

Kaasamisprotsesside nõustamine

Projekti lõpparuanne

20.06.2011

Sisukord

Projekti lõpparuanne.....	1
20.06.2011	1
Lühikokkuvõte.....	3
1. Sissejuhatus	4
2. Teostatud tegevused	6
3. Ülevaade projekti tulemustest.....	8
4. Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014 väljatöötamine (Siseministeerium)	11
4.1 Lühiülevaade kaasusest	11
4.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus.....	11
4.3 Tähelepanekud.....	13
5. Noorteühingute rahastamismudeli muutmine (Haridus- ja Teadusministeerium)	15
5.1 Lühiülevaade kaasusest	15
5.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus.....	16
5.3 Tähelepanekud.....	17
6. Kollektiivse tööõiguse muutmine (Sotsiaalministeerium).....	18
6.1 Lühiülevaade kaasusest	18
6.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus.....	18
6.3 Tähelepanekud.....	19
7. Jägala sõjaväelinnaku ja Nursipalu harjutusvälja arendamine (Kaitseministeerium)	20
7.1 Lühiülevaade kaasusest	20
7.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus.....	20
7.3 Tähelepanekud.....	22
8. Riigihangete seaduse muudatuste väljatöötamine (Rahandusministeerium)	23
8.1 Lühiülevaade kaasusest	23
8.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus.....	23
8.3 Tähelepanekud.....	24
9. Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015 (Välisministeerium).....	26
9.1 Lühiülevaade kaasusest	26
9.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus.....	26
9.3 Tähelepanekud.....	27
10. Liikumisharrastuse arengukava 2011-2014 väljatöötamine (Kultuuriministeerium).....	29
10.1 Lühiülevaade kaasusest	29
10.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus.....	29
10.3 Tähelepanekud.....	30
11. Merenduspoliitika väljatöötamine (Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium).....	32
11.1 Lühiülevaade kaasusest	32
11.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus.....	32
11.3 Tähelepanekud.....	33

Lühikokkuvõte

Käesolev aruanne on esitatud Siseministeriumile Ernst & Young Baltic AS poolt projekti „Kaasamisprotsesside nõustamine“ kokkuvõtteks.

Projekti eesmärgiks on valitsusasutuste kaasamisvõimekuse tõstmine läbi valitsusasutuste suutlikkuse parandamise kaasamisprotsesside planeerimisel ja läbiviimisel. Projekt viidi läbi vahemikus oktoober 2009 – juuni 2011.

Käesoleva projekti raames nõustati kaheksa ministeeriumi kaasamisprotsesse, koostati juhendmaterjalid kaasamisprotsesside läbiviimiseks ning viidi läbi seminarid kaasamispraktikate tutvustamiseks.

Käesolevas aruandes tuuakse välja kokkuvõtte projekti käigus teostatud tegevusest projekti lõpu seisuga (20. juuni 2011).

1. Sissejuhatus

1.1 Projekti eesmärk

Projekti üldine eesmärk oli valitsusasutuste kaasamisvõimekuse tõstmine. Täpsemalt valitsusasutuste suutlikkuse parandamine kaasamisprotsesside planeerimisel ja läbiviimisel, sh. kaasamise hea tava süsteemsel rakendamisel.

Projekt toetab Kodanikualgatuse toetamise arengukava eesmärgi saavutamist, mille kohaselt avaliku sektori otsuste kujundamine ja rakendamine on tänu efektiivsele kaasamisele tõhusam ning osapooled on rahul kaasamise protsessi ja tulemustega.

1.2 Planeeritud tegevuste lühikokkuvõte

Projekt viidi läbi vahemikus oktoober 2009 – juuni 2011. Projektiplaan sisaldas järgmisi etappe:

1. Projekti planeerimine
2. Parimate praktikate seminari läbiviimine
3. Metoodilise juhise ja tööprotsesside kirjelduse koostamine
4. Kaheks kaasamisprotsesside nõustamine
 - 1) Siseministeerium - Kodanikuühiskonna Arengukava 2011-2014
 - 2) Haridus-ja Teadusministeerium - Noorteühingute rahastamismudeli muutmine
 - 3) Sotsiaalministeerium - Kollektiivse tööõiguse muutmine
 - 4) Kaitseministeerium - Jägala sõjaväelinnaku ja Nursipalu harjutusväljaku arendamine
 - 5) Rahandusministeerium - Riigihangete seaduse muudatused
 - 6) Välisministeerium - Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015
 - 7) Kultuuriministeerium - Liikumisharrastuse Arengukava 2011-2015
 - 8) Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium - Merenduspoliitika arengukava
5. Projekti kokkuvõtte koostamine ja esitlemine

Etappide raames teostatud tegevusi on kirjeldatud peatükis 2 (teostatud tegevused). All olev tabel annab ülevaate erinevates etappides planeeritud tundide mahust.

Tabel 1: Projekti käigus täidetavate ülesannetega seotud töömaht

Tegevus	Tunde kokku	Kaasuse kohta
Projekti planeerimine	23	
Parimate praktikate seminar	24	
Metoodiliste juhise ja tööprotsessi koostamine	40	
Kaasamisprotsesside nõustamine (8 tk) kokku	360	
1. Avakohtumine ja kaasamiskava tutvustamine		8
2. Tagasiside andmine koostatud kaasamiskavale		8
3. Kaasamisüritustel osalemine (kuni 3 tk)		15
4. Kokkuvõtte tegemine ja tagasiside andmine		14
Vahearuanne koostamine (2 tk)	16	
Kaasamisprotsesside kokkuvõtteseminar	10	
Lõpparuande koostamine ja esitlemine	71	
Projektijuhtimine	46	
Kokku	590	

1.3 Projekti aruandlus

Projekti käigus koostati kaks vahearuanne ning käesolev lõpparuanne, mis sisaldavad alljärgnevat:

Vahearanded sisaldasid:

1. Kokkuvõtte aruande koostamise hetkeks läbiviidud tegevustest (kohtumised, seminarid, koostatud dokumendid jms)
2. Aruande koostamise hetkeks lõppenud kaasamisprotsesside kokkuvõtteid, mis koosnesid:
 - 1) Vastava ministeeriumi poolt koostatud kaasamiskavast
 - 2) Lühiülevaade läbiviidud kaasamisprotsessi tugevustest ja nõrkustest
 - 3) Konkreetset ministeeriumit puudutavat soovitusi järgmisteks kaasamisteks

Lõpparuanne sisaldab:

1. Ülevaadet projekti käigus läbiviidud tegevustest
2. Ministeeriumite kaasamisprotsesside kokkuvõtteid
3. Läbiviidud nõustamiste põhjal tehtud üldtähelepanekuid ja soovitusi

2. Teostatud tegevused

Projekti planeerimise etapis täpsustati Hankija ootusi ja projektiplaani ning määratleda nõustatavad kaasamisprotsessid. Projekti planeerimise etapis:

- viidi läbi kohtumised Hankija ja Pakkuja meeskondade vahel (eelkohtumine 30.10.2009 ning kaasamise seminari ja projektiplaane täpsustav kohtumine 11.01.2010). Kohtumiste käigus täpsustati projekti tegevusi ja ajakava ning selle tulemusena tehti korrekture pakkumises toodud töökavasse ja tegevustesse, et muuta see Hankija ootustele paremini vastavaks;
- valiti kaasamisprotsessid ministriumites ning koondati e-meili teel info nõustatavate kaasuste kohta;
- koostati indikatiivne projektiplan, milles näidati ära nõustaja planeeritav osalemine kaasamisprotsessides.

Parimate praktikate seminar viidi läbi 29.01.2010. Seminari juhtis Tauno Olju. Videokonverentsi vahendusel esinesid seminaril ettekannetega Maaïke de Beer (*officer at the center for public participation*) ja Suzanne van Melis (*senior council at the ministry of Justice, DG Legislation, International Affairs and Migration, sector Quality of Legislation and responsible for the implementation of an instrument to increase the quality of policy decisions/ legislation*). Hollandi poolelt aitas seminari läbi viia Hollandi Ernst & Youngi juhtivkonsultant Ewout van den Blink. Seminari päevakord oli järgmine:

- Sissejuhatus ja projekti tutvustus (Tauno Olju)
- Riigikantselei/ siseministeeriumi sõnavõtt (Hille Hinsberg)
- Hollandi praktika (Maaïke de Beer ja Suzanne van Melis)
- Diskussioon
- Eesti kaasamise hea tava ja ministriumite nõustamisel kasutatav lähenemine (Tauno Olju)
- Eesti ministriumite kogemuste arutelu
- Eesti kaasamispraktika uuringu kava tutvustus (Praxis)
- Kokkuvõte (Tauno Olju)

Parimate praktikate seminari slaidid on kättesaadavad aruande lisan 1.

Metoodilise juhise ja tööprotsesside kirjelduse koostamise etapis koostati metoodiline juhendmaterjal kaasamise kava kokkupanemiseks. Juhendit täiendati projekti käigus vastavalt nõustamisprotsessis tekkinud tähelepanekute, et muuta see kasutajasõbralikumaks. Viimane versioon juhendmaterjalist on välja toodud lisan 2.

Kaasamisprotsesside nõustamise etapp oli ajaliselt kõige pikem ja mahukam projekti etapp. Kaasamisprotsesside nõustamisega alustati detsembris 2009 ning nõustamine jätkus kuni projekti kokkuvõtete tegemiseni juunis 2011. Nõustati kaheksa ministriumi kaasamisprotsesse. Nõustatud kaheksast kaasamisprotsessist lõppes projekti lõpuks viis kaasust. Nõustatud kaasused olid järgmised:

- 1) Siseministeerium - Kodanikuühiskonna Arengukava 2011-2014
- 2) Haridus- ja Teadusministeerium - Noorteühingute rahastamismudeli muutmine
- 3) Sotsiaalministeerium - Kollektiivse tööõiguse muutmine
- 4) Kaitseministeerium - Jägala sõjaväelinnaku ja Nursipalu harjutusväljaku arendamine
- 5) Rahandusministeerium - Riigihangete seaduse muudatused
- 6) Välisministeerium - Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015
- 7) Kultuuriministeerium - Liikumisharrastuse Arengukava 2011-2015
- 8) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium - Merenduspoliitika arengukava

Ülevaate kaasuste raames teostatud nõustamistegevustest annab tabel lisan 3. Kaasuste nõustamise käigu tekkinud tööpaberid ja kohtumiste memod on kättesaadavad Siseministeeriumis, Ernst ja Youngis ning nõustatud ministriumites.

Valmiseelne kodanikuühiskonna teemaline erakondade debatt. Kuna mitu kaasust (nt Sotsiaalministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium) ei kasutanud ära kõiki nõustamisprojekti raames ettenähtud tunde, siis korraldati 1. märtsil 2011 täiendavalt kaasuste nõustamisele kodanikuühiskonna teemaline valmiseelne debatt. Debatis osalesid kuue erakonna esindajad:

- Reformierakond - Paul-Eerik Rummo
- Keskerakond - Tiit Terik
- Eestimaa Rahvaliid - Ivar Raig
- Sotsiaaldemokraadid - Eiki Nestor
- Isamaa ja Res Publica Liit – Siim-Valmar Kiisler
- Eestimaa Rohelised - Valdur Lahtvee

Helisalvestis debatist ning selle kirjalik kokkuvõte on kättesaadavad Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonnas ja Ernst & Young Baltic ASis.

Lõpparuande koostamise ja esitlemise etapis tehti kokkuvõtte projekti tulemustest. Koostati kokkuvõtted kõigist nõustatud kaasustest ning toodi välja nõustamisprojektist tekkinud üldtähelepanekud ja soovitused. Etapi tulemusena valmis käesolev aruanne. 15.06.2011 toimus Siseministeeriumis kaasamisprotsesside lõpuseminar, kus tutvustatakse nõustamisprotsessi tulemusi. Lõppseminari slaidid ja osalejate nimekiri on kättesaadavad lisa 4.

