



RIIGIKANTSELEI



Avatud

valitsemise

teekaart

Kuidas parandada kaasavat otsustamist ja korrastada koostööviise avalike asjade ajamisel ministeeriumides, rakendusasutustes ja omavalitsustes?

Avatud valitsemise eksperdirühma töö aruanne ja seletuskiri teekaardi juurde

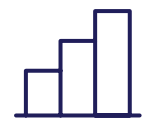
Eksperdirühma töö on finantseeritud Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 "Haldusvõimekus" meetmest 12.2 "Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine" tegevusest "Rakke- ja eksperdirühmad".

Sisukord

1. Sissejuhatus
2. Tänapäevane seis ja suund tulevikuks
3. Lahenduste teekaart
4. Kuidas teekaart sündis?

1. Sissejuhatus

MIKS ON VAJA AVATUD VALITSEMISE NIMEL PINGUTADA?



RIIGI KONKURENTSIVÕIME TAGAMISEKS: Arenguseire Keskus toob oma [lühiraportis](#) välja, et kuigi Eesti paigutus 2022. aasta IMD (International Institute for Management Development) konkurentsivõime pingeas 63 riigi arvestuses 22. kohale, on meil kehv seis ühiskondlikus kaasamisvõimes. Edukamad on need riigid, kus suudetakse hoida ühiskondlikud lõhed ja eri ühiskonnagruppide vastandumine väiksemana.

Riigivalitsemist ja avalike teenuste pakkumise kvaliteeti aitab inimeste ootustele vastavaks muuta keskvalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuste ja kogukondade koostöö. Suurte strateegiliste eesmärkide saavutamiseks on vaja koosmeelt eri ühiskonnarühmade vahel. ([Strateegia Eesti 2035](#))



RIIGI KESTLIKUKS TOIMIMISEKS: Kuna maailm ja väliskeskkond muutub hirmsal kiirusel, peab ka avalik haldus ajaga kaasas käima. Riigi kestlik toimimine ja julgeolek eeldab sotsiaalset innovatsiooni otsuste tegemise ja elluviimise viisides, samuti koostööoskuste parandamises ja suutlikkuses koostööd teha.

Professor Marju Lauristin toob inimarengu aruannete koondanalüüsis ([Taasiseseisvunud Eesti kolm aastakümnet inimarengu luubi all, 2022](#)) välja riigi kestlikku toimimist kahjustavad tegurid: “Eesti poliitika jätkusuutlikkust kahjustab liigne võimuhierarhiate loomine, mis seab ametnikud olukorda, kus neil puudub võimalus oma tegevuse eest ühiskonna ja seaduse ees vastutada, kuna vastutus on viidud vaid kõrgema juhtkonna tasandile, kelle põhimotiiv on pälvida poliitilist heakskiitu. Samuti kahjustab kestlikkust teerullipoliitika, seaduste väljatöötamine ja läbisurumine ilma nende aluseks olevate põhimõtete ja võimaliku mõju avaliku aruteluta, kodanikuühiskonna vähene kaasamine ning kitsastest grupihuvidest (sealhulgas erakondlikust omakasust) ajendatud seaduste ja otsuste pealesurumine.”



ERIOLOKORDADES HAKKAMASAAMISEKS: Selleks et eriolukorras saaks kiirelt ja tõhusalt ühiskonnaasju otsustada ja koos ära teha, on vaja nn rahuajal keskenduda koos tegutsemise kvaliteedile, mõelda protsessid hästi läbi, neist pidevalt õppida ja tulemuslikkust ning mõju tagada. See tagab usaldus- ja koostöö-vundamendi olukordadeks, kus selleks kõigeks aega pole. ([Eesti inimarengu aruanne 2023, tulevikutsenaariumite põhisuundumused](#))



ÜLDISE USALDUSE TÕSTMISEKS: Ühiskondliku usalduse tasemest sõltub paljuski muutuste läbiviimise kiirus ja ulatus. Mida madalam usaldus, seda raskem on ulatuslikku muutust riigil läbi viia. [OECD raport "Trust in Government" \(2022\)](#) usalduse olulisusest demokraatlikes riikides rõhutab, et oma kodanike kasvavatele ootustele ja vajadustele vastamiseks peavad valitsused tegelema nii poliitikate tulemustega kui ka poliitikakujundamise protsessidega - et hoida demokraatlikud normid ja institutsioonid tugevatel jalgadel ka järjestikuseid kriise läbides. Oluline on kasvatada ametnike tundlikkust kodanike arvamuste ja ettepanekute suhtes.



