



RIIGIKANTSELEI

KAASAMISE JA MÕJUDE HINDAMISE UURING 2018 LÕPPRAPORT

Tallinn, august 2018

SISSEJUHATUS

Vajadus uurida kaasamise rakendamist ja analüüsiprotsessi Eesti õigusloomes oli suur, sest viimane põhjalik uuring pärineb 2010. aastast¹. Sellest ajast saadik on kaasamise hea tava rakendamisest tehtud ainult üks kvantitatiivne ülevaade, mille koostas Riigikantselei strateegiabüroo 2013. aastal. Põgusalt on kaasamist uurinud ka Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) järelevalve töörühm². Lisaks on kaasamine leidnud tähelepanu mõjude hindamise uuringutes³ ja Justiitsministeeriumi koostatavates „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ aruannetes⁴. Seega puudus selge arusaam vahepeal toimunud arengust ja kaasamispraktika praegusest rakendamisest.

Vahemikus 1. maist kuni 8. juunini 2018 tehtud kaasamise ja mõjude hindamise uuringu eesmärk oli:

- hinnata kaasamise hea tava⁵ järgimist õigusloomes;
- hinnata kaasamise ja mõjude hindamise rolli õigusloomes;
- tuvastada peamised kitsaskohad, mis praeguse kaasamispraktika puhul esinevad;
- tuvastada kaasamise ja mõjude hindamise edukad viisid, mida eeskujuna kasutada;
- selgitada välja kaasatute kogemused ja hoiakud kaasamise suhtes.

METOODIKA

Uuringu fookusesse jäi kaasamine eelnõu väljatöötamise algatamisest kuni Riigikogule esitamiseni, seega analüüs on piiratud ainult ministeeriumide kaasamispraktikaga ega hõlma avalikku sektorit laiemalt. Uuring koosnes neljast etapist:

- esmalt tehti aprillist 2017 kuni aprillini 2018 Riigikogule esitatud eelnõude eelanalüüs, et tuvastada kaasamise üldist toimumist või toimumata jäämist;
- teises etapis analüüsiti kitsasse valimisse valitud kaasuseid kirjalike dokumentide (eelnõude, seletuskirjade ja nende lisade) alusel;
- kolmandas etapis tehti personaalsed intervjuud eelnõusid koostanud ametnikega. Intervjuudel osalesid koostajale lisaks ka kahel korral keskastme juht, ühel juhul õigusnõunik ja ühel juhul analüütik;
- neljandaks tehti 15 telefoniintervjuud kaasatud ühenduste ja ettevõtete esindajatega (vähemalt kaks iga kaasuse kohta). Intervjuude käigus uuriti, lisaks kitsa valimi juhtumitele, kaasatute üldisemat kogemust avaliku sektori kaasamisega. Kuna enamik neist on osalenud mitmes kaasamisprotsessis, võimaldasid nende vastused hinnata tunnetuslikult kaasamise arengut viimastel aastatel.

Valimi moodustamisel toetuti kaasamiskoordinaatorite võrgustiku ja sotsiaalpartnerite kohtumisel peetud aruteludele ja aprillist 2017 kuni aprillini 2018 Riigikogule esitatud eelnõude eelanalüüsile, mille raames tuvastati kaasamise toimumine või selle puudumisel põhjendus, miks kaasamist ei

¹ „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs“ Praxis & IBS 2010 [<https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/SIMKA.pdf>]

² EKAKi järelevalve töörühma koosoleku MEMO 26.02.2016 [<https://heakodanik.ee/sites/default/files/files/EKAKi%20ja%CC%88relevalve%20to%CC%88o%CC%88ru%CC%88hma%20memo.pdf>]

³ „Valdkonna arengukavade mõjude hindamise süsteemi analüüs“ Praxis 2015 [<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/06/Arengukavade-m%C3%B5juhindamine.pdf>]

⁴ Õiguspoliitika arengusuunad [<https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oiguspoliitika-arengusuunad>]

⁵ Kaasamise hea tava [<https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>]

toimunud. Juhtumeid, kus kaasamist üldse ei toimunud, uuringu kitsamasse valimisse ei valitud, kuigi eelanalüüsiga tuvastati nende olemasolu (peamiste põhjendustena on nimetatud kiireloomulisust ja EL õiguse ülevõtmist) ja teemat puudutati intervjuudes kaasatutega. Kvantitatiivselt hindab Justiitsministeerium kaasamise toimumise ulatuseks 75–80% kõigist eelnõudest⁶.