3. Ülevaade projekti tulemustest

3.1 Hinnang projekti eesmärgi saavutamisele, tulemuslikkusele ja elluviimisele

Üldjoontes sujus projekt plaanipäraselt – läbi viidi parimate praktikate seminar, koostati on meetoodilised juhised kaasamise kava koostamiseks ja tagasiside korjamiseks ning toimusid nõustamistegevused kõikide kaasuste puhul. Tulenevalt ministeeriumite soovist ja asjaolust, et kõik projekti kaasused ei jõudnud aruande esitamiseks lõpule, ei ole kõikides ministeeriumites teostatud kõiki algselt planeeritud nõustamise tegevusi. Samas on projekt olnud paindlik ning püüdnud olla ministeeriumitele abiks just nende tegevuste juures, kus nad nõustamist kõige enam soovisid. Samuti on tunde kaasuste vahel ümber jaotatud.

Mõõdukaks probleemiks on kaasamisprotsesside eest vastutavate motiveeritus projekti panustada. Nimelt eeldab projekt, et ministeeriumid on ise aktiivsed - küsivad, täpsustavad, arutavad, vajadusel vaidlevad ning teavitavad muudatustest. Nõustamisest saavad enam kasu need, kellel on kaasamise vastu ka endal huvi. Antud projekti raames on enamus ministeeriume olnud üsna passiivsed ning tegevuste edasiliikumiseks on vaja olnud pidevat üleküsimist ja täpsustamist. Samas ei võimalda projekti formaat ja igale kaasusele ettenähtud tundide maht kaasuse tegevustel pooleteise aasta jooksul pidevalt „kätt pulsil“ hoida. Edaspidi soovitame sellise olukorra vältimiseks sarnaste nõustamisprojektide läbiviimisel projekti kaasata vähem kaasuseid ning võimaldada igale kaasusele rohkem nõustamist. See võimaldaks nõustaja pidevat juuresolekut kaasuse oluliste arengute juures, annaks kaasuste elluviijatele suuremat tuge ning aitaks vältida suhtumist, kus nõustamine on igapäeva tegevuse väline „lisakohustus“.

Projekti raames korjati ka kaasamisprotsesside eest vastutavate tagasisidet projekti korraldusele ja väljatöötatud abivahenditele. Selleks koostati eraldi tagasiside küsimustik, millele projekti lõpuks vastas kaasatud kaheksast ministeeriumist kaks. Lisaks kirjalikule tagasisidele on kogutud ka suulist tagasisidet.

Tagasiside koostatud kaasamise kava koostamise abivahenditele oli pigem positiivne, välja toodi vormide liigne keerukus lihtsamet protsesside puhul ja vormide vähenemine haakuvus pooleli olevate protsessidega. Seetõttu tehti kaasamise vormidest ka lihtsustatud versioon, et abivahendid oleksid hõlpsamini kohaldatavad ka väiksematele protsessidele (vt lisa 2). Paaris ministeeriumis (nt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ja Rahandusministeeriumis) on väljapakutud kaasamise kava koostamise vorme ja tagasiside küsimustikke levitatud ka väljaspool nõustatud kaasuseid.

3.2 Nõustamisprotsessi tekkinud üldtähelepanekud ja soovitused

Järgnevalt on välja toodud kaheksa ministeeriumi kaasamisprotsesside nõustamisel tekkinud mitmes kaasuses esinenud üldistatavad tähelepanekud ja soovitused:

- **Töökirjeldused ja ülesandejaotus ministeeriumites ei arvesta kaasamisega piisavalt. Ministeeriumisisene koostöö ei toeta kaasamist ning ametnikel on vähe tuge kaasamise planeerimisel ja läbiviimisel.**

Kaasamise protsessi kavandamisel sõltuvad valikud rahast, aja- ja inimressursist. Ministeeriumitega kaasamisest rääkides oleme mitmel juhul välja jõudnud selleni, et piisavat ressursi ei ole. Ressursipuuduses ametnikel on tihti valida, kas keskenduda eelnõule endale või püüda leida aega kaasamiseks. Seetõttu muutub kaasamine tihti teisejärguliseks, muud ülesanded on prioriteetsemad. Kaasamine on tihti lisakohustus, millega ei ole aega tegeleda oma tavatöö kõrvalt.

Vähe tehakse arengukava või seaduseelnõu koostamisel ja kaasamisprotsesside planeerimisel ministeeriumisiseste kõrval ja tugiosakondadega. Teiste osakondade kaasamine on ka keeruline: selleks, et kaasata teist ametnikku peab rääkima osakonnajuhtajaga, kes räägiks teise osakonnajuhtajaga, kes delegeerib ülesande alluvale ametnikule.

Mitmel juhul oli arengukava/ eelnõu eest ministeeriumis vastutavad 1-2 ametnikku, kellele need ülesanded ei olnud ainukeseks töökohustuseks.

Seetõttu tuleks kaasamisega tuleks enam arvestada ametnike töökirjeldustes ja ülesannetejaotusest ning rohkem võiks olla koostööd kaasamisprotsessi planeerimisel ja elluviimisel ministeeriumisiseste kõrval ja tugiosakondadega (nt avajalike suhete osakond, juriidiline osakond). Kaasamise koordinaatoril võiks olla suurem roll ja tugi kaasamise planeerimisel. Koordinaator võiks aidata protsessi planeerida andes ametnikele metoodilist tuge terves kaasamise protsessis.

- **Vajadus näha kaasamist kui tervikprotsessi ning võtta lähtuvalt protsessi keerukusest aega tegevuste elluviimiseks.**

Kaasamise kava koostamisel protsessi alguses on oluline roll tegevuste läbimõtlemlisel. Kaasamise kava aitab aru saada, keda, miks, kuidas ja mis etapis kaasata. Palju kaasamise tegevusi tehakse praegu intuiitiivselt ning tihti on selliselt plaanitud tegevused vajalikud, kuid tervikpildi nägemiseks ja riskide maandamiseks on vaja oskust analüüsida, kuidas jõuda soovitud tulemusteni, mida kaasamiselt oodatakse, miks valida üks või teine tegevusja kuidas see tegevus läbi viia.

Mitme kaasuse puhul oli alahinnatud protsessiks vajalikku aega ja plaanitud ajakavad olid väga kriitilised, samas olid mõned plaanitud kaasamise meetodid ajakulukad ja sihtrühmale ebasobivad.

Kaasamise kava metoodiline juhendmaterjal aitab läbi mõelda, millised tegevused on kaasamise eesmärgi saavutamiseks kõige kriitilisemad ja milliseid tegevusi valida piiratud ajagraafiku ja inimressursi puhul. Kaasamise läbimõtlemine võimaldab kaasamise vältida ebatarvilikke tegevusi ning valida sobivat formaati osapoolte kaasamiseks, st keskenduda kvaliteedile mitte kvantiteedile. Oluline on planeerida ka rohkem aega analüüsiks ja konsultatsioonideks

- **Usk kaasamise ja kaasamise tulemustesse on vähene. Sisend ei ole ainuke kaasamise tulemus, ka protsess on väärtuslik.**

Isegi väga põhjalikud ja kaasamistahtega osapooled on kaasamise tulemuse osas negatiivselt meelestatud. Kaasajatele tundub, et olenemata suurtest pingutusest kaasata, on sellest saadud sisend kesine. Mitmes ministeeriumis, kus kaasamisele tagasivaadetes tundus, et vaatamata põhjalikule kaasamisele oli saadud sisend tagasihoidlik, ei olnudki kaasamisest saadav tulemus ka kaasamise peamiseks eesmärgiks. Kaasamist planeerides seati eesmärgiks pigem koostöö ja suhete arendamine ning kokkulepete saavutamine partneritega. Need eesmärgid kaasatavate tagasipõhjal ka saavutati. Seetõttu ei maksa unustada sisendi kõrval ka teisi olulisi kaasamise eesmärgi - st et kaasamise abil saab arendada ka koostööd ja suhteid.

- **Pöörata tähelepanu kaasatavate osapoolte ootuste juhtimisele.**

Enamasti on ministeeriumide regulatsioonide koostamise protsessi kohta vähe infot. Seetõttu ei ole avalikkusel ega tihti ka kaasatud osapooltel head ülevaadet protsessist.

Kuigi kaasamisel regulatsioonide väljatöötamise/ täiendamise on enamasti teatud kindlad piirid, mille raames on võimalik kaasamise käigus läbi rääkida, siis neid ei juleta tihti kaasatavatele välja öelda või ei ole kommunikatsioon arengukava raamide kohta partneritele

olnud piisavalt selge. Selget piiride väljaütlemine, sh vahekokkuvõtete väga selge fikseerimine on oluline, et mitte takerduda juba läbikäidud ja kokkulepitud teemadesse ning püsida kokkulepitud ajagraafikus.

Kaasamine on kahepoolne protsess, st et ka kaasatavatel tekib protsessi käigus teatav vastutus ja kohustus. Selleks, et saada kaasatavatelt vajalik sisend ning tagada protsessi sujumine ja kaasamise eesmärkide saavutamine, on hea kaasamise protsessi ja selle reeglite selgem määratlemine ja ootuste kommunikeerimine kaasatavatele.

Seega on kaasamise läbipaistvuse ja kaasatavate osapoolte ootuste juhtimiseks oleks oluline:

- Kaasamise kava avalikustamine või kaasatavate informeerimine läbi regulaarse e-maili listi.
- Kaasamise piiride määratlemine.
- Kaasamise protsessi ja selle reeglite selgem määratlemine.

- **Võtme tähtsusega on juhtkonna ja poliitilise tasandi poolehoiu saavutamine.**

Kaasamistegevused keskendusid eelkõige sisendi poolele, vähem said tähelepanu arengukava realistlikkus, juhtkonna tugi ja eelarvevõimaluste piiratus.

Neid riske oleks saanud mõnevõrra maandada juhtkonna aktiivsema kaasamise ja veenmise abil, hetkel jäid kaasused tihti tippjuhtkonnast kaugeks.

Juhtkondade tasandil ja poliitikutega tuleks teha enam koostööd ja neid suuremas mahus ja piisavalt vara kaasata, andes neile ülevaateid protsessi käigust. Siin võiks samuti olla oluline roll kaasamise koordinaatoritel, kes võiksid vahendada suhteid juhtkonna ja ametnike vahel: sõlmida kokkulepeid, selgitada jne.

- **Pöörata enam tähelepanu tagasiside andmisele partneritele.**

Tagasiside andmine ettepanekute langeb tihti kõige kiiremasse arengukava kirjutamise perioodi, mistõttu tihti ettepanekutele tagasisidet ei anta või tehakse seda ebapiisavas mahus. Vähene või hiline tagasiside tehtud ettepanekutele oli probleemiks ka kaasatud osapoolte tagasiside põhjal.

Kaasamise tagasisidestamisel ja vaheetappide tulemuste ja kokkulepete fikseerimiseks võiks säärast ülevaadet hoida ministeeriumi kodulehel (nagu seda tehti nt Merenduspoliitika kaasuse puhul).

3.3 Hinnang projekti teavitustegevustele

Projekti käigus on toimunud seminar parimate kaasamispraktikate tutvustamiseks Eestis ja välisriikides ning projekti lõppseminar, kus esitleti ja arutati kaasamisprojekti tulemusi. Samuti on projekti lühidalt tutvustatud kolmandatele osapooltele ministeeriumite kaasuste raames toimunud kaasamisüritustel, kus Ernst & Young vaatlejana on osalenud. Projekti vahetulemusi tutvustati ka Praxise korraldatud Kaasamiskogemuste seminari 15. veebruaril 2011 Riigikogus. Projekti tulemid (seminaride materjalid, meetoodilised materjalid ning aruanded) on varustatud Euroopa Sotsiaalfondi logoga.

4. Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014 väljatöötamine (Siseministerium)

Alljärgnevalt on kirjeldatud Siseministeriumi poolt algatatud Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014 (KODAR) väljatöötamise kaasamisprotsessi. Peatükis antakse kõigepealt lühiülevaade kaasamisest, sh millest tekkis vajadus sellise muudatusi järele ning milliste eesmärkide täitmiseks muudatus käivitati. Teiseks esitakse kaasamisprotsessi kirjeldus ehk millised ootused kaasamisele seati, keda kaasati ning milliseid kaasamistegevusi läbi viidi. Kolmandaks tuuakse välja kaasamisprotsessi nõustajate tähelepanekud kaasuse kohta protsessi jälgimise ja analüüsi põhjal.

4.1 Lühiülevaade kaasusest

Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014 on jätkuks „Kodanikualgatuse toetamise arengukavale 2007-2010“.