KODANIKE TURVA- JA KUULUVUSTUNDE TAGAMISEKS: Vaimse tervise teemaline inimarengu aruanne ([EIA 2023, põhisõnumid](#)) toob välja, et inimeste vaimne tervis ja ühiskonna valmisolek kriisideks sõltub inimeste sotsiaalsest ja emotsionaalsest turvatundest, kuuluvustundest ning seotusest kogukonnaga. Järelilikult mõjutab see, kuidas avalik sektor huvirühmadega koostööd teeb ning kuivõrd avatult ja läbi-paistvalt ühiskonnaasju ajab, otseselt ühiskonna sidusust.

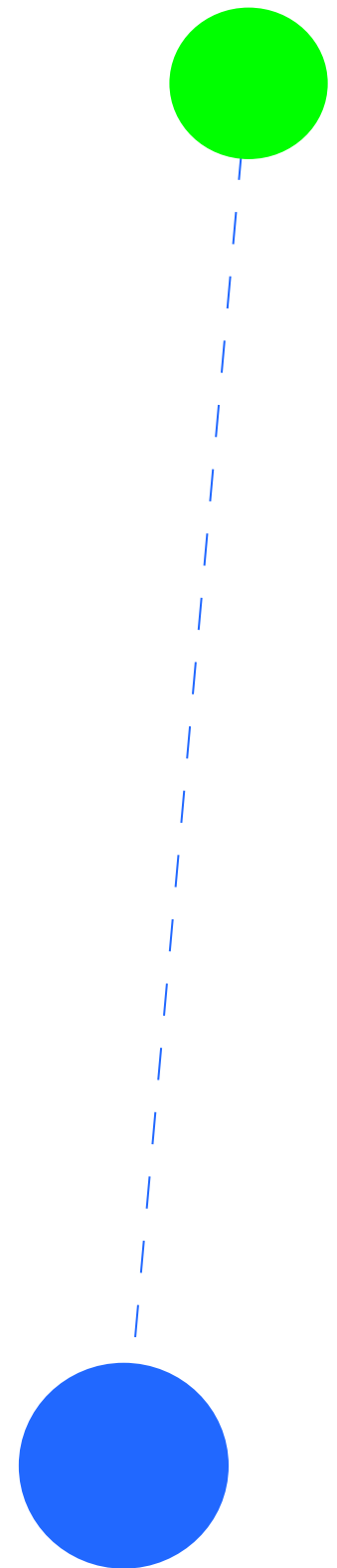
Eesti on üleilmse [avatud valitsemise partnerluse](#) (AVP) võrgustiku liige alates 2012. aastast ning oktoobrist 2022 kuni oktoobrini 2023 ka AVP juhtiv kaaseesistuja. Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskavades on 10 aasta jooksul plaanitud ja rakendatud ligi 60 erinevat tegevust, mis aitavad edendada läbi-paistvat, kaasavat ja vastutavat valitsemispraktikat.

Kuigi AVPd koordineerib Eestis Riigikantselei, on avatuse, läbi-paistvuse ja koosloomelise otsustamise vastutus igal ministeeriumil, haldusala asutusel ja omavalitsusel.

Milleks on teekaart mõeldud?