Kitsasse valimisse mahtus neli seaduseelnõu, millest kolm võeti vastu 2017. aastal ja üks oli uuringu koostamisel Riigikogus menetluses, ning üks 2016. aastal heaks kiidetud arengukava. Vaadeldud eelnõudest kolmel juhul said kaasatud osaleda väljatöötamiskavatsusest alates probleemide püstitamisel, ühel juhul väljatöötamiskavatsust ei koostatud, kuid kaasamine leidis aset probleemide püstitamisel, ja ühel juhul toimus sisuline kaasamine eelnõu väljatöötamise algfaasis.

Kuna rakendatud valim ei olnud statistiliselt esinduslik, ei saa käesolevaid tulemusi üldistada kogu avaliku sektori kaasamise hindamiseks. Tulenevalt uuringu eesmärkidest on tulemusi analüüsitud juhtumiülesest ja seetõttu on järeldused esitatud üldistatud kujul ega kajasta ühegi konkreetse juhtumi üksikasju. Nii on võimalik tugineda vaadeldud juhtumitele terviklikumalt, et nende põhjal esile tuua kaasamispraktika tugevad ja nõrgad küljed, millest on võimalik kaasamise parandamiseks õppida.

Probleemidele lahenduste otsimisel kaasati arutelusse ministeeriumide kaasamiskoordinaatorite võrgustik, kaasustega seotud ametnikud ja välispartneritena vabaühenduste esindajad.⁷

TULEMUSED

FORMAALSEST KAASAMISEST SISULISEMAKS JA VARASEMAKS

1. Esmane arusaam kaasamise rakendamisest kujunes juba dokumendianalüüsi faasis, sest eelnõude seletuskirjades nimetatakse üldjuhul organisatsioone, kes olid õigusloomesse kaasatud. Seletuskirjade lisadena on avaldatud avalikul kooskõlastusringil tehtud ettepanekud, mis annavad hea ülevaate kaasamispraktika formaalsest küljest.

Paraku ilmnes intervjuudest kaasatud osalistega, et endiselt esineb praktikat, kus kaasamiseks loetakse eelnõude infosüsteemi (EIS) üles riputatud eelnõu kommenteerimise võimalust. Formaalse kaasamise toimumata jäämist oli eelanalüüsiga võimalik tuvastada ainult kiireloomuliselt menetletud eelnõude puhul. Intervjueeritud kaasatud tõi esile, et eelnõusid menetletakse kiireloomuliselt tihti küsitavatel põhjustel või üldse ilma põhjenduseeta. Üldjuhul on seadustesse kiireloomuliselt ning ilma kaasamiseta üle võetud Euroopa Liidu direktiividest tulenevaid sätteid.

Lahendus: kiireloomuliselt menetletavad eelnõud tuleb selgemalt piiritleda, et need puudutaksid ainult tõesti riiklikult olulisi küsimusi, mida ei saa pikemalt ja kaasavamalt menetleda.

Direktiivide ülevõtmist on võimalik pikemalt planeerida. Kuigi sisuliseks kaasärääkimiseks ja arvestamiseks ei ole neil juhtudel riigisisesele võimalust, peaks mõjutatud osalisi informeerima neid puudutavatest muudatustest.

2. Kõigi uuringu fookusesse jäänud juhtumite puhul oli kaasatute ettepanekute tabel seletuskirja lisa korrektselt esitatud ning lisatud olid põhjendused ettepanekute arvestamise või arvestamata jätmise kohta. Paljudel juhtudel jääb ettepanekute arvestamise / arvestamata jätmise tabelis esitatud otsus

⁶ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2018. aastal. [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine._2018.pdf]

⁷ Esindatud vabaühendused: Arengukoostöö Ümarlaud, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, Eesti Noorteühenduste Liit, E-riigi Akadeemia, Lastekaitse Liit ja Eesti Puuetega Inimeste Koda

siiski lakooniliseks ega peegelda sisulist analüüsi. See on asjaolu, mille üle kurtsid mitmed kaasatud, kes leidsid, et ametnikel on kas poliitilistel või isiklikel põhjustel eesmärk mingi tulemus igal juhul saavutada ja sellest kõrvale kalduda ei ole võimalik.