Arengukava käsitleb eelkõige avalikes huvides toimuva kodanikualgatuse osa kogu kodanikuühiskonnast. KODARa eesmärgiks on tagada soodsad tingimused kodanikualgatuseks ja kodanikuühiskonna organiseerumiseks ning osapoolte partnerluse tugevdamiseks.

Arengukava keskendub peamiselt viiele tegevussuunale:

- Kodanikuharidus.
- Kodanikuühenduste tegevusvõimekus ja elujõulisus.
- Kodanikuühenduste ja avaliku võimu partnerlus avalike teenuste osutamisel.
- Kaasamine.
- Heategevus ja filantroopia.

Arengukava valmis Siseministeriumi ja Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduslike Rakendusuuringute Keskuse eestvedamisel koostöös Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu, Kodanikuühiskonna Sihtkapitali, e-Riigi Akadeemia, Vabatahtliku Tegevuse Arenduskeskuse, Heateo Sihtasutuse, Poliitikauuringute Keskus PRAXISE, Geomedia, Riigikantselei ja Kaubandus-Tööstuskojaga.

Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014 koostamise ettepanek kinnitati detsembris 2009, Vabariigi Valitsus kiitis arengukava heaks 10.02.2011.

4.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus

Arengukava koostamist iseloomustab laiapõhjaline kaasamine. Sisendit koguti viielt tasandilt: riigi keskvõimult, kolmandalt sektorilt, kohalikest omavalitsustelt, Riigikogult ja erakondadelt ning äriktorilt. Ühelt poolt muutis kaasamise keerukaks väga mitmekesine osapoolte ring, kes vajasisid tulenevalt teadlikkusest, eelhäälestusest ja võimest protsessi mõjutada erinevat lähenemist ning kes omakorda olid arengukava koostamise protsessist erineval määral mõjutatud. Protsessile lisas keerukust arengukava jagunemine viieks eelmises lõigu nimetatud alateemaks, mis vajasisid erinevat lähenemist tulenevalt senisest tähelepanust ning arenguastmest.

KODARa kaasamisprotsessi eesmärgiks seati eelkõige kaasatavatega koostöö ja suhete arendamine, kaasatavate kuuluvustunde ja kaasvastutuse tekitamine.

Suuremad riskid, mida nähti arengukava koostamise protsessi alguses, olid järgmised:

- Arengukava administreerimine jääb toetamata ressursside ja administratiivsete mehhanismidega.
- Vabariigi valitsuse tahte puudumine.
- Kohalik tasand ei taha võtta suuremat rolli.
- Ministeeriumid ei ole huvitatud osalemast.
- Ebapiisav koosöö ja ebaselge vastutus ministeeriumite vahel.
- Rahalise prognoosi koostamisel ei ole piisavat sisendinformatsiooni.

Riskide analüüsi põhjal jagunesid kaardistatud riskide maandamiseks leitud lahendused tinglikult kolme rühma:

- Selgitustöö - riigikogu, valitsuse ja ministeeriumide juhtkondade tasandil arengukava ja selle prioriteetide olulisuse osas arusaama tekitamine. Oluline sealjuures saavutada Siseministeeriumi juhtkonna toetus ja kaasabi.
- Eeltöö - ministeeriumite ja teiste rahastajatega realistlikes tegevustes ja ressurssides eelkõikulepete saavutamine. Kokkulepete saavutamine kantslerite-asekantslerite tasandil.
- Kaasamise läbimõtlemine- mitmed väljatoodud riskid olid maandatavad läbi detailsema partnerite kaardistamise (millist sisendit oodatakse, milline konkreetse partneri huvi ja võimalused osalemiseks, millised võiksid olla argumendid osalemise motiveerimiseks), kaasamise meetodite valiku ning avalikustamise ja kommunikatsiooniplaani.

Kaasamisprotsess hõlmas endas järgmiseid tegevusi:

- Kohtumised kõigil eelpool nimetatud viiel tasandil.
- Teemapõhised töögrupid, milles osalesid nii kodanikuühenduste kui ka riigiasutuste esindajad.
- Kirjalikud konsultatsioonid.
- Eelnõu läbis kahel korral avaliku konsulteerimise osalusveebis. 2010 mais küsiti arvamust valdkonna arengusuundade kohta ning koguti ideid nii riigi kui ka teiste arengukava osapoolte tegevusteks. 2010 juuli – august paluti arvamusi ja kommentaare konkreetsete teemavaldkondade lõikes.
- Algselt kavandatud meediaplaan asendus lobbi-plaaniga.
- Tagasiside korjamine kaasatavatelt.

Ernst & Young osales kaasamise protsessi kolmes etapis: kaasamise kava koostamine protsessi alguses, nõuandva kogu kohtumise ettevalmistamine ja läbiviimine protsessi keskel ning kaasamisprotsessi kokkuvõtete tegemine protsessi lõpus. EY poolt viidi kaasamisprotsessi nõustajana selles kaasuses läbi järgmised tegevused:

- Avakohtumine (14.01.2010), kus tutvustati nõustamisprojekti, koguti kaasamise läbiviijatelt taustinformatsiooni kaasuse kohta ning tutvustati kaasamise kava kontseptsiooni ja alusmaterjali.
- Kaks kohtumist kaasamise kava koostamiseks (26. ja 27.01.10), kus arutati läbi arengukava eesmärk ja selle koostamisega seonduvad riskid, seati kaasamisprotsessi eesmärgid, kaardistati kaastavad osapooled, määratleti esialgsed kaasamise tegevused ning hinnati kaasamisega seonduvaid riske. Kohtumistel kaardistatud riskide ja seotud osapoolte põhjal

tegi EY ettepanekud kaasamise plaani kokkupanekuks ja esitas ministeeriumile näidisplaani täpsustamiseks ja täiendamiseks.

- 17.09.2010 toimunud KODARa nõuandva kogu kohtumiseks koondas EY kohtumisele kaasatud ekspertide kirjaliku tagasiside ning juhtis kohtumist.
- Mais 2011 alustati arengukava koostamises osalenute tagasiside kogumisega vastavalt EY poolt välja pakutud tagasiside küsitlusele ja vormidele. Saadeti välja küsimustik kaasatud partneritele ning koondati ja analüüsiti koostööpartnerite küsimustiku vastusena laekunud tagasiside. 18.05.2011 toimus KODAR töögrupi liikmete kokkusaamine, kus arutati kaasamise protsessi, sisendi ja tulemuste üle ning vaadati üle kaasatud koostööpartnerite tagasiside. Koondati ka kohtumisel mitteosalenud KODAR töögrupi liikmete kirjalik tagasiside.

4.3 Tähelepanekud

Kaasamisprotsessi jälgimise tulemusel võib välja tuua alljärgnevad tähelepanekud ja soovitused.

- **Hea näide arengukava väljadelegerimisest riigisektori välisele ekspertrühmale**

Antud arengukava väljatöötamine on huvitavaks ja heaks näiteks arengukava väljadelegerimisest riigisektori välisele ekspertrühmale. Arengukava väljatöötamise juures osales hulk oma valdkonda tundvaid pühendunud eksperte, kelle eestvedamisel pandi kokku asjakohane ja realistlik arengukava. Arengukava väljatöötamise tööühm kavandas ja viis ellu ka suurema osa kaasamise tegevustest. Kaasamine hõlmas muuhulgas ka läbirääkimisi ja kokkuleppeid teiste ministeeriumitega. Arengukava koostamise väljadelegerimise juures võib küsimusena tõstatuda ekspertrühma mandaat teiste ministeeriumitega läbirääkimisel, mistõttu on kohtumistel ja nende ettevalmistamisel oluline ka ministeeriumi enda kohalolek ja tugi. Kaasamise kava koostamisel nimetati ühe riskina koostöö ja vastutuse määratlemist ning kokkuleppeid ministeeriumitega rahalistes ressurssides, mille maandamiseks on oluline ministeeriumite juhtkondade kaasatus. Viimase tagamiseks on samuti oluline kaasamisprotsessi juhtiva ministeeriumi aktiivne osalus juhtkonna tasandil.

- **Pühendunud meeskond on oluline ressurss, mis aga vajab samuti juhtimist**

Arengukava väljatöötamist juhtis pühendunud meeskond, kuhu olid kaasatud oma valdkonna eksperdid. Ühelt poolt andis võrdlemisi lai ring eksperte arengukavasse olulist sisendit ja tagas kvaliteetse lõpptulemuse, teiselt poolt muutis see keeruliseks ja mõneti ebaefektiivseks arengukava koostamise ja kirjutamise. Arengukava kirjutas korraga mitu eksperti ning arengukava tekst oli pidevas muutumises. Vähendamaks arengukava teksti kokkupanemisele kuluvat aega, saab protsessi alguses arengukava täiendamise struktuuri täpsemalt läbi mõelda ning võimalusel koondada praktiline ettepanekute sõnastamine ja teksti lahtikirjutamine väiksema ringi inimeste kätte.

- **Kaasamine oli läbimõeldud**

Protsess oli terviklikult läbi planeeritud, millele aitas kaasa kaasamise kava hoolikas läbimõtlemine protsessi alguses. Kaasamistegevused aitasid maandada arengukava koostamise alguses kaardistatud riske. Kaasamise kava määras ajalised verstapostid, mis võimaldas graafikus püsida ja planeeritud tegevused õigeaegset lõpule viia.

Paljude osapooltega keerukamate ja pikaajalisemate protsesside läbiviimisel tasub teha kaasamise vahekokkuvõtteid, vaadata üle saavutatu võrreldes planeerituga ning vajadusel kaasamise kava muuta või täiendada. Kaasatavad töid oma tagasisides välja ootused tervikprotsessi selgemaks kommunikeerimiseks koostööpartneritele (millal on planeeritud

kaasamise tegevused, millistel perioodidel vajatakse kaasatavate sisendit, mis ajaks on planeeritud protsessi lõpp jne.)

- **Kaasamise abil saab arendada koostööd ja suhteid**

Töögrupi liikmete kohtumisel jäi kõlama mõte, et laiapõhjalisele kaasamisele vaatamata andsid tegevused protsessi vähe sisendit. Samas ei olnud sisendi saamine ka kaasamise peamiseks eesmärgiks. Nagu eespool öeldud, oli KODARa koostamisel kaasamise eesmärgiks eelkõige kaasatavatega koostöö ja suhete arendamine, kaasatavate kuuluvustunde ja kaasvastutuse tekitamine. Koostööpartneritelt laekunud tagasiside põhjal võib väita, et see eesmärk saavutati. Koostööpartnerid hindasid just protsessi käigus tekkinud suhteid ja vastutuse selginemist. Samuti hinnati võimalust protsessis kaasa rääkida. Edaspidi oleks oluline neid suhteid hoida ja arendada ka arengukava rakendamise käigus.

- **Mida laiapõhjaline kaasamine, seda enam on vaja aega kaasamistegevuste läbiviimiseks**

Koostööpartnerid jäid kaasamisega rahule. Eelkõige hinnati hea suhtlus- ja koostöövõrgustiku teket ja oma arvamuse kuuldavaks tegemise võimalust. Arengukava koostamist saatsid rohked kohtumised ja arutelud partneritega, mis olid koondunud võrdlemisi lühikesse ajaraami, mis tekitas osalt frustratsiooni arengukava väljatöötajates ning tekitas ka segadust koostööpartnerites. Kaasatute poolt oodati enam tagasisidet esitatud ettepanekutele ning selgemat tervikpilti ja informatsioon protsessi kohta.

5. Noorteühingute rahastamismudeli muutmine (Haridus- ja Teadusministeerium)

Alljärgnevalt on kirjeldatud Haridus- ja Teadusministeeriumi noorteühingute rahastamismudeli muutmise kaasamisprotsessi. Peatükis antakse kõigepealt lühiülevaade kaasamisest, sh millest tekkis vajadus sellise muudatuse järele ning milliste eesmärkide täitmiseks muudatus käivitati. Teiseks esitakse kaasamisprotsessi kirjeldus ehk milliseid ootuseid kaasamisele seati, keda kaasati ning milliseid kaasamistegevusi läbi viidi. Kolmandaks tuuakse välja kaasamisprotsessi nõustajate tähelepanekud kaasuse kohta protsessi jälgimise ja analüüsi põhjal.