Avatud valitsemise teekaart keskendub avaliku sektori vastutavusele ehk sellele,

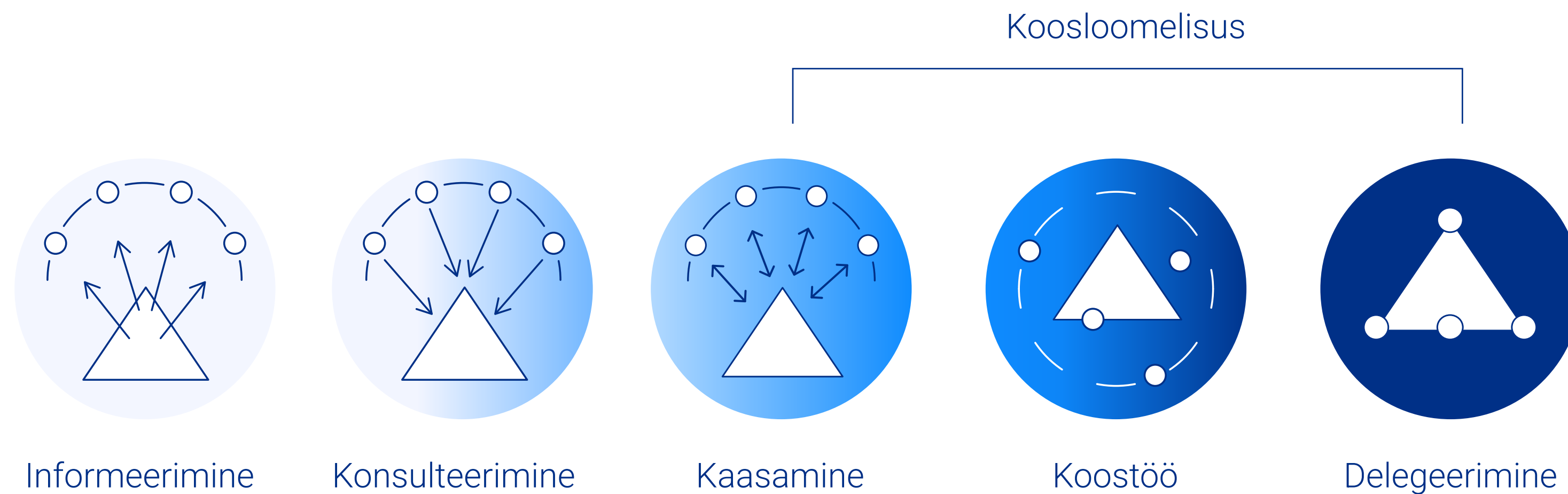
1. et oleksid loodud tingimused sisukaks koostööks eri huvirühmadega;
2. et paraneks kaasavalt otsuste tegemise praktika;
3. et kasvaks koostöökultuur avalike asjade ajamisel.



Millist mõju peaks teekaart omama?

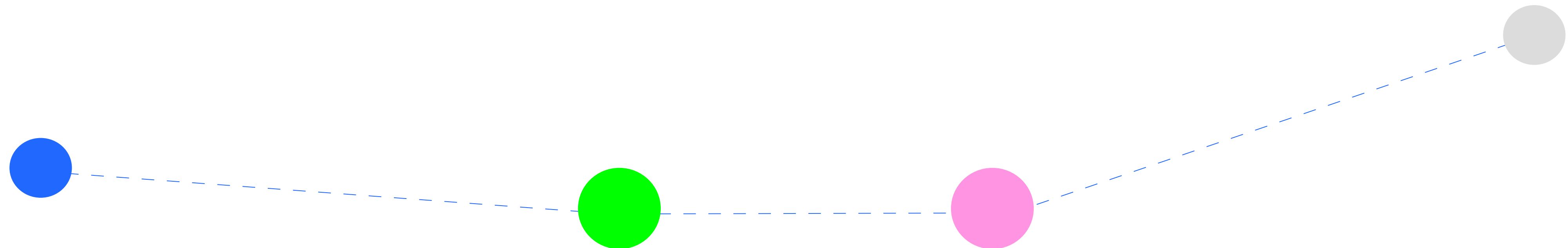
Teekaardi eesmärk on parandada kaasavat otsustamist ja korrastada koostööviise avalike asjade ajamisel. Seega on rõhk kaasamisredeli koosloomelistel osadel – koosloomel, koostööl ja delegeerimisel. Koosloomelist poliitika-kujundamist iseloomustab see, et probleemidele otsitakse lahendusettepanekuid koos kõigi oluliste osapooltega.

Teekaardis on ettepanekud, millel on ahelmõju – nende konkreetsete tegevuste elluviimine käivitab positiivse muutuse halduspraktikas, osapoolte suhtumises, üldise ühiskondliku usalduse suurendamises.



