemate mõjudega on otsus**, seda enam tuleb püüda erinevaid mõjusid ja huve teada saada, arvestada ja tasakaalustada. Kaasamine annab võimaluse seda saavutada. Parima tulemuse annab see, kui valida õige kaasamisviis ja arvestada lubadusega, mida eri viisil kaasamine avalikkusele annab.

Lisalugemist

Ühisloome

2006. aastal avaldas Jeff Howe ajakirjas Wired artikli "Ühisloome esiletõus" ("*The rise of crowdsourcing*"). Sellega andis ta nimetuse nähtusele, kus organisatsioon suunab mõne tavapäraselt oma töötajate või lepingupartnerite täita oleva ülesande avalikult lahendada laiale, selgelt määratlemata inimhulgale. Ehkki mõiste pärineb äri sektorist, on sisuliselt sama asjaga tegu ka siis, kui mingi probleemi lahendamiseks pöördub rahva poole mõni avaliku sektori asutus või vabaihendus – Eestis on selle vahest tuntuimaks näiteks 2013. aasta Rahvakogu.

Ühisloomet käsitlenud autorid rõhutavad just sisulise koostöö olulisust: ühisloome ei ole veel see, kui avalikkusele antakse võimalus pelgalt valida etteantud variantidest eelistatuim.

Näiteks sobib veebientsüklopeedia Wikipedia: kui traditsiooniliselt on teatmeteoseid koostanud valitud teadlased, siis Wikipedia autoriks või toimetajaks võib hakata igaüks. Selle käsiraamatu ilmumise ajaks on 2001. aastal loodud Wikipedias 30 miljonit artiklit pea 300 keeles, sel on üle maailma umbes 365 miljonit lugejat ning enam kui 30 miljonit registreeritud kaastöötajat, kellest igakuiseid panustajaid on küll alla 1%.

Võrreldes Wikipedia suurimat, ingliskeelset osa kuulsa Encyclopædia Britannicaga (mis on nüüdseks samuti kolinud veebi ja võtnud ühisloome teatud määral kasutusele), on esimene ootuspäraselt võimsalt üle nii artiklite kui ka autorite arvus ning uuenduste kiiruses. Ajakirja Nature 2005. aastal läbiviidud võrdlus kahe entsüklopeedia vahel näitas, et nende usaldusväärsus on laias laastus sama: vigu esineb mõlemas, kuid Wikipedias parandatakse need üldjuhul kiiremini.

Miks inimesed osalevad ja kuidas seda õhutada? Ootuspäraselt on uuringud jõudnud järeldustele, et üht läbivat ajendit pole, inimesi paelub võimalus paista silma, olla kasulik, luua ja hoida kontakte, panna end proovile uute ülesannetega, omandada uusi oskusi-teadmisi, lüüa kaasa milleski olulises ja põnevas, toredasti aega veeta, teatud juhtudel selle eest ka raha teenida jne.

Seega võib loetleda tingimusi, mis peavad ühisloome õnnestumiseks täidetud olema. Tuumaks on probleem, mida lahendada, või alge, mida arendama asutakse – see peab olema piisavalt paljudele erinevate teadmiste-oskustega inimestele oluline ja põnev. Panustamise võimalus peab olema lihtne ja ladus ning võimaldama kiiret tagasisidet. Ka peavad eksisteerima mehhanismid ja reeglid, kuidas sadadest või tuhandetest üksikutest kildudest tekib ühine "produkt".

4. Kohustuslik või soovitatav?

Aeg-ajalt tekib diskussioon, kas kaasamise kohta peaks olema eraldi seadus, mis selle kohustuslikuks teeks. Meie arvates on edukaks kaasamiseks tarvis siiski enam kui üksnes seadustes sätestatud kohustuste täitmist. Lisaks seadustele tuleb järgida kaasamise hea tava ehk kõigile valitsusasutustele mõeldud juhiseid.

Kaasamine on otseselt seotud kvaliteetse õigusloome, sisukate strateegiate ja teiste sarnaste otsuste läbipaistva ja õnnestunud ettevalmistamisega. Seepärast on mitmes valitsemise praktilist tegevust reguleerivas õigusaktis käsitletud partnerite osalemist kui poliitikakujundamise lahutamatu osa. Mõned õigusaktid kirjeldavad kaasamise vajadust üldisemalt, teised kirjeldavad seda detailsemalt kui otsuse kujundamise protsessi etappi.

2010. aastal Praxise tehtud kaasamispraktikate analüüsist nähtus siiski, et kaasamine ei olnud ministeeriumides veel kujunenud harjumuseks ning töö loogiliseks ja selgelt teadvustatud osaks. Pigem nähti kaasamist ja tööd konkreetse poliitikaprotsessiga (nt eelnõu, arengukava vms väljatöötamine) eraldi maailmadena, millel kokkupuudet vähe. See aga tähendab, et saamata jääb kaasamisest lähtuv kasu, millest rääkisime 2. peatükis.

Ka teistes uuringutes kaasamisjuhtumeid hinnates on järeldatud, et edukus sõltub kaasaja valmisolekust teha oma töös rohkem, kui nõuab seadus, ametijuhend või konkreetne tööülesanne. Praktikas võib see tähendada väga lihtsaid asju: telefonikõnet partnerile, kus tunned huvi, kas ta on materjalid kätte saanud, saab ta neist aru ja jõuab õigeaks ajaks vastata, üht selgemalt sõnastatud kirja või muud sellist.

Hea koostöö eeldab nii kaasajatelt kui ka osalejatelt eelkõige avatust ja head tahet. Koostööd ei tehta käsu korras, kuid avatud ning läbipaistva tegutsemise, sealhulgas kaasamise kohustus on kõigil avaliku võimu kandjatel olenemata nende töövaldkonnast.

Aastatel 2011–13 Riigikogu põhiseaduskomisjoni kuulunud Andrei Korobeinik peab oma arvamuse loomiseks, et heade seaduste loomisel võtaksid kodanikud rohkem sõna ja nõuaksid kvaliteeti: “Igaüks soovib, et seadusloome tulemused oleksid võimalikult kvaliteetsed. Mida jõulisemad partnerid on kodanikud seadusloome kujundamises – olgu selle viisiks kasvõi kodanikualgatused või arvamused avalikus sotsiaalmeedias –, seda suurem on väljakutse neile, kes valmistavad ette uusi seadusi.”⁵

NÄIDE

5 Andrei Korobeinik “Parima seaduse loomine meenutas Itaalia peredraamat”, Postimees Online, 06.02.2014 (arvamus.postimees.ee/2687500/andrei-korobeinik-parima-seaduse-loomine-meenutas-itaalia-peredraamat).

Kaasamine seadustes

Huvirühmade kaasamist poliitika kujundamisse reguleerib mitu õigusakti.

Vaata viiteid neile soovitatava kirjanduse nimestikust raamatu lõpus.

Põhiseadus	Annab kaasamistegevusele garantiid igapäevase õigusega saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni (§ 44), igapäevase õigusega pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste poole (§ 46) ja igapäevase õigusega pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (§ 15). Nende õiguste teostamist aitavad kaitsta ka igapäevase õigus jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele (§ 41) ning õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil (§ 45); samuti õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse (§ 48).
Avaliku teabe seadus	Näeb ette konkreetsemad reeglid, kuidas avalik võim peab info kättesaadavaks tegema. Info avaldamine loob aluse kaasamiseks.
Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus	Annab avalikkusele lisaks selgituste küsimisele ka võimaluse teha riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avaliku juriidilise isiku organile ettepanekuid töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks. Riigikogule võib esitada kollektiivse, vähemalt 1000 allkirjaga pöördumise - kas õigusloome kohta või mõnes riigielu küsimuses.
Vabariigi Valitsuse reglement	Kirjeldab valitsuse otsuste ettevalmistamist. Selles öeldakse, et eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse tuleb kaasata asjassepuutuvad huvirühmad vastavalt kaasamise heale tavale.
Vabariigi Valitsuse määrus "Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri"	Kirjeldab samm-sammult õigusaktide ettevalmistamist, sealhulgas rõhutamades mõju hindamise olulisust. Muu hulgas paneb määrus kohustuse järgida kaasamise head tava ning viia läbi konsultatsioon nii väljatöötamiskavatsuse kui ka kontseptsiooni ja seaduseelnõu puhul. Info esitatud ettepanekute arvestamise kohta tuleb vormistada eelnõu seletuskirja lisana.
Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri	Kohustab eelnõu seletuskirjas andma ülevaate eelnõu koostamisse kaasatud institutsioonide arvamustest.
Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus	Selgitab, kuidas toimub valla- või linnaelanike osalemine kohaliku omavalitsuse teostamises. Näiteks saab 1% hääleõiguslike valla- või linnaelanike algatusena esitada eelnõu, millele lisatakse algatuse esitajate allkirjadega varustatud nimekiri (§ 32). Algatuse esindajal on õigus osaleda algatuse arutusel volikogus või valitsuses. Valla- või linnavalitsus korraldab avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise arengukava ja eelarvestrateegia koostamisse (§ 372).
Noorsootöö seadus	Rõhutab, et noorsootöö põhineb noorte osalusel, ning määrab noortekogu õigusliku staatuse. Noortevolikogu eesmärgiks on arutada valla või linna pädevusse kuuluvaid noori puudutavaid küsimusi ning teha nende kohta ettepanekuid valla- või linnavalikogule ja -valitsusele, lähtudes noorte vajadustest ja huvidest (§ 9).

Vabariigi Valitsuse määrus "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord"

Ühtlustab riigiasutuste strateegilist planeerimist. Selles on seatud tingimuseks, et valdkonna arengukava koostamisse kaasatakse asjaomased huvitatud isikud ja asutused. Samuti tuleb arengukava hinnates kaasata huvitatud isikuid ja asutusi.

Riigikogu otsus "Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018"

Kirjeldab kaasamist kui õigusakti ettevalmistamise loomuliku osa, rõhutades, et mõjutatud isikutega eelnõu põhilahenduste arutamine on vajalik nii eelnõu kõigi mõjude väljaselgitamiseks kui ka demokraatia põhimõttest tulenevalt.

Kirjeldatud on kaasamise vajalikkust õigusloome eri etappides – aruteluks tuleb esitada nii eelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõu kontseptsioon kui ka eelnõu ise.

Eesti õigusaktid ei anna kaasamisele Euroopa Liidu asjade puhul eraldi juhiseid. Seega tuleb kaasamisel neis asjades, sealhulgas Eesti seisukohtade moodustamisel, lähtuda samadest õigusaktidest, mis kehtivad Eesti õigusloome puhul. Samuti on sobiv kasutada kaasamise head tava.

Nii valitsuse reglement kui ka Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri kohustavad kaasamisest ülevaadet andma: seletuskirjas märgitakse, kellele (millistele riigi- ja omavalitsusasutustele, ühiskondlikele organisatsioonidele, spetsialistidele jt) oli seaduseelnõu arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud ning mil määral arvamusi eelnõus arvestati.

Kooskõlastamine on ametlik kinnitus (või ka sellest keeldumine). Selleks pannakse eelnõu ja muud kohased materjalid valitsuse eelnõude infosüsteemi (EIS). Seal saavad teised ministeriumid nendega tutvuda ning esitada oma seisukoha. Nad hindavad, kuidas eelnõu mõjutab neid valdkondi, mille eest ministerium vastutab.

Huvirühmade kaasamine EISi kaudu toimub konsulteerimisena – kõigile teistele, kes ei kuulu ametlikku kooskõlastusringi, esitatakse eelnõu arvamuse avaldamiseks. Vabaihendustel on võimalus hinnata, kuidas eelnõu mõjutab seda valdkonda, milles organisatsioon tegutseb, ning anda tagasisidet. Tagasiside EISi kogutud arvamuste kohta avalikustatakse sealsamas keskkonnas ning sealt saab esitada eelnõu osalusveebi avalikule konsultatsioonile. Avalikku konsulteerimist võib korraldada mitu korda eelnõu väljatöötamise jooksul, nt juba siis, kui soovitakse koguda arvamusi esialgsete plaanide ja võimalike lahenduste suhtes, või siis juba hilisemas etapis, kui oodatakse tagasisidet eelnõu mustandi kohta.

EISi pidev seiramine ning endale vajalike eelnõude väljasorteerimine käib aga enamikule vabaihendustele üle jõu. Seepärast on soovitatav, et ametnik levitaks aktiivselt infot (ka meedia vahendusel) ning saadaks partneritele kutse konsultatsioonis osaleda koos konkreetsete küsimustega, mille kohta eelkõige arvamust oodatakse.

Plaanitavate otsuste kohta saab infot nt valitsuse tegevuskavast www.valitsus.ee. Selle alusel koostavad ministeeriumid oma tööplaanid, mis on tavaliselt kättesaadavad ministeeriumide kodulehtedel.

Kodanikuühiskonna ja avaliku võimu suhteid Eestis kirjeldab ja kujundab 2002. aastal Riigikogus heaks kiidetud “Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon” (EKAK). See põhineb arusaamal, et avalik võim ja kodanikkond on teineteist täiendavad partnerid avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning kodanikuühiskonna tugevdamisel, mis aitab tagada demokraatliku riigikorra püsimist ja arengut ning põhiseaduse põhiväärtuste kestmist.

Selleks on “avalikul võimul vaja kuulata kodanikke ja teha koostööd võimalikult paljudega neist. Otsuseid langetades peab avalik võim arvestama paljude ühiskonnaliikmete ja nende ühenduste erihuvide, väärtushoiakute ja eesmärkidega ning neid tõsiselt kaaluma ka siis, kui nende kandjad moodustavad arvulise vähemuse”. EKAKi ühe eesmärgina on välja toodud ka “kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamis-, teostamis- ja analüüsiprotsessi ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamine”. EKAKi eesmärkide täitmist koordineerib kodanikuühiskonna arengukava kaudu siseministerium ning avaldab selle kohta regulaarselt aruandeid.

Kaasamise hea tava ja teised juhendid

Heaks kaasamiseks on tarvis siiski enam kui üksnes seadustes sätestatud kohustuste täitmist. Ükski õigusakt ei anna standardit, kuidas kaasamine ja osalemine peaksid korraldatud olema. Seetõttu on praktikas hea järgida kogemuste põhjal koostatud juhiseid.

Mitu riiki ja organisatsiooni, sealhulgas Euroopa Komisjon ja OECD, on avaldanud soovituslikud kaasamise põhimõtted ning andnud välja juhised avalike arutelude ja konsultatsioonide korraldamiseks. Euroopa Komisjon soovitas juba 2001. aastal liikmesriikidele tegeleda kaasamise hea tava loomisega ning avaldas selle kohta valge raamatu.

Nende juhiste järgi pole demokraatlikku kaasamise kultuuri võimalik saavutada niivõrd õigusliku regulatsiooniga, vaid hea tava kui kokkuleppega ühiskonna liikmete vahel.

Keskonnnavaldkonnas on olulisimaks kaasamise tegevusjuhiseks keskkonna-info kättesaadavuse ja üldsuse keskkonnaasjade otsustamises osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise ehk Århusi konventsioon. Selles antakse huvitatu-tele õigus osaleda keskkonnaküsimuste otsustamisel.

Eestis on kaasamise heas tavas kokku lepitud juba 2005. aastal, kokkuleppe koostamises osalesid siis nii ministeeriumide kui ka vabaihenduste esindajad. 2011. aastal valitsuse otsusena kinnitatud kaasamise hea tava on juhised, mis kehtib

valitsusasutustele ning on abiks kõikidele avaliku sektori asutustele. Hea tava seab valitsusasutustele ühtse miinimumtaseme, n-ö annab rööpad ette.

Hea tava kui juhust järgides võib olla kindel, et kaasatud on viisil, mis arvestab eri osaliste vajaduste ja võimalustega ning vastastikku tunnustatud põhimõtetega.

Hea tava näeb ette kaasamise vajaduse ja ulatuse seostamist otsuse prognoositavate mõjude analüüsimisega, arvestamist partnerite soovide ja vajadustega, kaasamist võimalikult vara ja kogu otsuse kujundamise jooksul, avalikkuse ning huvirühmade pidevat teavitamist ja tagasiside andmist toimuvast. Tava annab juhised eelkõige avalike konsultatsioonide läbiviimiseks, mille puhul ministeerium esitab eelnõu kommenteerimiseks ning annab tagasisidet kogutud arvamustega arvestamise kohta. Samuti saavad tavast lähtuda ka omaavalitsused, Riigikogu komisjonid, vabäühendused, erakonnad või teised organisatsioonid, kel on vaja teisi oma otsuste kujundamisse kaasata. Kaasamise käik ja selles järgitavad põhimõtted on üldiselt kehtivad.

Saku vallas on kasutusel hea valitsemise, kaasamise, vallaelanike rahulolu ja avalike teenuste kvaliteedi uurimise põhimõtted. Dokumentis on selgesõnaliselt öeldud, et “kaasame vallaelanikud ja huvirühmad kohaliku elu juhtimisse, lähtudes oma tegevuses Vabariigi Valitsuse kinnitatud kaasamise heast tavast”. Samuti on plaanitud, et kaasamise kohta antakse elanikele regulaarselt aru: vallavanem annab vähemalt üks kord aastas volikogule ülevaate Saku valla partnerluspõhimõtete ja kaasamise hea tava rakendamisest

NÄIDE

Kui Tallinna linnavalitsus kutsus asumiseltse kaasa lööma positiivses programmis ehk avaldama oma arvamust linna tulevikuvisioni kohta, vastasid mõned asumiseltsid ettepanekutega. Ettepanekute sisuks oli üleskutse linnavalitsusele järgida kaasamise head tava. Sealhulgas tuletasid vabäühendused meelde, et kõik esitatud arvamused tuleks avalikustada ning linnavõim peaks neile ka põhjendatult vastama. Paraku jäi linnavalitsus oma vastuses üldsõnaliseks ning ei andnud selgelt märku, et kaasamise protsessi korraldades juhitudaks heast tavast.

Lisalugemist

Kaasamise hea tava

1. Kaasamine

- 1.1. Valitsusasutused kaasavad huvirühmi ning avalikkust neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus.
- 1.2. Kaasamine kaasamise hea tava mõistes seisneb otsuste kujundamisel huvirühmade ja avalikkuse informeerimises ja nendega konsulteerimises. Informeerimine seisneb huvirühmadele ja avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivse informatsiooni edastamises, mis võimaldab mõista otsuse tegemise eesmärki ja lahendusvõimalusi. Avalik konsulteerimine seisneb huvirühmadelt ja avalikkuselt tagasiside küsimises poliitikakujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide püstitamisel, eesmärkide kindlaksmääramisel, lahendusvõimaluste analüüsimisel ja otsuse kavandi koostamisel.
- 1.3. Kaasamist rakendatakse selliste poliitikaalgatuste väljatöötamisel, millel on arvestatav mõju huvirühmadele või mis mõjutavad kogu ühiskonda. Juhindutakse põhimõttest, et mida suurema mõjuga on otsus, seda suurem peaks olema osalemisvõimalus. Kaasamise vajalikkus ja ulatus otsustatakse mõjude hindamise käigus ning kaasamine viiakse läbi hinnanguliselt olulise mõjuga või olulist huvi äratava eelnoo ettevalmistamise käigus.
- 1.4. Kaasamist kohaldatakse nii Riigikogu, Vabariigi Valitsuse kui ka ministri tasandil antava õigusakti või otsustatava küsimuse ettevalmistamise käigus. Samuti kohaldatakse kaasamise head tava Euroopa Liidu asjades seisukohtade kujundamiseks.

2. Kaasatavad huvirühmad ja avalikkus

- 2.1. Valitsusasutus hindab kavandatava otsuse mõju huvirühmadele ja ühiskonnale laiemalt vastavalt mõjude hindamise metoodikale ning otsustab kaasamise vajaduse, ulatuse ning ajastuse. Mõjude väljaselgitamiseks lähtutakse Vabariigi Valitsuse kinnitatud mõjude hindamise metoodikast.
- 2.2. Valitsusasutus selgitab välja huvirühmad, keda väljatöötatav otsus mõjutab. Huvirühmaks võib olla nii füüsiliste isikute kogum kui ka juriidiline isik või mitteformaalne ühendus, keda kavandatav otsus võib mõjutada, kes osalevad otsuse rakendamisel või kellel on selgelt väljendatud huvid otsustatavas valdkonnas. Kaasamisel on oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus.
- 2.3. Huvirühmade ringi laiendatakse kaasamise käigus vajaduse järgi. Osalemine ei eelda juriidiliselt määratletud staatust või juriidilist suhet otsust ettevalmistava asutusega. Avalikkuse kaasamises võib esineda erinevusi huvirühmade kaasamisest kaasamise viisis ja ajastuses, lähtudes otstarbekusest.

3. Kaasamise planeerimine ja kaasamisvõimalustest teavitamine

- 3.1. Ministeeriumidel tuleb hiljemalt seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse või arengukava koostamise ettepaneku kooskõlastamisele saatmise ajaks määrata kindlaks kaasatavad huvirühmad, eelnõu menetlusetapid ja esialgsed tähtajad ning eelnõu väljatöötamise eest vastutava ametniku nimi ja kontaktandmed. Nimetatud informatsioon esitatakse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse või arengukava koostamise ettepaneku juures. Ministeerium teeb oma veebilehel kättesaadavaks kaasamisküsimustes informatsiooni jagava struktuuriüksuse või ametniku kontaktandmed.

4. Huvirühmade ja avalikkusega koostöö otsuse ettevalmistamise eri etappides ja kaasamise otstarbe selgitamine

- 4.1. Eelnõude väljatöötamise käigus konsulteerib valitsusasutus huvirühmade ja avalikkusega võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel. Avalik konsultatsioon tuleb igal juhul läbi viia kahes menetlusetapis: siis, kui eelnõu väljatöötamiseks alles taotletakse mandaati, ning siis, kui eelnõu on juba välja töötatud.
- 4.2. Valitsusasutus esitab seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse, arengukava koostamise ettepaneku või muu prognoositava olulise mõjuga küsimuse, samuti eelnõu enne otsustamist eelnõude infosüsteemi kaudu, aga vajaduse korral lisaks ka otse huvirühmade poole pöördudes ettepanekute kogumiseks ja arvamuse avaldamiseks.
- 4.3. Euroopa Liidu asjades esitab valitsusasutus huvirühmadele Euroopa Komisjoni algatuse koos Eesti seisukoha eelnõu ja seletuskirjaga. Asutus hoiab huvirühmi kursis Euroopa Liidu institutsioonides toimuvate läbirääkimiste käiguga ning Eesti seisukohtade muutudes teavitab neist ka huvirühmi.
- 4.4. Kui eelnõu juurde on koostatud mõjude analüüsi aruanne, esitatakse ka see eelnõuga koos avalikuks konsultatsiooniks.
- 4.5. Valitsusasutus edastab huvirühmadele info avaliku konsultatsiooni avamise kohta. Huvirühmadele ja avalikkusele selgitatakse, milleks otsuse eelnõu on vaja, milleks kaasamist korraldatakse, ootusi nendelt saadava tagasiside suhtes ning eelnõu edasist menetluskäiku, sealhulgas:
 - nimetatakse huvirühmad, keda on kaasatud;
 - märgitakse need küsimused, mille kohta oodatakse huvirühmade seisukohti;
 - nimetatakse huvirühmadele tagasiside andmise viisid ja tähtaeg;
 - kirjeldatakse kaasamise edasist käiku ja eelnõu edasist menetlust.
- 4.6. Kaasatavatele võimaldatakse piisavalt aega tagasiside andmiseks. Avalik konsulteerimine kestab neli nädalat. Põhjendatud juhtudel võib konsulteerimise kestust lühendada. Konsulteerimise kestust pikendatakse väga mahuka otsuse eelnõu puhul või muudel põhjendatud juhtudel.

5. Konsulteerimise teabekanalid

Konsulteerimise kanalite valikul tuleb arvestada avalikkuse ja huvirühmade võimalusi konsulteerimisele saadetud dokumendile juurdepääsuks. Kui konsulteerimine eeldab laiemat avalikkuse osavõttu, avaldatakse teave eelnõude infosüsteemis ja sedakaudu osalusveebis ning vajaduse korral muude kanalite kaudu.