5.1 Lühiülevaade kaasusest

Noorsootöö seaduse alusel on Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) üheks ülesandeks aastatoetuste eraldamine ja noorteühingute tegevuse toetamine. Aastatoetuse eraldamise peamine strateegiline eesmärk on noorteühingu jätkusuutlikkuse ja stabiilse arengu tagamine, millega taotletakse ühingu tegevuste mitmekesisemaks ja kvaliteetsemaks muutumist eeskätt järjepideva tegutsemise ja oma liikmete arenguvõimalustesse panustamise kaudu. See peab olema saavutatav formaadis, kus riigieelarvelise toetuse eraldamise mudel on arusaadav ja läbipaistev, stabiilne ning nii ühingute arengu kui ajalisel kontekstis jätkusuutlik.

Muudatuse järele vajaduse tekkimise hetkel kasutusel olnud toetuse andmise mudel ei täitnud nimetatud ootusi. Peamiselt seetõttu, et toetuste kasutamise sihipärasus ning toetuste mõju noorteühingute tegevuse kvaliteedile ja mahule oli ebaselge. Muuhulgas võib välja tuua järgmised mudeli probleemid:

- Toetuste kogusumma suurenemine ei toetanud proportsionaalselt kvaliteetsemate noorteühingute esilekerkimist ja tegevust.
- Toetuse saajate ja toetuste suuruse määramine oli keeruline, eriti sisulise tegevuse kvaliteediga arvestamine selles protsessis.
- Esinesid süvenevad probleemid aastatoetuse kasutamise aruandlusega.

Selleks, et tagada toetamisele seatud eesmärkide parem saavutamine, otsustas HTM kehtinud süsteemi põhjalikult üle vaadata, et seda parandada ning riigi ja noorteühingute vajadustele vastavamaks muuta. HTM algatas noorteühingute riigieelarvelise rahastamise mudeli väljatöötamise protsessi, et luua ja rakendada konsensusel põhinev ja kaasav rahastamismudel, mis toetaks noorteühingutele aastatoetuse eraldamise eesmärgi ja oleks toetuse saajate vajadustele vastav, süsteemina lihtne ja arusaadav.

Noorteühingute riigieelarvelise rahastamise mudeli väljatöötamisele seati alljärgnevad eesmärgid:

- Leida lahenduse osas konsensus kõigi protsessi osapoolte vahel.
- Suurendada vastastikust mõistmist ja usaldust valdkonnas.
- Suurendada koostööd noorsootöö ja noortepoliitika eesmärkide saavutamisel.
- Saavutada ühine arusaam noorteühingute noorsootöö kvaliteedist.

Senikasutatud mudeli arendamine on olnud jätkuv protsess ning selle raames on toimunud aktiivne kaasamine, kuid see ei ole andnud soovitud tulemust.

5.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus

Noorteühingute rahastamismudeli väljatöötamine otsustati läbi viia toetuse taotlejate aktiivse kaasamise kaudu. Sellega sooviti tagada, et mudel oleks noorteühingute jaoks samaaegselt läbipaistev, üheselt arusaadav ning protseduuriliselt lihtne, aga ka sihtotstarbeline ehk riigipoolse aastatoetuse eraldamise strateegilistele eesmärkidele vastav.

Mudeli väljatöötamisel võeti seisukoht, et kõikide Eesti noorteühingute ettepanekud on teretulnud, vahetult kaasati aastatoetust saanud ühinguid, noorteühingute katusorganisatsioone ning poliitilisi noorteühinguid.

Kaasamisprotsessile seati alljärgnevad eesmärgid:

- Informatsiooni, ideede ja ekspertarvamuste kogumine.
- Ühtne arusaamine muudatuse vajalikkusest ja kaasatavate poolt uue mudeli mõistmine ning selle aktsepteerimine.
- Kaasatavatele informatsiooni jagamine, nende kompetentsi tõstmine.
- Kuuluvustunde tekitamine, koostöö, kaasvastutuse ja suhete arendamine.

Nende eesmärkide saavutamiseks võimaldati noorteühingutel osaleda vahetult selleks korraldatavatel kohtumistel, esitada arvamusi kirjalikult e-posti teel või konsulteerida telefoni teel.

Kaasamisprotsess oli jagatud kolme peamisesse etappi:

- Etapp I – vajaduste ja ootuste väljaselgitamine. Toimusid kohtumised aastatoetust saanud ühingutega, noorteühingute katusorganisatsioonidega, poliitiliste noorteühingutega. Kohtumistel andis HTM ülevaate protsessist ning toimus arutelu ühingute poolt esitatud seisukohtade pinnal.
- Etapp II – mudeli eelnõu koostamine. HTM pakkus välja võimalikud rahastamismudeli lahendused, väljapakutu osas koguti kirjalikku tagasisidet. Toimusid kohtumised ja arutelud noorteühingutega konsensusliku mudeli väljaselgitamiseks.
- Etapp III – noorteühingute rahastamismudeli eelnõudokumendi väljatöötamine. HTM koostas eelnõu dokumendi ning kogus sellele täiendusi ja parandusi. Seejärel koostati rahastamismudeli eelnõu lõppversioon ning saadeti see laiali.

Ernst & Young'i poolt viidi kaasamisprotsessi nõustajana kaasuses läbi järgmised tegevused:

- Avakohtumine (22.02.2010). Avakohtumisel tutvustati nõustamisprojekti (sh eesmärgid, tegevused, meeskond), koguti kaasamise läbiviijatelt taustainformatsiooni kaasuse kohta, tutvustati kaasamise kava kontseptsiooni ja alustati kava koostamist. Kohtumisel hinnati rahastamismudeli muutmisega seonduvaid riske, tehti algust seotud osapoolte kaardistusega ja hinnati osapoole mõjutatuse astet eelnõu vastuvõtmisest, nende võimekust mõjutada eelnõu vastuvõtmist ning nende eelhäälestust protsessi suhtes.
- Kaasamise kava koostamise jooksev nõustamine. HTM pani kokku avakohtumisel jagatud nõuannete põhjal kaasamise kava. Ernst & Young esitas kaasamise kava täiendamiseks omapoolsed ettepanekud.
- Tagasiside kogumise metodika ja tagasiside vormide väljapakumine. Ernst & Young soovitas HTM-il viia läbi kaasamisprotsessi hindamise. Selleks töötati välja tagasiside kogumise kontseptsioon, muuhulgas pakuti välja küsimustikud noorteühingutele ning enesehindamise vormid.

5.3 Tähelepanekud

Kaasamisprotsessi jälgimise tulemusel võib välja tuua alljärgnevad tähelepanekud ja soovitused.

- **Kaasatavate ringi määratlemisel on oluline arvestada kõigi osapooltega, keda otsus mõjutab.**

Mudeli väljatöötamise üheks eesmärgiks oli, et süsteem oleks lihtne ja arusaadav ning kaasamisprotsessile seati ootuseks ideede kogumine mudeli parandamiseks. Kuigi kaasamise kava koostamisel toodi välja laiem osapoolte ring, jäi praktikas kaasatute ring suures osas piiritletuks noorteühingutega. Kuna rahastamisprotsessi lihtsust ja arusaadavus mõjutab lisaks taotlejatele ka toetuse määrajaid, oleks olnud tõenäoliselt otstarbekas kaasata protsessi ka taotluste hindajaid, rahastamise eksperte, jt. Taotluste hindajate kaasamine mudeli väljatöötamise protsessi oleks võinud anda väärtuslikku sisendit mudeli toimivuse tagamise osas, kuna hindajad on mudeli praktilised kasutajad.

- **Vältida liialt ambitsioonikate ootuste seadmist protsessile.**

HTM seadis muudatusele väga ambitsioonikad eesmärgid (näiteks lahenduse osas konsensuse saavutamine kõigi osapoolte vahel, ühise arusaama loomine noorteühingute noorsootöö kvaliteedist). Selliste eesmärkide seadmisega võib kaasneb oht, et kaasamisprotsess ei õnnestu, kuna ootused osutuvad ebarealistlikeks.

- **Kaasamise protsessi loomuliku osana planeerida aega kaasamise hindamiseks, sh tagasiside kogumiseks .**

Kaasamistegevuste lõppemisel ei toimunud kaasamisprotsessi hindamist. Nõustamisprojekti ekspertide hinnangul on kaasamisprotsessi hindamine, sh enesehindamine ning kaasatavate tagasiside kogumine oluline läbiviidud kaasamisprotsessist õppimise eesmärgil. Juhul, kui ka partnerite tagasiside ja sisuline panustamine on olnud küllaltki loid, võib tagasisidestamine aidata tuvastada huvi puudumise põhjused või puudujäägid kaasamisprotsessis, mis omakorda aitab teha olulisi järeldusi tuleviku kaasamisprotsessideks.

6. Kollektiivse tööõiguse muutmine (Sotsiaalministeerium)

Alljärgnevalt on kirjeldatud Sotsiaalministeeriumi kollektiivse tööõiguse muutmise kaasamisprotsessi. Peatükis antakse kõigepealt lühiülevaade kaasamisest, sh millest tekkis vajadus sellise muudatuse järele ning milliste eesmärkide täitmiseks muudatus käivitati. Teiseks esitakse kaasamisprotsessi kirjeldus ehk milliseid ootuseid kaasamisele seati, keda kaasati ning milliseid kaasamistegevusi läbi viidi. Kolmandaks tuuakse välja kaasamisprotsessi nõustajate tähelepanekud kaasuse kohta protsessi jälgimise ja analüüsi põhjal.

6.1 Lühiülevaade kaasusest

Kollektiivse tööõiguse muutmise vajaduse tekkimise hetkel kehtis Eestis 1990-ndate alguses väljatöötatud kollektiivsete töösuhete reeglistik, mis ei arvestanud muutunud sotsiaal-majanduslikke olusid ja õigusruumi ning rakendamisel ilmnenuid puudujääke. Selleks, et suurendada töösuhete selgust ning võimaldada osapooltel parimal võimalikul viisil kollektiivselt kujundada töösuheteid, otsustas Sotsiaalministeerium (SoM), et vajalik on kollektiivse tööõiguse ümberkujundamine (sarnaselt individuaalse tööõiguse ümberkujundamisega 2009. a). Selle eelduseks peeti kogu valdkonna põhjalikku analüüsi, muuhulgas uuringuid ja ekspertiise, ning kompleksseid muudatusi.

Kollektiivse tööõiguse muutmisele seati alljärgnevad eesmärgid:

- Poliitika muudatuse eesmärk on jõustada kollektiivse tööõiguse regulatsioon uuel ja kaasaegsel kujul.
- Muudatuse strateegiline eesmärk on kaasaegse, atraktiivse ning tööturu osapooli rahuldava keskkonna loomine töösuhete kollektiivseks reguleerimiseks.
- Muudatuse vahetu eesmärk on õiguselguse ja õiguskindluse tagamine kollektiivsetes töösuhetes.

Eelnõu hõlmas kolme seaduse muutmist: kollektiivlepingu seadus, kollektiivse töötüli lahendamise seadus, töötajate usaldusisiku seadus. Muudatuse loodetavaks väljundiks seati uus seaduse eelnõu.

6.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus

Kaasamisprotsessile lisas keerukust asjaolu, et tegemist oli väga paljude osapooltega kaasusega. Muuhulgas olid kaasuste osapoolteks näiteks töösuhetega seotud liidud (EAKL, TALO, ETTK, Koda, EVEA, PARE), aga ka kollektiivse töösuhete üksikud osapooled (nt töötajate ja tööandjate liidud või üksikud suured ametiühingud või tööandjad). Samuti võib kaasuse osapooltena välja tuua Tööinspektsiooni, riikliku lepitaja, akadeemilised eksperdid, ministeeriumid, aga ka meedia ja avalikkuse laiemalt. Nimetatud osapooled on kollektiivsete töösuhete muutmisest mõjutatud erineval määral, samuti on neil erinev võime protsessi mõjutada ning eelhäälestatus muudatuse suhtes. Nimetatud kolme aspekti tuli kõikide osapoolte puhul kaaluda ning oluliste osapoolte kaasamiseks võimalused leida.

Kaasamisprotsessile seati alljärgnevad eesmärgid:

- Kuuluvustunde tekitamine
- Konsensusele jõudmine ja konflikti vältimine
- Regulatsiooni kvaliteedi tagamine, kaasaja kompetentsi kasvatamine
- Informatsiooni, ideede ja ekspertarvamuste kogumine.