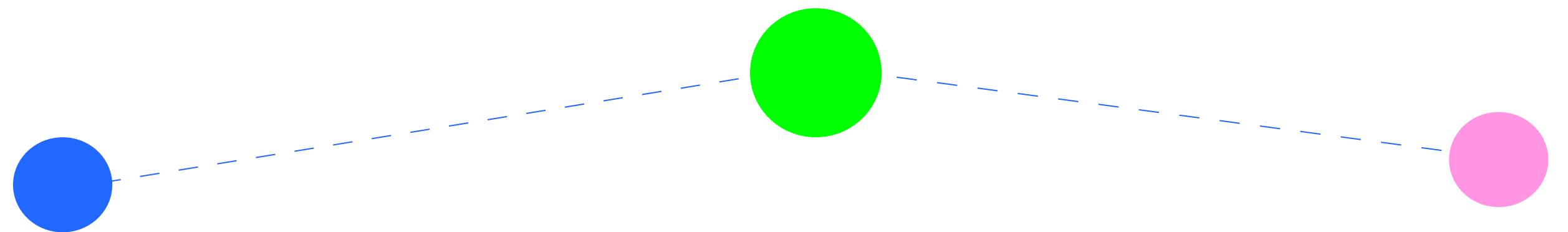
Kellele teekaart on mõeldud?

1. ministeeriumide, rakendusasutuste ja omavalitsuste esindajatele, kelle tööülesanded eeldavad koostööprotsesside kavandamist ja läbi viimist
2. valitsusvälistele osapooltele, et seada ootusi ja luua selgemad eeldused koostööprotsessides osalemiseks



Mida teekaart sisaldab ja mida mitte?

- Teekaardis on 30 ettepanekut ministriumidele ja asutustele (koondnimetusega riigiasutused) ning omavalitsustele. Ettepanekud ei ole mõeldud ühetaoliseks järgimiseks kõigile, vaid loovad valiku, mille alusel kavandada arendustegevusi vastavalt organisatsiooni tunnetatud vajadusele.
- Teekaart ei puuduta Riigikogu tegevust.
- Enamus teekaardi ettepanekuid on realiseeritavad kehtiva õigusraamistiku najal ning ei eelda struktuurseid muudatusi asutuste töökorralduses.
- Enamik ettepanekuid saab ellu viia olemasolevate ressurssidega ja tänast halduskoormust tõstmata. Ettepanekute eesmärk on optimeerida nii ametnike kui kaasatud partnerite töökorraldust.
- Teekaardi rakendamisel ja seiramisel on oluline roll Riigikantseleil, kes on Avatud Valitsemise Partnerluse (AVP) koordinaator. Samuti saab ARVAK-komisjon võtta rolli ettepanekute täiendamisel ja lahenduste elluviimisel.
- Järgmiste ettepanekute puhul kaasneb täiendav kulu, mida teekaardi esitamise hetkeks ei ole eelarvestatud:
 - luua fond avatud valitsemise partnerluse tegevuskavade rakendamiseks;
 - tagada kodanike osaluskanali rahvaalgatus.ee kestlik haldusmudel;
 - koostada metoodika ja juhend, et hinnata partnerorganisatsioonide rahulolu osalusprotsessidega;
 - soovitusel riigi koosloome keskkonna funktsioonide ja kasutusmugavuse täiendamiseks, millele on vajalik arvestada arendustööde maht ja kulu alates 2024. aastast.

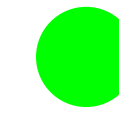


2. Tänapäevane seis ja suund tulevikuks

Praeguse olukorra iseloomustamisel oli eksperdirühma eesmärk leida peamised lüngad ja kinnistunud takistused, mis iseloomustavad praegust praktikat. Selleks viidi läbi dokumendi-uuring asjakohastest allikatest (mis on järgnevas tekstis viidatud) ning eksperdirühmas toimus probleemide kirjeldamine ja nende kaalukuse hindamine disain-mõtlemise meetodil. Lisaks viidi läbi küsitlus partner-organisatsioonide hulgas, kes sagedasti osalevad eelnõude ja arengudokumentide koostamise juures, avaldavad arvamust ning kaasavad omakorda liikmeid ja avalikkust poliitikate arutamiseks. Olukorra kirjeldust ei saa pidada üldistatavaks, kuid tänu mitmel viisil kogutud infole tekkis ülevaatlik pilt väljakutsetest.

Väljakutsed liigitati kolme suuremasse kategooriasse. Iga kategooria omakorda koondab mitmeid suuremaid ja väiksemaid tegureid, mis mõjutavad kaasava poliitikakujundamise kvaliteeti. Nende tegurite kaudu on võimalik esile kutsuda positiivseid muutusi.