Positiivsena on kaasatud hinnanud neid juhtumeid, kus otsuseid põhjendati kohtumistel sisuliselt ega piiratud vaid formaalselt tabelis toodud argumentidega. Kuigi kaasatud on täheldanud selles küsimuses paranemist, on siin ruumi praktikat ühtlustada.

Lahendus: seletuskirja lisades avaldatud arvamuste arvestamise / arvestamata jätmise tabel peab andma sisulisemaid vastuseid. Selle kindlustamiseks võiks kaasamiskoordinaatorid või mõni teine ametnik veenduda, et tabelis toodud argumendid on põhjalikud ja mõistetavad. Alternatiivina võib kaaluda otsuste selgitamist koosolekul pärast valikute langetamist.

Põhjalikum ja sisukam mõjude analüüs võimaldaks kasutada paremaid ja selgemaid argumente.

3. Üldjuhul (ühe erandiga) tundsid kaasatud partnerid, et neil on eelnõu loomise juures olnud võimalik osaleda algusest peale ja ei ole olnud probleemi sellega, et nende arutelule jõuaks juba lõplik eelnõu. Paaril juhul leidsid kaasatud, et ametnikud on liiga jäigalt oma positsioonides kinni ja piiravad arutelu. Teiselt poolt leidsid ametnikud, et kaasatud tahtsid arutada teemasid, mis asjaomase eelnõu raamidesse ei kuulunud või milleks ei olnud ministeeriumi juhtkonna suunist. Lisaks kerkis mitmel korral üles küsimus nii teiste ministeeriumide rollist võimalikele lahendustele vastutõtjana kui ka üldise jäiga ametliku positsiooni kinnistajana.

Lahendus: hea leviv praktika on kaasata huvirühmad arutellu probleemi püstitamisel, kuid seda tuleks teha juba enne seadusemuudatuse algatamist, et kaaluda ka muid lahendusi. Nii kuulevad kaasatud teiste osaliste probleemidest ja saavad panustada enda eksperditeadmistega üheskoos eri lahenduste otsimisse. Sellele aitab kaasa väljatöötamiskavatsuste süstemaatilisem kasutamine (reaalse võimalusega lahendada probleem seadusemuudatuseta) ja neist ulatuslikum avalik teavitamine, mis võimaldab mõjutatud huvirühmadel lahenduse otsimises varakult osaleda.

Seejuures peavad ametnikud leidma tasakaalu võimaluste ja soovide vahel ning täitma ka suhtluses teiste ministeeriumidega huvirühmade vahendaja rolli.

AMETNIKE NEUTRAALSUS JA KAASATAVATE AKTIIVSEM OTSIMINE

4. Paari juhtumi puhul oli probleemiks kaasatavate ja ministeeriumiametnike hoiakute pörkumine. Ühel juhul päädis see ametnike erilise hoolega formaalsuste järgimisel, sest huvirühmadele soodsa lahenduse leidmist toetas ka minister. Teisel juhul lõppes sisuline kaasamine pärast esimest arutelukohtumist ning edaspidi suheldi üksikute e-kirjade ja EISi esitatud ettepanekute vahendusel, sest ametnikud leidsid, et neil ei ole arutelukoosolekutelt enam midagi kasulikku saada. Mõlemal juhul põhjustas hoiakute pörkumine ebasõbraliku või lausa vaenuliku õhkkonna, kus kaasamine ei toimu usalduslikult ja konstruktiivselt, vaid võistlevalt kaasatute ja ametnike vahel.