Kollektiivse tööõiguse muutmise kaasamisprotsessi võib jagada kolme peamisesse etappi:

- Etapp I - Vajaduse tekkimine muudatuse järele. Toimusid kollektiivse tööõiguse probleemide kaardistamine ja arutelud sotsiaalpartneritega. Leidis aset kollektiivse tööõiguse ülevaatamise lähteülesande koostamine ja kooskõlastamine.
- Etapp II – Uuringute koostamine. Viidi läbi neli eelnõu aluseks olevat uuringut.
- Etapp III – Aktiivsed kaasamistegevused, sh näiteks avaüritus, kommunikatsiooniplaani koostamine, veebilehe loomine, seminarid/ arutelud, kirjalike arvamuste kogumine, informatsiooni jagamine, konsulteerimine osalusveebis osale.ee. Eelnõu planeeritav Vabariigi Valitsusele esitamise aeg: 2012. a III kvartal.

Ernst & Young'i poolt viidi kaasamisprotsessi nõustajana antud kaasuses läbi järgmised tegevused:

- Avakohtumine (16.02.2010). Avakohtumisel tutvustati nõustamisprojekti (sh eesmärgid, tegevused, meeskond), koguti kaasamise läbiviijatelt taustainformatsiooni kaasuse kohta. Tutvustati kaasamise kava kontseptsiooni ja alustati kaasamise kava koostamist. Kohtumisel hinnati kollektiivse tööõiguse muutmisega seonduvaid riske, tehti algust seotud osapoolte kaardistusega ja hinnati osapoolte mõjutatuse astet eelnõu vastuvõtmisest, nende võimekust mõjutada eelnõu vastuvõtmist ning nende eelhäälestust protsessi suhtes.
- Kaasamise kava koostamise jooksev nõustamine. SoM pani kokku avakohtumisel jagatud nõuannete põhjal kaasamise kava. Ernst & Young esitas kaasamise kava täiendamiseks omapoolsed ettepanekud. SoM tegi kaasamise kavasse soovitatud täiendused ning Ernst & Youngi eksperdid vormistasid kaasamise kava.

Kaasuse nõustamisega alustati 2010. a kevadel. Kuna kaasamiskava nägi 2010. aastaks ette vaid uuringuid ning muid ettevalmistavaid tegevusi, tegi SoM ettepaneku nõustajatega koostöö jätkamiseks alates 2011. aastast, kui oli planeeritud alustada aktiivsemate kaasamistegevustega. 2010. a lahkus kaasuse kontaktisik ministeeriumist ning ministeerium ei suutnud leida viisi nõustajate rakendamiseks antud kaasuse edaspidistes tegevustes.

6.3 Tähelepanekud

Pärast kaasuse kontaktisiku lahkumist ei leidnud ministeerium võimalust nõustamisprojektiga jätkamiseks, mistõttu pole võimalik kaasust sisuliselt puudutavaid tähelepanekud välja tuua. Kaasus on näide sellest, kuidas ühe isiku lahkumine ametikohalt võib tuua kaasa olulisi muudatusi kaasamisprotsessis.

7. Jägala sõjaväelinnaku ja Nursipalu harjutusvälja arendamine (Kaitseministeerium)

Alljärgnevalt on kirjeldatud Kaitseministeeriumi kaasamisprotsesse Jägala sõjaväelinnaku ja Nursipalu harjutusvälja arendamisel. Peatükis antakse kõigepealt lühiülevaade mõlemast kaasusest. Teiseks kirjeldatakse kaasamisprotsessi, sh kaasatavaid osapooli ning läbiviidud ja planeeritavaid kaasamistegevusi. Kolmandaks tuuakse välja kaasuse jälgimisest tekkinud protsessilised tähelepanekud.

7.1 Lühiülevaade kaasusest

Kaitseministeerium on algatanud **Jägala sõjaväelinnaku ehitamise** protsessi. Kavandatav Jägala sõjaväelinnak asub Jõelähtme vallas Jägala külas. Sõjalise kaitse arengukava 2009-2018 kohaselt paiknevad sel aastakümnel Jägallasse ümber praegu Tallinnas ruumikitsikuses vaevlevad Vahipataljon, Staabi- ja Sidepataljon, Logistikapataljon ja Luurepataljon. Need väeosad paiknevad hetkel Tallinnas amortiseeruvates linnakutes, samuti ei soodusta väeosade praegune asukoht sõjalise väljaõppe läbiviimist, kuna Tallinna liiklusolud raskendavad juurdepääsu harjutusväljadele. Jägala linnaku rekonstrueerimine kujuneb Kaitseministeeriumi selle aastakümne mahukaimaks ehitusprojektiks. Seejuures kaalutakse Jägala väljaehitamise teostamist avaliku- ja erasektori koostööprojektina.

Nursipalu harjutusväli asub Võru maakonnas, valdavalt Rõuge valla, osaliselt Sõmerpalu valla territooriumil. Nursipalu harjutusvälja on õpetegevuseks kasutanud peamiselt Kaitsevägi, aga ka Kaitseliit ja Eesti Politsei. Nursipalu harjutusvälja on kaitseväge õppusteks kasutatud peaaegu kogu taasiseseisvumise aja. Lisaks sõjalisele väljaõppele kasutatakse harjutusvälja ka kohaliku jahiseltsi poolt ning kohalike ja lähipiirkonna elanike poolt puhkealana ja seente ja marjade korjamiseks.

Ala arendamise kohustus tekkis 2002. aastal jõustunud relvaseadusega. Nursipalu harjutusväli on asutatud Vabariigi Valitsuse 2008. aasta korraldusega. Vastavalt arendusprogrammi keskkonnamõjude strateegilise hindamisele avaldab Nursipalu harjutusvälja arendamine mõju nii loodusele kui inimkeskkonnale.

Mõlemad kaasamisprotsessid jätkuvad aruande koostamise hetkel projektiväliselt.

7.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus

Jägala sõjaväelinnaku arendamise kaasuse peamiseks keerukuseks on asjaolu, et tulenevalt tulevaste kasutajate rohkusest tehakse projekteerimise käigus pidevalt plaanidesse muudatusi ning projekti osas on palju ebaselgust.

Kaasamisprotsessi olulisemateks osapoolteks on kohalikud elanikud, kohalik omavalitsus, RMK ja erinevad riigiasutused. Kohalik omavalitsus suhtub arendusse pigem positiivselt, kuna linnakuga ei kaasne erilisi negatiivseid mõjusid, pigem oodatakse linnakuga kaasnevat töökohtade ja maksumaksjate juurdekasvu. Kohalikud elanikud on pigem äraootaval seisukohal, oodatakse selgust võimaliku müra, liikluskoormuse ja uute töökohtade osas. RMK pelgab mõjusid linnaku ümbruses asuvatele riigimetsa maadel asuvate metsade majandamisele. Muudel riigiasutustel kindel eelhäälestus puudub, täpsemad seisukohad selguvad kooskõlastuste käigus.

Kaasamisprotsessi eesmärgiks seati luua eeldused Jägala sõjaväelinnaku arendamiseks.

Kaasamistegevuse loodetavaks tulemuseks on saavutada linnaku rajamiseks vajalike ja positiivsete otsuste langetamine KOV poolt, kohalike elanikega läbiviidavate tegevuste eesmärgiks on saavutada

toetav või vähemalt neutraalne suhtumine linnaku rajamisse. Teistelt riigiasutustelt on vajalik saada kooskõlastused.

Jägala sõjaväelinnaku rajamise kaasuse raames senised olulisemad kaasamistegevused on olnud avalikud arutelud (KSH programmi avalik arutelu, detailplaneeringu avalik arutelu), jooksvad kohtumised huvitatud osapooltega ja arendusprojekti tutvustamine.

Edasiste planeeritavate tegevuste eesmärgina nähakse eelkõige info levitamist ja linnakuga seotud müütide murdmist. Selleks soovitati nõustamisprojekti raames ministeeriumil koostada „korduma kippuvate küsimuste“ nimekiri ning see avaldada. Planeeriti linnaku arhitektuurse lahenduse tutvustamist avalikkusele (ministeeriumis) ja seotud valdade elanikele. Jooksvalt toimub avalikkuse informeerimine ehitusprotsessist (sh materjalide levitamine läbi erinevate kanalite ja KOV-i, kohalike elanike kutsumine nurgakivi panekule jms). Samuti soovitati kaasamise kava avalikustamist ning avaliku ürituse korraldamist piirkonnas.

Ernst & Young'i poolt viidi kaasamisprotsessi nõustajana antud kaasuses läbi järgmised tegevused:

- Avakohtumine (12.04.2010). Avakohtumisel tutvustati nõustamisprojekti (sh eesmärgid, tegevused, meeskond), koguti kaasamise läbiviijatelt taustainformatsiooni kaasuse kohta. Tutvustati kaasamise kava vormi ja alustati kaasamise kava koostamist (sh arendusega seotud riskide ja osapoolte kaardistus).
- Osalemine avalikul arutelul (31.03.2010) Jägala vallavalitsuses. Ministeeriumile anti avaliku arutelu osas tagasisidet.
- 7.04 toimus kohtumine, kus arutati läbi kaasamise kava, sh arutati avalikul arutelul tekkinud mõtted kaasamistegevuste osas. Otsustati korraldada „korduma kippuvate küsimuste“ koostamine ja avaldamine, kaasamise kava avalikustamine ning avaliku ürituse korraldamine vallas (kaitseväe tegevuste tutvustamine „perepäeva“ stiilis vms).

Nursipalu harjutusvälja kaasuse olulisemateks osapoolteks on Rõuge vald, harjutusvälja vahetus läheduses ning lähipiirkonnas asuvad elanikud, aga ka näiteks Kaitseliit, RMK, Keskkonnaamet, maavalitsus ja Siseministeerium. Rõuge vallavalitsus ei ole viimastel aastatel üles näidanud valmisolekut koostööks, valla volikogu on teinud ebaselgeid otsuseid, koostöö on olnud lünklik. Kohalike elanike meelsus harjutusvälja osas ei ole teada, enamik vastuseisu argumentidest on seotud kohalike elanike elukeskkonnaga.

Kaasamisprotsessi eesmärgiks on luua eeldused Nursipalu harjutusvälja arendamisega jätkamiseks. Rõuge vallaga seotud kaasamistegevuse eesmärgiks on saavutada olukord, kus ministeerium jõuab vallaga kokkuleppele, et teha otsused, mis võimaldaksid harjutusvälja arendamisega jätkamist. Kohalike elanikega läbiviidavate kaasamistegevuste tulemusel loodetakse saavutada toetav või vähemalt neutraalne suhtumine harjutusvälja rajamisse. Teiste kaasamisprotsessi osapooltega seotud tegevuse tulemusel loodetakse saavutada arenduseks vajalikud kooskõlastused. Kaasamisprotsess peaks vähendama erinevate osapoolte negatiivset meelestatust ja vastasseisu ministeeriumiga.

Enne nõustamisprojekti algust viidi Nursipalu harjutusvälja kaasuse raames läbi järgmised kaasamistegevused: keskkonnamõtjude strateegilise hindamise programmi ja tulemuste arutelud, kohtumised vallavalitsuses ning kohtumised vallaelanikega.

Lähiajal plaanitakse edasi minna järgmiste tegevustega: uuringud ja eksperthinnangute kogumised riskide ja osapoolte hirmude maandamiseks (nt mürauring, loodusväärtuste kordusinventuur), samuti viiakse läbi küsitlus kohalike elanike meelsuse ning arendusplaanidega seotud hirmudeväljaselgitamiseks, uuritakse teiste valdade sarnaseid kogemusi. Toimub uuringutulemuste ja

arenguplaanide tutvustamine, sh antakse välja infoleht, korraldatakse kohtumised rahvaga. Samuti loodetakse lähiajal kooskõlastada ja sõlmida koostöölepe Rõuge vallavalitsusega.