Joonis 2. Kokkuvõtte praegust praktikat iseloomustavatest probleemidest.



Planeerimine

Kaasamiseks kuluvat aega, tööülesandeid, osapoolte rolli ja töömahtu ei planeerita õigesti = suur halduskoormus nii ametnikel kui osalevatel huvirühmadel



Rollisegadus

Ebaselged kriteeriumid ja tingimused partneritele, sh esinduskogudes osalemiseks ja ülesannete täimiseks



Vähe koostööd otuste rakendamisel

Programmide, meetmete, teenuste kujundamisel ja elluviimisel kaob koostöö osapooltega

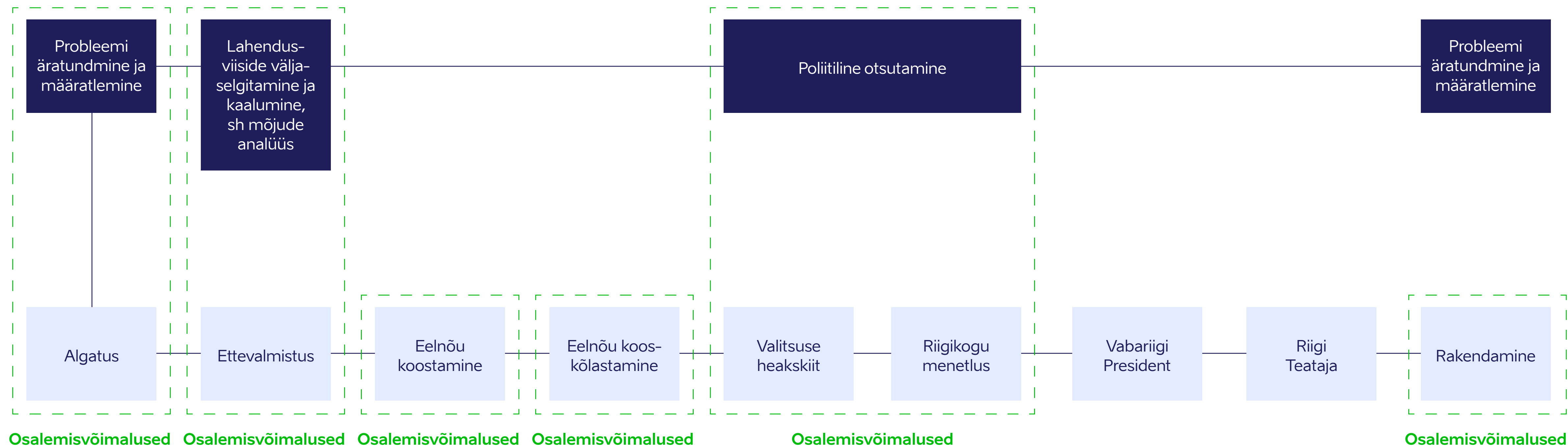
I Planeerimine ja töökorraldus, mis loob eelduse koosloomeks

Kaasavat poliitikakujundamist käsitlevad mitmed normid, mis annavad aluse töö korraldamiseks ametiasutustes. Normid ja juhised suunavad juhtimisotsuseid ja need omakorda ametnike igapäevast tööd.

Riigi tasandil ehk ministeeriumites ja allasutustes (poliitika rakendavates asutustes) käsitlevad normid ennekõike õigusloomet ja strateegiliste dokumentide koostamist, sh

- [Riigireformi ja hea halduse põhialused](#)
- [Õigusloomepoliitika põhialused \(ÕPPA\)](#)
- [Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri \(HÕNTE\)](#) ja selle rakendamise [käsiraamat](#)
- [Mõjude hindamise metoodika](#) ja juhised järelhindamise korraldamiseks
- [Kaasamise hea tava](#)
- [Teadlaste ja ekspertide kaasamise juhised](#)
- Valdkondlike arengukavade koostamise [määrus](#) ja [käsiraamat](#)
- [EL asjade menetlemise juhised](#)

Poliitikakujundamise protsessi ja selle osana kaasamise erinevaid viise on lähemalt kirjeldanud [Riigikantselei](#).