6. Tagasiside ja konsulteerimise tulemustest teavitamine

- 6.1. Huvirühmadele tuleb anda piisavalt põhjalik tagasiside mõistliku aja jooksul, üldjuhul 30 päeva jooksul konsultatsiooni lõppemisest. Kui konsultatsioon kestab kauem kui kolm kuud või toimub mitmes etapis, teeb valitsusasutus vajaduse korral vahet vahet vahet konsulteerimise käigus saadud tagasisidest ja sellega arvestamisest, muudab vajaduse korral konsulteerimise ajakava ning teavitab sellest kõiki kaasatud huvirühmi.
- 6.2. Otsustajaid tuleb teavitada huvirühmadega konsulteerimise tulemustest. Valitsusasutus koostab konsulteerimise tulemuste kohta koondvastuse. Selles märgitakse huvirühmad, keda kutsuti konsulteerimises osalema, esitatakse tehtud ettepanekud ja märkused, selgitatakse ettepanekute või märkustega arvestamist ning põhjendatakse nendega arvestamata jätmist.
- 6.3. Koondvastus lisatakse otsustatava küsimuse juurde ning edastatakse kõikidele huvirühmadele koos punktis 6.1 nimetatud tagasisidega. Kui tagasiside analüüs nõuab erandkorras rohkem aega kui 30 päeva, edastatakse huvirühmadele koos tagasisidega teave uuest tähtajast. Koondvastus avalikustatakse eelnõude infosüsteemis menetletava eelnõu juures ning tehakse kättesaadavaks ka pärast menetluse lõppu.

7. Hindamine

- 7.1. Oluliste eelnõude avaliku konsulteerimise lõppemisel analüüsib valitsusasutus kaasamise tulemuslikkust, sealhulgas eesmärgi saavutamist, kasutatud meetodite asjakohasust, huvirühmade osalemist konsulteerimisel, teavitamise ja tagasiside andmise toimimist ning huvirühmade rahulolu kaasamisega. Selleks küsib valitsusasutus tulemuslikkuse kohta hinnangut ka kaasatud huvirühmadelt.
- 7.2. Analüüsi tulemustega arvestatakse kaasamise edaspidisel kavandamisel ja korraldamisel.

5. Kaasamise plaanimine

Kaasamist ette valmistades tuleb läbi mõelda täpne eesmärk ning ajalised võimalused, millest tulenevad juba sihtrühmad, tegevused ja muude ressursside vajadus. Loomulikult pole võimalik kõike toimuma hakkavat ette näha, kuid korralik eeltöö aitab vältida suurt osa tavalistest kaasamisega seotud probleemidest.

Kaasamise plaanimist võib võrrelda matka ettevalmistamisega: teades, kuhu ja miks tahetakse minna, saab kavandada vajaliku varustuse, seltskonna, sobivaima aja ja tempo. Mida rohkem on kaasajal kogemusi, seda kiiremalt ja loomulikumalt hakkab plaanimine kulgema.

Plaani tegemine on vajalik ka osalejate jaoks, et nad mõistaksid, mida, miks ja millal neilt oodatakse, kas osalemine on nende seisukohalt üldse oluline või nende võimaluste juures otstarbekas, ning oskaksid omakorda enda tegevusi vastavalt kavandada. Miinimumprogrammiks peab igal juhul olema kaasamise eesmärgi sõnastamine ja ajakava kirjapanek ning osalejatele mõlema teatavaks tegemine.

Ka plaanimist ennast saab teha kaasavalt. Soovitav ongi pidada juba selles etapis aru partnerite esindajatega: selgitada oma ülesannet ja neilt oodatavat panust, uurida nende ootuste, vajaduste, võimaluste ja ettepanekute kohta. Väga tähtis on ka kolleegide kaasamine, sest nii saab kindlustada, et oma organisatsioonis mõistetakse ja toetatakse kaasamist ja selle eesmärgi ühtmoodi. Kindlasti tuleb kaasamise käiguga ja selle jooksul tekkivate lahendustega hoida kursis neid inimesi – tippjuhte ja -ametnikke ning poliitikuid –, kes hiljem otsuse vastu võtavad.

Järgnevalt räägime peamiselt kaasamise teadlikust kavandamisest ja läbi viimisest. Võib aga juhtuda, et vajadus tegutseda tuleb n-ö väljastpoolt ning ametnik peab reageerima huvirühmade protestile või vabaihendus mõnele ootamatule avaliku võimu algatusele. Siis ei jää üle muud, kui oma tegevus tekkinud vajadustele kiiresti vastavaks kujundada.

NÄIDE

Eestis ja teistes Euroopa Liidu riikides oli 2012. aasta algul käsil võltsimisvastase kaubanduslepingu ehk ACTA ettevalmistamine, mille algatasid rahvusvahelised korporatsioonid oma varaliste õiguste kaitseks. Veebruaris organiseeris MTÜ Eesti Interneti Kogukond meeleavaldused Tallinnas ja Tartus, millega püüti peatada seda, et valitsus ACTA heaks kiidaks ja parlament ratifitseeriks.

Pärast proteste otsiti lahendusi nii valitsuses kui ka vabakonnas. Riigikogu komisjonid korraldasid arutelu, kus ACTAga seotud ohte analüüsis mitu valitsusvälist ekspert. Internetikogukond käis ka fraktsioonides selgitustööd tegemas. Arutelude käigus selgines mõte, et ACTA asemel on vaja autoriõiguste reformi. >>

>> Sama aasta sügisel osalesid internetikogukonna aktivistid avaliku teabe seaduse uuendamisel, mis käsitles ava-andmeid (*open data*), avaliku info kättesaadavust ja internetivabaduse rakendamist.

Juristide Liit ja Teenusmajanduse Koda tunnustasid avaliku teabe seadust kui 2012. aasta parimat õigusakti. Rohkemgi kui seaduse tulemust hinnati selle menetlemise avatust, huvigruppide kaasamist ja vajaduste arvestamist.

Eesmärgi seadmine

Selge ja realistliku eesmärgi püstitamine ja teadvustamine aitab ootusi ühtlustada ja kogu aja kindlalt rajal püsida, hoiab ära pettumusi ja võimaldab hiljem ka kaasamise edukust hinnata. Selleks peaks eesmärk olema ühtviisi arusaadav kõigile osalistele.

Pole sugugi haruldane, et osalejad tulevad kaasamisele erinevate eeldustega. Kui ametnik ootab huvirühmadelt tavaliselt nende hinnangut väljatöötatud lahenduse kohta, siis huvirühmade peamine soov võib olla saavutada mingite seniste tingimuste muutmine, nt reeglite leevendamine. Kui selliseid ootusi vastastikku ei teadvustata, on neile raske vastata ning pinged on kerged tekkima. Seepärast tulebki panustada aega eesmärgis ühisele arusaamisele jõudmisesse ja vastastikuste ootuste mõistmisesse. See loob heale koostööle aluse.

Kasamiskoolitusel haridus- ja teadusministeeriumis töi ametnik välja kogemuse ajast, mil arutati gümnaasiumi lõpukirjandi asendamist emakeele osaoskuste eksamiga. Ametnik kutsus emakeeleõpetajaid arutama, mida peaks tulevane eksam sisaldama; pedagoogid tahtsid selle asemel aga hoopis kaitsta kirjandi säilimist senisel kujul. Ebamugav tunne jäi mõlemale: õpetajatele tundus, et nendega ei taheta arvestada; ametnikule, et õpetajad ei soovi teha koostööd. Ei saa öelda, et ühel poolel oleks siin õigus ja teisel mitte. Küll aga on näha, kuidas osaliste ootused erinevad: kaasaja tahab arutada muudatuse detaile, samas kui osalejatele on veel see muudatus ise ebaselge või vastumeelne, ning ongi vale oodata kelleltki aktiivset panustamist asja, mida ta ei toeta. Kui kellegi toetus või vähemalt kaasamõtlemine on oluline, tuleb nad kaasata kohe arutelu alguses.

NÄIDE

Eesmärgi seadmisest saavad alguse järgmised valikud: keda on vaja kutsuda osalema, milliseid tegevusi plaanida ja meetodeid kasutada, kui palju aega ja ressursse see nõuab jne.

Oluline on eristada plaanitava muutuse eesmärki, kaasaja tööülesannet ja kaasamise eesmärki. Ettevalmistatava seadusemuudatuse eesmärk võib olla nt puuetega inimeste tööhõive suurendamine, ametniku tööülesanne sellekohase

eelnõu koostamine. Kumbki pole aga veel kaasamise eesmärk: eesmärki täitva seadusemuudatuse eelnõu saab kokku kirjutada ka kaasamiseta ning nagu enne nägime, on olukordi, kus kaasamine isegi ei ole soovitatav.

Kaasamine võetakse ette, et ülesandega paremini hakkama saada ning saavutada võimalikult hea tulemus. Sellel võivad olla näiteks järgmised eesmärgid:

- koguda infot olukorra, probleemide, vajaduste ja ootuste kohta;
- koguda uusi ideid senise olukorra parandamiseks;
- informeerida huvilisi plaanidest ja saavutada neile toetus;
- saada tagasisidet senistele tegevustele või plaanidele;
- saada teada osalejate eelistused erinevate lahendusvõimaluste puhul;
- langetada otsus koos osalejatega või delegeerida otsustamine neile;
- saavutada otsuse parem vastuvõtt ja rakendamine jne.

Kõik need on kaasamise lõpus üsna selgelt mõõdetavad eesmärgid (vt ka peatükk 12). Lisaks neile võib olla aga ka raskemini mõõdetavaid, ent mitte vähem olulisi eesmärgi, nt koostöösuhete tugevdamine, kodanikuaktiivsuse kasvatamine, vastastikune õppimine jne. Nendeni jõudmine nõuab tavaliselt pikemat aega ja nende tegelikku saavutamist on keerulisem üheselt hinnata. Teadvustada tasub aga ka selliseid sihte.

Kodanikuühiskonna arengukava koostamisel aastateks 2011–14 kogus siseministerium ettepanekuid viiest sihtgrupist: vabaühendused, ministeeriumid, Riigikogus esindatud erakonnad, kohalikud omavalitsused ja äriettevõtted. Arengukava koostamiseks moodustatud töörühma hilisema hinnangu kohaselt saadi uusi ideid vaatamata laiapõhjalisele kaasamisele siiski napilt. Samas oligi kaasamise eesmärgiks seatud eelkõige koostöösuhete ja usalduse arendamine, kuuluvustunde ja kaasvastutuse loomine, milleks arengukava koostamine andis hea võimaluse. Võib väita, et see eesmärk saavutati: osalejad hindasid oma tagasisides just töö käigus tekkinud suhteid ja vastutuse selginemist, samuti võimalust kaasa rääkida. Oluline on sel moel loodud suhteid hoida ja tugevdada ka arengukava (või mistahes muude otsuste) ühise elluviimise käigus.⁶

NÄIDE

Loetelu kaasamise võimalikest eesmärkidest võib tekitada tunde, et kõik need on toredad ja ihaldusväärased. Mingil määral saabki neid ka kombineerida, nt koguda ühe koosviibimise käigus nii infot olukorra kohta kui ka ideid selle parandamiseks, seejärel analüüsida ideede tugevaid ja nõrku külgi ning lõpuks selgitada välja eelistatuimad.

Siin peab aga arvestama osalejate suutlikkusega: selliste intensiivset mõtte-

6 Loe põhjalikumalt ülevaadet “Kodanikuühiskonna arengukava 2011–14” koostamisest Ernst & Young Baltics ASi aruandest “Kaasamisprotsesside nõustamine”, www.siseministerium.ee/public/EY_Kaasamine_lopparuanne_veebi_.pdf.

tööd nõudvate ülesannete plaanimine üheks koosviibimiseks võib tähendada, et viimastes punktides ei jaksata enam vajaliku energiaga panustada. Ka võib osalejatel olla vaja selgunud uut infot kolleegide ja sihtrühmadega jagada ning vahepeal nende arvamusi koguda. Kolmandaks võivad erinevad eesmärgid nõuda erinevaid meetodeid ja osalejaid. Seepärast on soovitatav jagada töö etappideks ning seada eesmärgid igale etapile.

Kui haridus- ja teadusministeerium töötas 2010-11 välja noorteühenduste rahastamise uut mudelit, sooviti sellega ühest küljest saavutada, et toetuste eraldamine oleks noorteühenduste jaoks nii läbi- paiste, üheselt arusaadav kui ka protseduuriliselt lihtne. Samas pidi see vastama ka riigi toetuse eesmärkidele: tagama noorteühingute stabiilse arengu, nende tegevuste muutumise mitmekesisemaks ja kvaliteetsemaks. Varem kasutatud mudel ei olnud neid ootusi täitnud – toetuse saajate ja selle suuruse määramisel oli keeruline hinnata taotleja töö sisulist kvaliteeti, toetuse mõju selle saajate tegevuse mahule ja kvaliteedile jäi ebaselgeks ning sellest tekkis probleeme aruandlusega.

Kaasamisega sooviti saavutada poolte ühtne arusaam noorteühenduste töö kvaliteedist ning leida konsensus rahastamise mudeli osas, samuti suurendada vastastikust mõistmist, usaldust ja koostööd ministeeriumi ja noorteühenduste vahel.

Töö oli jagatud kolme etappi:

- vajaduste ja ootuste väljaselgitamine, milleks toimusid kohtumised seni toetust saanud noorteühendustega;
- lahendusvariantide sõnastamine. Ministeerium pakkus kohtumistelt saadud sisen- diga arvestades välja võimalikud uue rahastamismudeli lahendused, neile koguti kirjalikku tagasisidet ning toimusid ka uued kohtumised ja arutelud, et jõuda ühiselt toetatud variandini;
- rahastamismudeli eelnõu väljatöötamine. Ministeerium koostas eelnõu mustandi ning kogus sellele täiendusi ja parandusi. Seejärel koostati eelnõu lõppversioon.⁷

Kaasamise kava koostamine

Kaasamise kava koostamine on tegevus, mis ei nõua palju vaeva, kuid võib tulemust suurel määral mõjutada. Sageli ei anna kaasamine tulemusi, sest osalejatel pole piisavalt aega sisukalt panustada. Võimalikult varakult teadaolev ajakava aitab seda ohtu vähendada. Mõistlik on silmas pidada järgmist.

- **Koosta kava etappide kaupa ning alusta lõpptähtajast.** Tavaliselt on teada, mis ajaks peab tulemuseni jõudma, sellest lähtudes saad plaanida aega igaks tegevuseks (vastavalt vajadusele nt küsitlused, kohtumised, üritused, kirjalikud konsultatsioonid jms).

7 Ibid.

- **Plaani aega varuga, sest asjadel on kalduvus võtta pigem rohkem, mitte vähem aega.** Arvesta sisse kindlasti ka aeg, mis sul endal kulub ettepanekute läbitöötamiseks, (vahe)kokkuvõtete tegemiseks, muudatuste kolleegidega kooskõlastamiseks ja partneritele tagasiside andmiseks.
- **Kui eeldada ajakavast kinnipidamist oma partneritelt, pead seda suutma teha ka ise.** Näiteks kui lubad materjalid saata üheks kuupäevaks, aga teed seda hiljem, võivad partneril olla käsil juba uued tööd ning sinu saadetuga tegelemiseks ei pruugi tal enam aega olla.

Kui palju aega osalemiseks anda, sõltub mõistagi küsimuse keerukusest ja partneri konkreetsest ülesandest. Kui kaasad partnerorganisatsiooni töötajaid kui eksperte ja huvitud nende isiklikust arvamusest, vajavad nad ilmselt vähem aega. Kui soovid, et esitatakse organisatsiooni seisukoht, tuleb partneril hakata seda läbi arutama oma juhtorgani või liikmeskonnaga ning see võib võtta kuu või kauemgi. Pikemaid tähtaegu tuleks anda kaasamise alguses. Töö käigus, kui osalejad on juba probleemi olemuse ja materjalidega tuttavad, saab piirduda lühemate tähtaegadega.

Avaliku konsultatsiooni puhul, kus oodatakse isiklikku arvamust võimalikult laialt huviliste ringilt, tuleb rohkem aega plaanida juba selleks, et info osalemisvõimalusest üldse inimesteni jõuaks.

Näitena kaasamise plaanist ja selle elluviimise järjepidevast kajastamisest võib välja tuua justiitsministeeriumi ehitusseaduse ja planeerimisseaduse koostamist aastatel 2012–13. Algul loodi eraldi ajaveeb, kus on kõikidele huvilistele ära toodud kaasamise põhimõtted ja ajakava. Samuti on veebis esitatud protsessi jooksul välja töötatud materjalid ning koosolekute memod. Nii on võimalik otsuse tegemise teekonda, koostamise käigus esitatud seisukohti ning seaduses tehtud muudatusi jälgida kõikidel huvilistel.⁸

Aastatel 2013–14 koostas Siseministeerium “Kodanikuühiskonna arengukava 2015+”. Et arengukava koostamiseks oli plaanitud poolteist aastat ning selle juures kaasa rääkima sadu organisatsioone ja inimesi, oli oluline, et kõik saaksid ühtmoodi aru, mida ja millal tehakse. Esialgne kaasamise ajakava nägi välja selline⁹:

oktoober 2013	arutelud valdkonna probleemidest
detsember 2013	arutelude tulemusena sõnastatud esialgse probleemikirjelduse avaldamine ministeeriumi kodulehel ja www.osale.ee , arvamuste kogumine
veebruar 2014	ekspertide ja huvigruppide töörühmad ning maakondlikud arutelupäevad probleemide ja lahendusideede kogumiseks

8 ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/?page_id=313

9 www.siseministeerium.ee/public/Uue_kodanikuuhiskonna_arengukava_koostamine.pdf

märts-aprill 2014	probleemide ja esialgsete lahenduste avalik konsultatsioon, arengukava tutvustamine
aprill-mai 2014	kohtumised partnerite ja arengukava elluvijatega koostöökohtade kindlaks tegemiseks
18. august - 2. september 2014	arengukava esimese versiooni avalik konsultatsioon
aprill-mai 2014	kohtumised partnerite ja arengukava elluvijatega koostöökohtade kindlaks tegemiseks
september 2014	ekspertide ja huvigruppide töörühmad lahenduste väljapakkumiseks
september-oktoober 2014	kohtumised partnerite ja arengukava elluvijatega ülesannete jagamiseks
3.-21. november 2014	arengukava lõpliku versiooni avalik konsultatsioon
detsember 2014	arengukava esitamine valitsusele

Mida teha siis, kui aega ikkagi napib? Kaasamisega tuleks arvestada juba tööplaan tehes. Siiski tuleb elus ette ka plaaniväliseid ülesandeid, mis samuti kaasamist vajavad. Esimese asjana tasub ka sel puhul uurida võimalusi tähtaegu pikendada, sest kiirustamine otsuste ettevalmistamise etapis võib tähendada vajadust tööd hiljem ümber tegema hakata. See võib kokkuvõttes kujuneda ajamahukamaks. Kui ajapikendus pole võimalik, tuleks kaasamise kavasse plaanida lihtsalt vähem tegevusi: ainult need kõige vajalikumad, mida tõesti jõutakse ära teha. Ning kui aega pole ka selleks, on mõistlikum kaasamisest loobuda ja piirduda lihtsalt huvirühmade teavitamisega, olles samas valmis nende õigustatud pahameeleks.

Ressursside plaanimine

Kaasamise kogukulutusi asutuse jaoks on üsna keeruline täpselt arvutada, sest kaasamine on seotud mitme töövaldkonnaga, nt strateegilise planeerimise, õigusloome, teavitusega jms. See on tavaliselt osa mingist laiemast tööülesandest, nt arengukava või planeeringu koostamisest. Kaasamise tegevused ja eelarve arvestatakse selle ülesande täitmiseks vajalike ressursside hulka.

Et koostada eelarvet konkreetse kaasamisjuhu tarvis, tuleb läbi mõelda eesmärgi saavutamiseks vajalikud tegevused ja nendega seotud kulud. Kindlasti ei seisne kaasamise eelarve koostamine vaid koosolekute kohvipauside kulu

arvestamises, vaid hinnata tuleb ka kaasamise ettevalmistamise ja korraldamisega seotud tööaega ning kaaluda eri meetodite maksumust.

Otsustada tuleb, mida saab teha oma jõududega ning mis tuleb teenusena sisse osta, nt töötoa või arutelu läbiviimine. Eestis on ka näiteid, kus kogu kaasamise läbiviimine ostetakse sisse (nt Kodanikuühiskonna Sihtkapitali kontseptsiooni koostamine 2007. aastal, mille siseministeerium tellis EMSLilt). See on otstarbekas, kui endal inimesi või oskusi napib, ka võivad osalejad sellise koordineerijaga olla avatumad kui ametnikuga suheldes. Ent ka kaasamisteenust sisse ostes oleks lõppvastutajal otstarbekas kohtumistel ja üritustel viibida, et saada parem ülevaade osalejate ootustest ja arvamustest kui vaid kokkuvõtet lugedes.

Välja saab arvutada ka konkreetsete kaasamismeetodite kulud – kas on vaja tellida uuringuid, teha küsitlusi, valmistada trükiseid või veebikeskkond vms. Ürituste läbiviimise kuludeks on veel ruumi rent (nende korraldamine väljaspool ministeeriumi võib taas tagada aktiivsema osavõtu ja parema sisen-di), toitlustus, osalejate transport, pikemate ürituste puhul ka majutus jms.

Oluline küsimus on, kuidas kompenseerida osalejate töö. Juhul kui neilt soovitakse põhjalikku panust, nt osalemist dokumentide ettevalmistamises, tuleks see tasustada. Pikaajalisemate, püsivalt poliitika kujundamises osalevate partnerite puhul on seda loogiline teha tegevustoetusena vastavalt 2013. aastal siseministeeriumis valminud vabaühenduste rahastamise juhendmaterjalile¹⁰. Ühekordsete partnerite puhul saab määrata konkreetse tasu, mis põhineb panustatud ajal või konkreetsetel töötulemustel.

Avalikus konsultatsioonis osalejate panus on arvamuse esitamine. Seda rahaliselt ei kompenseerita. Erandiks võivad olla meetodid, kus juhuvalimiga leitud inimestel tuleb end osalemiseks töölt vabaks võtta.

Võimalik on arvutada ka kaasamise tulu. Enamasti avaldub see siiski kaasamise järel vastu võetud otsuse rakendumise positiivse mõjuna (nt vähenenud töötus, paranenud maksulaekumised vms) ning konkreetset kaasamisega saadud panust on siin keeruline üheselt tuvastada. Sõltuvalt olukorrast võivad tuludeks (õigemini ärahoitud kuludeks) olla aga ka osalejate vabatahtlik töö, paranenud koostöö tulemusena vähenenud kaebuste hulk vms¹¹.

Millele veel plaanimisel tähelepanu pöörata?

Lisaks eesmärgi püstitamisele, kaasamise kava tegemisele ja eelarve koostamisele peaks plaanimise etapis saama vastatud järgmised küsimused.

- **Tööjaotus ja vastutajad:** kes vastutab organisatsioonis kaasamise tervik-

10 www.siseministeerium.ee/public/juhendmaterjal13032013.pdf.

11 Huvilised saavad selle kohta lähemalt lugeda käsiraamatust “Making the case for public engagement. How to demonstrate the value of consumer input”; www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/07/Making-the-Case-for-Public-Engagement.pdf.

liku läbiviimise, kes konkreetsete tööloikude ja tegevuste eest? Kelle poole saavad huvilised vajadusel küsimustega pöörduda?