Ernst & Young'i poolt viidi kaasamisprotsessi nõustajana selles kaasuses läbi järgmised tegevused:

- Avakohtumine (21.04.2011). Avakohtumisel tutvustati nõustamisprojekti (sh eesmärgid, tegevused, meeskond), koguti kaasamise läbiviijatelt taustainformatsiooni kaasuse kohta. Lepiti kokku kaasamise kava koostamises ja teistes nõustamistegevustes.
- Kaasamise kava koostamine. KaM poolt edastatud materjalide põhjal pani Ernst & Young kokku kaasamise kava mustandversiooni, mis arutati läbi ja täiendati töökohtumisel KaMiga (5.05.2011).
- Elanikkonna meelsuse küsitluse kontseptsiooni ja küsimustiku koostamise nõustamine.
- Infolehe kontseptsiooni koostamise nõustamine.

7.3 Tähelepanekud

Kuna mõlemad kaasamisprotsessid on alles käimas, ei ole võimalik kaasamisprotsessi tulemusi aruande koostamise hetkel hinnata. Küll aga saab esile tuua mõned kaasamisprotsessi puudutavad tähelepanekud,.

- **Objektiivse informatsiooni jagamise olulisus (müütide vältimine/ümberlükkamine).**

Mõlemad Kaitseministeeriumi kaasused näitasid selgelt tõese ja ühese informatsiooni jagamise olulisust kaasusest huvitatud osapooltele. Mõlema arendusprojektiga seoses liikus kohalike elanike seas mitmeid müüte, mille levimine põhjustas desinformeeritusest tulenevat negatiivset meelestatust arenduse suhtes. Kaasamisprotsessis on oluline jagada võimalikult täpset informatsiooni ja väljendada selgeid seisukohti, et vältida arusaamatuste ja usaldamatuse tekkimist osapoolte vahel. Arusaadavate sõnumite ning piisava informatsiooni jagamine hoiab kokku aega, mis hiljem kuluks usalduse taastamisele ja tekkinud arusaamatuste selgeksrääkimisele.

- **Arutelude tulemuste ja kokkulepete kirjaliku fikseerimise olulisus.**

Nursipalu harjutusvälja arendamise kaasuses toimus mitmeid kohtumisi arenduse osapooltega, mille käigus langetati olulisi kokkuleppeid. Samas tuli ette juhtumeid, kus arutelul osalejad tõlgendasid otsuseid erinevalt. Toimus üksteisest möödarääkimine ning omavahel kooskõlastamata tegevusplaanide järgi tegutsemine. Kui ka partnerite vahel on usaldus, tuleb kasuks arutelude tulemuste kirjalik fikseerimine (st protokollimine) ning kõigi koosolekul osalejate poolt kinnitamine. Selliselt tagatakse, et kõik koosolekul osalejad on kokkulepetest ühtmoodi aru saanud ning protsessi jätkamiseks saab järgmisel kohtumisel astuda järgmise sammu.

8. Riigihangete seaduse muudatuste väljatöötamine (Rahandusministeerium)

Alljärgnevalt on kirjeldatud Rahandusministeeriumi riigihangete seaduse muudatuste väljatöötamise kaasamisprotsessi. Peatükis antakse kõigepealt lühiülevaade kaasamisest, sh millest tekkis vajadus sellise muudatuse järele ning milliste eesmärkide täitmiseks muudatus käivitati. Teiseks esitakse kaasamisprotsessi kirjeldus ehk millised ootused kaasamisele seati, keda kaasati ning milliseid kaasamistegevusi läbi viidi. Kolmandaks tuuakse välja kaasamisprotsessi nõustajate tähelepanekud kaasuse kohta protsessi jälgimise ja analüüsi põhjal.

8.1 Lühiülevaade kaasusest

Riigihangete seaduse eelnõu muutmise eesmärgiks oli täpsustada riigihangete seaduse sätteid, muuta regulatsioon selgemaks ja lahendada seaduse rakendamisel ilmnunud praktilised probleemid.

Seni on Riigihangete seadust muudetud iga 3-4 aasta tagant. Käesoleva eelnõuga ei plaanitud koostada uut teksti, vaid kohaldada senikehtinut. Eelnõu vastuvõtmine jagunes kahte ossa: osa muudatusi viidi seadusesse sisse nn „Kiire“ eelnõu raames, mis koondas selektsiooni punktidest, mida oli võimalik kiiresti menetleda. Teise osa ettepanekute sõnastamine ja konsensus kokkuleppimine jäi pikemale perioodile.

Suur osa riigihangete seaduse sätetest tuleneb Euroopa Liidu direktiivist, nende punktide osas on Rahandusministeeriumi võimuses vaid tõlgete täpsustamine, mitte aga sisulistes muudatustes kokkuleppimine.

Eelnõu koostamisega paralleelselt toimus ka Riigihangete Ameti likvideerimine.

8.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus

Tegemist on küllaltki tundliku ja paljudele osapooltele (sh meediale) huvipakkuva seaduseelnõuga, mis suurendab vajadust läbimõeldud kaasamisprotsessi järele.

Suurima riskina seaduseelnõu muudatuste vastuvõtmisel nähti aja- ja inimressursi puudust. Ajagraafikus püsimiseks koostati ja kinnitati protsessi alguses selge ajakava protsessi lõpuni.

Suur osa sisendettepanekutes oli kogutud juba 2009. aastal, seetõttu uute probleemide ja ettepanekute korjamist hilisema protsessi käigus ei tähtsustatud. 2010. aasta jooksul olid olulisemateks kaasamise eesmärkideks kaasatavatele informatsiooni jagamine, muudatuste vajalikkuse põhjendamine ning konsensussele jõudmine.

Kaasamine toimus eelkõige nõuandva komisjoni (seitse olulisimat osapoolt) ja ekspertgrupi (laiapõhjaline ring riigiasutustest, ettevõtetest ja katuseorganisatsioonidest) kohtumiste näol. Kaasati peamiselt esindusorganisatsioone, kellelt oodati omakorda liikmesorganisatsioonide kaasamist.

Nõuandvasse komisjoni kuulus seitse osapoolt, sh ka kaks ettevõtteid esindava katusliitu. Komisjon käis koos ning arutas igal kohtumisel kindlaksmääratud lõiku seaduses ettesaadatud materjalide põhjal. Kohtumiste materjalid saadeti komisjoni liikmetele nädal aega ette ning selle aja jooksul pidid liikmed materjalid oma asutuses/organisatsioonis läbi rääkima ning ühise seisukoha kujundama.

Ernst & Young'i poolt viidi kaasamisprotsessi nõustajana antud kaasuses läbi järgmised tegevused:

- Avakohtumine (10.02.2010), kus saadi ülevaade kaasuse hetkeseisust ja ootustest EYle, selgitati nõustamise projekti skoopt ja eelseisvaid tegevusi ning esitleti kaasamise kava vorme.
- Kaasamise kava koostamise kohtumine (23.03.2011), kus alustati kaasamise kava kokkupanemist. Seoses „kiire seaduseelnõu“ vastuvõtmisega olid võrreldes avakohtumisega muutunud nii kaasamise eesmärk kui eelnõu vastuvõtmisega seotud riskihinnangud. Alustatud kaasamise kava sai kokku aprilli lõpuks.
- Mais 2011 saadeti tagasiside küsimustik seaduseelnõu koostamises osalenud koostööpartneritele, millele laekus viis vastust. Rahandusministeerium saatis EY-le ka kaasamiseprotsessi enesehinnangu küsimustiku vastused ning andis tagasiside nõustamise projektile ja selle raames välja pakutud abivahenditele. 13.06.2011 toimus kohtumine Rahandusministeeriumis, kus võeti kokku kaasus ja koostööpartneritelt laekunud tagasiside.

8.3 Tähelepanekud

Kaasamisprotsessi jälgimise tulemusel võib välja tuua alljärgnevad tähelepanekud ja soovitused.

- **Nõustamise projekt algas seaduse muudatuste väljatöötamise protsessi keskel, projekti formaati oli tihedasse eelnõu muudatuste ajakavasse keeruline sobitada.**

Käesolev nõustamisprojekt algas ajal, mil kaasus oli juba poole peal. Suur hulk kaasamistegevusi oli läbi viidud ning edasises ajakavas kaasatavate osapooltega kokku lepitud. Nõustamisprojekti formaadis oli oluline roll kaasamise kava koostamisel, mis võimaldas kaasamise vajadused läbi mõelda ja sellest lähtuvalt vajalikud tegevused planeerida. Kuigi tegevustega oli algust tehtud, otsustati edasiste vajaduste läbimõtleamiseks kaasamise kava siiski koostada, mille käigus koorusid mitmed vajalikud tegevused riskide maandamiseks ja kaasamisprotsessi täiendamiseks. Väga tiheda ja juba ette kokkulepitud ajakava tõttu oli aga väga keeruline teha protsessi muudatusi ning nõustamisprojekt kujunes ametnikele pigem täiendavaks lisakohustuseks kui abiks planeerimisel. Sarnaseid nõustamisprotsesse planeerides oleks tulemuslikkuse huvides oluline valida sellised kaasused, mis on alles algamas või kus muudatusteks on enam ruumi.

- **Kaasamisprotsess oli hästi struktureeritud, kuid äärmiselt tiheda ajagraafikuga.**

Ajagraafikus püsimiseks lepidi kokku ja kinnitati nõuandva komisjoni kohtumised ning teemad, mida igal kohtumisel arutatakse. Seatud ajakava oli aga väga tihe ning ei arvestanud ametnike puhkuste ja võimalike lähetustega protsessi keskel, samuti jättis see vähe ruumi plaanide korrigeerimiseks protsessi keskel.

Edaspidi oleks oluline kokkulepitavas ajakavas arvestada varuaeg ootamatusteks ja võimalikeks tõrgeteks ning planeerida rohkem aega konsultatsioonideks.

- **Kaasamisest saadava sisendi kõrval on võrdset olulised nii informeerimine, kokkulepete saavutamine kui ka teised eesmärgid.**

Rahandusministeerium leidis, et kaasamisprotsessi tulemusena laekus oodatust vähem sisendit. Samas ei olnud sisendi saamine antud protsessi peamiseks eesmärgiks. Ministeerium oli seadnud eesmärkideks kaasatavatele informatsiooni jagamise, muudatuste vajalikkuse põhjendamise ning konsensusele jõudmise. Kuigi koostööpartnerite rahulolu kaasamisega varieerus, nähti olulisemate kaasamise tulemustena just informatsiooni saamist ja oma arvamuse kuuldavaks tegemise võimalust.

Edaspidi oleks oluline planeerida seaduseelnõu muudatuste protsessi enam aega, mis võimaldaks vajadusel ka protsessi muudatusi teha (sh võimaluseks eesmärk ümber hinnata ja kui tekib vajadus lisada tegevusi täiendava sisendi kogumiseks või analüüsiks). Samuti tasub hinnata ka kaasamise protsessis tekkivat lisaväärtust.

- **Kaasatavate rahulolu “polariseerumine” – oluline on pöörata tähelepanu kõigile osapooltele.**

Antud kaasuse osas varieerus kaasatute tagasiside tulenevalt sellest, kuivõrd olid osapooled protsessi kaasatud. Nõuandva komisjoni liikmete tagasiside protsessile oli pigem positiivne, samal ajal kui ekspertgrupi tagasiside (keda viimases faasis kaasati vähe) oli negatiivsem. Samuti oli nõuandvasse komisjoni mittekuuluvatel ekspertgrupiliikmetel väga keeruline protsessi kohta informatsiooni saada ning soovi korral oma ettepanekuid edastada.

Sellist olukorda aitaks edaspidi vältida kaasamise kava terviklik läbimõtlemine ning järgimine, sh keda, miks, kuidas ja mis etapis kaasatakse. Samuti tuleks edaspidi mõelda osapoolte ootuste juhtimisele. Kui protsessi erinevad etapid on kokku lepitud ning koostöö reeglid läbiräägitud (sh ka ministeeriumi ootused partneritele), vähendatakse arusaamatusi protsessis osalemise võimaluste osas. Läbipaistvuse tagamisele aitab kaasa ka kaasamise kava avalikustamine ning kaasuse seisu kohta info jagamine (näiteks veebis või läbi huvitatute e-maili listi).