Joonis 3. Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess. Riigikantselei, 2022

- Eksperdirühma hinnangul ei piira viidatud normid koosloomelist praktikat, kuid probleemid tulenevad normide ebaühtlasest rakendamisest ja kohati lausa teadlikust mittejärgimisest. Põhjendame seda hinnangut leidudega dokumendianalüüsist.

Hea õigusloome lähtealused seavad väärtused, kuid mitte juhiseid tööprotsessi korraldamiseks. "Kaasamine on tõhus üksnes juhul, kui seda toetab riigiasutuste töökorraldus. Kaasamine seostatakse õigusloomemenetlusega tervikuna" (Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030).

Nii vaadeldud analüüsid kui eksperthinnangud ja partnerorganisatsioonide tagasiside osutavad, et koostööd takistab ettenähtavuse ja läbipaistvuse puudumine: millal, kelle algatusel ja mis ajakavaga protsessid toimuvad? Mille põhjal otsustatakse kaasamise asjakohasus ja algusaeg otsuse tegemise tsükliks, sobilikud koostööviisid ja partnerite ring?

Tööprotsessi iga etapi kestus sõltub küll reeglites määratud miinimumtähtaegadest, ent realselt on pigem seotud lahendatava teema sisulise keerukuse, kavandatava regulatsiooni mahukuse ja poliitilise vastuolulisusega või poliitilise tahtega õigusnormi või selle muudatuse vastuvõtmiseks ([Kliimaseaduse perspektiivikuse analüüs, KÕK, 2023](#)). Intervjuudest selgus, et tööplaani koostamist ja selle alusel ka partnerite õigeaegset teavitamist takistab määramatus, mis tuleneb poliitilistest algatustest. Neid esitatakse nn kiireloomulisena ja sageli ka juba ette antud lahenduse kujul. Sellisel viisil on aga kaasamine või koosloome asjatu, kuna sisulist arutelu ei saa pidada.

Justiitsministeerium koostab iga-aastaselt ülevaate õigusloome põhialuste (ÕPPA) järgimisest õigusloomepraktikas. [2021.aasta analüüs](#) on muuhulgas välja toodud järeldused:

- Seletuskirjades sisalduva info põhjal võib välja tuua, et enamasti seisneb kaasamine üksnes eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu eelnõu esitamises kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks, mis on kaasamine vähimas nõutud ulatuses. 62% eelnõude puhul kaasati huvigruppe läbi EIS-i, 24% puhul kasutati lisaks EIS-ile ka muid infokanaleid (enamasti e-posti, veebilehti) ning 11% puhul oli tuvastatav, et toimusid eraldi arutelud ja konsultatsioonid huvirühmadega. 3% eelnõude puhul ei olnud kaasamist enne eelnõu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks saatmist toimunud.

- Väljatöötamiskavatsusega (VTK) antakse ülevaade lahendatavast probleemist, seatud eesmärkidest ja võimalikest lahendustest ning selgitatakse, miks on õiguslik sekkumine vajalik. Praktikas jäetakse VTK mõnikord koostamata ka siis, kui vajadus selle järele on olnud ilmne. VTK koostamata jätmise aluseid, eelkõige kiireloomulisuse ja olulise mõju puudumise alust, tõlgendatakse liiga avaralt. VTK koostamata jätmist deklareeritakse seletuskirjades vaid formaalse viitega koostamata jätmise alusele ning sisuliselt VTK koostamata jätmist ei põhjendata.

- Eelnõude seletuskirjades sisalduv teave kaasamise kohta ei pruugi kajastada varasemaid tegevusi, mida tehti enne õigusloomeprotsessi alustamist, ning igapäevast tööd, mille käigus samuti huvirühmi kaasatakse. Sellist infot võiks seletuskirjades senisest enam kajastada.