- **Osalejad:** kelle osalemine on vajalik, millised on meie ootused neile? Alustades kõigi võimalike osalejate selgitamisest, tuleb teha valik, keda mil viisil kaasatakse: kellega konsulteeritakse (kirjalikult, suuliselt), keda kaasatakse tööühma, arutellu, ekspertrühma vms, kellelt tellitakse mõni töö (nt taustauuring, tööühma juhtimine vms). Selline läbimõtlemine ja eri sihtrühmade eri viisil kaasamine loob eelduse tulemuslikumaks kaasamiseks ja mõttekamaks osalemiseks. Seda teemat käsitletakse täpsemalt peatükkides 6 (“Keda kaasata?”) ja 7 (“Kaasamine vabaihendustes”).
- **Kontekst:** mis on toimunud enne või toimub paralleelselt meil käimasolevaga, mis võib selle edukusele mõju avaldada? Kui see mõju on negatiivne, siis mida me saame ette võtta, et riske hallata?
- **Meetodid:** millised kaasamise meetodid aitavad kõige paremini seatud eesmärgi saavutada? Selle kohta loe lähemalt peatükkidest 8 (“Kaasamise meetodid”) ja 10 (“E-kaasamine”).
- **Kommunikatsioon:** milliste sõnumitega ja milliste kanalite kaudu me võimalike osalejateni jõuame ja kuidas nendega järjepidevalt suhtleme? Selle kohta loe lähemalt peatükist 9 (“Kuidas suhelda ja infot jagada”).
- **Kuidas, kes ja millal otsustab?** Kuidas anname osalejatele selle kohta infot? Selle kohta loe lähemalt peatükist 11 (“Kuidas jõuda otsuseni”).
- **Hindamine:** kuidas me lõpus oma tulemuslikkust hindame? Selle kohta loe lähemalt peatükist 12 (“Kaasamise käigu ja tulemuste hindamine”).

Miks hästi plaanitud kaasamine rappa võib minna?

Mõnigi kord võivad kaasajal olla head kavatsused, ent tulemused jäävad ometi napiks: tagasisidet ei tule või tuleb liiga hilja, see pole asjakohane või on nii ebamäärane, et sellega ei saa midagi peale hakata. Järgnevalt mõned võimalikud põhjused osalejate vaatenurgast, mis sisukat panustamist pärsivad.

- **Ebamääraselt püstitatud eesmärk: mida kaasatavalt täpselt oodatakse?** Ametnikud kasutavad tihti konsulteerimist – eelnõu kavand saadetakse paljudele huvirühmadele ettepanekuga seda kommenteerida, kuid see ülesanne võib osalejate jaoks olla liiga üldine. Huvi äratamiseks tuleb kaaskirjas

täpsustada, miks pööratakse just selle organisatsiooni või inimese poole, ja püstitada konkreetsed küsimused, millele oodatakse vastust. Samuti tuleb ära märkida, kas soovitakse vastaja eksperdiarvamust või liikmete/sihtgruppide arvamuste koondamist.

- **Saadetavad materjalid (nii eelnõu kui ka seletuskiri) on sageli pikad ja keerulised ning mõjuvad huvirühmadele liiga ametlike ja “juriidilistena”.** Seda aitab ületada lühike mitteametlik kokkuvõte, kus selgitatakse, miks see teema on oluline, mida eelnõuga saavutada tahetakse ja mis on selle võimalikud mõjud. Meeles maksab pidada, et vabaihendused on üldjuhul tugevamad praktikas kui teoorias. Paremini suudavad nad anda infot olemasoleva olukorra kohta kui kommenteerida kellegi teise koostatud eelnõu. Seepärast kasuta huvirühmade sisendit rohkem töö algfaasis (tee küsitlusi probleemide ja vajaduste kohta, korralda kohtumisi, et arutada lahendusalternatiive), siis suudavad nad hiljem paremini kaasa rääkida ka valminud eelnõu küsimustes.
- **Ajastus.** Osalemiseks tuleb anda piisavalt aega, eriti kui eeldada, et vabaihendus hakkab koguma oma liikmete või sihtgruppide arvamusi, mida on väga raske teha vähem kui kuuga. Erinevalt ministeeriumidest ei ole vabaihendustes tavaliselt määratud inimest, kes saaks ootamatult postkasti potsatanud eelnõuga kohe tööle hakata. Kui tead, et tähtajaga on kiire, aitab aega plaanida eelteate saatmine mõned nädalad ette (aga jälgi, et sa ise peaksid siis lubatust kinni). Pea meeles, et suvel ja aastavahetusel puhkavad ka vabaihendused!
- **Osalemisvõimalusi võib piirata ühenduste rahastamissüsteem** – kui vabaihendus saab raha projektide läbiviimiseks, kuluvad sellele ka tema aeg ja energia ning eelnõude kommenteerimiseks ei pruugi kumbagi jätkuda. Avaliku võimu esindajad saavad läbi arutada oma maja põhimõtted ühenduste rahastamiseks: kas omalt poolt on tehtud parim, et partneritel oleks jõudu eelnõudega tegelda? Lahenduseks võivad olla nt tegevustoetuste lepingud põhipartneritega või ka projektitoetuste puhul kindel protsent toetussummast, mida partner saab kasutada oma eestkoste- või arendustegevusteks. Kindlasti on oluline, et rahaga ei tohi kaasneda nõudeid ettepanekute sisule.
- **Osalusindu vähendavad eelnevad halvad kogemused**, eriti kui vabaihendus ei ole saanud oma varasematele ettepanekutele tagasisidet. Olnut muuta ei saa, aga jälgi, et sa ise ei teeks oma käitumisega olukorda raskemaks järgmiste kaasajate jaoks. Kui juba teed otsuse kujundamisel partneritega koostööd, siis pühenda nende arvamustele aega ja tähelepanu.

Kokkuvõtteks

- **Mida paremini on hinnatud otsusega kaasnevad mõjud**, seda selgemaks saab, milliseid huvirühmi tuleb kaasata ning kui palju aega kaasamiseks kulub.
- **Parem kuluta plaanimisele rohkem aega** – see aitab nii kaasajal kui osalejatel ette kujutada kaasamise kulgu ja oma rolli.
- **Kaasamise eesmärgist sõltuvad kõik ülejäänud valikud**, nagu osalejate ring ja meetodid. Sõnasta eesmärk selgelt ning ole valmis seda põhjendama.
- **Kaasamise edukaks läbiviimiseks on vajalik põhjalik eeltöö**, et anda kaasatutele piisav taustinfo ning sõnastada täpsed ootused nendelt soovitava panuse suhtes.
- **Kaasamise ajakava tasub teha ja avaldada** isegi siis, kui võib arvata, et seda tuleb pika perioodi vältel muuta.
- **Varu piisavalt aega nii arvamuste esitamiseks kui ka tagasisideks**. Kui aega tõesti pole või on muid takistusi, piirdu informeerimisega, aga ole valmis huviliste põhjendatud pahameeleks, et neile ei antud võimalust osaleda.
- **Kaasamine ei tähenda huvirühmade läbivedamist bürookraatlikust protsessist!** Su partneritel ei ole kohustust eelnõusid analüüsida ning oma vaatenurki ja ettepanekuid esitada – neil on osalemiseks teistsugune motivatsioon (oma liikmete esindamine, teemaga seotud probleemide lahendamine, ebasoodsa mõju ärahoidmine jne).

6. Keda kaasata?

Kaasamise edukus sõltub suuresti sellest, kuidas õnnestub üles leida ning kaasa rääkima saada kõige õigemad inimesed ja organisatsioonid, kes osalema peaksid ja kes seda soovivad. Selles peatükis anname soovitusi, kuidas määratleda partnereid, keda osalema kutsuda.

Kaasamine ei tähenda, et kõigil inimestel peaks kõikides küsimustes olema arvamus, mida avaldada. Küll aga on oluline, et kaasa räägiksid need, keda tehtav otsus puudutab, kellel on asjakohaseid teadmisi, kogemusi või infot ning kelle toetusest või vastuseisust sõltub otsuse tegemise ja elluviimise edukus. Mõne teema puhul võib see tähendada paari-kolme, mõne puhul tuhande inimese kaasamist, kes võivad, aga ei pruugi olla koondunud oma huve esindavatesse organisatsioonidesse.

Küsimus, kes on parajasti olulised osalejad, tuleb seega läbi mõelda iga kaasamisjuhu alguses eraldi. Unustada ei tohi ka gruppe, kellest ettevalmistatav otsus otsesõnu ei räägi, keda aga mõjutab mõni selle osa.

NÄIDE

On üsna lihtne jõuda arusaamisele noorte kaasamise vajalikkusest, kui teema puudutab koolielu või noorsootööd. Liiasi on nende küsimustega tegelevatel ametnikel tavaliselt nagunii noorteorganisatsioonidega tihedad kontaktid. Ent noortele kui sihtrühmale võivad olla olulised ka sellised eelnõud, mille pealkirjas ei sisaldu sõna "noor". Näiteks kui eelnõu puudutab ühistranspordi teemat, on noored sageli ühistranspordi kasutajad oma spetsiifiliste vajadustega – sõidusoodustused mõjutavad otseselt nende rahakotti, neil võivad olla eelistused sõidugraafiku suhtes jne. Seega on oluline nende kaasamine ka sellistes küsimustes. See eeldab avatud mõtlemist ja koostööd partneritega, et mõjutatud sihtrühmad tuvastada ja nendega kontakt saavutada.

Tavaliselt pole võimalik kohe algul koostada ammendavat nimekirja kõigist mõjutatavatest, seepärast tuleb kaasamise käigus olla avatud ja anda huvilistele võimalus kaasa rääkida otsuse kujundamise eri etappides. Siiski tasub pingutada, et võimalikult suur osa huvitatutest oleks kaasas algusest peale. See aitab ära hoida lisatööd, et hiljem juurdetulnuid seni tehtuga kurssi viia või juba otsustatud küsimusi info lisandudes uuesti avada, aga ka vältida pingeid, mis võivad tekkida, kui mõni osaleda soovija tunneb, et teda on üritatud kõrvale jätta.

Avaliku ideekorje või konsultatsioonide puhul antakse kaasaráakimisvõi-

malus kõigile huvilistele. See võib kaasaja tööd mõnevõrra lihtsustada, sest teave algavast arutelust võib jõuda ka nendeni, kelle osalemissoovi kaasaja ei pruugi teada. Meeles peab aga pidama, et paljalt küsimuse või eelnõu postitamine veebilehele ei tee kaasamist veel sisuliselt avalikuks, sest suure tõenäosusega ei oska võimalikud huvilised sinna õigel ajal vaadata. Seega peab siin kaasnema korralik teavitust ning selleks tuleb tööplaani arvestada lisa-aega. Ka sel juhul maksab läbi mõelda inimesed ja organisatsioonid, kelle osalemine on kindlasti vajalik, ning nende poole lisaks avalikule teavitusele veel otse pöörduda.

Eksperdi-, huvirühmade ja avalik arvamus

Osalejate pakutavat sisendit otsustamisse võib jagada kolme rühma.

Sisend	Pakkujad	Panus protsessi
Eksperdiarvamus	Valdkonna uurijad ja kogunud praktikud	Erialateadmised ja -kogemused nii Eestist kui ka mujalt maailmast
Huvirühmade arvamus	Teemaga tegelevad (huvikaitse)organisatsioonid ja -võrgustikud	Plaanitavast otsusest mõjutatud ühiskonnagruppide kogemused, ootused ja eelistused
Avalik arvamus	Üksikisikutest ühiskonnaliikmed	Ühiskonnas laiemalt esinevad ideed, ootused ja eelistused

Ükski neist kolmest ei asenda teisi, vaid pakub erinevat laadi teavet. Kui ekspertide ja huvirühmade arvamuslega kursis olemine on vajalik ilmselt iga otsuse tegemise eel, siis laiemal avalikkuse kaasamine on eelkõige oluline küsimustes, mis puudutavad väga suurt osa ühiskonnast, nt kõiki maksumaksjaid, valijaid, mõne avaliku teenuse kasutajaid vms. Ka on ühisloome kogemused näidanud, et mõnelgi juhul võivad värskemad ja toimivamad lahendused probleemidele tulla väljastpoolt teemaga vahetult tegelejate ringi, inimestelt, kes oskavad neile vaadata mõne teise eriala kogemuste ja teadmistega.

Veebikeskkonda InnoCentive (www.innocentive.com) postitavad ettevõtted oma tööks vajalikke keerulisi ülesandeid tehnoloogia, keemia, matemaatika ja teiste teaduste vallast, premeerides parima lahenduse pakkujat. 12 aasta jooksul pea 300 000-pealiseks kasvanud kogukond on lahendused leidnud umbes 85%-l juhtudest, seejuures tuleb parim lahendus sageli mõne teise eriala inimeselt, kelle poole hankija traditsioonilise lähenemise puhul ei oskaks pöördudagi.

NÄIDE

Samuti on avaliku arvamuse ja ootuste teadmine vajalik laia huvi äratavate ja vastuolulisemate teemade puhul, kus see võib oluliselt mõjutada otsuse rakendamist. Sageli on inimestel tugevaid seisukohti ning soovi neid kuuldavaks teha ka küsimustes, mis neid otseselt ei puuduta, nt samasooliste paaridele abiellumisõiguse andmise küsimuses tahavad kaasa rääkida paljud, kes ise samast soost partneriga abielluda ei kavatse. See ei tähenda, et ühiskonnas enamiku silmis ebapopulaarseid otsuseid ei tohiks teha, küll aga võimaldab avaliku arvamuse tundmine plaanida otsuse rakendamisega seotud riskide haldamist, selgitustööd jne.

Meeles peab pidama, et avaliku konsultatsiooni tulemusi ei saa võrdsustada avaliku arvamusega. Neis lööb kaasa osa aktiivsemaid, sellest küsimusest enam huvitatud inimesi, kes olid osalemisvõimalusest teadlikud, kuid sellest ei saa teha järeldusi nende seisukohtade toetuse kohta ühiskonnas laiemalt. Kui viimase selgitamine on vajalik, saab seda teha vastava meetodikaga läbiviidud küsitluste või aruteluformaatidega.

NÄIDE

Eesti kohta kindlasti suur hulk, 2055 inimest esitas ja hindas ettepanekuid viiel valimiste, erakondade ja rahva osalusega seotud teemal 2013. aasta Rahvakogu veebilehel. Vaadates aga nende soolist ja vanuselist jaotumist, võis näha, et domineerisid mehed (74%, samas kui täisealises elanikkonnas on mehi 45%) ja keskealised, 36–55aastased inimesed (44%, kogu täisealises elanikkonnas 34%). Eriti vähe, ainult 3% oli osalenute seas 56aastaseid ja vanemaid naisi. Ideekorje puhul polnud see ka probleem – pole põhjust arvata, et esitatud umbes 5000 idee seast seetõttu midagi olulist puudu jäi. Et aga kaasajate sooviks oli välja selgitada ka toetus olulisematele ettepanekutele ühiskonnas tervikuna, lõpetas Rahvakogu arutelupäev, mille osalejad leidis TNS Emor juhuvalimiga nagu avaliku arvamuse küsitlustesse. Viimastest eristas arutelupäeva see, et enne oma seisukoha väljaütlemist lugesid osalejad ekspertide koostatud taustinfot ning arutasid poolt- ja vastuargumente 8–10-liikmelistes laudkondades – seega võib tulemusi käsitleda kui informeeritud avalikku arvamust. Õppetunniks korraldajatele oli, et seda sorti ürituse puhul tuleb valim koostada varuga – tulla lubanud 550 inimesest tuli kohale 314, alaesindatuks jäid 18–35aastased ja vastavalt üleesindatuks 56aastased ja vanemad. Samas soo ja elukoha järgi jagunesid osalejad samamoodi nagu ühiskonnas tervikuna.

Eesti vabakond

Eesti vabakond¹² areneb kiiresti ning on aina mitmekesisem. Teades eesmärki, mida kaasamisega soovitakse saavutada, saab mõelda, mis laadi organisatsioonid võiksid seda pakkuda (hoides samas osalemisvõimaluse avatud ka teiste soovijatele). Tavaliselt jagatakse vabaihendusi järgmiselt.

12 “Vabakond” tuli eesti keelde presidendi 2010. aasta sõnavõistluse tulemusena, tähistades mitteilundus- ehk kolmanda sektori kodanikualgatuslikku osa. Vabakonna moodustavad vaba- ehk kodanikuühendused, liikumised, võrgustikud, seltsid jms grupid ning aktivistid.

- **Liikmeskonna alusel: katus- ja liikmesorganisatsioonid.** Katusorganisatsioonide liikmeteks on teised organisatsioonid (nt vabaühenduste liit EMSL, Eesti Keskkonnaühenduste Koda jt), liikmesorganisatsioonidel üksikisikud (nt Eesti Lihashaigete Selts, Vanurite Eneseabi- ja Nõustamisühing jt). Leidub ka selliseid, mille liikmeskonnas on mõlemaid (nt Eesti Muinsuskaitse Selts, Eesti Skautide Ühing jt). Sihtasutustel (nt Noored Kooli, poliitikauuringute keskus Praxis jt) pole üldse liikmeid.
- **Ulatuse alusel: üleriigilised ja piirkondlikud, kitsama või laiemategevusvaldkonnaga.** Piirkond võib siin tähendada nii maakonda, linna, valda, küla kui ka asumit ning leidub ka mitme valla või maakonna ühinguid (nt kolme maakonna 11 valla organisatsioon koondav Rohelise Jõemaa Koostöökoogu). Kui küla- või asumiseltsid tegelevad laia ringi kohalikele inimestele oluliste küsimustega, siis valdkondlikud organisatsioonid keskenduvad kindlale teemale, mis võib olla laiem (nt Eestimaa Looduse Fond) või kitsam (nt Eesti Ornitoloogiaühing).
- **Eesmärgi alusel: avalikes ja erahuvides tegutsejad.** Üldiselt loetakse vabaühendust avalikes huvides tegutsevaks, kui ta tööst saavad kasu ka need, kes tema liikmeskonda ei kuulu, või kui ta tegutseb küll ainult oma liikmete huvides, ent need liikmed on mingil põhjusel ühiskonnas nõrgemas positsioonis (nt puudega inimesed). Selget piiri avalike ja erahuvide vahele on aga raske tõmmata ning sõnaosavamad suudavad peagu iga tegevuse juures näidata, kuidas sellest tõuseb ka mingi laiem hüve. Liiasi ei tähenda ainult oma liikmete või rahastajate huvides tegutsemine, et sellistel gruppidel poleks õigust avalikes aruteludes osaleda; küll aga ei saa heaks kiita, kui ühendus seda varjab.
- **Tegevusviisi alusel: huvikaitse ja teenuste pakkujad.** Kõige üldisemalt tähendab teenuste osutamine vahetult oma jõududega mingi probleemi lahendamist (mis teeb nad sageli väga headeks asjatundjateks oma sihtrühma olukorra, probleemide ja ootuste alal); huvikaitse ehk eestkoste aga kellegi teise, nt avaliku võimu, äriettevõtete või avalikkuse mõjutamist midagi teema. Nagu avalike ja erahuvide puhul, tuleb aga siingi meele pidada, et sageli on ühes organisatsioonis esindatud mõlemad tegevusviisid.

Huvitavamaks, aga ka keerulisemaks muudab pildi, et registreeritud MTÜde ja sihtasutuste kõrval tegutseb järjest rohkem mitteformaalseid võrgustikke: inimeste või organisatsioonide kooslusi, kes töötavad mõne eesmärgi nimel eraldi organisatsiooni asutamata. Sellised võrgustikud võivad tegutseda virtuaalselt, nt listi või Facebooki grupina, või ka reaalselt koos käies. Nad võivad olla tekkinud konkreetse küsimuse lahendamiseks või töötada pikemat aega

erinevate teemadega. Näiteks Pühajärve kogukond Valgamaal seisis aastatel 2010–12 kohaliku kooli säilimise eest ning kujunes hiljem ka valimisliiduks, kes osales edukalt 2013. aasta kohalikel valimistel. Võrgustikena toimivad ka nt “Teeme ära!” talgupäev ja Arvamusfestival.

Võrreldes registreeritud organisatsioonidega ei ole võrgustikel tavaliselt fikseeritud liikmeskonda ega põhikirju, mis sätestaksid struktuuri, esindusõigusi ning tööjaotust ja -korraldust – seda asendavad väljakujunenud, sageli kirjutamata kokkulepped. Valitud või määratud juhtide asemel on võrgustike eestvedajateks aktiivsemad liikmed, kes võivad pealegi töö erinevates etappides sujuvalt vahetuda. Traditsiooniliste organisatsioonidega harjunud kaasaja jaoks võib see muuta võrgustikega suhtlemise raskemaks, kuid siiski on tegu kaasamisel oluliste partneritega, kes võivad konkreetsest teemast olla enamgi huvitatud kui mõni sama valdkonna organisatsioon, kes tegeleb paljude eri teemadega. Parim soovitus on säilitada avatud meel ning kui partnerite toimimises jääb miski arusaamatuks, siis selle kohta neilt küsida¹³.

Kuidas partnereid üles leida?

Kuna Eestis puudub veel kasutatav ja adekvaatne vabaihenduste register, ei ole kusagilt võimalik saada ammendavat ülevaadet kõigist mingis valdkonnas tegutsevatest organisatsioonidest. Nõu ja abi kontaktide leidmisel ja info levitamisel tasub küsida oma senistelt partneritelt, vald- ja piirkondlikelt katusorganisatsioonidelt ning maakondlike arenduskeskuste vabaihenduste konsultantidelt.

Mõistlik on käivitada valdkondlik meililist, kuhu teemast huvitatud inimesed ja organisatsioonid registreeruda saaksid, ning levitada infot selle kohta igal võimalusel. Enamikus ministereiumides on tehtud ülevaade huvirühmade esindajatest, kes valdkonnas tegutsevad ning on mingil teemal huvi üles näidanud, nt on nad osalenud ministereiumi korraldatud üritustel, suhelnud ametnikega, kuulunud töögruppidesse ja komisjonidesse. Samas tuleb meeles pidada, et partnerite leidmine ja hoidmine on eelkõige ametniku ülesanne. Seega tuleb jätkuvalt tunda huvi uute kontaktide vastu, jälgida meediat, külastada erialaseid üritusi, sh vabaihenduste korraldatuid, ning täiendada partnerite nimekirja pidevalt.

Kaasaja ülesanne on mõelda ka vähemustele või tõrjutud ühiskonnagrupidetele, kes ise pole aktiivsed või suutelisedki enda eest seisma ega moodusta kunagi esindusorganisatsioone, nt kui tehtav otsus puudutab pagulasi, narkomaane, perevägivalla või inimkaubanduse ohvreid vms. Ministereiumil või kohalikul omavalitsusel võib olla keeruline nendeni jõuda, lahenduseks on aga

13 Võrgustikest ning nende erinevusest võrreldes traditsiooniliste organisatsioonidega saab lugeda Ori Brafmani ja Rod A. Beckstromi raamatust “The Starfish and the Spider. The Unstoppable Power of Leaderless Organizations” (Portfolio, 2006, vt ka www.starfishandspider.com).

kaasata vabauhendusi või teisi teenusepakkujaid, kes sihtrühmaga töötavad.

Kuidas asjalikku partnerit ära tunda?

Vabas ühiskonnas pole sugugi haruldane, et samas valdkonnas ja kõrvaltvaataja jaoks sarnaste sihtidega tegutseb mitu organisatsiooni, nt Eesti Loomakaitse Selts ja Eesti Loomakaitse Liit, Lääne-Virumaa Pensionäride Ühendus ja Lääne-Virumaa Pensionäride Liit jne. Põhjused võivad olla ajaloolised või seisneda isikutevahelistes vastuoludes, ent midagi imelikku pole ka selles, kui ühe huvirühma sees leidub põhimõtteliselt erinevaid seisukohti. Õigus endale olulistest küsimustest kaasa rääkida ja oma huvide eest seista on igal inimesel ja organisatsioonil, ent kaasajal on mõistlik teada, kellega partneri näol tegu.

Üsna hea pildi partneri tõsiseltvõetavusest annavad vastused neljale küsimusele.

- Keda ja kuidas ta esindab?
- Millel põhineb tema pädevus?
- Mis on ta senised saavutused?
- Milline on ta maine partnerite ja sihtgruppide seas?

Liikmete arv, mida vabauhenduse puhul sageli esimesena vaadatakse, võib, aga ei pruugi olla oluline näitaja – suur liikmete arv ei tähenda ilmtingimata, et kõigi nendega ka tegelikult suheldakse; väike liikmete arv jällegi ei tähenda, et tal ei võiks olla suur ja aktiivselt osalev võrgustik väljaspool liikmeskonda. Kaasarääkimise pädevus ei pruugi sugugi põhineda kellegi teise arvamuste koondamisel, vaid erialastel teadmistel ja kogemustel.