- **Kuidas tagada esindusorganisatsioonide/katusliitude liikmete kaasamine?**

Eelnõu koostamisel oli peamiseks partneriks nõuandev komisjon, kuhu kaasati peamiselt esindusorganisatsioonide, kellelt oodati omakorda liikmesorganisatsioonide kaasamist. Tegelikult toimus liikmesorganisatsioonide kaasamist katusliitude poolt oodatust vähem, mis tekitas liikmesorganisatsioonides rahulolematust Rahandusministeeriumi suhtes ning mistõttu tuli neilt organisatsioonidelt eelnõu koostamise hilises faasis veel mitmeid ettepanekuid eelnõu muudatusteks. Edaspidi võiks ministeerium enam selgitada oma ootusi katusliitudele, motiveerida ja juhendada (nt läbi küsimuste etteandmise, mida katusliite oma liikmete kaasamisel võiksid küsida) neid oma liikmetelt sisendi korjamisel ning vajadusel meelde tuletada. Samuti saab ministeerium selgemalt määratleda kaasamise protsessi ja reeglid kaasatavatele. Oluline on teiselt poolt anda partneritele ka võimalus täiendavaks osalemiseks läbi protsessi avalikustamise.

9. Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015 (Välisministeerium)

Alljärgnevalt on kirjeldatud Välisministeeriumi Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015 väljatöötamise

kaasamisprotsessi. Peatükis antakse kõigepealt lühiülevaade kaasusest. Teiseks esitakse kaasamisprotsessi kirjeldus ehk millised ootused kaasamisele seati, keda kaasati ning milliseid kaasamistegevusi läbi viidi. Kolmandaks tuuakse välja kaasamisprotsessi nõustajate tähelepanekud kaasuse kohta protsessi jälgimise ja analüüsi põhjal.

9.1 Lühiülevaade kaasusest

Arengukava koostati jätkuna „Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukavale 2006-2010“. Uues arengukavas jätkatakse eelmise arengukava aluspõhimõtteid ja suundi ning arendatakse neid edasi. Uue arengukava eesmärgiks ei olnud määravalt muuta 2006. aastal valitud parterriike ja tegevusvaldkondi, vaid ennekõike pöörata tähelepanu Eesti arengukoostöö tulemuslikkuse ja tõhususe tõstmisele.

Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava aastateks 2011–2015 on aluseks Eesti avaliku sektori tegevusele arengukoostöö ja humanitaarabi valdkonnas. Arengukava annab võimaluse ka teistele arengukoostöö ja humanitaarabi toimijatele oma tegevusi planeerida.¹

Arengukava juhtmõte on kujundada Eestist omanäoline, rahvusvahelisi arengueesmärke toetav ning üldtunnustatud arengukoostöö põhimõtetest lähtuv doonorriik, kelle abi on partnerriikides oodatud ja nende arengule kasulik ning kellega teised doonorriigid soovivad koostööd teha. Arengukava koostamise tulemusena on Eesti arengukoostöö läbipaistev ja tulemuslik ning on kindlaks määratud selle alused, valdkonnad ning olulisemad partnerid sihtriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide kaupa. Eesti arengukoostöövahendid on üleilmseid arengu- ja humanitaarabivajadusi arvestades piiratud ning seetõttu on arengukava ülesandeks saavutada abitegevuste võimalikult täpne planeeritus ning tõhusus, kooskõla sihtriikide vajadustega ning teiste doonorite tegevusega lähtuvalt üldtunnustatud abitegevuse põhimõtetest.²

Arengukoostöö prioriteetseteks partnerriikideks on Afganistan, Armeenia, Aserbaidžaan, Gruusia, Moldova, Ukraina ja Valgevene.

9.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus

Nagu öeldud oli antud arengukava jätkuks perioodi 2006-2010 arengukavale, radikaalseid muudatusi arengukava sihtriikidesse ja tegevusvaldkondadesse teha ei plaanitud. Kaasamise tegevused olid eelkõige suunatud partnerite valmisoleku kaardistamisele, et vältida eelmises arengukavas ilmnenu nn „tühje meetmeid“ ning jõuda kokkuleppele arengukava meetmete ja tegevuste osas.

Seetõttu oli kaasamise eesmärgiks eelkõige informatsiooni, ideede ja ekspertarvamuste kogumine ja kaasatavatele informatsiooni jagamine.

Olulisemate arengukava osapooltena nähti partnerministeeriume, kodanikuühendusi ja Arengukoostöö Ümarlauda. Samas ka saatkondi, avalikkust, meediat, äri sektorit, välisorganisatsioone ja partnerriike. Alljärgnevalt on toodud loetelu arengukavaga seotud osapooltest ning ootusest neile osapooltele:

¹ Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015

² Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015

- Ministeeriumid, allasutused ja teised riiklikud asutused (kooskõlastuse andmine, rahastamine ja tegevuste elluviimine).
- Arengukoostöö Ümarlaud ja valdkonnas tegutsevad kodanikuühendused (Info võimekuse kohta, sisend, mis valdkonnas näevad ennast tegutsemas).
- Saatkonnad (sisend ja olukorra kirjeldus, sektorite kirjeldus).
- Avalikkus (ideed).
- Meedia (teemakajastus).
- Ärisektor (info jagamine).
- Välisorganisatsioonid (nende suunistega arvestatakse arengukava kokkupanemisel).
- Partnerriigid (kaasatakse arengukava väljatöötamisse läbi saatkondade).

Olulisemateks koostööpartnerite kaasamise meetodiks olid töögrupi kohtumised ja kirjalik konsulteerimine.

Ernst & Young'i poolt viidi kaasamisprotsessi nõustajana selles kaasuses läbi järgmised tegevused:

- Kohtuti projekti tutvustamiseks ja kaasamise kava koostamiseks (jaanuar, märts ja juuni 2010), esitati kirjalikud ettepanekud kaasamise tegevusteks ja kommenteeriti esialgset kaasamise kava.
- Kohtuti ka Välisministeeriumi ühe olulisima partneri Arengukoostöö Ümarlaua esindajatega nende sisendi arutamiseks.
- Osaleti kahel töögrupi kohtumisel.
- Veebruaris alustati tagasiside kogumisega. Selleks kohtuti Välisministeeriumi esindajatega ning saadeti välja kirjalik küsimustik kaasatud osapooltele, millele laekus kuus vastust.

9.3 Tähelepanekud

Kaasamisprotsessi jälgimise tulemusel võib välja tuua alljärgnevad tähelepanekud ja soovitusel.

- **Esile võib tõsta hästi ettevalmistatud ja läbiviidud kaasamise töögrupe.**

Elluviidud töögrupid olid hästi ettevalmistatud, struktureeritud ja produktiivsed. Rahule võib jääda partnerite osaluse ja motiveeritusega. Etteantud ajas jõuti saada ülevaade partnerite ootustest ning vajalikes otsustuskohtades kokkuleppele jõuda. Töögruppide formaadi ja ettevalmistusega jäid rahule ka töögruppi kaasatud partnerid.

- **Jõuda majasisestes arengukava piirides kokkuleppele enne partneritega läbirääkimist.**

Üheks oluliseks arutelukohaks arengukava raames oli prioriteetsetes partnerriikides kokkuleppele jõudmine. Ühelt poolt ei soovitud valdkonna sihtriike tulenevalt valdkonna heast tavast võrreldes eelmise arengukavaga muuta, teiselt poolt oli teatav surve prioriteetsete sihtriikide lisamiseks/vahetamiseks nii ministeeriumi sees ning kui ka seotud partneritel. Kuigi alguses öeldi välja, et sihtriike muuta ei soovita, siis arengukava koostamise lõpufaasis neid siiski muudeti seejuures seda partneritega läbirääkimata. Edaspidi oleks vajalik jõuda majasiseselt olulistest otsustuskohtades ja arutelu piirides kokkuleppele enne kui partneritega läbi rääkima asutakse.

- **Planeerida enam osalusvõimalusi ja julgemalt tegevusi kaardistatud riskide maandamiseks.**

Positiivne oli ministeeriumi püüde kaasata laia osapoolte ringi. Samas oli kaasamine viidud miinimumini. Kaasamise kava koostamisel kaardistatud riskide maandamiseks väljapakutud

mitmeid tegevusi ei peetud piiratud ajaraamis vajalikuks teha. Samas kaasamisele seatud eesmärkide saavutamiseks, oleks need olnud vajalikud. Ka partnerite tagasisides väljendati soovi rohkemateks kohtumisteks. Samuti oleks võinud kaaluda lisaks Arengukoostöö Ümarlauale ka selle aktiivsemate liikmete kursishoidmist arengukava koostamise seisuga ning neile vajadusel võimaluse andmist otsekontaktiks ministeeriumiga.

Eelnevast tulenevalt võiks edaspidi anda kaasatutele lisavõimalusi protsessi jälgimiseks ja aruteluks ministeeriumiga. Osapoolte ootusi aitaks juhtida ka kaasamisprotsessi ja kaasamise kava avalikustamine veebis.

10. Liikumisharrastuse arengukava 2011-2014 väljatöötamine (Kultuuriministeerium)

Alljärgnevalt on kirjeldatud Kultuuriministeeriumi Liikumisharrastuse arengukava 2011-2014 väljatöötamise

kaasamisprotsessi. Peatükis antakse kõigepealt lühiülevaade arengukavast, sh millest tekkis vajadus sellise muudatuse järele ja mis olid arengukava koostamise eesmärgid. Teiseks esitakse kaasamisprotsessi kirjeldus ehk milliseid ootuseid kaasamisele seati, keda kaasati ning milliseid kaasamistegevusi läbi viidi. Kolmandaks tuuakse välja kaasamisprotsessi nõustajate tähelepanekud kaasuse kohta protsessi jälgimise ja analüüsi põhjal.

10.1 Lühiülevaade kaasusest

Liikumisharrastuse arengukava on jätkuks perioodi 2006-2010 arengukavale.

Liikumisharrastuse arengukava on valdkonna terviklikus vaates üks "Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020" osa, mis konkretiseerib liikumisharrastuse arengu suunad ja tegevused.

Arengukava seab eesmärgiks korrapäraselt liikumisharrastusega tegelejate arvu suurendamise. Arengukava tegevused aitavad luua olukorda, kus Eesti inimene on tänu regulaarsele liikumisele tervem. See annab tõuke eluterve mõtteviisi arendamisse, positiivsete hoiakute kujundamisse regulaarse liikumise suhtes ning regulaarset liikumist soosivate poliitiliste otsuste kujundamisse. Liikumisharrastuse arengukava tegevused aitavad luua vajalikku keskkonda ning aitavad rahastada liikumist soodustavaid tegevusi. Arengukava tegevused pakuvad ulatuslikumaid võimalusi ja tegevusi erinevatele elanikkonna vanuse- ja sotsiaalsetele gruppidele.

Uue arengukava väljatöötamisega alustati novembris 2009. aastal, arengukava on kiidetud heaks kultuuriministri 31.12.2010 käskkirjaga.

10.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus

Liikumisharrastuse arengukava väljatöötamist saatsid laiapõhjaline kaasamine erinevatel tasanditel. Kaasamisele seati järgmised eesmärgid:

- Informatsiooni, ideede ja ekspertarvamuste kogumine
- Kaasatavatele informatsiooni jagamine
- Kuuluvustunde tekitamine ja suhete arendamine
- Kaasatavate veenmine muudatuse vajalikkusest

Arengukava koostamise suuremate riskidena nähti, et:

- Poliitilist ja rahalist toetust arengukavale ei saavutata.
- Tegevuskava hõlmab rohkem tegevusi kui eelarve võimaldab ellu rakendada.
- Kaasamisüritused saavad olema ebaefektiivsed ja ei anna vajalikku sisendit.
- Ei saada tervikpilti tervise ja liikumise samaaegse arendamise võimalustest.
- Liiga pingeline ajakava ei võimalda arengukava korrektselt koostada.
- Tervise ja liikumise vähene väärtustamine ühiskonnas.
- Sisendinfo ja analüüsi põhjal ei selgu tegelikud probleemid.

Arengukava koostamisse kaasati väga lai ring partnereid. Lähtuvalt kaasamise eesmärgist ja kaardistatud riskidest nähti olulisemate kaasamistegevuste osapooltena Spordiliite ja

Sotsiaalministeeriumi, kuid ka Riigikogu, teisi ministeeriume, avalikkust, ülikoole, kohalikke omavalitsusi ja maavalitsusi. Arengukava koostamisel toimus rohkelt kohtumisi ja konsultatsioone sihtrühmadega. Arengukava koostamist kajastati ka meedias ning arutati Spordikongressil.