Lahendus: kaasamist korraldavad ametnikud peaksid selgemalt läbi mõtlema kaasamisürituste juhtimise. Mõistlik oleks konsulteerida kaasamiskoordinaatoritega, et tuvastada, mida on vaja teha kaasamisürituse õnnestumiseks. Kas selleks:

- piisab ametniku enda pädevustest (teab teemat, kuid võib näida erapoolik);
- peab kasutama mõnda teist ametnikku (neutraalsem, kuid asjatundmatum);

- **peab kutsuma majavälise kaasamiseksperdi (erapooletu, kuid keeruline on leida erapooletut valdkonnas pädevat ja heade kaasamisostustega vahendajat)?**

5. Huvirühmade vastandlike huvide lähendamisel on ministeeriumiametnikud enamasti võtnud neutraalse vahendaja positsiooni. See on olnud aluseks pikaajaliste koostöövõrgustike loomisel ja hoidmisel, mis on kaasamise toimimise jaoks olnud pigem kasulik. Seda toovad ametnikud esile kui tugevust, tänu millele õnnestub kaasamist korraldada isegi kiirendatud korras. Samuti on pikaajalise koostöö korral välja kujunenud usaldus, mis soosib sisulist kaasamist ning hoiab ära kaasatute solvumist nende jaoks negatiivse tulemuse puhul.

Teisest küljest on pikaajaliste võrgustikega oht, et mõni huvirühm jääb neid puudutavast protsessist kõrvale. Ametnikud on küll valmis oma kaasamisnimekirjadesse lisandusi tegema, kuid tihti ei toimu see nende algatusel. Ilma põhjaliku mõjude hindamiseta ei ole võimalik tuvastada uusi mõjutatud osalisi, mistõttu võivad mitmed huvitatud osalised jääda kaasamata. Mitmel juhul tunnistasid kaasatud, et eelnõu menetluses osaleda soovitasid neil teised kaasatud või kuuldi sellest juhuslikult.

Lahendus: kaasamist planeerides peavad ametnikud kandma hoolt, et olemasolevatele võrgustikele liigselt tuginedes teised mõjutatud huvirühmad protsessist kõrvale ei jääks. Selle vastu aitab võimalikult varajane mõjude eelhindamine, mille käigus tuvastatakse maksimaalne hulk mõjutatud osalisi. Samuti võiks kasu olla ulatuslikumast info levitamisest eelnõu väljatöötamise alustamisel. Selleks saab muu hulgas kasutada EISi võimalusi ja ministeeriumide kodulehti.

INFO KOGUS JA TEABE KVALITEET

6. Ministeeriumide jagatud info koguse ja kvaliteediga olid kaasatud üldjuhul rahul, kuid info võiks olla kompaktsemalt esitatud, et seda oleks lihtsam jälgida. Samas peab säilima võimalus ennast huvitavate teemade kohta rohkem infot saada ja ka detailides kaasa rääkida.

Pikemate ja mahukamate menetluste puhul on kaasatutel keeruline kõiki muutusi läbivalt märgata ning oma aktiivse osalusega panustada. Mõistliku tasakaalu leidmine eelnõu mahu ja detailsuse vahel on keeruline. Ühelt poolt leidsid kaasatud, et mahud olid liiga suured, kuid teiselt poolt peeti näiteks rakendusaktide puhul konsulteerimist ebapiisavaks.

Lahendus: hea praktikana võib esile tuua selle, et esimestel kohtumistel lepitakse kokku, kui palju ja millise detailsusega infot jagatakse ja vajatakse. Üldine info võiks olla kompaktsemalt esitatud, samas huvi korral peaks olema võimalik saada detailsemat infot. Mahukamate eelnõude puhul võiks rohkem kasutada töörühmades kitsamate teemade arutamist, et huvitatud osalised saaksid panustada just enda pädevuse ja huvide alusel.

7. Seletuskirjade ja eelnõude mahud on üks kaudne probleem, millel on kaasamisele negatiivne mõju. Vastuolu tekib ka selles, millises rollis seletuskirju nähakse – kas need peavad eelkõige kajastama eelnõu menetluse protsessi, analüüsi ja probleemistikku või aitama mõista seaduse eesmärki ja sisu?

Lahendus: seletuskirjad ja seaduseelnõud peaksid olema lühemad ning loetavad ka ilma juristi abita. Seletuskirjad peaksid olema kergemini leitavad ja aitama kodanikel mõista seaduste eesmärke. Mõned kaasatud soovitasid rohkem küsimusi reguleerida detailsemalt määruste abil.