Kust infot saada, kui sa partnerit veel ei tunne? Esiteks peab ta ise olema suuteline neile küsimustele vastama. Mõne tunniga on võimalik potentsiaalselt koostööpartnerist ülevaade saada, kui tutvuda tema strateegiadokumentide ja aastaaruannetega (kui ta ei ole neid oma kodulehel avaldanud, on see juba märk vähesest läbipaistvusest, vähemalt suuremate organisatsioonide puhul), helistada tema rahastajatele, lähematele koostööpartneritele ja mõnele sihtgruppi esindajale – pidades muidugi meeles, et üks-kaks rahulolematut ei pruugi veel tähendada, et organisatsioon oma tööd halvasti teeks¹⁴.

Loomulikult pole mõistlik sellist uurimistööd ette võtta iga küsimuse ja iga organisatsiooni puhul, küll aga siis, kui oled ise kimbatuses, kellega su partneri puhul tegu on. Kindlasti tuleb seda teha siis, kui jutt käib rahalisest koostöösuhtest, nt tegevustoetuse andmisest, et organisatsioon saaks kaasamises paremini osaleda.

14 Vabauhenduste legitiimsusest, vastutavusest ja läbipaistvusest saab lähemalt lugeda käsi-raamatust "Hea huvikaitse. Kuidas kaasata liitlasi ja mõjutada otsuseid?" lk 10-14 (EMSL 2011, saadaval www.ngo.ee/trykised).

Vigu partneri valikul

- **Piirdumine ekspertidelt arvamuse küsimisega.** Kuigi on ilmne, et akadeemiliselt tunnustatud või ühiskonna arvamuslimidrite seisukohad aitavad kaasa otsuse kvaliteedile, pole see piisav. Et olla enne otsustamist võimalikult hästi informeeritud ja saavutada parem vastuvõtt kogu ühiskonnas, tuleb koguda erinevaid seisukohti ja selgitada otsuse eesmäärke avalikkusele.
- **Piirdumine harjumuspäraste partneritega.** Mugav ja turvaline on kaasata neid, keda ikka on kaasatud. Samas ei pruugi nad olla konkreetses küsimuses parimad asjatundjad või teemast üldse huvitatudki ning kõrvale võivad jääda need, kellele just see otsus oluline on.
- **Piirdumine katusorganisatsioonide kaasamisega.** Neid on kõige lihtsam leida ja üldjuhul suudavad nad pakkuda korralikku sisendit. Samas ei saa eeldada, et katusorganisatsioon esindab kõiki olulisi arvamusi. Hoopis vajalikumat infot võib olla nt selles valdkonnas teenuseid osutavatel vabauhendustel, selle teenuse tarbijatel vms. Töörühmade suurust ei saa mõistagi lõputult kasvatada, kuid kindlasti ei tohi ühelegi organisatsioonile teha takistust infoga kursis olla ja oma arvamust avaldada ettekäändel, et nende valdkonnast on kaasatud juba keegi teine.
- **Lähtumine hästi kõlavast nimest.** Fakt, et organisatsioon väidab end kedagi esindavat ja on end selle järgi nimetanud, ei ütle veel midagi selle kohta, kui aktiivselt ta tegutseb või kas tal ka tegelikult oma sihtrühmas toetust on. Õigus ettepanekuid esitada on igalhel, ent kui kaasaja oma valdkonna organisatsioone ei tunne, võivad selliste tõttu mõned asjatundlikumad partnerid kaasamata jääda.
- **Kriitikute vältimine.** Jättes kõrvale need, kelle arvamus meile meeldida ei pruugi, võib töö algetapis ehk kiiremini minna, kuid nii võid ilma jääda võimalikust olulisest informatsioonist. Teiseks võib kindel olla, et kriitikud leiavad sel juhul nagunii tee meediasse või poliitikuteni, mis võib tähendada, et sa pead hiljem oma tööga otsast alustama, kuna emotsioonid teevad konstruktiivse arutelu võimatuks.

Kokkuvõtteks

- **Rohkem avarat mõtlemist partnerite valikul** – ära piirdu pelgalt esimesena pähe tulnud partneritega, vaid veendu, et jõuad kõigi oluliste poolteni.
- **Alustuseks tee kindlaks teemaga seotud huvirühmad ja need, kes on seotud otsuse rakendamisega**, nt riigi- ja kohalike omavalitsuste asutused ning nende liidud, eelnõu valdkonnas tegutsevad vabaühendused ja äriettevõtted ning nende liidud, valdkonda tundvad teadus- ja haridusasutused, uurimiskeskused, eksperdid. Küsi neilt nõu teiste võimalike kaasatavate kohta.
- **Ära piirdu organisatsiooni hindamisel ainult ilusa nime ja liikmete arvu vaatamisega** – uuri, mida ta tegelikult teinud ja saavutanud on, kuidas ta oma sihtgruppe ja liikmeid esindab ning millel tema kompetentsus põhineb (seda saab teada helistades, materjale lugedes ja kohtudes, kasvõi guugeldades).
- **Kui sa ei tea, keda organisatsioon täpselt esindab** ja millised on tema esindaja volitused seisukohti esitada – küsi järele!
- **Esindavus ei ole ainus kriteerium otsustamisel.** Formaalselt esindamata või vähemuste huvirühmade vaated võivad tihti olla vajalikumad, et plaanitava otsuse mõju välja tuua.
- **Partneri juriidiline tegevusvorm pole kaasamise puhul oluline.** Hoi a silmad lahti ka ametlikult registreerimata võrgustike ja gruppide osas, sest neis võivad olla just sellest temast enim huvitatud inimesed.
- **Uuenda partnerite kontaktandmeid ja meililiste pidevalt.**

Lisalugemist

Osalejate erivajadustega arvestamine

Kaasamine kulgeb kahtlemata edukamalt, kui kaasaja lähtub mõtteviisist, et ta ei osuta osalemisvõimaluse pakkumisega kellelegi teenet, vaid vastupidi – kutsub neid endale oma töö tegemisel appi, et koos saavutada parem tulemus.

Selline mõtteviis tähendab oma tegevuste kavandamist osalejate vajadustega arvestades. Kas info osalemisvõimaluse kohta levib kanalites, mida nad kasutavad? Kas materjalid on sõnastatud neile arusaadavalt? Kas ürituse toimumise aeg ja koht on neile sobivad? Kui koosolekul osalemine pole osa inimese põhitööst, peaks need toimuma pigem õhtuti ja nädalavahetustel, aga maal tuleb arvestada ka kartulipaneku ja -võtu jms aegadega.

Kui inimesed ei ole kogenud kaasaraäkijad, tuleb leida vaheldusrikkamaid ja mängulisemaid meetodeid (vt peatükk 8), eelnõude asemel peaks neile koostama lihtsamaid kokkuvõtteid ja sõnastama konkreetseid küsimused. Noorte puhul võiks kaaluda kirjalike materjalide asemel teemat selgitava video tegemist. Eesti keelt kehvasti rääkivate osalejate puhul tuleb leida tõlgid. Toitlustust pakkudes ei tohi ära unustada taimetoitlasi.

Eraldi suur teema on puudega inimesed. Liikumispuudega inimesele on esmatähtis füüsiline juurdepääs: kas sissepääsemiseks on olemas kaldtee või lift treppide asemel, kas olemas on invatualett, kas ratastool mahub ukseavade läbi ning kas ruumi paigutus võimaldab liikumist. Nägemispuudega inimeste jaoks on tähtis ruumi valgus ning kontrastsus sisekujunduses; kirjalike materjalide puhul peab vaatama, et ekraanilugeja suudaks faili avada. Vaegkuuljatele on oluline taustamüra puudumine ruumis ja silmusvõimendi olemasolu. Intellektipuudega inimene vajab aga lihtsat kõnelemist ja lihtsustatud teksti ning mõnikord ka pildilist materjal.

Paljud puuded või erivajadused aga ei torka esmapilgul üldse silma. Diabeetik võib vajada kohta, kus endale teatud aja tagant süst teha, autist vahepeal vaikset kohta enda mõtetega olemiseks jne.

Loomulikult on kõiki erivajadusi ette näha pea võimatu, kuid siingi aitab kaasamine – võta sihtrühma esindajatega eelnevalt ühendust ja küsi neilt, millega peaksid arvestama. Eelregistreerimisega ürituse puhul tasub ankeeti lisada küsimus erivajaduste kohta, muul juhul märkida kutses kontaktandmed, kuhu inimesed saavad sellest teada anda.

5. Kaasamine vabaühendustes

Peamisi põhjusi, miks vabaühendusi kaasatakse, on soov tuua otsustuste tegemisse nende inimeste kogemusi, teadmisi ja ootusi, keda teema puudutab. Harva on tegu küsimustega, mis puudutavad üksnes ühendusi kui organisatsioone (nt muudatused mittetulundusühingute seaduses), enamasti mõjutavad need ühiskonnagruppe, kelle huvides ühendused tegutsevad. Et oma liikmeid ja sihtrühmi hästi esindada, on oluline, et ühendus kaasaks omakorda nemad oma seisukohtade ja tegevuste kujundamisse.

Ametnikul on oluline teada, millised on osalema kutsutud partneri volitused oma organisatsiooni või sihtrühma esindada. Väites, et ta esindab kedagi (nt oma liikmeid, Eesti üliõpilasi, oma küla elanikke vms), peab vabaühendus suutma ka näidata, mis annab talle õiguse nii öelda. Oluline on vahet teha, kas räägitakse kellegi eest (nt grupid, kes ei ole ise osalemiseks suutelised) või kellegagi koos. Viimase puhul on taas mitu varianti: kas konkreetne seisukoht on nendega läbi arutatud, kas nad on andnud organisatsiooni juhatusele või töötajatele voli arvamus kujundada ja esitada või on tegu varem nendega läbiarutatud plaanist tuleneva seisukohavõtuga.

Kultuuriministeeriumi ametnik rääkis olukorrast, kui ta käis ühel üritusel kohtumas sihtrühma esindajatega ning tõi oma meelest hea kaasamise näitena välja ühe selles valdkonnas tegutseva komisjoni, kuhu kuulusid ka valdkonna katusorganisatsioonide esindajad. Selgus aga, et kuulajad polnud ei komisjoni ega selle tööga kursis ega tundnud, et komisjoni liikmed ka nende huve esindavad, nagu ministeerium oli arvanud. Komisjoni liikmed omakorda arvasid, et neid on sinna kaasatud valdkonna pikaajaliste kogemustega ekspertidena, ega teadnud, et ministeerium vaikimisi eeldas neilt sihtrühma informeerimist ja kaasamist. Seda olukorda aidanuks vältida, kui kohe komisjoni moodustamisel oleks kokku lepitud ootused selle liikmetele.

NÄIDE

Tegevustes pole olulist vahet, kas räägime kaasamisest avaliku võimu ja vabaühenduste või vabaühenduste ning ta liikmete, võrgustiku ja sihtrühma vahel¹⁵. Ka ei

15 Vabaühenduse liikmesus tähendab, et inimene või organisatsioon on kirjutanud liikmeavalduse, ta on vastu võetud ning moodustab koos teiste liikmetega vabaühenduse kõrgeima juhtorgani, üldkoosoleku. Vabaühenduse sihtrühma moodustavad need, kelle huvides ta töötab. Ainult liikmete huvides tegutseva organisatsiooni puhul langevad liikmeskond ja sihtrühm kokku, avalikes huvides tegutsejate puhul võib sihtrühm olla aga liikmeskonnast kordi suurem. Vabaühenduse võrgustiku moodustavad inimesed ja organisatsioonid, kellega tal on otsene kontakt – lisaks liikmetele nt vabatahtlikud, annetajad, koostööpartnerid ja muud huvilised.

erine märkimisväärselt liikmete, võrgustiku või sihtrühma kaasamine, viimase puhul võib küll olla keerulisem nendega kontakti saamine ja hoidmine. Kõik see, mida järgnevalt räägime liikmete kaasamisest ja neile arenguvõimaluste loomisest, on kasutatav ka võrgustiku ja laiemalt sihtrühma puhul. Samuti saab neid nõuandeid rakendada mitte üksnes poliitikakujundamises osalemisel, vaid ka kaasamisel organisatsiooni arengusse, nt strateegia ja tegevusplaanide koostamisel. Pole mingit kahtlust, et hea kaasamine muudab organisatsiooni tugevamaks.

Kaasamise põhimõtted on hea organisatsioonis kokku leppida ja kirja panna. Oluline pole mitte selle dokumendi pikkus (ülemäära detailne kord võib praktikas osutuda liiga jäigaks ning raskesti järgitavaks nii töötajatele kui ka liikmetele), vaid vastavus vajadustele ja suutele seda rakendada. Väiksemas ühingu ajal ajab asja ära suuline kokkulepe, kirjalikust on kasu aga juhul, kui inimesed vahetuvad, samuti saavad sellega kergesti tutvuda ühenduse koostööpartnerid ja muud huvilised.

Vabaühenduste liidu EMSL liikmete ja võrgustiku kaasamise põhimõtted panevad paika, mis teemadel organisatsioon sõna võtab, kuidas kujundatakse EMSLi enda algatatud seisukohad, kuidas toimitakse, kui on vaja vastata ühiskonnas või meedias üleskerkinud teemadele, osaleda õigusloomes või töörühmades, ning kuidas reageeritakse liikmeskonnast või võrgustikust tehtud ettepanekutele. Välja on toodud, millistel puhkudel organisatsioone kaasatakse ning millistel teevad otsuse liikmete valitud nõukogu või EMSLi töötajad, võrgustikku lihtsalt informeerides. Algselt koostas EMSL väga põhjalikud reeglid, mille järgimine praktikas niisuguse detailsusega käis aga üle jõu, seetõttu muudeti paar aastat hiljem need põhimõtted lihtsamaks. Loe www.ngo.ee/liikmetekaasamine.

NÄIDE

(Liikme)võrgustiku loomine ja tugevdamine

Kellegi huvide eest seismise eeldus on tema põhjalik tundmine. Igal organisatsioonil peab olema selge, millega tegeletakse (ja millega mitte) ning miks ja milliseid inimesi selleks vajatakse, olgu siis oma juhatusse, büroosse, liikmeskonda või laiemalt võrgustikku. Organisatsiooni ootused neile ja vastupidi peavad olema vastastikku teada, kattuvad ja tunnustatud, muidu on tulemusteks pettumused ja tülid, millele kulub mõttetult aega ja energiat.

Sisuka koostöö saavutamine algab esimesest kontaktist. Oluline on läbi mõelda, kuidas ja millist informatsiooni tulevane (võrgustiku) liige vabaühenduse kohta saab: teistelt inimestelt, meediast, üritustelt, reklaamikampaaniatest, sotsiaalvõrgustikest, kodulehelt jne. Uusi inimesi saab aktiivselt otsida, pöördudes ise nende poole, või passiivselt oodata, et nemad sinu üles leiavad.

Võrgustiku kui vabama koostöövormi puhul käib liitumine ja sealt lahkumine väga kergesti ning üldjuhul ei peeta üksikute huviliste üle arvestust.

Nendega, kes soovivad astuda vabaühenduse liikmeks, on aga kasulik enne vastuvõtmist vahetult suhelda, et rääkida nii organisatsiooni tegevuspõhimõtetest ning liikmete rollist kui ka liikme ootustest, huvidest ja võimalustest – nt kus ja kui aktiivselt soovib ta kaasa lüüa, mida suudab teha, milliseid suhtluskanaleid ja viise ta eelistab jne. Enamik Eesti vabaühendusi on piisavalt väikesed, et suuta iga liikmekandidaadiga kohtuda, suuremate puhul on mõistlik luua allorganisatsioone (nt kohalikud üksused) ja delegeerida see ülesanne neile.

Kui vastastikused ootused ei kattu, maksab mõelda, kas ootusi ja tegevusi annab kohandada või siis on targem sõbralikult lahku minna. Mida põhjalikum on esimene kontakt, seda ladusam on hilisem koostöö.

Uute liikmete kvaliteedile rõhudes ei tohi aga ära unustada olemasolevaid liikmeid. Esiteks muutuvad aja jooksul ka nende ootused, vajadused ja suutlikkus, niihästi loomuliku arenguga kui organisatsioonidest liikmete puhul nt inimeste vahetudes. Seetõttu on oluline ka nende muutustega pidevalt kursis olla. Selleks sobivad ühisüritused, liikmekülastused ja -küsitlused.

Eesti Õpilasesinduste Liit on 2013. aastast korraldanud veebruaris tööbruari nime all avatud uste kuud, kus kutsub huvilisi oma meeskon-naliikmetele üheks päevaks töövarjaks. Sel kuul toimuvad ka juhatuse ja büroo avatud koosolekud. Tööbruar leiab aset paar kuud enne organisatsiooni kevadist üldkoosolekut, kus valitakse uus juhatuse, nõnda on see ka hea võimalus kandideerimist kaaluvatel liikmetel viia end võimalike tulevaste tööülesannetega lähemalt kurssi.

NÄIDE

Pidevalt on vaja tagada liikmete ja huviliste informeeritus olulisemast organisatsioonis ja valdkonnas toimuvast ning tehtud töö tulemustest. Mis täpselt on nende jaoks oluline ja kuidas nad seda infot eelistavad saada, selgub jällegi nendega suheldes. Kindlasti ei tohi varjata ka negatiivsemat infot – varjamise ilmsikstulek lõhub usaldust kõige kindlamalt.

Suuremates organisatsioonides on paratamatu, et peamine suhtlus toimub interneti vahendusel. Enamik on selleks loonud e-posti listid, paljud annavad välja uudiskirju, peavad kodulehel foorumeid ja tegutsevad sotsiaalvõrgustikes nagu Facebook ja Twitter. Osa üllitab ka paberile trükitud info- või ajakirju. Siin tuleb arvestada, et kui infot edastatakse liiga palju (ja eriti kui see pole selgelt ja huvitavalt sõnastatud), hakatakse teateid lugemata kustutama või kõrvale panema ning nõnda võid olulisest infokanalist sisuliselt ilma jääda. Mõistlik võib olla luua erinevaid liste – suurematele huvilistele arutelulistid, teistele infolist, kuhu saadetakse vaid kõige olulisemad teated.

Kolmandaks tuleb teadlikult luua liikmete ja huviliste arengueeldusi, et tõsta vabaühenduse võimekust. Selle vahenditeks on infomaterjalid, koolitused, nõustamine jms, mille puhul tuleb arvestada nii sihtrühma soove ja vajadusi kui ka organisatsiooni kui terviku vajadusi, mida tõenäoliselt tajuvad

kõige paremini eestvedajad. Kui keskenduda vaid liikmete soovidele, muutub organisatsioon pelgalt reageerivaks, mis võib vähendada eestvedajate motivatsiooni. Vastupidisel juhul võivad viimased aga kujuneda justkui kindraliteks ilma armeeta, sest võrgustik pole kas suutnud või tahtnud nendega sammu pidada.

Algatav ja reageeriv kaasamine

Algatav on selline kaasamine, millega organisatsioon tuleb välja, ilma et keegi neilt seda küsiks, nt tuvastatakse vabaühendusele prioriteetsed teemad ning töötatakse välja oma seisukohad ja tegevusplaan. Teine võimalus on reageerida teiste, nt avaliku võimu või katusorganisatsioonide käivitatud konsultatsioonidele, osaleda töörühmades, võtta sõna nende seisukohtade või avalduste peale jne. Üldiselt tuleb vabaühendustel kasutada nii algatavaid kui ka reageerivaid taktikaid, kaasamine on võimalik ja vajalik mõlemal puhul.

Algatava kaasamise suur praktiline eelis on, et sel juhul ollakse ise oma aja peremees. Samuti saab sellega tagada, et keskendutakse just neile küsimustele, mis on organisatsiooni jaoks kõige olulisemad, ega sõltuta teiste seatud temapüstitustest või kitsendustest. Probleemiks võib olla see, et kui need seisukohad vajavad elluviimiseks ka teiste organisatsioonide, nt avaliku võimu toetust, ei pruugi need haakuda partnerite tööplaanide, soovide või võimalustega, mis võib rakendamist edasi lükata. Selle vältimiseks on mõistlik paralleelselt oma võrgustikuga informeerida ja kaasata ka neid, kelle toetus on vajalik hilisemas etapis, või siis koostada realistlik plaan, kuidas seda toetust saavutada.

Riigikogu 2011. aasta valimiste eel esitas tosinkond eri valdkondade vabaühendust parlamentari pürgijatele oma ettepanekud vajalikeks tegevusteks. Ettevalmistustega alustati tavaliselt aasta või pool enne valimiskampaaniat: juhatused või tuumikud vaatasid üle senised seisukohad, edasi toimusid tavaliselt arutelud liikmete, sihtrühmade ja väliste ekspertidega (nt Eesti Üliõpilaskondade Liit korraldas selleks kõrgkoolides avatud mõttetalgud), kus koguti uusi ideid ja tagasisidet, mille tulemusena valmis ettepanekute mustand. See oli kommenteerimiseks internetis, vabaühenduste liit EMSL korraldas ettepanekute üle ka veebihääletuse. Lõppteksti kinnitas tavaliselt kas üldkoosolek, volikogu või nõukogu. Sellele järgnesid juba kohtumised erakondadega, kandidaatidele korraldatud debatil, laiemad teavituskampaaniad jms.

NÄIDE

Algatavaid ja reageerivaid taktikaid saab kombineerida ka end partnerite, nt ministriumide tööplaanidega kurssi viies. Teades, milliste teemadega ja millal plaanitakse tegeleda, on vabaühendusel võimalik oma seisukohad juba enne

koostada, nii et need on olemas ajaks, kui ministeerium eelnõuga tööd alustab. Sel juhul pole hilisemal konsulteerimisel enam vajadust ajamahukaks võrgustiku kaasamiseks; piisab, kui neid asjade käiguga kursis hoida ning vajadusel üht-teist juurde küsida. Mida rohkem rõhku pannakse algatavale kaasamisele, seda ladiusamalt läheb hilisem töö.

Kuidas algatavat või reageerivat kaasamist plaanida ja korraldada, milliseid meetodeid kasutada, kuidas võrgustikuga suhelda, otsusele jõuda, tulemustest teavitada ja kulgu hinnata, saab lugeda selle käsiraamatu teistest peatükkidest ning leida sealsetest soovitustest oma organisatsioonile sobivamad.

Kokkuvõtteks

- **Leppige oma organisatsiooni sees kokku**, kuidas otsuste kujundamine käib, ning olge valmis seda tutvustama igale huvitunule. Liikmete ja huviliste kaasamine aitab otsuseid paremaks teha ja tugevdab organisatsiooni.
- **Ametnik, kes kaasab vabauhendust**, peab teadma, keda ja mil moel organisatsioon esindab ning kuidas selle seisukohad sünnivad.
- **Kasutage organisatsiooni sees** nii algatavat kui ka reageerivat kaasamist.

8. Kaasamise meetodid

Kaasamiskoolitustel või -nõustamisel näivad meetodid olevat teema, millest on kerge ülemäära vaimustusse sattuda. Kui kaasamine pole andnud loodetud tulemusi, näidakse uskuvat, et tuleb lihtsalt leida mõni uus ja nutikas kaasamise meetod, mille järel probleemid lahenevad. Selles peatükis tutvustame mõningaid Eestis vähem levinud meetodeid ning anname nõu, kuidas valida kaasamise eesmärgiga sobivat meetodit.

Hästi valitud meetod võib oluliselt aidata saavutada kaasamise eesmäärke – tugevdada suhteid, anda uut infot või ideid, selgitada partnerite eelistusi vms. Siiski avaldab meetod lõpptulemusele võrratult vähem mõju kui näiteks kontekst, milles kaasamine toimub, usaldus partnerite vahel, põhjalik plaanimine või ladus ja avatud kommunikatsioon.

Kõige enam kasutatavad kaasamise meetodid Eestis on teavitussüritused või trükkised, kirjalikud konsultatsioonid ning koosolekud partneritega (läbirääkimised, töörühmad jms). Need on kõik asjakohased viisid, mille me siinkohal pikemalt ei peatu. Küll aga saab nendegi läbiviimiseks kasulikke nõuandeid teistest selle käsiraamatu peatükkidest ning eraldi õppekirjandusest koosolekute ja ürituste läbiviimise kohta¹⁶. Samuti on neidki meetodeid võimalik kombineerida alljärgnevatega.

Kuidas sobivat meetodit valida?

Väikese ringi spetsialistide või pikaajaliste partnerite arutelukoosolek ei nõua mingit erilist meetodit. Eelkõige peab meetodile mõtlema laiema avalikkuse kaasamisel, kus korraga on koos palju osalejaid, kelle jaoks kaasarääkimine ei ole igapäevane töö. Enne konkreetse meetodi kasuks otsustamist on vaja teada vastuseid tervele reale omavahel seotud küsimustele.