- Kaasamine toimub liiga hilises etapis. Kuigi EISI kaudu kooskõlastamine parandab läbipaistvust, ei saa seda pidada kaasamiseks. EISis avaldatakse õigusaktide, strateegiliste dokumentide või ka muude liike otsuste eelnõud alles lõppjärgus, kui need on valmis valitsuses kinnitamiseks. Seetõttu sisulist arutelu enam pidada ei saa.
- Kaasamise halduskoormus on suur nii ametnike kui partnerite jaoks. Partnerite küsitlusest selgus, et tavapäraselt tuleb organisatsioonil anda sisendit umbes 6 - 10 erineva poliitika osas ühe kalendrikuu jooksul. Sotsiaalpartnerite koormus ulatub kuni umbes 200 eelnõule arvamuskoostamiseni ühe aasta jooksul. Organisatsioonid töötavad mitme ministeeriumi ja asutuse algatusega korraga. Seda olulisem on õigeaegne info, et tööd plaanida ja saada piisavalt aega, et oma liikmeid informeerida ja kaasata sisendi koostamisel.
- Plaanimisega seondub ka protsesside kohta info avaldamine. Vaid väheste ministeeriumite avalikelt veebikülgedelt saab leida kaasamisplani (s.t. nimekirja plaanitavatest ja käimasolevatest protsessidest). Suuremate algatuste kohta on tehtud ka eraldi rubriike, mis on eriti asjakohased protsessi ja selle tulemuste kajastamiseks ka tagantjärele. Sagedasti aga levitab eelnõu algataja infot osalusvõimaluste kohta vaid meili teel ja kitsale sihtrühmale (näites vaid erialaliidu üldmeilile). Nii aga jääb vastutus läbipaistvuse tagamisel pigem partnerorganisatsioonile, ning laiem huviliste ring võib jääda infost kõrvale. Seda saab vähendada, kui osalusvõimalusi kajastada proaktiivselt veebilehel vastava valdkonna juures ja asutuse sotsiaalmeedias. Iga ministeerium kasutab oma veebilehel ühtset kaasamise riba, mille on loonud valitsuse kommunikatsioonibüroo. Kahjuks on selle sisu aegunud ega aita huvilisel üles leida aktuaalseid osalusvõimalusi.
- Kaasamise praktika on tugevalt institutsioonide-keskne - osalema kutsutakse kindlad organisatsioonid, kellega suhtlemine on ametnikele kujunenud harjumuseks. See aga tähendab, et ühingutesse organiseerimata, väheaktiivsed sihtrühmad ei pääse otsuse kujundamise juurde. Rahvaalgatuseks on seaduslik alus ja kanal, kuid algatused on pigem reageerivad aktsioonid, mitte sisend otsuste kujundamiseks.
- Rahvaalgatus.ee on kollektiivsete pöördumise õiguse realiseerimise kanal, mida haldab Eesti Koostöö Kogu. Valitsusasutustele kollektiivsete pöördumiste tegemine ei ole reguleeritud.
- Riigikogusse suunatud algatustest osa edastatakse valitsusasutustele, kuid sealt tulnud tagasiside avalikkusele nähtav ei ole. Rahvaalgatus.ee senise seitsme tegutsemisaasta jooksul on piisava hulga allkirjadega esitatud Riigikogule 98 algatust, millest 28 lükati tagasi. Nende 70 algatuse seast, millega Riigikogu otsustas edasi tegeleda, 45 algatust on otsustatud lahendada "muul viisil". Neist 15 algatust otsustati edastada pädevale institutsioonile / Vabariigi Valitsusele seisukoha võtmiseks. Kui algatus lahendatakse "muul viisil", siis see info ei peegeldu rahvaalgatusveebis ning kollektiivse pöördumise edasine menetlus ei ole läbipaistev (allikas: Koostöö Kogu statistika). Kuigi kohaliku tasandi algatuste arv on tõusuteel, siis omavalitsused ise ei ole aktiivselt reklaaminud õigust algatada kohalikkude eelnõu- või muud algatust kohapeal olulisel teemal.

Töökorraldust ja otsuste ettevalmistuse praktikat analüüvides sõnastati disainiküsimused, mille alusel otsida lahendusi:

- Kuidas teha nii, et kaasamise ulatus oleks asjakohane, vastaks eesmärgile ja oleks optimaalse koormusega nii ametnikele kui osalejatele?
- Kuidas alustada kaasamist lähtuvalt probleemist, mitte lahendusest?