Ernst & Young'i poolt viidi kaasamisprotsessi nõustajana selles kaasuses läbi järgmised tegevused:

- Avakohtumine (12.01.2010), kus tutvustati nõustamisprojekti, koguti kaasamise läbiviijatelt taustinformatsiooni kaasuse kohta ning tutvustati kaasamise kava kontseptsiooni ja alusmaterjali.
- Avakohtumise järgselt pani Kultuuriministeerium kokku kaasamise kava mustandi, millele EY andis omapoolsed kommentaarid. 9.02.10 toimus Kultuuriministeeriumis kommenteeritud kaasamise kava täiendamise kohtumine, misjärel EY saatis omapoolse näidise ja ettepanekud kaasamise kava edasiseks täiendamiseks ja Kultuuriministeerium tegi kaasamiskavasse omapoolsed täiendused.
- EY osales kolmel kaasamisüritusel: kohtumisel spordiühendustega (3.02.10), kohtumisel spordialaliitudega (9.02.10) ja kohtumisel Sotsiaalministeeriumiga (11.03.10). Kõigile kohtumistele anti kirjalikku tagasisidet.
- Detsembris 2010 alustati arengukava koostamises osalenute tagasiside kogumisega vastavalt EY poolt välja pakutud tagasiside küsitlusele ja vormidele. 3.12.2010 toimunud kohtumisel täideti koos enesehinnang ning tagasiside vorm EYle. Uue aasta alguses saadeti välja tagasiside küsimustikud kaasatud osapooltele, millele vastas kuus koostööpartnerit.

10.3 Tähelepanekud

Kaasamisprotsessi jälgimise tulemusel võib välja tuua alljärgnevad tähelepanekud ja soovitusel.

- **Jätkata aktiivse kaasamisega regulatsioonide ja strateegiate koostamisel.**

Tegemist on positiivse näitega partnerite kaasamisest arengukava koostamise protsessi. Arengukava koostamisel koguti sisendit laialt partnerite ringilt. Kaasamise protsess oli läbi mõeldud ning arengukava koostamist vedas pühendunud meeskond. Need aspektid väljendusid ka kaasatud partnerite positiivses tagasisides. Kaasatavad hindasid võimalust kaasa rääkida (teistest eristus küll üks negatiivne tagasiside).
- **Pöörata kohtumistel enam tähelepanu loodetava tulemuse defineerimisele ja ajakavas püsimisele.**

Kaasamise kohtumised olid hästi ette valmistatud. Kohtumistele eelnevalt saadeti osalejatele ette tutvustav materjal ning koguti kirjalikku sisendit. Arutelud kohtumistel olid hoogsad ja partneritega saavutati hea kontakt. Soovitusena võiks edaspidi kohtumise alguses selgemalt defineerida kohtumise oodatav tulemus ning pöörata suuremat tähelepanu arutelu juhtimisele ettenähtud ajaraamides.
- **Võtme tähtsusega on juhtkonna ja poliitilise tasandi poolehoiu saavutamine.**

Kaasamise kava koostamisel kaardistatud olulisemad riskid jagunesid kaheks: kvaliteetse analüüsi ja sisendiga seotud riskid ning poliitilise ja rahalise toetuse saavutamise seotud riskid. Kaasamistegevused keskendusid eelkõige sisendi poolele, vähem said tähelepanu arengukava realistlikkus, juhtkonna tugi ja eelarvevõimaluste piiratus.

Neid riske oleks saanud mõnevõrra maandada juhtkonna aktiivsema kaasamise ja veenmise abil, hetkel jäi arengukava temaatika tippjuhtkonnast kaugeks. Kindlasti mõjutas nende riskide realiseerumist ka eelarve planeerimine majanduslikult rasketes oludes. Edaspidi võiks kaaluda vahetähelepanu tegemist arengukava koostamise poole peal, sh vaadata üle kaasamise kava koostamisel kaardistatud riskid, nende avaldumine ning vajadusel teha korrekture kaasamise tegevustes, et avaldunud riskidele enam tähelepanu pöörata.

11. Merenduspoliitika väljatöötamine (Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium)

Alljärgnevalt on kirjeldatud Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi merenduspoliitika väljatöötamise kaasamisprotsessi. Peatükis antakse kõigepealt lühiülevaade arengukavast, sh millest tekkis vajadus regulatsiooni järele ja mis olid arengukava koostamise eesmärgid. Teiseks esitakse kaasamisprotsessi kirjeldus ehk milliseid ootuseid kaasamisele seati, keda kaasati ning milliseid kaasamistegevusi läbi viidi. Kolmandaks tuuakse välja kaasamisprotsessi nõustajate tähelepanekud kaasuse kohta protsessi jälgimise ja analüüsi põhjal.

11.1 Lühiülevaade kaasusest

Merenduspoliitika arengusuundade väljatöötamise eesmärgiks on luua Eesti merenduse terviklik käsitlus, teadvustada merenduse kui terviku olulisust ühiskonnas ning tagada meremajanduse jätkusuutlik, keskkonnasäästlik ning rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline areng. Tegemist on esimese korraga, kus püütakse Eesti merenduse valdkonda tervikuna ühes dokumendis kajastada ja sellele eesmäärke seada.

Arengukava koostamise ettepanek kinnitati augustis 2009, kaasamistegevustega oli alustatud 2009. aasta alguses. Projekti lõppedes ei olnud arengukava veel Valitsuses kinnitatud.

11.2 Kaasamisprotsessi kirjeldus

Tegemist oli esimese korraga, kus merenduse valdkonda Eestis ühes dokumendis püüti kajastada, mistõttu oli kaasamisel oluline ja väljakutsete rohke roll arengukava koostamises. Seda nii sisendi kogumise kui osapooltega läbirääkimise osas. Arengukava koostajad soovisid kaasamise kaudu koguda ideid ja ekspertarvamusi ning jõuda konsensussele arengukava sisus.

Suuremate riskidena arengukava koostamisel nähti puudlikku informatsiooni valdkonna kohta, ressursipuudust arengukava koostamisel, kokkulepete saavutamist teiste ametkondade ja kolmanda sektoriga ning võimalikku poliitilist vastuseisu.

Arengukava koostamisse olid kaasatud võrdlemisi lai ringi partnereid: ettevõtted, katuseorganisatsioonid, haridusasutused, ametkond, poliitikud. Partnereid kaasati eelkõige läbi temaatiliste töögruppide, kirjalike konsultatsioonide, vaheseminari ja avaliku informeerimise kaudu.

Arengukava koostamise arutelud olid jagatud nelja töörühma vahel:

- I töörühm: Transport
- II töörühm: Avalik sektor
- III töörühm: Haridus
- IV töörühm: Turism

Lisaks töörühma aruteludele toimus 18. juunil 2010 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis merenduspoliitika koostamise vaheseminar. Osales 40 merenduspoliitika koostamisse kaasatud osapoolt nii avalikust, mittetulundus- kui erasektorist.

Arengukava valmimise esialgne tähtaeg oli märtsis 2010. Seoses arengukava koostajate vahetuse ning vajadusega täiendada analüüsi järele oli vajalik arengukava koostamise tähtaega pikendada. Esialgu pikendati tähtaega novembrini, kuid seoses valituse vahetusega ei ole arengukava käesoleva nõustamisprojekti lõpuks veel kinnitatud.

Jooksvat ülevaadet arengukava koostamise ajaloost ja hetkeseisust oli võimalik saada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kodulehelt. Muuhulgas sai seal tutvuda kaasamise kava, toimunud koosolekute kokkuvõtete ning kommentaaridega esitatud ettepanekutele.

Ernst & Young'i poolt viidi kaasamisprotsessi nõustajana selles kaasuses läbi järgmised tegevused:

- Detsembris 2009 toimus avakohtumine, kus saadi ülevaade nõustatavast kaasusest, tutvustati nõustamisprojekti ulatust ja võimalusi. Kohtumisel alustati ka kaasamise kava täitmist.
- Täiendavalt toimusid kohtumised kaasamise kava koostamiseks jaanuaris ning arenguava vastuvõtmise tähtaja pikenedes märtsis 2010. EY tegi ministeeriumile omapoolsed ettepanekud edasisteks kaasamistegevusteks ning pakkus välja vaheseminari korraldamise, mille tulemusena täiendati kaasamise kava ning korraldati arengukava koostamise vaheseminar.
- EY oli abiks kaasamise vaheseminari korraldamisel.
- Ministeeriumile on tehtud ettepanek ja edastatud vormid tagasiside protsessi alustamiseks. Tagasiside kogumise protsess ootab arengukava kinnitamise taga.

11.3 Tähelepanekud

Kaasamisprotsessi jälgimise tulemusel võib välja tuua alljärgnevad tähelepanekud ja soovitused.

- **Planeerida rohkem aega analüüsiks ja konsultatsioonideks. Kaasamise läbimõtlemine protsessi alguses säästab kokkuvõttes aega ja aitab juhtida partnerite ootuseid.**

Arengukava koostamisele oli seatud väga pingeline tähtaeg, mida sisendinformatsiooni puudlikkuse tõttu vähehaaval edasi lükati. Protsessi alguses ei tekkinud läbimõeldud arengukava koostamise ja partnerite kaasamise plaani. Protsessi vähene läbimõeldus viis protsessi keskel arusaamiseni, et valdkonnast ei ole terviklikku ülevaadet ning vaja oleks täiendavaid analüüse, mida oli aga planeeritud ajaraamis keeruline teostada.

Seetõttu soovitame edasistes kaasamisprotsessides planeerida rohkem aega analüüsiks ja konsultatsioonideks, seda eriti teemavaldkonna puhul, mida alles esimest korda läbi arutatakse. Kaasamise kava koostamine arengukava koostamise algusjärgus on hea moodus arengukavaga seonduvate riskide, osapoolte ja tegevuste läbimõtlemiseks, et saada ülevaade keda, miks, kuidas ja mis etapis kaasata. Samuti aitab kaasamise kava koostamine ja selle kommunikeerimine partneritele juhtida kaasatavate ootuseid.

- **Kasutada ka edaspidi kaasatavate ootuste juhtimist protsessi avalikustamise kaudu veebis.**

Merenduspoliitika koostamisest oli võimalik jälgida Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kodulehel, kuhu pandi üles informatsiooni arengukava hetkeseisu, toimunud kohtumiste ja esitatud ettepanekute kohta. Avalikult kättesaadav informatsioon aitab juhtida partnerite ootuseid. Info avalikustamise juures on aga oluline seda pidevalt ajakohastada ning ka partneritele infokanalina tutvustada.

- **Arvestada kaasamise tegevustega ametnike töökirjeldustest ja ülesandejaotuses.**

Töökirjeldused ja ülesandejaotus ministeeriumites ei arvesta kaasamisega piisavalt. Arengukava koostamine ja partnerite kaasamine on lisakohustus igapäeva töö kõrvalt ning selleks napib ressursi.

Kaasamisega tuleks enam arvestada ametnike töökirjeldustes ja ülesannetejaotusest ning rohkem võiks olla koostööd kaasamisprotsessi planeerimisel ja elluviimisel

ministeeriumisiseste kõrval ja tugiosakondadega (nt avajalike suhete osakond, juriidiline osakond). Näiteks vaheseminari korraldamisele oleks kaasa aidanud mõni professionaalne kommunikatsioonispetsialist.

- **Kaasata läbivalt rohkem ministeeriumi juhtkonda ja poliitikuid.**

Kuigi arengukava koostamise käigus informeeriti ministeeriumi juhtkonda, siis näiteks vaheseminari korraldamisele eelnevalt selgus, et ametnikel ei ole head ülevaadet juhtkonna ootustest. Seetõttu on oluline juhtkonda toimuvast regulaarselt teavitada ja olulised muudatused juhtkonnaga läbi rääkida.

- **Oluline on partneritele selgitada läbirääkimiste piire ning nende osalemisvõimalusi.**

Kuigi arengukava koostamisel olid teatud piirid, mille raames oli võimalik partneritega läbi rääkida, siis kommunikatsioon arengukava raamide kohta partneritele ei olnud piisavalt selge. Selget piiride väljaütlemine, sh vahekokkuvõtete väga selge fikseerimine on oluline, et mitte takerduda juba läbikäidud ja kokkulepitud temadesse ning püsida kokkulepitud ajagraafikus.

Lisa: Kaasamise kava koostamise juhendmaterjal ja abivahendid kaasamisprotsessi hindamiseks