1. Eesmärk

Mida on vaja saavutada? Meetodi valik sõltub sellest, kas soovitakse koguda infot olukorra kohta, genereerida uusi ideid, saada tagasisidet eri lahendusvariantidele, jõuda otsusele vms. Näiteks kui eesmärgiks on erinevate seisukohtade kogumine, ei sobi üldjuhul meetodid, mis näevad ette väikest ringi osalejaid, sest nad ei pruugi pakkuda piisavat esindavust.

¹⁶ Vt nt Elina Kivinukk "Kuidas korraldada konverentse ja viia läbi arutelusid?" (EMSL 2011, saadaval www.ngo.ee/trykised).

2. Osalejad

Kui palju osalejaid meil vaja on? Näiteks meetodid, mis keskenduvad osalejate aktiivsele arutelule, eeldavad suhteliselt väikesi gruppe ega pruugi sobida siis, kui eesmärgiks on laialdaselt toetatud otsuse langetamine.

Kuidas osalejaid valitakse? Mõnel kaasamisjuhul on teada konkreetset isikut, kelle osalemist oodatakse, teinekord on oluline saada kohale kindlate huvigruppide esindajad, kolmandal on vajalik esinduslik läbilõige kogu elanikkonnast, neljandal annab parimaid tulemusi täiesti avatud osalemine, kuhu on oodatud kõik soovijad. Mõni meetod on üles ehitatud ekspertide ja n-ö tavaliste inimeste (nt sihtrühma esindajate) ühisele arutelule.

Millised on osalejate eripärad? Arvesse tuleb võtta nii osalejate informeeritust kui ka kogemusi sellistes aruteludes osalemisega: vähem kogenu te puhul on vajalikud vaheldusrikkamad meetodid. Kui osalejad vajavad tõlke, on keerulisem (ehkki mitte võimatu) teha grupiarutelusid; vahepeal liikumist nõudvate meetodite puhul peab mõtlema ratastooliga osalejate peale jne.

3. Ressursid

Kui palju ja milliste oskustega inimesi meil on? Mõned meetodid nõuavad rohkem läbiviijaid kui teised või siis loomuomadusi ja oskusi, mida kõigil pole. Üks võimalus on ürituste korraldamine sisse osta, kuid ka sel juhul on vajalik kaasamise eest vastutavate inimeste kohalolek – lihtsalt arutelu lõppjäreldestega tutvumine ei anna sama infot, mis kohapeal olek ja tajumine, miks ja kuidas inimesed mingite seisukohtadeni jõudsid.

Kui palju aega meil on? Mõni meetoditest on läbiviidav paari tunniga, mõni vajab mitut päeva ning kiirustamine ei võimaldaks jõuda soovitud tulemuseni. Seejuures peame silmas ainult ürituse läbiviimiseks kuluvat aega, aga arvestama peab ka ettevalmistusega ning sellega, et kogu kaasamise vältel võib olla vaja mitut sellist üritust.

Kui palju raha meil on? Mingid lisaväljaminekud kaasnevad pea kõigi kaasamis-meetoditega, kuid eri meetodite maksumused erinevad kordi. Mõni nõuab põhjalikku eeltööd, nt esindusliku valimi koostamine osalejate leidmiseks või uuringute läbiviimine, mis ilmselt tuleb sisse osta. Ka ürituse läbiviimise maksumus võib suuresti erineda: oma majas ja oma jõududega teha on odavam, kuid võib anda kesisema tulemuse. Arvestada tuleb osalejate toitlustus- ja transpordikuludega, pikemate ürituste puhul ka majutusega. Eestis ei ole tavaks osalejatele nende nähtud vaeva eest maksta, kuid kui eeldame neilt põhjalikumalt panust, oleks see õiglane. Samas tuleb jälgida, et makstav tasu ei hakkaks kujundama esitatavaid seisukohti.

4. Kontekst

Mis on toimunud enne kohtumist? Sageli väga hästi sobivad mängulisemad meetodid on kohatud, kui tegu on koosolekuga, kuhu inimesed tulevad vihaselt või hirmunud oma õiguste eest seisma. Lisaks osalejate meeoleolude aimamisele

peaks mõtlema ka sellele, millist infot neil teema kohta on (sh eel- ja eksiarvamused), ning ürituse ülesehitust vastavalt plaanima.

Meetodite kirjeldused

Järgnevalt pakutud meetodid, mida meie hinnangul võiks Eestis rohkem kasutada, keskenduvad peamiselt olukordadele, kus osalejad saavad ühes ruumis kokku. See loetelu pole kindlasti lõplik. Igal neist on omad tugevused ja nõrkused. Mõni sobib paremini ühe, teine teise eesmärgi saavutamiseks ning enamasti on mõistlik kasutada eri meetodeid, et jõuda erinevate huvirühmade ni. Oluline on seega neid võimalusi tunda, et enda jaoks sobivamad leida või nende põhjal hoopis midagi uut arendada. Kogenumad kaasajad võivad uusi meetodeid katsetada ka vahelduse ja motivatsiooni lisamise eesmärgil.

Oleme teadlikult vältinud väga detailseks minekut ja variatsioonide kirjeldamist. Pea kõigi kohta leiab põhjalikumaid käsitlusi internetist, seepärast oleme lisanud ka nende ingliskeelsed nimetused.

1. Meetodeid koosoleku alustamiseks

Olukorras, kus inimestelt – eriti kui nad ei ole vilunud kaasamises osalejad – oodatakse aktiivset kaasatootamist, mitte paljalt info vastuvõtmist, tuleb alustuseks aega varuda nende omavaheliseks tutvumiseks ning usaldusliku ja sõbraliku õhkkonna loomiseks.

Harjumuspärane tutvustusring, kus järgemööda öeldakse oma nimi, amet ja kohaletuleku põhjus, ei ole tavaliselt piisav. Kindlasti peaks seda vältima, kui osalejaid on rohkem kui 10–15, sest siis võtab see arutult aega ning nagunii ei suuda keegi nõnda palju nimesid korraga meelde jätta. Selle asemel tasub osalejad jagada gruppideks ning koos tutvumisega anda neile ka mõni lihtsam ülesanne. Selleks võib olla nt arutlusele tuleva probleemi või sellega seonduva isikliku kogemuse kujutamine pildina või sobiva illustratsiooni leidmine laudadele jagatud fotode või ajakirjade seast; ülesanne leida teemat kirjeldav vanasõna või poplaul vms. Hiljem tutvustatakse oma gruppi ja tehtud töö tulemust lühidalt teistele gruppidele. Sellise soojendusele ei peaks kulutama rohkem kui 15–30 minutit, ent see on oluline, aitamaks osalejatel kohmetusest üle saada ning häälestamaks neid teema laienele.

Kindlasti tuleb alguses tutvustada ka kokkutulemise eesmärki ja oodatavat tulemust ning selle paigutumist käimasolevasse kaasamisprotsessi.

2. Meetodeid info esitamiseks

Pahatihti võib näha, kuidas koosolekutel, mille eesmärgiks öeldakse olevat inimeste arvamuste ja ettepanekute kogumine, roiutatakse osalejad kohe alguses pikkade detailirohkete ettekannetega. Ajaks, mil peaks algama arutelu, on nad juba väsinud ja info üleküllusest segaduses ning nende panus jääb seetõttu kasinaks.

Võib aru saada kaasaja soovist viia osalejad kurssi kogu asjassepuutuva infoga ja püüust ennetada küsimusi või väärtõlgendusi, kuid tavaliselt tuleb siin teha kompromisse. Põhjalikumad infot võiks osalejatele saata kirjalikult või avaldada see internetis, ehkki ka siis peab silmas pidama auditooriumi vastuvõtuvõimet – kuigi oluline on huvilistele kättesaadavaks teha kõik dokumendid, tasub pigem neist kokkuvõte¹⁷ koostada. Eelkõige nooremate osalejate puhul tasub kirjalike tekstide asemel kaaluda ülevaatliku video tegemist.

Kohapeal aitab ettekannetega liiga pikale minemist vältida esitlusmeetod *pecha kucha*, mis koosneb 20 slaidist, igaüks kestusega 20 sekundit. Loomulikult võib endale seada ka teistsugused piirid, ent põhimõtteks peaks olema: vaid kõige olulisem info ning elav ja huvitav esitlus. Tavapärasele PowerPointile võiks eelistada vaheldusrikkamaid slaidiprogramme nagu näiteks prezi.com, kindlasti tuleb vältida tihedalt täis kirjutatud ja ilmetuid slaide.

Kasutada võib ka elavast raamatukogust (*human library*) tuletatud meetodit, kus osalejatele pakutakse välja asjatundjad, kellega umbes 20 minuti jooksul vesteldes saavad nad end probleemi mõne tahuga kurssi viia. Sellise vestlusringi suurus peaks piirduma kümnekonna inimesega. Kui aeg saab täis, liigutakse järgmise spetsialisti juurde, niisuguseid edasiseks aruteluks ettevalmistavaid vestlusringe võib järjest korraldada kolm-neli.

Ka hilisemateks osalejate grupiaruteludeks võiksid spetsialistid saadaval olla, nt kui osalejad leiavad, et vajavad lisainfot. Kui eesmärgiks on osalejate arvamuste kogumine, peaks spetsialist oma rolli aga määratlema neutraalse infoandjana ning jälgima, et ta ei kallutaks vestlust endale meelepärase valiku suunas.

3. Meetodeid aruteludeks, info ja ideede kogumiseks ning plaanide tegemiseks

Et arutus saaks kaasa rääkida ning oma mõtteid pakkuda suurem hulk osalejaid, jagatakse nad tavaliselt 5–10-liikmelisteks gruppideks.

Võimalusel võib korraldaja grupile pakkuda neutraalse arutelujuhi, kes teeb märkmeid ning jälgib, et kõik saaksid sõna, püsitaks ajapiirides, ei rikutaks arutelu häid tavasid jne. Sellise juhi võib enda seast valida aga ka grupp ise.

Sõltub kaasaja eesmärgist, kas grupid moodustatakse osalejate äranägemise järgi või on oluline saavutada neis erinevate ametite, piirkondade, vanusegruppide, rahvuste, meeste-naiste vms esindatus.

Grupitöö loovam vorm on maailmakohvik (*world café*), mis lähtub arusaamast, et huvitavamad vestlused toimuvad sageli kohvi- või teetassi taga. Selle meetodi puhul kujundataksegi ruum kohvikuna ning arutelud toimuvad laudades.

¹⁷ Vaata näiteks Rahvakogu 2013. aasta arutelupäeva osalejatele jagatud materjale ngo.ee/sites/default/files/Rahvakogu%20materjalid_1.pdf.

Teatud aja, nt 20 minuti möödudes vahetatakse laudkondi. Aeg sõltub sellest, mitu vooru on plaanis teha, kokku ei tohiks see kesta rohkem kui 1-2 tundi. Võib teha nii, et kindel aruteluteema on igal voorul, nt räägitakse kõigepealt, millega praeguse olukorra puhul rahul ollakse; siis sellest, mis osalejaid häirib; kolmandaks, millist muutust soovitakse; neljandaks, kuidas soovitud olukorda saavutada. Iga vooru vahel võib 1-2 lauast küsida lühikokkuvõtteid räägitust. Teine võimalus on küsimused või teemad jagada laudade vahel nii, et osaleja käib järjekorras läbi kõik laudad. Laudades räägitu pannakse kirja.

Võimaldamaks arutelusid erinevate inimestega, peaks osalejate arv maailmakohvikus olema vähemalt mitukümmend, sobiva suurusega ruumi olemasolul saab maailmakohvikut kasutada aga ka sadade osalejatega. Meetod sobib hästi info saamiseks ja levitamiseks, praegusele olukorrale ja plaanidele tagasiside kogumiseks, uute ideede ja plaanide loomiseks, aga ka parimate lahenduste selekteerimiseks.

Veel rohkem vabadust annab osalejatele avatud ruumi (*open space*) meetod. Selle aluseks on arusaam, et kui anda inimestele, kel on midagi südamel, võimalus kokku saada ja asju arutada, leiavad nad suure tõenäosusega ka lahenduse. Seega on oluline, et osalus oleks täiesti vabatahtlik – tulevad vaid need, kellele teema tõesti korda läheb. See küll ei välista teatud piiranguid, nt kui soovitakse kuulda just noorte, kindla piirkonna elanike vms gruppidesse kuuluvate inimeste arvamusi. Teema võib olla vaba või mõistlikes piirides kitsendatud (nt looduskeskkond, linnaosa arenguvajadused vms).

Algul saab iga osaleja püstitada ühises ringis küsimusi, mille arutamisest ta on huvitatud ja milleteemalist vestlusringi valmis juhtima (nt kui teemaks on rahvatervis, võib aruteluküsimuseks olla, kuidas vähendada suitsetamist). Olles seda teistele tutvustanud, valib ta koosolekuruumis arutelukoha. Kõik arutelud võivad toimuda samal ajal, ent eriti kui teemasid on palju ja ruumi vähe, võib neid korraldada mitmes voorus. Ühe aruteluringi optimaalne kestus on 1–1,5 tundi.

Kui kõik huvi pakkuvad küsimused on püstitatud, otsustavad osalejad, milistes nad tahavad kaasa rääkida. Võimalik, et mõni teema ei huvita kedagi teist, siis mõtleb püstitaja sellele üksinda või liitub mõne muu aruteluringiga. Kehtib “kahe jala seadus”: niipea kui osaleja tunneb, et tal pole vestlusringi enam midagi pakkuda või sealt õppida, liigub ta edasi. Samuti järgitakse nelja reeglit: kohal on õiged inimesed (st arutus osalevad need, kes seda tõesti tahavad, ning nemad ongi pädevad arvamust avaldama); juhtuvad õiged asjad; kui see algab, on õige aeg, ning kui see on läbi, siis on see läbi. Avatud ruum eeldab seega korraldajalt paindlikku suhtumist, mitte oma plaanidest närvilist kinnipidamist.

Väljapakutud mõtted ja lahendused pannakse kirja, soovitavalt koos vajalike tegevuste loeteluga, mis arutelu lõpuks on kõigile kättesaadavad.

Avatud ruumi saab edukalt läbi viia nii kümne kui ka sadade või tuhandete inimestega. Meetod sobib olukordadeks, kus keegi ei tea “õiged” vastuseid

ning vajalik on hulga inimeste kaasamine. See sobib uute ideede ja lahenduste leidmiseks, osalejate arvamuste teadasaamiseks, inimeste aktiveerimiseks, tekitades omanikutunnet väljakäidud ideede üle. Avatud ruum ei sobi, kui kaasaja pole valmis juhtimist enda käest ära andma või kui on selge ootus, mis tulemuseni arutelu peab jõudma.

Kui on oluline, et üks ja sama arutelu toimuks korraga suure hulga inimeste osalusel, sobib meetodiks akvaarium (*fishbowl*). Selle puhul paigutatakse ruumi keskele 4-5 tooliga sisering, ülejäänud toolid moodustavad ühe või mitu välist ringi. Rääkida võib vaid siseringis, seejuures peab üks tool seal alati tühi olema. Kui inimene tunneb, et soovib midagi öelda, istub ta sellele ning siseringis kõige kauem olnu vabastab oma koha (võib ka kokku leppida, mitu korda saab üks inimene siseringis käia). Nii saab vältida suurtel koosolekutel pahatihti juhtuvat, kus paar-kolm heietajat kogu aja täis räägivad või siis kümned läbisegi kõnelejad arutelu laadaks muudavad. Selline meetod sobib nt olukorrale või plaanidele tagaside kogumiseks, poolt- ja vastuargumentide vaagimiseks, aga ka uute ideede kogumiseks.

4. Meetodid otsusele jõudmiseks ja koosoleku lõpetamiseks

Iga arutelu ei pea lõppema otsusele jõudmisega, nt kui osalejatele selgelt teatatud eesmärgiks oligi ideede ja arvamuste kogumine, kindlasti tuleb aga teha kokkuvõte ja anda infot sellest, mida tulemustega peale hakatakse. Väldi siin ebamäärasust ning lubadusi, mille täitmist sa ei saa tagada (“Edastame ettepanekud ministrile, kes kindlasti neisse väga tõsiselt suhtub.”). Kui lubad hoida osalejaid asjade edasise käiguga kursis, ütle ka, kuidas ja millal seda teed, ning jälgi, et täidad oma lubaduse.

Ka juhul, kui arutelu eesmärgiks on otsusele jõudmine, peab osalejatele olema selge, mida see tähendab – nt kas see edastatakse kellelegi teisele lihtsalt teadmiseks võtmiseks või täitmiseks.

2011. aasta lõpus USAs ja teistes riikides levinud Occupy-liikumine kasutas otsuste langetamiseks konsensusmeetodit (*consensus decision-making*), tagamaks, et tavapärase enamushääletusega ei jäetaks arvesse võtmata vähemusele tähtsaid asjaolusid. Konsensuslik otsus ei pruugi siinkohal olla iga osaleja esimene eelistus, küll aga selline, millega nad nõustuvad. Meeleolusid kraaditakse juba arutelu käigus, selleks on kokku lepitud käemärgid – ülespoole sõrmede lehvitamisega antakse märku poolehoiust kõlanud mõttele, allapoole sõrmedega vastuseisust ning ette sirutatud sõrmedega kahtlusest. Oluliseks peetakse just erimeelsuste väljatoomist võimalikult vara, et saaks tegeleda nende lahendamiseks.

Arutelu järel sõnastatud ettepaneku hääletusel osalevad kõik, vältimaks vaikimise või tegevusetuse tõlgendamist toetusena. Igal osalejal on õigus kasutada vetot (märgiks käte rinnale risti asetamine). Et seda ei tehtaks kergekäeliselt, tuleb vetot põhjendada ning pakkuda välja alternatiivne ettepanek, mis tähendab

uut arutelu või aega, mille jooksul peab vetostaja leidma kindla hulga toetajaid, et arutelu uuesti avada. Võib ka kokku leppida, et üks osaleja tohib vetot kasutada vaid 1-2 korda või et konsensuseks loetakse ka massiivset häälteenamust (nt 90% või siis 100%-3 vms). Pehmemateks rahulolematuse väljendusteks võivad olla eriarvamuse väljatoomine või hääletamisest loobumine. Igal juhul suhtutakse eriarvamustesse tõsiselt ning pingutatakse, et neile lahendus leida.

Tavapärasem otsustamise vorm on hääletamine, kas siis käetõstmise, sedelite või spetsiaalsete pultidega. Esimese probleemiks võib olla grupisurve, nt kui osaleja pelgab teiste nähes oma vastuseisu väljendada. Kui valik tuleb teha mitme variandi vahel, tasub kokku leppida, kas osaleja peab neist valima ühe või võib hääletada kõigi talle sobivate lahenduste poolt (võidab ettepanek, millel on kõige vähem vastaseid, aga mis ei pruugi olla enamiku esimene eelistus).

Hääletamistki saab muuta mängulisemaks, nt kinnitades aruteludes väljapakutud ideed paberilehtedega seinale ning jagades osalejatele kleepse, mida nad siis oma eelistatud idee(de) lehele kleebivad. Eri värvi kleepsud võimaldavad siin väljendada poolt- või vastuhäält või toetuse tugevust (nt kindlasti poolt, pigem poolt, neutraalne, pigem vastu, kindlasti vastu).

Samuti saab lasta osalejatel hinnata ettepanekute eri aspekte: vastavalt vajadusele nt idee asjakohasust, uuenduslikkust, teostatavust vms.

Kindlasti tasub koosoleku lõpus kokkuvõtteid tehes koguda vestlusringis ka osalejate hinnanguid toimunule – sel moel sõnastavad nad enda jaoks saadud kogemust ja õppetunde, ent annavad ka korraldajale tagasisidet järgmisteks ettevõtmisteks. Vajadusel võib seda kombineerida ka lühikese kirjaliku tagasisideküsitlusega.

Kokkuvõtteks

- **Sobiva meetodi valik aitab saavutada paremaid tulemusi** ning muudab osalemise huvitavamaks ja lihtsamaks, kuid kaasamise õnnestumiseks on vaja hästi plaanida ja läbi viia kogu tervik.
- **Heaks kaasamiseks on vaja olla kursis eri meetoditega**, olla paindlik ja osata neid vastavalt vajadusele kasutada või kombineerida. Õige tunnetuse saavutamine võtab aega ja tuleb üksnes kogemustega.
- **Meetodi valikuks peame teadma kaasamise eesmärgi** ja hindama, millise osalemise viisiga on tegu.
- **Lõpptulemusele on meetodist olulisem usaldus** partnerite vahel ning selge ja avatud kommunikatsioon.

Lisalugemist:

Mäng kui kaasamise meetod

Ammendamatu (ja pidevalt täieneva) kaasamise meetodite valiku leiab ameeriklaste Sunni Browni, Dave Gray ja James Macanupo loodud veebilehelt www.gogamestorm.com. Valiku neist andsid nad 2010. aastal välja ka raamatuna "Gamestorming". Ehkki silmas on peetud äriorganisatsioonide koosolekuid, on enamik ideid väga hästi rakendatavad ka avalikus sektoris ja vabakonnas.

Veebilehel saab kergesti valida, kas soovid nõuandeid selleks, kuidas arutelu käivitada, osalejatega uusi ideid genereerida, ühistele otsustele jõuda, tiimitunnet tugevdada, otsi kokku tõmmata vms.

Nagu nimigi viitab, käsitletakse kaasamise meetodeid mängudena. Ilmselt tänu oma Silicon Valley taustale teavad autorid, et inimesed panustavad paremini siis, kui neil on huvitav – ent just see kipub tavapärastest kaasamiskohtumistest või jahe-viisakate "lugupidamisega-teie algavatest veebikonultatsioonidest puuduma. Tulemuseks on liigagi tihti nii kaasajate kui ka osalejate tüdimus.

Sõnast "mäng" ei maksa end heidutada lasta. Elevust tekitavad nad küll, ent füüsilist pingutust või higistamist ei kaasne nendega rohkem kui muudel koosolekutel. Paljude meetodite juures on ka viide lehele www.innovationgames.com, kus neid saab mängida ka võrgus, kui osalejad paiknevad eri kohtades.

Kindlasti ei sobi mänguline lähenemine igas olukorras ja kõigi inimeste puhul – kui pinged kaasaja ning osalejate vahel on väga teravaks kasvanud, oleks see ilmselt vale. Siiski innustame vaheldusrikkamaid meetodeid julgemalt kasutama.

Vabakonna 2009. aasta suvekoolis oli õppetöö osaks maastikumäng, mille ühes punktis tuli osalejatel pakkuda indikaatoreid Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni eesmärkide saavutamise mõõtmiseks (parajasti valmistuti "Kodanikuühiskonna arengukava 2011–14" koostamiseks). Ilmselt ei ole ühegi sellise arengukava jaoks ettepanekute tegemine käinud niisuguse hasardiga.

Pikemate kaasamisprotsesside alustuseks võib soovitada simulatsioone, kus mängitakse läbi päriseluga sarnaseid situatsioone, nt otsusele jõudmist eri huvide korral. Soovitavalt võiksid osalejad mängus täita rolle, milles nad päriselus pole, nt ametnikud kehastada huvigruppe. See võimaldab partneritel mitteametlikus õhkkonnas üksteist paremini tundma õppida, parandada suhteid, suurendada osalejate arusaamist otsuste tegemisest ja läbi-rääkimistest, näha asju teisest vaatenurgast, proovida ja analüüsida erinevaid taktikaid. Kindlasti peaks mängule järgnema ühine arutelu, kus räägitakse sellest, mida toimunud päriselus õppida.

9. Kuidas suhelda ja infot jagada?

„Kommunikatsioon ei tööta!” “Infot on liiga vähe.” “Me ei saanudki teada, mis otsus tehti.” – Selliseid väiteid kuuleb kaasamisega seoses paraku sageli. Kaasamine on loomu poolest suhtlemine, kus nii räägitakse kui ka kuulatakse. Järgnevalt käsitleme info levitamise ja kogumise viise ning vaatame, millist teavet osalejad vajavad.