AJALINE PLANEERIMINE

8. Kuna sotsiaalpartnerid toetuvad oma tegevuses suures ulatuses vabatahtlikele, on nende võimekus piiratud. Ettevõtjate esindajad on venivate protsesside suhtes samuti kriitiliselt meelestatud ning mitterahuldav tulemus suurendab pettumust ja võimalust, et tulevikus osaletakse vähem. Ühe kaasuse

puhul leidis mitu osalist, et senisel kujul ja mahus pole neil mõtet edaspidi protsessis osaleda, sest nende panus ei andnud soovitud tulemusi.

Lahendus: üks võimalikke lahendusi oleks ootuste oskuslikum juhtimine. Kui eelnõu menetluse alguses on selge, mida on võimalik teha ja mida mitte, jääb ära suur pettumine. Paraku kaasneb sellega oht, et võimalikke lahenduskäike jääb seetõttu vähemaks ja mõni parem alternatiiv jääb käsitlemata. Seetõttu oleks mõistlik eesmärged seades konsulteerida kaasamisprotsessiga.

9. Töömahu probleemile puudub üldine lahendus. Mõned kaasatud sooviksid vähem kohtumisi ja suhelda rohkem e-kirjade teel, kuid teised leidsid, et aruteludel on võimalik leida kompromissi, saab küsimusi lihtsamalt arutada ja tegelikke (mitte formaalseid ja otsitud) põhjuseid selgitada.

Lahendus: võiks kasutada detailsemalt protokollitud kohtumisi, kus need, kes tahavad arutleda ja rohkem panustada, saavad seda teha, ja need, kes tahavad lihtsalt arengut jälgida, saaksid minimaalse vaevaga ka seda teha.

Iga avaliku konsulteerimise kokkuvõtted peaksid muutuma sisuliseks ja avalikuks. Nende vorm ja maht võivad olla kokku lepitud vastava kaasamisprotsessi osalistega.

10. Alati ei koostata selget ajakava, ei peeta kinni tähtaegadest ega informeerita kohe kõigist ajalistest muutustest. Kaasatud rõhutasid, et eriti terav on see probleem kiireloomuliste eelnõude puhul, kui kaasatutel on üldjuhul minimaalselt aega oma seisukohti kujundada – mõnel juhul vaid kolm, enamasti viis päeva. Lühikesed tähtajad häirivad eriti suuremaid liite, kus on lisaks isekeskis probleemide arutamisele vaja läbi rääkida ka liikmetega.

Lahendus: kui kaasamise hea tava näeb üldiselt ette avalikuks konsulteerimiseks neli nädalat, siis kiireloomuliste eelnõude puhul oleks minimaalne vastuvõetav aeg 10 päeva. Väiksemate küsimuste korral on mõistlik toetuda osaliste kokkuleppele.

11. Ajaline raamistik ei ole alati piisavalt selge. Kaasatutele jäi mulje, et pikalt ei toimunud midagi ja siis oli äkki väga kiire. Probleemi nähti asjaolus, et enamasti puudus korralik ajakava, millal ja mida kaasatutelt oodatakse. Siiski üritati ametnike poolt ette antud ajaraami mahtuda ja keegi ei kurtnud, et nende ettepanekud jäid ajapuuduse tõttu üldse esitamata.

Lahendus: konkreetsete tähtaegade kohta liigub info pea laitmatult, kuid partnerid sooviksid pikaajalisemat planeerimist, mida aitab tagada kaasamise ajakava koostamine. Samuti peaksid ametnikud meeles pidama, et tähtaegade nihkumisest tuleb teavitada ka partnereid.

TAGASISIDE JA SUHTLUS

12. Valimisse kuulunud kaasuste puhul ollakse ametnike korraldatud kaasamisega pigem rahul, kuid tihti jääb selgusetuks, miks valitsus langetab erineva poliitilise otsuse kui see, mis sai sotsiaalpartnerite vahel kompromissina kokku lepitud. Seda on ka ametnikel keeruline põhjendada, kuigi nende piiratud rolli üldiselt mõistetakse. Üldisel tasandil parandamist vajava asjaoluna töid kaasatud välja enda panuse väärtustamata jätmise koos ükskõikse või lausa ebaviisaka suhtlusstiiliga.