2010. aasta ministriumide kaasamispraktika analüüsis selgus, et suur osa siht- ja huvirühmadest ei saa tegevuse ja plaanide kohta piisavalt infot. Asjaolu, et nendeni ei jõua info õigusaktide ja poliitikadokumentide ettevalmistamise kohta, nimetas kolme levinuma kaasamisega seotud probleemi hulgas tervelt 51% küsitluses osalenuist. Seega on väga oluline pöörata tähelepanu info edastamise kanalitele, nende kasutajamugavusele ja sõnumite selgusele.

Osalemise eelduseks on, et soovijad saavad otsuse tegemisega seotud olulise info kergesti kätte. Ilma piisava, arusaadava infota pole võimalik plaanitavate otsuste üle arutada ja läbi rääkida, konsulteerida ega nende kohta arvamust avaldada.

Ent üksnes infote ligipääsu võimaldamisest heaks kaasamiseks ei piisa. Kaasamine on aktiivne tegevus, kus otsuse eest vastutaja otsib kontakti nendega, keda otsus mõjutab ning kes võiksid soovida kaasa rääkida. Sama oluline, kui anda infot oma tegevuse kohta, on ka vastu võtta reaktsioone ja arvamusi, mis selle põhjal tekivad – olgu kaasajaks avaliku võimu või vabaühenduse esindaja.

Avatud kommunikatsioon

Kuna kaasajal on valmiva eelnõu kohta tavaliselt rohkem infot kui osalejatel, võib tekkida oht oma arvamusega domineerida. Ettepanekuid on küll võimalik esitada, kuid sageli on kaasajal oma plaan ja eelistus juba olemas. See aga vähendab avatust uutele ideedele ega soodusta dialoogi. Juhul kui kaasaja eelistab teatud lahendusvarianti, peab ta seda põhjendama.

Kaasamise korraldus peab tekitama tahtmist osaleda ning aitama kaasa, et tulemus oleks põhjalikult läbi kaalutud. Kui osalejatele tundub, et tegelik otsus on juba tehtud, ei teki neil soovi oma arvamust avaldama hakata või siis hakkavad nad selleks kasutama muid võimalusi – pöördumist meedia poole, petitsoonide koostamist, meelevalduse korraldamist vms. Nii sünnib vastaseis, mille ületamiseks kulub nii aega kui ka närvirakke.

Mulje, et otsus on tehtud, on kerge tekkima, kui arvamuse avaldamiseks esitatakse juba lõppjärgus olev detailirohke dokument. Usalduse tagamiseks

tuleb sellisel juhul näidata, kes on kavandi koostamisel osalenud ja kellel on olnud võimalus oma seisukohti esitada, sh püsivate nõukodade või spetsiaalsete töörühmade koosseisud.

Kaasamise ajal tuuakse protokollides välja arutelu käik, samuti eriarvamused, kuni konsensust pole saavutatud. Osalejatele tuleb luua mugav võimalus jälgida eelnõu muutumist selle väljatöötamise ajal. Osalejatele võib saata tööversioone e-kirja teel või avaldada neid internetis.

Seejuures tuleb selgelt kokku leppida, kuidas võib tööversioone levitada. Kui soovime, et organisatsioonide esindajad arutaksid asja oma kolleegide, liikmete ja teiste huvirühmadega, ei saa materjale kuulutada asutusesiseseks kasutamiseks. Soovides tagada, et pooleliolevad materjalid ei tekitaks avalikkuses segadust ning neid ei käsitletak lõpliku otsusena, tuleb dokumendid selgelt nii märgistada. Peamine on info levitamise suhtes vastastikused ootused ja tingimused läbi rääkida.

Igasugune info võidab selle selgest esitamisest. Ametnike ja juristide keelekasutust iseloomustab sageli erialakeel, sest valmivad dokumendid peavad olema juriidiliselt täpsed. Partnerid ei pruugi aga selliselt sõnastatud dokumentide mõttest aru saada. Kuid just mõte peab olema kõigile arusaadav, mistõttu tuleb tekstede keelelise lihtsuse ja selguse huvides toimetada.

Kasulik on lisada ka selgitav, mitteametlik kokkuvõte, mis toob esile peamised muutused, nt erinevate valikute võimalikud tagajärjed ehk mõju. Soovitav on välja tuua ka esialgsed arutelukohad ning sõnastada need võimalikult neutraalselt, et mitte kallutada arvamusi ühes, kaasajale meelepärases suunas. Mida keerulisem tekst või küsimus, seda rohkem tuleb seda osalejatele ja avalikkusele selgitada, nt korraldada infopäevi või koostada vastused korduma kippuvatele küsimustele.

Et osalemiskutse ei pea sugugi olema kantseliitlik, täis viiteid määrustele ja muudele dokumentidele, millest adressaadil on tõenäoliselt raske aru saada, tõestab Riigikogu põhiseaduskomisjoni kiri juunist 2012. Sellega kutsuti partnereid esitama ettepanekuid erakonnaseaduse muutmiseks. Kiri koosnes kolmest lausest:

„Riigikogu põhiseaduskomisjon otsustas Riigikogu juhatuse pöördumise alusel võtta oma tööplani erakondade rahastamise süsteemi ülevaatamise eesmärgiga töötada vajadusel välja võimalikud erakonnaseaduse muudatused.

Teema igakülgse arutamise huvides palub põhiseaduskomisjon Teil soovi korral esitada kuni 5 konkreetset ettepanekut erakondade rahastamise süsteemi võimalike muudatuste ja täienduste kohta.

Teie ettepanekuid ootame käesoleva aasta 31. augustiks.“

Siin tuleb küll arvestada, et teema oli selleks ajaks ühiskonnas aktuaalne olnud juba üle poole aasta ning kirja said organisatsioonid, kes olid sel teemal sõna võtnud. Mõnel teisel juhul võib olla vajalik pikem selgitus. Ka tundub kummaline, miks on küsitavate ettepanekute sisust olulisemaks peetud nende arvu.

NÄIDE

Kui osaleja näeb vaeva, et ametlikust dokumendist endale vajalik iva välja sõeluda, siis ametnik võib omakorda jääda kimbatusse partneritelt saadud tagasisidet analüüsid. Enamasti on osalejad oma teema praktikud, kes väljendavad arusaamu oma kogemuste põhjal, sageli tundmata ja arvestamata otsuste poliitilist või juriidilist tausta. Seega tuleb neile vajadusel vastavaid selgitusi ja taustinfot pakkuda. Kaasaja ei tohiks aga takerduda teksti sõnastusse ja stiili, vaid peaks analüüsima arvamusi selle põhjal, millist tahet need väljendavad.

Arvamuste ja ettepanekute paremaks selgitamiseks on hea neid grupeerida ehk liigitada vastavalt peamistele argumentidele. Nii saab parema ülevaate suundadest, kuhu argumentid kalduvad. Saadud vastuste lihtsalt ühte dokumenti kopeerimisest ei piisa – info on sel juhul küll kokku kogutud, kuid pole reaalselt kasutatav. Kogutud sisend tuleb töödelda ja esitada nii, et see on kergesti ja ühtviisi mõistetav nii kaasajale kui ka kõigile osalejatele ning vajadusel meedialegi.

Kommunikatsioonikanalid

Suhtluskanalite valikul tuleb leida sellised, mida osalejad infoallikatena kasutavad. Need võivad olla nt vastava teema väljaanded, veebilehed või meililistid, uudiskirjad, üritused vms. Aktiivset kaasaraäkimist soovides ei saa eeldada, et osalejad tulevad kaasaja juurde, vaid kaasaja peab minema sinna, kus osalejad on harjunud käima.

- **Otsesuhtlemine**, olgu siis e-kirjade, telefoni või kohtumiste teel, on hea viis infot saada ja oma ettepanekuid teha, küsimused saavad kohe vastuse. Samas võtab see palju tööaega ega ole läbipaistev teiste osalejate suhtes.
- **Teabenõuet** kasutavad osalejad tavaliselt siis, kui neil on raskusi info muul moel hankimisega. See viitab tavaliselt juba teatud pingele partnerite vahel. Igale teabenõudele tuleb vormistada eraldi vastus, avaliku teabe seaduse järgi peab seda tegema hiljemalt viie tööpäeva jooksul. Enamasti on aga huvilisel vastuste saamisega kiire. Parem on koostada ja teha kergesti kättesaadavaks korduma kippuvate küsimuste-vastuste rubriik ja kõik dokumendid veebi panna.
- **Huvirühmade meililistid** on hea kanal, kuhu e-posti teel saata (eel)infot plaanitavate otsuste kohta. See aitab huvilistel end teemaga kursis hoida ning vähendab üksikute telefonikõnede ja e-kirjade hulka, millele kaasaja vastama peab. Kaasajal tasub end kursis hoida ka partnerite muude info-kanalitega (elektroonilised või paberil ilmuvad uudis- ja ajakirjad, sotsiaalmeedia kanalid jms) ning paluda infot nende kaudu levitada.

- **Kaasaja asutuse kodulehel või seks otstarbeks loodud temaatilises ajaveebis** saab avaldada taustinfot, vastata peamistele küsimustele, kajastada asjade käiku ja teha vahekokkuvõtteid aruteludest, samuti pakkuda võimalust kaasarääkimiseks. Interaktiivne kanal otsuse eelnõu avaldamiseks ja tagasiside kogumiseks on ka osalusveeb osale.ee (vt peatükk 10 “E-kaasamine”). Samas ei peaks kaasaja ootama, et arvamusi esitataks vaid ametlikus kanalis: väärt sisendit võib ta saada ka huvirühmade veebilehtedel, foorumites ja sotsiaalmeedia kanalites toimuvat jälgides.
- **Meedia** on avalikkuse teavitamiseks hea kanal, millega võib jõuda ka nendeni, kelle kontakte kaasaja ei tea. Avalikkust tuleb teavitada juba siis, kui otsuse ettevalmistamine algab. Näiteks on hea anda infot selle kohta, et asuti koostama uut arengukava ning selleks moodustati töögrupp. Teates tuleks öelda, kes gruppi kuuluvad, samuti kirjeldada peamised teemad ning anda kontakt lisainfo küsimiseks. Nii saavad soovi korral endast märku anda need, kes tahavad kaasa rääkida või lihtsalt edasise tööga kursis püsida.

Rahandusministeeriumi pressiteade avaliku konsultatsiooni avamisel

NÄIDE

Rahandusministeerium ootab tagasisidet riikliku statistika seaduse eelnõule

Rahandusministeerium ootab riikliku statistika seaduse eelnõu täiendamiseks ettepanekuid nii osalusveebi osale.ee kui eelnõude infosüsteemi kaudu. Seaduse muudatuste eesmärgiks on vastata senisest paremini statistika tarbijate ja tellijate vajadustele ning parandada tänased puudused erinevates statistikat puudutavates seadustes.

Eelnõuga on loodud võimalused riikliku statistika laiemaks kasutamiseks ühiskonnas. Avalikkusele pakutakse uue seadusega senisest enam erinevate valdkondade statistilisi andmeid ning võimaldatakse üksikandmete laialdasemat kasutamist teaduslikel eesmärkidel.

Võrreldes kehtiva seadusega on eelnõuga pandud riikliku statistika tegijale lisakohustus. Näiteks on statistika tegijal kohustus konsulteerida riikliku statistika programmi ettevalmistamisel avaliku huvi esindajatega, analüüsida tehtava statistika vajalikkust tarbijatele, nõustada tarbijaid ning hinnata ka halduskoormust. Lisaks peab uue seaduse kohaselt riikliku statistika tegija avaldama veebilehel informatsiooni kasutatava meetoodika ning selles kavandatavate muudatuste kohta.

Eelnõuga on selgemalt eristatud riiklik statistika muust statistikast ning kõrvaldatud isikuandmete kaitse seaduse ja avaliku teabe seaduse koosmõjust tekkinud ebakõlad. Lisatud on ka põhimõte, et riikliku statistika programmi koostamisel arvestab statistikaamet riigieelarve strateegiat ning järgneva aasta riigieelarve projekti. See tagab, et programmi raames tehakse statistikatöid eelarves kavandatud mahus.

Muudatuste eeldatav jõustumise kuupäev on 1. jaanuar 2010. Eelnõu väljatöötamise kaasati esindajad erinevatest ministeeriumidest, Eesti Pangast, Statistikaametist, Tartu Ülikoolist, Riigikontrollist ning paljudest teistest asutustest.

- **Üritused** on hea vahend nii info jagamiseks kui ka arutelude läbiviimiseks. Sellistele koosolekutele on hea appi paluda oskuslik arutelujuht, kes ei ole otseselt seotud ühegi poolega – see tagab objektiivsuse ja aitab paremini tulemusele keskenduda. Valiku näpunäiteid erinevate eesmärkidega ürituste läbiviimiseks leiab peatükist 8 (“Kaasamise meetodid”).

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium konsulteeris “Energiamajanduse arengukava aastani 2020” koostades põhjalikult ning kasutas mitmesuguseid meetodeid ja suhtluskanaleid. Käivitati ajaveeb, kus oma arvamust avaldasid nii eksperdid kui ka energiatootjad. Korraldati avalikke foorumeid laia osalejaskonnaga ürituste sarjana, kus arutati läbi kriitilised küsimused. Seejärel valmis eelnõu tööversioon ning viimasel avalikul foorumil kaaluti selle põhjal juba konkreetsemaid tegevusplaanide. Foorumite arutelu ja erinevaid seisukohti kajastas aktiivselt ka ajakirjandus. Foorumid löid teemast huvitatud inimestele võimaluse kokku saada ja oma seisukohti tutvustada. Need andsid tuge uue tarbijajuhenduse – Energiatarbijate Assotsiatsiooni loomiseks.

NÄIDE

Osalejate infovajadus

Teavitamine on kaasamise lahutamatu osa: infot tuleb jagada otsuse ettevalmistamise algul, selle jooksul ning lõppedes. Kaasajal tuleb leida sobiv lähenemine, kuidas pakkuda erineva osalemissuutlikkusega ja sellest tulenevalt ka erinevate vajadustega osalejatele (aga ka avalikkusele) piisavat, olulist ja õigeaegset infot. Kaasamise alguses on oluline tagada, et osalejad saaksid aru plaanitava muudatuse olulisusest ning kaasamise eesmärgist ja ajakavast, et neil oleks kaasaraääkimiseks huvi ja vajalik info. Kaasamise käigus ja lõpus tuleb tagada, et osalejad oleksid asjade käiguga kursis, suudaksid vajadusel reageerida ning sooviksid kaasa rääkida ka järgmistel kordadel.

1. Millist infot vajavad osalejad kaasamise alguses?

Anna huvilistele otsuse tegemise vajadusest ja kaasamiskavast teada võimalikult varakult, soovitatavalt vähemalt kuu enne tegeliku töö algust. Mida aktiivsemalt levitad eelinfot, seda hõlpsam on neil oma aega plaanida ja seisukohti paremini ette valmistada. Nii võivad jõuda osalemissuovist märku anda ja hiljem aktiivselt panustada ka need, kes ei kuulu tavapärasesse partnerite ringi – selliseid huviavaldusi tasub alati vastu võtta.

Pöördudes huvirühma poole ettepanekuga otsuse ettevalmistamises osaleda, võiks su teade sisaldada järgmist.

- Miks sellega tegelema hakatakse? Viita ettevalmistava otsuse seosele varem tehtud kokkulepete ja tööplaanidega.
- Too esile otsusega kaasnevate mõjude analüüs. Selles nimeta ka sihtrüh-

mad, keda plaanitavad muutused enim mõjutavad. Nende sihtrühmade esindajad peaksid osalema ka otsuse kujundamisel.

- Lisa plaanitava otsuse kohta selgitavaid materjale. Näiteks tee inimlikus toonis ja mahus sõnastatud kokkuvõtte eelnõu põhipunktidest ja peamistest muudatustest võrreldes praeguse olukorraga. Hea on esitada peamised arutluskohad küsimustena. See muudab osalejatele arvamuste esitamise lihtsamaks kui paljalt eelnõu saatmine koos palvega seda kommenteerida.
- Kirjelda kaasamise kava ehk anna ülevaade sellest, millal ja kuidas kaasamine toimub, sh kohtumiste, infopäevade ja muude ürituste kuupäevad (kui kõik plaanid pole seks hetkeks veel selgunud, siis väljendu nende suhtes üldisemalt ja täpsusta hiljem).
- Lisa kaasamise eest vastutaja kontaktandmed.
- Selgita, kas ja mis kanalis osalejate ettepanekud avalikustatakse.
- Loo selge pilt, kuidas saadud ettepanekuid käsitletakse: millal ja kuidas antakse osalejatele tagasisidet ning mis saab sellest otsusest (dokumendist) edasi, nt millal on kavas ametlik kooskõlastamine ja millal esitatakse materjal valitsusele.
- Kaasamise aluseks olevad materjalid, nagu edaspidi ka kaasamise käigust informeerivad materjalid, peaksid eelkõige olema kättesaadavad elektrooniliselt (soovitavalt ühes kindlas, kergesti leitavas kohas kaasaja veebilehel), aga vajadusel ka paberil. Kui soovid paremini kaasata muukeelseid huvirühmi, on tõenäoliselt vajalik ka materjalide tõlge, kasvõi kokkuvõtlikult.

Kui palju aega anda osalejale oma arvamuse kujundamiseks? Kirjalikuks konsultatsiooniks, sh veebi kaudu arvamuste kogumiseks, tuleb varuda vähemalt neli nädalat. Seda soovitatakse ka kaasamise heas tavas. Tuleb arvestada, et vabaühendused vajavad aega, et oma liikmeid kaasata. Nii saab organisatsioon oma seisukohad läbi kaaluda, need on paremini ette valmistatud ja legitimeeritud.

Mõnel juhul, eriti sadade lehekülgede pikkuste dokumentidega, on eelnõule arvamuste kogumiseks vajalik pikemgi periood, nt keskkonnamõjude hindamisel on optimaalne aeg vähemalt kaheksa nädalat.

2. Millist infot vajavad osalejad kaasamise käigus?

Kaasamise käigus tee osalejatele kättesaadavaks toimunud arutelude protokollid või kokkuvõtted koos eriarvamuste väljatoomisega, samuti vahekokkuvõtted kaasamise käigus tehtud ettepanekutest ning arutlusel oleva dokumendi nende põhjal muudetud tööversioonid.

Kaasamise käigu dokumenteerimine on vajalik selleks, et arutus esiletoodud väited ja argumendid oleks kõigile näha. Kui esitatud arvamusest jääb kirjalik jälg, saavad osalejad paremini aru, kuidas otsus kujuneb. Näiteks koosolekutel kokkulepitud kompromissid tuleb kindlasti protokollida, sest midu võib olla järgmine kord vajalik vaidlust jälle otsast alustada.

3. Millist infot vajavad osalejad kaasamise lõpus?

Jaga osalejatega nii ülevaadet kaasamise tulemusel tehtud muudatustest ning ettepanekute ja arvamustega arvestamisest kui ka otsuse lõplikku versiooni, mis esitatakse ametliku seisukoha kujundamiseks (nt valitsusele).

Kaasamise tulemused esitatakse kokkuvõttena kirjalikest või suulistest seisukohtadest ning nende põhjal tehtud muutustest. Kindlusta, et osalejad oleksid tulemustega kursis, seejärel võib need avalikuks teha.

Avaliku konsulteerimise käigus laekunud arvamuste põhjal koosta avalik koondvastus – kokkuvõtte esitatud ettepanekutest koos põhjendustega nende arvestamise või mitteamistamise kohta. Piisab, kui vastuses tuuakse esile peamised ettepanekud, mis koondavad mitut sarnast arvamust. Samuti on hea välja tuua need ettepanekud, mis selgelt vastandusid tehtud otsusele, ning kirjeldada otsustajate argumente, mille tõttu neid sisendina ei kasutatud.

Koondvastus lisatakse seletuskirjale, mis kuulub iga elnõu või arengukava juurde, kui see ametlikuks otsustamiseks esitatakse.

Kokkuvõtteks

- **Kaasamise vältimatu eeldus** on informatsiooni pidev jagamine osalejatega. Tee plaan, millal ja millist infot on vaja kaasamise algul, selle käigus ja siis, kui kaasamine lõpeb.
- **Kindlasti ei tasu piirduda** vaid tagantjärele informeerimisega juba tehtud otsusest. Sel juhul pole tegu kaasamisega, vaid veenmisega või tööülesannete jagamisega.
- **Vali sellised kommunikatsioonikanalid**, mida osalevad huvirühmad kasutavad oma peamiste infoallikatena. Ole ise kõige aktiivsem infolevitaja ja hoiu end kursis ka mitteametlike arvamustega.
- **Avatusega koos tekib usaldus.** Lepi osalejatega kokku, mis infot ja millal levitatakse avalikkuses. Nii saad selged sõnumid, mida ka ühiselt jagatakse.
- **Mida keerulisem on teema** ning mida mitmetahulisem on probleem, seda enam on vaja selgitusi. Kasuta lihtsat keelt – ära kaota asja mõtet erialaterminite või seadusepügalate tsiteerimise sekka.

10. E-kaasamine

Tänapäeval loomulikuks kujunenud veebisuhtlus pakub uusi võimalusi ka ühiskonnaelus kaasalöömiseks. Siin peatükis räägime levinumatest viisidest, kuidas kasutada e-kanaleid kaasamiseks ja mida tuleb silmas pidada veebiruumis info avaldamisel.

Kaasamise eelduseks on selge ja piisavalt põhjalik info otsuste ja nende tegemise plaanide kohta. Seda infot võib leida valitsuse tegevusprogrammist ning ministeeriumide tööplaanidest, mis on enamasti veebis kättesaadavad. Samuti on abiks ministeeriumi kodulehel avaldatud pressiteated ning info tööruhmades plaanitud arutelude ja muude kaasamisürituste kohta.

Internet ei välista ega asenda teisi kanaleid, mida kaasamisel kasutada saab. Elektroonilisel viisil saab hästi infot levitada, kuid see ei taga tingimata paremat osalust. Kõige parema tulemuse annab meetodite ja infokanalite mitmekesine kasutamine.

2012. aastal tehtud uuringust¹⁸ kodanike rahulolu kohta riigi pakutavate avalike e-teenustega selgus, et 2% elanikkonnast on kasutanud mõnda portaali, et osaleda avalikus arutelus ja avaldada oma arvamust. Kuigi see number ei tundu suur, on veebikeskkonnad ja sotsiaalmeedia kaasamiseks väga head kanalid. Kui neid julgelt rakendada, tekib ka rohkematel inimestel harjumus neid kaasaráäkimiseks kasutada.

Kuidas veebi kaasamiseks kasutada?

E-kaasamise mistahes viisi puhul on kõige olulisem meeles pidada, et tegu on põhiliselt kaasamise ja teises järjekorras e-vahendiga. Kaasamise ja osalemise üldisi põhimõtteid on vaja järgida ka e-kanalis.

Levinud on avalike arutelude korraldamine veebi kaudu. E-konsultatsioonis kogutakse teatud huvirühmade või laia avalikkuse arvamusi mingi probleemi või eelnõu kohta. Konsultatsiooni tulemused pole siduvad ning ei kujune automaatselt otsuseks. E-konsultatsioone ehk veebiarutelusid on mitut liiki – need võivad olla ametlikud, et pakkuda võimalust osaleda otsuse kujundamises, või mitteametlikud, et uurida võimalikult laialt elanikkonna arvamusi ja hoiakuid mingis küsimuses. Kaasajal tuleb kogutud arvamusi analüüsida, et selgitada välja suunad, mida toetatakse, ning samuti ka peamised vastuargumendid.

18 www.mkm.ee/sites/default/files/content-editors/failid/E_riik/uuring_kodanike_rahulolu_riigi_poolt_pakutavate_avalike_e-teenustega_2012_emor.pdf

Osalusveeb www.osale.ee on valitsusasutuste keskne kanal avalike konsultatsioonide korraldamiseks. Selles avaldatakse eelnõu tööversioone ja kogutakse arvamusi huvirühmadelt ja avalikkuselt. Kuna eelnõu tekst kipub olema pikk ja detailne, siis tasub konsultatsioonile lisada lühike ja selgitav kokkuvõte. Selles too esile peamised arutelukohad või küsimused, millele tagasisidet ootad. Veebis tuleb eriti hoolikalt jälgida, et materjalid oleksid ühemõtteliselt arusaadavad, kuna inimesed on sirvimisel kärsitud ja loevad infot pinnapealselt.

Konsultatsioonil on kindel vastutaja, kes peab dialoogi arvamuse avaldajatega ning annab tagasisidet. Kokkuvõttes vastuses põhjendatakse ettepanekutega arvestamist või mittearvestamist.

Riigikontrolli eestvedamisel koostatud e-riigi harta ideede, probleemide ja lahenduste kogumine ning tööversioonide arutelu toimus nii meili teel, ekspertide kohtumistel kui ka osale.ee vahendusel.

Harta esialgse teksti koostamiseks kutsus Riigikontroll kokku töörühma. Nende ettevalmistatud kavandit arutati kohtumistel infoühiskonna ekspertidega. Täiendatud ja parandatud teksti kohta oli võimalik esitada avalikke kommentaare osale.ee kaudu. Kõikidele kommenteerijatele ja ettepanekute esitajatele andsid Riigikontrolli esindajad kogu projekti kestel tagasisidet nende esitatud ettepanekute arvestamise kohta või mittearvestamise põhjuste kohta. Avalikku arutelu toetasid ka meediakajastused.

NÄIDE

Kui osalusveebis kogutakse arvamusi, siis ametliku kooskõlastuse töövahend on eelnõude infosüsteem (EIS), kus on näha valitsusasutuste seisukohad ja kooskõlastused plaanitavate otsuste kohta ning milles ka huvirühmad saavad oma arvamusi esitada. EISI laekuvad huvirühmade osalusveebis sisestatud arvamused ja tagasiside ning need on nähtavad otsuse tegemise edasistes etappides.

Mitu ministeeriumi kasutab ka ajaveebe ehk blogisid, et tõmmata avalikkuse tähelepanu kindlale teemale ja toimuva kohta pidevalt infot anda. Näiteks majandus- ja kommunikatsiooniministeerium lõi ajaveebi infoühiskonna arengukava koostamisel, siseministeerium kasutas ajaveebi üleriigilise planeeringu aruteluks ning justiitsministeerium avaliku teenistuse seaduse tutvustamiseks.

Kõiki veebi kaudu kaasamiseks mõeldud materjale, sealhulgas taustteave ja seonduvad dokumendid (nt asjassepuutuvad õigusaktid), saab linkida ka oma asutuse kodulehega. Selleks et veebis kaasärääkimise võimalusi aktiivsemalt kasutataks, on vajalik e-konsultatsioonist teada anda meediakanalite ning partnerite meililistide kaudu. Veebisuhtlust toetab traditsioonilisel viisil kaasamine – ürituste korraldamine, arutelu töörühmades jms.

Sõltuvalt olukorrast võib olla vajalik teha elektroonilistel teel toimunud arutlust kokkuvõtte ka paberil – nii saab teha info kättesaadavaks ka neile, kes internetti ei kasuta.

Veebiruum on avalik infokanal ning seepärast tuleb isikuandmete kaitsel hoolikas olla. Osalejatele tuleb teada anda, mismoodi nende andmeid avaldatakse. Mõnel juhul võib olla vaja piirata avalikku juurdepääsu infole ning luua veebikeskkond vaid kindlate osalejate jaoks.

E-kaasamise meetodeid

Tagasiside, arvamuste avaldamine: saab kasutada veebiküsimustikke, vastamisvorme või meili teel vastamist.

Kaubandus- ja Tööstuskoja veebis on sageli avatud lihtne veebiküsitlus, et selgitada välja koja liikmete arvamus mingis kindlas küsimuses. Koondatud arvamusi ja hääletustulemust kasutatakse ühise seisukoha väljendamisel.

NÄIDE

Uudiskirjad: regulaarsed teated ja eelinfo tulevaste konsultatsioonide ning hetkel toimuvate arutelude käigu kohta.

EMSL tegi oma uudiskirjades pidevalt ülevaateid Rahvakogu edenemisest. Eesmärk oli hoida kursis vabaühendusi ja nende kaudu aktiivseid kodanikke, kes toimuvast huvitusid.

NÄIDE

Veebis esinemised, konverentside või muud ürituste ülekandmine: korraldada võib kõneisikute nagu ministri või valdkonna spetsialisti veebiesinemise või intervjuu, millele lisaks võib toimuda ka interaktiivne suhtlus nt ajaveebis või Facebooki fännilehel.

Dialog erinevate huvirühmadega nende veebiruumis: arutelu võib toimuda temaatilistes foorumites või mõne organisatsiooni Facebooki seinal. Sageli arutatakse kõige keerulisemaid ja vastandlikke arvamusi põhjustavaid küsimusi just nendes kanalites, kuna vestlus on spontaanne ja mitteametlik.

Jagatud töövahendid ja viki, kus saab teksti ühiselt koostada ja toimetada.

Kutsete alusel jagatud failihaldus (nt Google Drive) on hea viis, kuidas ette valmistada, toimetada ja kooskõlastada mustandversiooni mingist seisukohast. 2010. aastal valmisid vabaühenduste ja ametnike koostöös teesid, mille alusel tehti ettekanded EKAKi-teemaliseks aruteluks Riigikogu komisjonides.

NÄIDE

E-algatused on kodanike võimalus pakkuda välja ettepanekuid poliitikate muutmiseks ja mõjutamiseks.

Portaal www.rahvakogu.ee loodi Islandi sarnase veebikeskonna eeskujul. Kui Islandil on selline veebileht kasutusel selleks, et teha ettepanekuid Reykjaviki linnavalitsusele, siis Rahvakogu eesmärgiks oli koguda arvamusi viiel teemal, mis puudutasid erakonnapoliitikat. Hiljem anti veebist alguse saanud, kuid veel mitmel moel läbiarutatud ettepanekud üle Riigikogu põhiseaduskomisjonile, kes need menetleda võttis.

NÄIDE

E-petitsioonid ehk üleskutsed on põhimõtteliselt protestiaktisioonid või kampaniid. Kodanikud saavad esitada avalikule võimule kaebuse või protesti ja koguda sellele allkirju. Ka on veebis mugav koguda seisukohti ning arutada üleskutsu sisu ja sõnastust enne ametlikku esitamist.

Eesti kõige tuntum e-petitsioonide kogumise portaal on www.petitsioon.ee, mis on kodanikualgatuslikult loodud ja mida hallatakse valitsusväliselt. 2012. aasta sügisel kogus Harta 12 manifest seal lühikese ajaga üle 17 000 allkirja.

NÄIDE

Kokkuvõtteks

- **Plaani e-kaasamine varakult.** Mõttele ja otsustale, millist infot on veebis vaja avaldada ja millal. Otsustale, millises kanalis ja kui kaua veebiarutelu kestab, kes selle eest vastutab ning kuidas arvamustele pidevalt vastatakse.
- **Seo e-kaasamine teiste meetoditega.** Reklaami e-konsultatsiooni. Panusta aega ja raha, et potentsiaalseid osalejaid leida ja piisavalt teavitada. Teata, millal konsultatsioon algab ja kuidas selles saab kaasa rääkida. Korralda pressisuhtlust, tee reklaami, lingi teiste veebikeskkondadega, tee meili teel otsepostitust. Tee info levitamiseks koostööd partneritega (ühendused, ettevõtlusliidud). Kasuta sotsiaalmeedia võrgustikke ja lingi oma veebilehte teistega.
- **Analüüsi tulemusi ja anna tagasisidet.** Plaani juba alguses vajalik aeg, et konsultatsiooni tulemused läbi vaadata ja kokkuvõtte teha. Tee kokkuvõtte ja avalikust see võimalikult kiiresti pärast arvamuste laekumist. Anna osalejatele teada, mis edasi juhtub ning kuidas toimub lõplik otsustamine.

11. Kuidas jõuda otsuseni?

Kaasamine ei ole asi iseeneses, vaid vahend, mille abil jõuda parema tulemuseni. Sageli tekib kaasamise käigus hulk vastukäivaid ideid ja ettepanekuid, sest osalejatel on erinevad huvid, ootused ja vajadused. Järgnevalt vaatame, kuidas neid kaaludes otsuseni jõuda ja osalejatele tagasisidet anda.

Oleme eespool juba rõhutanud, et kõigepealt peab kaasajal endal olema selge, mis laadi panust ja miks ta osalejatel ootab ehk mida ta püüab kaasamise abil saavutada. See peab olema teada ka osalejatele ja soovitatavalt nendega läbi arutatud, saavutamaks ühist arusaama eesmärkidest. On põhimõtteline vahe, kas kaasamine võetakse ette erinevate ideede ja seisukohtade väljaselgitamiseks või koos osalejatega ühiselt aktsepteeritud otsuse langetamiseks. Ent ka juhul, kui kaasamise eesmärki mõistetakse ühtmoodi, võivad osalejatel lõpptulemusena sündivale otsusele olla väga erinevad ootused.

Kaasajal ei maksa eeldada, et partnerid lepivad omavahel ise kokku ja tulevad tema juurde juba ühiselt läbiräägitud, n-ö kodanikuühiskonna ettepanekutega. On loomulik, et ühiskonnas eksisteerivad erinevad huvid ning konkreetsete lahenduste puhul võivad eelistused erineda isegi sama huvirühma sees. Nende teadasaamine ongi kaasaja ülesanne, et selle infoga arvestades saaks teha parima otsuse. Seejuures tuleb tal jälgida, et osaleda ja oma arvamust esitada saaksid kõik rühmad, keda tehtav otsus puudutab; erilist tähelepanu ja kutsumist võivad siin vajada ühiskonnas nõrgemas positsioonis olevad ja vähem aktiivsed grupid.

Sageli pole kaasamise alguses osalejatel endilgi veel selgeid seisukohti kujunenud, sest ei osata näha, mida erinevad valikud nende sihtrühmadele kaasa toovad. Seisukohtade kujundamiseks ja läbirääkimiseks oma liikmete või sihtrühmadega tuleb neile seega anda aega, seda ka protsessi käigus, kui selgub uut infot. Eriti oluline on see just keerulisemate ja laiema mõjuga otsuste puhul.

Selliste keerulisemate teemade puhul on mõistlik kohe alguses üheskoos teadvustada, et vastukäivate huvide tõttu ei pruugi lõpptulemus olla selline, mida kõik võrdse rõömuga aktsepteerivad. Samas ei tähenda kaasamine ka paratamatult mõne osalise võitu ja teiste allajäämist või kokkulepet vähima ühisosa või madalaima ühisenimetaja põhjal. Olles teadlik ootustest ja vajadustest, on võimalik leida lahendusi, kuidas teatud sihtrühma jaoks ebasoodsama otsuse tagajärgi leevendada. Ka ebameeldivamasse otsusesse suhtutakse mõistvamalt, kui tajutakse, et selleni jõuti ausa ja avatud protsessiga, kus kõigi poolte argumentidesse suhtuti tõsiselt.

Erimeelsustega tegelemine

Ka siis, kui kaasaja tegutseb laitmatult, ei pruugi kõik oma huvide eest seisvad osalejad käituda konstruktiivselt, seda eriti olukorras, kus suhted partnerite vahel on pingelised või varasemad kogemused ebaseadlikud. Seega rõhutame taas just pikaajaliste suhete ja usalduse loomise tähtsust, millel on lõpptulemusele sageli suurem mõju kui konkreetsetel kaasamistegevustel. Kindlasti peab kaasaja ise järjepidevalt käituma sel moel, nagu ta ootab oma partneritelt.

Oluline on kõigile osalejatele teadvustada, et nagu neil, nii on ka teistel õigus oma huve väljendada ja nende eest seista. Hea on kohe alguses teada anda, kelle arvamusi küsitakse, ning teha esitatud arvamused kõigile kättesaadavaks (seejuures peaks kaasaja need enne argumentide kaupa grupeerima ja peamised arutelukohad välja tooma). Nii on kõigil olukorrast parem ülevaade ning saab keskenduda lahenduste otsimisele.

Vastukäivate huvidega osalejate kohtumisel peaks kaasaja võtma neutraalse, lahendusele suunatud vahendaja rolli, kes jälgib, et ei räägitaks üksteisest mööda (nt mõisteid erinevalt kasutades), ei takerdutaks pisiasjadesse, tühja retoorikasse ega demagoogiasse. Sellisel vahendajal võib olla ka lihtsam pakkuda välja kummalegi poolele vastuvõetavat kompromissi. Otstarbekas võib olla leida seks puhuks kogenud erapooletu arutelujuht väljastpoolt.

Mida teha, kui tekib umbseis, kus kumbki pool ei ole valmis järele andma? Aidata võib arutelu katkestamine ja uue aja kokkuleppimine, enne mida saavad osalejad oma sihtrühmadega nõu pidada, kuidas olukorrast välja tulla (samal ajal saab jätkata teiste, vähem vastuoluliste küsimustega). Soovitatav on ka paluda pooltel endil sõnastada umbseisu põhjusi ja vastase seisukohti – võib selguda, et üksteist mõistetakse väärsti. Kui konflikt on isikutevaheline, võib olla targem kohtuda osalistega eraldi, et nende positsioone, sh võimalikke taandumispiire, rahulikult arutada.

Samas: kui otsus vajab tegemist, ei saa sellega lõputult oodata. Vastutus otsuseni jõudmise ja selle tagajärgede eest lasub nagunii kaasajal. Teades, et endast on antud parim erinevate huvide tasakaalustamisel ja võimalike tagajärgede arvestamisel, on tehtud otsust ka lihtsam osalejatele ja avalikkusele põhjendada.

Tulemuste vormistamine ja tagasiside

Kaasamise käigu ja tulemuste kohta tagasiside andmine on väga oluline, selleta kaotab osalemine mõtte. Rohkem kui tehtud ettepanekute arvestamata jätmine (milleks on sageli mõistlikke põhjuseid) häirib osalejaid see, kui nii-

sugust otsust ei põhjendata¹⁹. Kui ei anta asjalikku ja õigeaegset tagasisidet, väheneb usaldus ning edaspidi on keerulisem kedagi koostööle kutsuda.

Et oleks, mille põhjal kokkuvõtet teha, tuleb kaasamise käigus ühiselt leitud lahendused ning tehtud kokkulepped ja otsused kirja panna. Igast kaasamisvoorst või kohtumisest on mõistlik teha ülevaatlik memo, mida kõigi osalejatega jagatakse. Kirja tasub panna ka erimeelsused, mis veel lahendust ei leia – siis saab nendega tegeleda järgmisel kohtumisel või arutada eraldi kokkusaamiste käigus, kui tegu on oluliste ja edasist arengut takistavate vaidluskohtadega.

Keskonnaministeeriumi kaasamise kontaktisik toob esile õppetunnid metsaseaduse muutmisest, milles osalesid üsna erinevate huvidega rühmad. Kui kaasamise protsess venib pikale, võivad osalevate organisatsioonide esindajad vahetuda. Otstarbekas on pingelisemate erimeelsuste lahendused igal tasandil kirjalikult fikseerida ja avalikustada. Erimeelsuste lahendamiseks kaasati ka töөрühmaväliseid eksperte.

NÄIDE

Üheks põhjuseks, miks kaasamises pettutakse, on see, kui osalejatel ei ole lõppfaasis enam võimalik koostatava dokumendiga tutvuda. Seepärast tuleks ühise töö tulemusena valminud eelnõu enne otsuse tegemist saata veel kõigile osalejatele, et neil oleks võimalik vaadata, kas nende ettepanekuid arvestati, ja nad saaksid vajadusel teha veel viimaseid täiendusi. Hea oleks lõppversiooni ühiseks aruteluks ja kommenteerimiseks veel kord kokku saada.

Tavapärane viis kaasamise tulemusi vormistada on kokkuvõte, kus esitatakse süntees tehtud ettepanekutest koos lühikese otsuse ja põhjendusega. Korralikult vormistatud kokkuvõtte kaudu saavad osalejad jälgida, kuidas nende panus otsustamise käiku mõjutas.

Kaaluda tasub, kui oluline on välja tuua, milline osaleja konkreetselt ühe või teise ettepanekuga välja tuli. Osalejale võib see olla oluline, kasvõi selleks, et enda ettepanek üles leida, aga avaliku dokumendi puhul ka selleks, et oma sihtrühmadele enda tööd näidata. Teisalt, kui eesmärgiks on jõuda ühisele kokkuleppele, võib selline igapäevane isikliku panuse fikseerimine olla pigem takistav. Siiski: kui osaleja leiab, et tema seisukohtadega pole arvestatud ja ta ei nõustu tulemusega, on tal ka õigus soovida, et tema eriarvamus oleks kokkuvõttes välja toodud.

¹⁹ 2010. aasta uuringus vastas 33% partnerite esindajatest, et nende osalemisindu pärsib, kui ettepanekute tagasilükkamist ei põhjendata. Ettepanekute tagasilükkamist märkis pärssiva tegurina 30% vastanutest. Kõige häirivamaks peeti seda, kui otsused on juba varem tehtud ja kaasamine paljalt formaalne (65%), seejärel liiga lühikesi tähtaegu (45%) ning seda, kui ametnike arvamusi eelistatakse huvirühmade ja ekspertide omadele (37%). Vt www.siseministeerium.ee/public/SIMKA.pdf.

Kaasamise kokkuvõttesse pane kirja:

- sissejuhatus – too esile kaasamise eesmärk ning selgita, mis otsusega oli tegu;
- kirjelda kaasamise käiku – anna ülevaade kaasamiskava alusel toimunud tegevustest ja osalenutest;
- esita ülevaade laekunud ettepanekutest koos kommentaaride ja põhjendustega, mida arvestati ja mida mitte;
- konsultatsiooni puhul näita selgelt, milliseid muudatusi tehti ettepanekute alusel võrreldes algse kavandiga. Too esile uued ideed, mida lisaks pakuti;
- lisa koosolekute protokollid jms materjalid;
- kirjelda, kuidas ja millal toimub edasine otsustamine ning kuidas osalejad selle kohta infot saavad.

Leia sobiv üldistusaste ja ära takerdu üksikasjalikku kirjeldusse. Pigem tasub välja tuua peamised pöörded – saavutatud kokkulepped ja kaasamise käigus toimunud muutused eesmärgis või dokumendi sisus.

Sarnast kokkuvõtet nõuab ametnikelt eelnõude puhul ka normitehnika eeskiri. Seega saab kokkuvõtet kasutada tagasiside andmiseks osalejatele ning ühtlasi valmib oluline osa eelnõu seletuskirjast. Samuti on valitsusastustevahelisel kooskõlastamisel lihtsam otsust põhjendada, kui seletuskirjale on lisatud ülevaade kaasamise käigus esitatud argumentidest ning nendega arvestamise kokkuvõte.

Tulemuste rakendamine

Lisaks oskuslikule korraldusele ja avatud suhtlemisele on kaasamise puhul oluline, kuidas selle tulemusi suudetakse rakendada. Kui koostöö osalejatega on hea, kuid selle käigus tekkinud ettepanekuid ei suudeta otsuses arvestada või jääb otsus seisma või lükatakse tagasi, saadakse osalemisest kokkuvõttes ilmselt pigem negatiivne kogemus. Ka sellistest tulemustest tuleb aga osalejatele teada anda, tagamaks nende kaasalöömisvalmidust tulevaste otsuste tegemisel.

Oluline on otsuse tegijate valmisolek kaasamise käigus saadud sisendiga arvestada ehk kaaluda erinevaid argumente. Kaasamise tulemuslikkust mõjutab, kas seda läbiviivatel inimestel on juhtkonna ja kolleegide toetus. Lisaks on olulised asutuse üldine kultuur ja väärtused: kas eksisteerivad kaasamistavad või -juhised, kas ja kuidas selliseid tegevusi väärtustatakse jne.

Ka kaasajail endil peab olema oskusi kaasamise tulemusi organisatsioonis selgitada ja vajadusel kaitsta. Seda eriti juhul, kui lõpliku otsuse peab kaasamise otse läbiviija asemel kinnitama nt organisatsiooni juht.

Lisaks on tähtis püsivalt jälgida, kuidas vastuvõetud otsust rakendatakse ja kas sellega saavutatakse soovitud muutused. Siingi on oluline teha koostööd partneritega, otsusest tõenäoliselt otseselt mõjutatud inimeste ja organisatsioonidega.

Kokkuvõtteks

- **Et kaasamisel avalduvad erinevad huvid ja seisukohad**, siis on eriarvamused, vaidlused ja mõnikord ka konfliktid paratamatud. Püüa luua aruteluruum, kus kuulatakse üksteise seisukohti, austatakse ka erinevaid arvamusi ning otsitakse ühisosa. Vastutus otsuseni jõudmise ja selle tagajärgede eest lasub aga kaasajal, mitte osalejatel.
- **Hoia osalejaid kursis protsessi käiguga**. Pane kirja tehtud kokkulepped ja otsused, aga ka erimeelsused, millele ei ole veel lahendust leitud.
- **Kaasamise lõpuks vormista kokkuvõte**, kus esita süntees tehtud ettepanekutest koos lühikese otsuse ja põhjendusega. Eriti oluline on osalejatele põhjendada seda, kui nende ettepanekuid ei arvestatud.

12. Kaasamise käigu ja tulemuste hindamine

Iga töö, eriti aga need, milles meil veel palju kogemusi pole, peaks sisaldama ka hindamist, kuidas meil läks ning milliseid järeldusi teeme sellest järgmisteks kordadeks. Samas on enesehindamine tavaliselt esimene, mis ajapuudusel tegemata jäetakse, ja nõnda võivad samad vead korduda. Kuigi ortodokssemad autorid ei pruugi siin nõustuda, on meie soovitus pigem õpetajalaurilik: ka natuke mõtlemist saavutatud tulemuste üle on parem kui mitte midagi.

Kaasamise hindamisel peaks lähtuma otstarbekusest: iga väikese ja rutiinse konsultatsiooni järel pole see kindlasti vajalik. Pikemate ja olulisemate protsesside järel on vähim, mida teha, peamised osalised veel kord kokku võtta ning toimunud ja saavutatut läbi arutada.

Samas on selged eelised ka põhjalikumal analüüsil, kogumaks kõhutundest veenvamat tõestusmaterjali selle kohta, kas kaasamiseks kasutatud ajast ja rahast oli kasu. Ka võimaldab see kaasajal järgmisi tegemisi paremini planida ja läbi viia, kirjapanduna on see aga õppematerjal nii kolleegidele kui ka osalenutele. Viimastele on see ka teatud lugupidamisavaldus, märk sellest, et nende panuse vastu tunti tõsist huvi, mis tõenäoliselt innustab osalema ka tulevikus. Samuti pole paha saadud õppetunde levitada artiklitenä, pidada nende põhjal ettekandeid üritustel või kasutada neid sisendina oma organisatsioonis ja siht-rühmadele koolituste plaanimisel.

NÄIDE

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium viib suurema-te kaasamisprotsesside järel läbi kirjaliku anonüümse küsitluse osalenute seas. Neilt küsitakse, kuidas nad kaasatud olid ja kas jäid kaasamisega rahule, samuti palutakse hinnata nõustumist mõne ette antud väitega: kas nende pakutud sisendi arvestamist või mitteamist põhjendati piisavalt, kas neil oli seisukohtade kujundamiseks ja tagasiside andmiseks piisavalt aega, kas nad jäid valminud arengukavaga rahule ning kas see toetab nende organisatsiooni arengut. Vastajatel on võimalik ka vastuseid põhjendada. Küsitluse tulemustest tehakse kokkuvõtte ning aja jooksul tekib niimoodi võrdlusmaterjal erinevate kaasamisprotsesside kohta. Siiski näitab ministeeriumi kogemus, et osalejad pole väga usinad neid ankeete täitma – tavaliselt laekub vastuseid 10-20% küsitletutest.

Hindamise ettevalmistamine

Kaasamisprotsessi lõppedes on võimalik hinnata kaasamise käiku ja tulemusi. Olulised on mõlemad, sest halb kaasamine ei anna tõenäoliselt ka häid tulemusi. Mõistliku regulaarsusega, nt paari aasta tagant, tasub hinnata kaasamise pikaajalisemate eesmärkide poole liikumist, nt koostöö, usalduse, maine, kodanikuaktiivsuse jms kasvu.