Lahendus: kaasatuid peaks ulatuslikumalt rakendama järelehindamise protsessi, mis pakub teavet seaduse jõustumise edukuse kohta ja aitab tekitada partnerites omanikutunnet. Suhtlus ametnike ja kaasatute vahel peaks seetõttu olema pidev ning jätkuma pärast eelnõu vastuvõtmist, et tagada info sujuv liikumine ja positiivne koostöömeeleolu. Olulised on läbiv viisakas suhtlus ja tänamine ka selle info eest, mis lõpptulemust otseselt ei mõjuta.

13. Valimisse kuulunud eelnõude puhul ei küsitud ministeeriumides tagasisidet kaasamisprotsessis osalemise kohta. Paar ministeeriumi on teinud sotsiaalpartnerite rahuloluküsitlusi, mis annavad aimu üldisest rahulolust kaasamisega, kuid ei võimalda piisava detailsusega analüüsida üksikjuhtumite õnnestumisi ja ebaõnnestumisi. Ministeeriumides on mitteformaalselt kogutud tagasisidet ka kaasatute võrgustikult ja korraldatud partnerpäevi, kus on samuti võimalik koguda infot kaasamise õnnestumiste ja vajakajäämistele kohta.

Lahendus: iga eelnõu puhul võiks rakendada standardiseeritud tagasisideküsitlusi, sest see võimaldaks täpsemalt jälgida õnnestunud protsesse ja välja selgitada, miks mõne kaasamisega ei olnud rahul. Saadud tulemusi tuleb analüüsida iga kaasamisprotsessi kaupa eraldi, sest neist on võimalik õppida. Head kaasamispraktikat tuleb süsteemsemalt jagada ja levitada kaasamiskoordinaatorite võrgustiku kaudu.

MÕJUDE HINDAMINE – MITTE AINULT FORMAALSUS

14. Oluline probleem puudutab mõjude hindamist, mille analüüs tehakse üldjuhul alles lõppversioonis eelnõule ja sedagi formaalselt. Sisuliselt analüüsitakse eri poliitikaalternatiive harva ning mõjude analüüsimisel ei kasutata piisavalt sotsiaalpartnerite teadmisi ja kogemusi. Praktikas tuginetakse pigem enda kogutud (tihti lihtsalt Google'i otsinguga) informatsioonile, mille tagajärjel võivad kujuneda küsitavatel alustel liiga jäigad seisukohad.

Positiivseks võib pidada võrdlevate meetodite rakendamist õigusloomes. Küllaltki palju tuleb ette OECD ja Põhjamaade kogemuse varal valikute langetamist. Mõjude analüüs vormistatakse pärast eelnõu valmimist kooskõlastusringiks. Kuna mõjude analüüs on ajamahukas ja keeruline töö, üritatakse seda minimeerida, kuid see võtab võimaluse kujundada oma seisukohti teadmispõhistel alustel, mistõttu toetuvad osaliste positsioonid tihti ainult enda huvidele.

Kõigi ametnike jaoks ei ole mõjude hindamine ja analüüs senini lahti mõtestatud. Kõlama jäid küsimused, kuidas ja millise detailsusega seda rakendada arengukavade ja seaduste terviktekstide koostamise puhul. Toodi esile ka seisukoht, et tulenevalt mõjude hindamise metoodikast üritatakse kunstlikult leida kesktee ühelt poolt mõju mitte väga oluliseks hinnates, sest vastasel juhul kaasneb kohustus seda põhjalikumalt analüüsida, ja teiselt poolt mõjude mõõdukat olulisust näidates, sest muidu pole eelnõu algatamine piisavalt põhjendatud. Lisaks on esile tõstetud mõjude hindamise tunnetuslikkust, sest kõiki praeguse mõjude hindamise metoodikaga nõutud mõjusid ei saa, või ei ole kuluefektiivne, objektiivselt hinnata.

Lahendus: mõjude hindamise metoodika vajab selgemat sõnastust ja koolitusi, et ametnikud mõistaksid paremini mõjude hindamise rolli ja olulisust õigusloomes.

Selgemalt tuleks eristada mõjude eelhindamist, millega tuvastatakse mõjutatud osalised, keda kaasata, ja põhjalikumalt mõjude analüüsi, mille põhjal langetada valikuid alternatiivide vahel. Ulatuslikumalt peaks kaaluma eri alternatiivseid lahendusi. Mõjuanalüüsid peavad muutuma sisulisemaks ja põhjalikumaks, et tagada teadmispõhine otsustamine.