Tulemuste hindamine annab vastuse küsimusele, mida me saavutasime. Selle muudab oluliselt lihtsamaks, kui kaasamise alguses on seatud eesmärgid, mida käsitlesime peatükis 5. Sellisel juhul saab hinnata, kas või mil määral õnnestus eesmäärke saavutada: kas õnnestus koguda edasisteks etappideks vajalikku infot olukorra ning asjaosaliste ootuste kohta, kas õnnestus saada ideid olukorra parandamiseks või tagasisidet kaasaja plaanidele jne. Mida täpsemalt on eesmärgid ja edu kriteeriumid sõnastatud, seda kergem on hinnata nende saavutamist.

Kaasamise käigu hindamine aitab mõista, kas tulemused saavutati või jäid saavutamata tänu kaasaja tehtule või sellest hoolimata. See on vajalik eelkõige kaasajale, tema organisatsioonile ja teistele kaasajatele õppimaks, kas ja mida edaspidi teisiti teha, nt millised meetodid ja miks andsid paremaid tulemusi (võrdluses ka teiste sarnaste protsessidega), kuidas toimis tööjaotus kaasaja organisatsiooni sees, milliseid probleeme töö käigus tekkis, kas plaanitud ajast ja rahast jätkus, kas samu tulemusi oluks võimalik saavutada tõhusamalt jne.

Hindamist saab teha ka üksi, kaasamise korraldajana oma tööd ja saadud tulemusi analüüsides. See on odavam ja kiirem lähenemine, ent sisukama tulemuse annab, kui kaasata hindamisse ka protsessis osalenud, kes tõenäoliselt näevad asju teise nurga alt. Väärtuslikku infot nii tagasisidena tulemustele kui ka soovitusena järgmisteks kordadeks võib saada neiltki, kes võinuks osaleda, aga seda mingil põhjusel ei teinud. Kaasamist saab hinnata nii kvantitatiivselt (tulemuste kokku lugemine, küsitlused) kui ka kvalitatiivselt (kirjeldused, intervjuud). Soovitatav on kasutada mõlemat.

Kaasavat lähenemist valides tuleb otsustada, kas viite hindamise läbi ise või ostate teenuse sisse mõnelt selle teema spetsialistilt või organisatsioonilt. Ise tegemine on kindlasti õpetlikum, sisseostetud teenuse eelis, lisaks tõenäoliselt parematele professionaalsetele oskustele, on neutraalsem vaade. Ka võivad partnerid otse suheldes olla suhete hoidmise nimel tagasihoidlikumad kriitiliste tähelepanekute jagamisel. Ise tagasisidet kogudes on seetõttu eriti oluline jälgida, et küsimused ei suunaks partnereid andma vastuseid, mida sa nende meelest kuulda eelistaksid. Kui võimalik, tuleks vastajatele lubada anonüümsust ning rõhutada ja oma käitumisega tõestada, et oled huvitatud ka kriitikast.

Nii ise tehes kui teenust sisse ostes tuleb meeles pidada: oluline on hindamisele mõelda juba kaasamist kavandades.

Millele hindamisel tähelepanu pöörata?

Albert Einstein on öelnud, et kõik oluline ei ole ilmtingimata mõõdetav ning kõik mõõdetav ei ole ilmtingimata oluline. Seda ei peaks siiski kasutama ette-käändena hindamisest loobumiseks. Anname järgnevalt soovitusi, millele maksaks kaasamise hindamisel senisest vähem keskenduda ja millele enam.

Neli näitajat, mille kohta on lihtne infot koguda, kuid mis ei näita kuigivõrd kaasamise edukust.

- **Osalejate või ettepanekute arv.** On suhteliselt hõlbus lugeda kokku arutelul osalenud inimeste (organisatsioonide) või laekunud ettepanekute arv. Seda maksab teha küll, kuid pigem saab nii järeldusi teha ebaõnnestumise kui õnnestumise kohta. Kui oodatud saja inimese asemel tuli arutelule paar-kolm või loodetud kümnete ettepanekute asemel ei laekunud tähtajaks ühtegi, läks tõenäoliselt midagi valesti (ent see võib ka tähendada, et inimesed on teie plaanidega rahul ega näe vajadust midagi lisada). Samas sajast osalejast või kümnetest ettepanekutest ei saa veel järeldada kaasamise edukust. Küllalt kindel viis aktiivse osaluse saavutamiseks on inimesed oma plaanidega välja vihastada, kuid vaevalt on see kaasaja jaoks just ihaldatud stardipositsioon.
- **Osalejate rahulolu arutelu või konsultatsiooni järel.** Sedagi maksab küsida ning lähtuda saadud infost järgmiste ettevõtmiste plaanimisel. Kui inimesed lahkuvad rahulolematuna või lausa vihastena, võib ettevõtetu lugeda ebaõnnestumiseks. Kiitvast tagasisidest ei saa aga veel järeldada olulist õnnestumist. Inimesed võivad arutelult lahkuda rõõmsalt, sest tundsid, et said kõik olulised asjad öeldud, kuulsid huvitavat ja vajalikku infot, ruum ja toit olid head vms. See ununeb neil aga kiiresti, kui nad mõne aja pärast peaksid tajuma, et nende ettepanekutega ei ole tööd tehtud.
- **Kaasamise kestus.** Sagedane etteheide kaasajatele on liiga lühikesed tähtajad. On kiiduväärt, kui tähtaegade seadmisel arvestatakse osalejate vajaduste ja võimalustega, ent vaid faktist, et aega ettepanekute esitamiseks oli mitu kuud, ei pruugi olla mingit kasu, kui see ei too endaga kaasa muid positiivseid tagajärgi.
- **Osalenute demograafiline profiil.** On hea, kui kaasaja jõuab kõikide arutlusel oleva küsimuse seisukohalt oluliste ühiskonnagruppideni, sh vähemused ja raskesti ligipääsetavad grupid. Nende kõrvalejäämine võib jätta kaasaja ilma olulisest infost. Kuid ainuüksi fakt, et osales ka venelasi, noori, eakaid, puuetega inimesi jne, ei näita veel kaasamise edukust.

Neli raskemini hinnatavat, kuid kaasamise edukuse seisukohalt olulisemat näitajat.

- **Kaasamise mõju otsusele.** Kuigi ka kaasaraäkimine iseenesest võib olla oluline nt kodanikuhariduse seisukohalt, tulevad inimesed osalema tavaliselt seepärast, et soovivad saavutada või ära hoida mingit nende jaoks tähtsat muutust. Seega on oluline küsida, kas tänu kaasamisele muutus midagi. Näiteks kas kaasamise käigus toodi juurde infot, vaatenurki, ideid, mis muidu oleksid võinud jääda arvesse võtmata? Kas kaasamise kaudu tuvastati ja parandati puudusi, mis võinuks otsuse vastuvõttu või elluviimist takistada? Mille poolest sai kaasamise tulemusena tehtud otsus parem, kui see muidu saanuks?
- **Osalejate arusaam tehtud otsusest.** Kuigi sageli kasutatakse mõistet “avalik huvi”, on selge, et huvisid on ühiskonnas erinevaid. Kaasamise hea tulemus võib olla seegi, et ka need, kelle seisukohad aruteludes alla jäid, mõistavad ja aktsepteerivad tehtud otsust ning selleni viinud protsessi. Selle saavutamise eeldus on korraliku tagasiside andmine osalejatele.
- **Osalejate ja kaasaja võimekuse kasv.** Kaasamise lõpus tasub kindlasti küsida, kas nii kaasaja kui ka osalejad õppisid sellest midagi. Kas teadmised kinnistuvad nende organisatsioonides, kas selle tulemusena muudetakse edaspidi midagi oma toimimises?
- **Usalduse ja koostöö paranemine.** Olulisem ühe konkreetse otsuse kujunemisest on kindlasti püsivad ja sisukad suhted, kus osalised ei suhtu üksteisesse kui vastastesse, vaid tänu oma erinevatele teadmistele, oskustele ja võimalustesse üksteist täiendavatesse koostööpartneritesse. Seega maksab iga kord küsida, kas see aitas niisuguste suhete kujunemisele kaasa või ehk hoopis vastupidi.

Kokkuvõtteks

- **Hindamine võimaldab kaasamist edaspidi paremini kavandada ja läbi viia** ning annab väärt infot nii kaasajale kui ka osalejatele.
- **Võta hindamist kui kaasamise osa** ning plaani see kohe alguses koos eesmärkide püstitamisega. Mida täpsemalt on sõnastatud kaasamise eesmärgid, seda kergem on hinnata nende saavutamist.
- **Hinnata maksab nii kaasamise tulemusi kui ka kaasamise käiku.** Hea on sedagi teha koos partneritega. Kõige kergemini hinnatavad asjad ei pruugi olla kõige olulisemad kaasamise edukuse näitajana.

13. Lõpetuseks

Kes kunagi peotantsukursustel käinud, mäletab ilmselt esimesi kohmakaid samme, keha pingutusest krambis, pilk jalgadel, suu pominal takti kaasa lugemas. Ning ometi – mõningase harjutamise järel suudame juba vabalt uljamaidki poognaid võtta, muusikat kuulata, partneriga vestelda, jälgida, et me teistele paaridele otsa ei pörka, ning kõige selle juures tantsu nautida. Kaasamisega on sama lugu.

Kui EMSL 2004. aastal oma liikmete kaasamise põhimõtteid koostama asus, oli tulemuseks kõigepealt 40-leheküljeline detailne dokument, kuidas peab käima organisatsiooni seisukohtade kujundamine, kuidas reageerimine ajakirjanduses ilmunule, kuidas osalemine komisjonide töös jne. Umbes kaks aastat hiljem lühendati seda nii, et tekst mahub nüüd kahele lehele. Tõtt-õelda loetakse ka neid kaht lehte suhteliselt harva – rohkem on see mõeldud uutele töötajatele ja liikmetele enese kurssiviimiseks, kuidas asjad käivad. Igapäevases töös toimivad need aga niigi.

Järjepidevalt tegeledes saab kaasamisest mõtteviisi, mis võimaldab meil juba vaistlikult valida sobivaimad tegevused, meetodid, suhtluskanalid ja -viisid. Teivad suhted oma sihtrühmade ja partneritega, kus teatakse, et teineteist saab usaldada, ja mõistetakse, et töötatakse ühiste eesmärkide nimel. Eriarvamusi konkreetsetes küsimustes jääb ikka ning see on ka loomulik ja vajalik. Kuid teatakse, et kellegi mõtteid ei väldita ilma neisse süvenemata ja neid arutamata.

See on põnev teekond, täis õppimist ja leidmist.

14. Ja kõik see lühemalt

1. Eelhäälestus ja ootused

- Kaasamine võimaldab sul oma tööd paremini teha – vältida vigu, saavutada paremini läbimõeldud otsuseid, suuremat toetust, ladusamat elluviimist. Kaasamine ei ole vastutulek kellelegi teisele.
- Kõige rohkem sõltub kaasamise edukus sinu suutlikkusest jõuda vajalike osalejateni, äratada nende huvi ja arusaamine, leida parimad viisid nendega suhtlemiseks. See eeldab leidlikkust, paindlikkust, eelkõige aga hoolivat ja arvestavat suhtumist neisse, kes oma panusega sind aitavad.
- Ära oota kaasamisest väga kiireid tulemusi. Viljakate koostöösuhte loomine eeldab usaldust ja kogemusi, need tekivad üksnes töö käigus. Ära heitu, kui esimesed katsetused ei anna soovitud tulemusi, ole valmis nendest kogemustest õppima ja vajadusel oma käitumist muutma.

2. Kaasamise plaanimine

- Kaasamist ei ole mõtet ette võtta üksnes linnukese kirjasaamiseks. Kaasa üksnes siis, kui sul on tegelik huvi osalejate sisendi vastu ja sa vajad seda. Kui kaasamiseks pole aega või vahendeid, kui otsus on juba tehtud või on võimalik ainult üks lahendus, oleks tegu kaasamise mängimisega, mis üksnes rikub suhteid. Sel juhul informeeri huvirühmi tehtud otsusest ja selgita seda, aga ole valmis ka nende põhjendatud pahameeleks.
- Tee selgeks kaasamise eesmärk (soovitavalt koos tulevaste osalejatega) – kas vaja on koguda infot praeguse olukorra kohta, uusi ideid, informeerida kedagi, saada tagasisidet plaanidele, langetada otsus vms. Jälgi, et osalejad eesmärgist ühtmoodi aru saaksid ja seda jagaksid. Ole valmis ka selleks, et nende ootused kaasamisele on teistsugused kui sinu omad – sel juhul arutage seda kohe alguses ja leidke lahendused.
- Ära unusta oma kolleegide kaasamist – jälgi, et ka su organisatsioonis saadaks kaasamise eesmärkidest aru ning toetataks neid.
- Aruta läbi, mida sul on eesmärkide saavutamiseks vaja – kui palju aega, inimesi, raha, oskusi jms. Koosta realistlik ajakava (pigem varuga) ja tööjaotus ning tee see koos eesmärgiga kõigile huvilistele avalikuks.

3. Osalejate leidmine

- Mõtle läbi, keda tehtav otsus puudutab, kellel võib olla huvi selle teema vastu või vajalikke teadmisi ja kogemusi; kelle toetusest või vastuseisust sõltub tulevase otsuse elluviimise edukus.
- Ära väldi kriitikuid – esiteks võid end nii ise olulisest infost ära lõigata, teiseks leiavad nad kõrvalejätmise korral ilmselt nagunii tee meediasse, poliitikuteni või halduskohtusse ning see võib tähendada vähemalt närvi-kulu, aga võib-olla ka vajadust tööd ümber tegema hakata.
- Ära piirdu üksnes harjumuspäraste partnerite kaasamisega, vaid mõtle, kas lisaks neile on veel kedagi, kes peaks kaasa rääkima. Senised partnerid võivad osata siin head nõu anda.
- Pea meeles, et kõlav nimi või suur liikmete arv ei pruugi veel organisat-siooni suutlikkuse kohta palju öelda. Palju parema pildi organisatsioonist annab tema tegevusega tutvumine (vaata tema kodulehte, suhtle mõne ta partneri, liikme või rahastajaga).
- Lepi osalejatega kokku, mida neilt ootad – kas nende isiklikku eksper-diarvamust või kellegi teise (liikmesorganisatsioonide, sihtrühmade) arvamuste koondamist ja esindamist.
- Säilita suhted leitud partneritega, tõenäoliselt on sul ka tulevikus nende arvamusi ja koostööd tarvis.

4. Kommunikatsioon

- Ära eelda, et kõik huvilised kasutavad samu kommunikatsioonikanaleid, mis sina. Uuri välja, kuidas nendeni kõige paremini jõuda – kas meililis-tide, ürituste, katusorganisatsioonide, kuulutustetahvlite, kohtumiste vms abil. Su partnerid oskavad siin ilmselt head nõu anda.
- Arvesta, et suurem osa su partneritest on pigem praktikud kui teoreeti-kud. Nad ei ole ilmselt lugenud samu aruandeid, ei pruugi olla teadlikud seadusesätetest, pole osalenud samadel koosolekutel, kus sina jne. Samas teavad nad tõenäoliselt midagi olulist, mida sina ei tea. Kasuta neid selles, milles nemad tugevad on – kaasa nad varakult info ja ideede kogumiseks. Olles algusest peale toimivas osalised, on nad ka hiljem paremini suuteli-sed valmivat eelnõu kommenteerima.

- Selgita osalejatele lihtsas keeles, mida kavandatav eelnõu nende elus muudab, miks see nende jaoks oluline on ja miks just nende sisendit ootad. Isiklik lähenemine annab enamasti paremaid tulemusi. Hea, kui suudad sõnastada konkreetset küsimused, mitte lihtsalt üldise ettepaneku eelnõu kommenteerida.
- Leppige kokku suhtlemisreeglites: et probleemide korral suheldakse esmalt omavahel, mitte ei pöörduta kohe meediasse; et dokumentide töoversioonid on omavaheliseks kasutamiseks vms. Samas arvesta, et kui otsus on partneritele ebameeldiv, on neil õigus seda avalikult välja öelda.

5. Arutelud, konsultatsioonid

- Kaalu, millised kaasamise meetodid võiksid sinu eesmärkidega kõige paremini sobida. Avatud ruum, maailmakohvik, simulatsioonid jms võivad olla osalejatele huvitavamad ja anda paremat sisendit kui traditsioonilised koosolekud ja kirjalikud konsultatsioonid.
- Aruta partneritega läbi, kui palju aega nad oma ettepanekute tegemiseks vajavad.
- Kui ootad, et nad eelnõu ka oma liikmete või sihtrühmadega läbi arutaksid, tuleb selleks aega anda. Kui aega napib, saada varakult eelteade – sel juhul oskavad su partnerid oma tegevusi plaanida ja saavad eelnõu laekudes sellega kiiresti tööle hakata. Samas olgu lühikesed tähtajad pigem erand – kaasamine on normaalne otsuse väljatöötamise osa ja selleks tuleb aeg ette näha.

6. Tagasiside, hindamine ja otsusele jõudmine

- Sinu töösse panustanud partnerid soovivad teada, mis nende ettepanekutest sai. Inimesed saavad aru, kui neile selgitada, miks ühe või teise ettepanekuga ei saa arvestada, ent kui niisugust selgitust ei tule, ollakse teadmatutes ja pahased. See vähendab ka motivatsiooni edaspidi osaleda.
- Ära eelda, et keegi sulle õige otsuse ette ütleb või see osalejate arvamustest ise välja joonistub. Nii võib juhtuda, kuid sageli on osalistel põhimõtteliselt erinevad seisukohad ning ei saa eeldada, et nad peavad omavahel kokku leppima, kumb järele annab. Vastutus otsuse tegemise ja selle tagajärgede eest jääb ikkagi kaasajale, kes peab suutma ka põhjendada, miks just selline valik tehti.

- Kui töö tehtud, võta aega toimunut hinnata – kas kaasamine täitis oma eesmärgi ning mida sellest järgmisteks kordadeks õppida. Seda võib teha üksi, veel parem aga, kui koos osalejatega, kes saavad sel moel samuti järgmisteks kordadeks paremini ette valmistuda. Jaga oma õppetunde ka kolleegidega ja kasuta neid hiljem oma töös.

15. Soovitavat lugemist

Juhised ja head tavad

- Århusi konventsioon. Juhised kaasamiseks keskkonnaküsimustes (jõustus 2001). www.envir.ee/et/arhusi-konventsioon
- Briti valitsuse juhised ametnikele (2012). www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance
- Gramberger, Marc. Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. OECD (2001). www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9789264195578-en
- Euroopa Komisjoni juhised ja nõuded konsultatsioonide läbiviimiseks, mõju hindamiseks jms-ks. ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm
- Juhend e-kaasamiseks: 16 küsimust ja vastust. E-riigi Akadeemia (2009). www.ega.ee/files/e-Kaasamise%20juhend.pdf
- Kaasamise hea tava. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse istungil 29.12.2011. riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava
- Noorte kaasamine ja osalus maakonnas, vallas ja linnas. Käsiraamat noorele, noortekogule, noortevolikogule, ametnikule, noorsootõtajale, maakonna ja kohaliku omavalitsuse juhile. Eesti Noorteühenduste Liit (2012). www.enl.ee/UserFiles/Osaluskogude%20käsiraamat_2012.pdf
- Mõjude hindamise meetodika. Justiitsministeerium ja Riigikantselei (2012). riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/mhm_03-12-12.pdf
- Uus-Meremaa valitsuse juhised kaasamiseks. www.communitymatters.govt.nz/Good-Practice-Participate

Kaasamise meetodeid ja kogemusi

- Avalikkuse kaasamine veemajanduses ja regionaalarengus. Peipsi Koostöö Keskus (2007). www.ctc.ee/files/avalikkuse_kaasamine_veemajanduses_ja_regionaalplaneeringus.pdf
- Avalikkuse kaasamise käsiraamat ametnikult ametnikule. Peipsi Koostöö Keskus (2008). www.ctc.ee/files/Avalikkuse_kaasamise_kasiraamat.pdf
- Dias, Nelson (koostaja). Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. (2014) democracyspotdotnet.files.wordpress.com/2014/06/op25anos-en-20maio20141.pdf
- Illing, Eveli; Lepa, Reesi. Kaasamisvormid: ülevaade ja kasutusvõimalused. Praxis (2005). www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/805
- Kaasamisprotsesside nõustamine. Projekti lõpparuanne. Ernst & Young Baltic AS (2011). www.siseministeerium.ee/public/EY_Kaasamine_lopparuanne_veebi_.pdf
- Lugusid kaasamisest. 13 Eesti ministeeriumiametnike kirjeldatud juhtumianalüüsi aastast 2008. www.osale.ee/?id=20
- Macanufu, James; Gray, Dave; Brown, Sunni. Gamestorming (2010), vt ka www.gogamestorm.com.
- Making the Case for Public Engagement. How to Demonstrate the Value of Consumer Input? Involve (2011). www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/07/Making-the-Case-for-Public-Engagement.pdf
- Not Another Consultation! Making Community Engagement Informal and Fun. Involve (2011). www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/09/Not-Another-Consultation.pdf
- www.participationcompass.org. Suurbritannia organisatsiooni Involve leheküljel kaasamise meetoditest ja juhtumianalüüsides.

Uuringuid ja artikleid

- Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted. TLÜ EHI (2007). www.siseministeerium.ee/public/Uurimuse_aruanne.rtf

- Kasemets, Aare. Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel. Riigikogu Toimetised nr 19 (2009). www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=13776
- Lepa, Reesi; Illing, Eveli; Kasemets, Aare; Lepp, Ülle; Kallaste, Epp. Kaasamine otsustetegemise protsessi. Praxis (2004) www.siseministerium.ee/public/kaasamine2004.pdf
- Vabaihenduste sisedemokraatia uuring. Praxis (2014). www.siseministerium.ee/public/vabaihenduste_sisedemokraatia.pdf
- Valitsusasutuste kaasamispraktika analüüs. Praxis, Balti Uuringute Instituut (2010). www.siseministerium.ee/public/SIMKA.pdf
- Varblane, Kati. Valitsusasutuste ja nende sidusrühmade koostööst seadusloomes. Riigikogu Toimetised nr 17 (2008). www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12526

Õigusakte

- Avaliku teabe seadus. www.riigiteataja.ee/akt/13202246?leiaKehtiv.
- Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK). Heaks kiidetud Riigikogu otsusega 14.12.2002. www.ngo.ee/ekak.
- Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. www.riigiteataja.ee/akt/HÖNTE.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. www.riigiteataja.ee/akt/13186967?leiaKehtiv.
- Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. www.riigiteataja.ee/akt/101042014003.
- Noorsootöö seadus. www.riigiteataja.ee/akt/112072014104?leiaKehtiv
- Põhiseadus. www.riigiteataja.ee/akt/127042011002.
- Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri. www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_eeskiri12.pdf

- Vabariigi Valitsuse määrus „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“. www.riigiteataja.ee/akt/12790098.
- Vabariigi Valitsuse reglement. www.riigiteataja.ee/akt/129122011233.
- Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Heaks kiidetud Riigikogu otsusega 23.03.2011. www.riigiteataja.ee/akt/307032011001.

Raamatuid kaasamisest, võrgustikest ja koostööst

- Brabham, Daren C. Crowdsourcing (2013).
- Brafman, Ori; Beckstrom, Rod A. The Starfish and the Spider: The Unstoppable Power of Leaderless Organizations (2006).
- Fishkin, James D. When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation (2011).
- Leadbeater, Charles. We-Think: Mass Innovation, not Mass Production (2008).
- Shirky, Clay. Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations (2008)
- Surowiecki, James. The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations (2004)
- Williams, Anthony D.; Tapscott, Don. Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything (2006) ja Macrowikinomics: New Solutions for a Connected Planet (2010)

Kõik viited internetis olevatele materjalidele on antud seisuga juuli 2014.

Hea kodaniku tööriistade sarjas varem ilmunud:

Hea huvikaitse. Kuidas kaasata liitlasi ja mõjutada otsuseid?

- Urmo Kübar (2011)

Kuidas koguda annetusi ja hoida toetajaid?

- Alari Rammo (2011)

Vabaühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga

- Veiko Lember, Nele Parrest, Evelyn Tohvri (2011)

Kuidas korraldada konverentse ja viia läbi arutelusid?

- Elina Kivinukk (2011)

Ilmumas

Organisatsiooni arendamise käsiraamat

- Kristina Mänd (2014)

Mõned on paberil saadaval EMSLi kontoris, kõik veebis www.ngo.ee/trykised.

ISBN 978-9949-9221-3-0



9 789949 922130