II Koostööviisid otsuse rakendamise ja hindamise etappides

Kui otsuste kujundamise protsess on kirjeldatud ja ka normeeritud, siis poliitika elluviimise etapis koosloomelisuus väheneb. Olukorra kaardistamisel toodi esile probleemseid nähtusi, mis vajaksid lahendusi:

- Kui kaasamise algus on hoogne, siis selle kestel ja eriti lõppjärgus jäävad protsessi juures olnud osalejad infopuudusse. Ülevaadet osalejatelt kogutud sisendi ja kaasamise tulemuste kohta peaks kajastama eelnõu seletuskirjas ning ka avaliku proaktiivse teavituse kaudu. Olulise mõjuga ja suuremahuliste protsesside kohta tuleks teha eraldi kommunikatsioonikava.
- Kui on toimunud eelnev andmete kogumine, näiteks ekspert- ja rakkerühmade töö, siis nende ettepanekud pole sageli kättesaadavad ning seetõttu on raske jälgida, millised ettepanekud on otsuse juures juba arvestatud ning milliseid alternatiive on kaalutud.
- Strateegilise planeerimise määruse kohaselt tuleb moodustada arengukava juhtrühm. Pole aga kirjeldatud, kuidas toimub teiste osapoolte kaasamine arengukava alusel programmide, meetmete, tegevuskavade kujundamisel ja nende täitmise seires ja tulemuste hindamisel. Näiteks välisrahastusega toetusprogrammide kujundamisel tuleks kaardistada vajadusi ja eeldatavat mõju sektoris tegutsesjatele, et täpsemaid lähteülesandeid koostada.
- Planeeringute elluviimise järelevalve on nõrk, eriti avalike ruumide osas. Kuidas tagada, et ühiskondliku kokkuleppena tekkinud planeeringud viiakse kokkuleppe alusel ellu?

Analüüside koostööd otsuse elluviimise tsükli jooksul, sõnastati järgmised disainiküsimused:

- Kuidas tuua fookus koostööle rakendamise etapis?
- Kuidas anda osalejatele sisulist tagasisidet protsessi jooksul ja lõpus koostöös tekkinud tulemuste kohta?

III Rolliselt ja võimekus koosloomeliseks otsustamiseks

- Eelnõude kommenteerimine on jõukohane vaid erialaliitudele ja vabakonna katusorganisatsioonidele; teised valdkonna osapooled räägivad õigusloomes harva kaasa. Partner-organisatsioonidele on ebaselge kaasamise suhe lobitegevuse hea tavaga. Lobikohtumiste avalikustamine on hästi käivitud, kuid jääb arusaamatuks, miks ei saa samuti avalikustada näiteks valdkonnas nõuandvate püsivate kogude (juhtrühmad, komisjonid, ekspertrühmad, rakkerühmad jne) raames tehtavat tööd ja otsuseid.
- Nõuandvad kogud on moodustatud mitmes ministeeriumis, nende roll ja vastutuse ulatus poliitikaotsuste kujundamisel on aga ebamäärane. Maaeluministeeriumi läbi viidud analüüs tõi esile selge vajaduse muutusteks, et töökorraldust tõhustada ja paremini eesmärgistada. Samasugust ülevaadet oleks vaja ka teistes asutustes, kus on palju eri tüüpi komisjone, mis valdkonna arengut nõustavad. Maaeluministeeriumi näitel selgus, et vaatamata kogude hulgale ei ole kõik arengusuunad nõuandvate kogudega toetatud, kuid samas on teemad killustatud eri kogude vahel ja esineb dubleerimist; enamustel kogudel puuduvad selged eesmärgid; kogud on liiga suured mõjusaks koosloomeks, kaasav arutelu on keeruline. Analüüsi üks soovitus-test oli eristada selgemalt poliitilise ja tehnilise tasandi aruteluteemasid ja nõuandvaid kogusid.
- Valitsusvälistele partneritele on oluline eri koostööviiside eristamine, et oodatav panus ja koostöö tingimused oleksid selged. Teadlaste poolt loodud tõendus põhine analüüsi tuleb eristada kaasamisest.
- Kasutusel on mudel strateegiliseks partnerluseks vabaühendusega ühiskondlikult olulise probleemi lahendamiseks, kusjuures koostööd tehakse nii otsuse kavandamise kui ka rakendamise etapis. Selline mudel on näiteks HTMis ja SOMis kujunenud praktikaks. Siiski ei ole strateegiline partnerlus ainus või eelistatud koostöömudel, oluline on kõikidele valdkonnas tegutsevatele huvirühmadele ligipääsu tagamine ja vabaühenduste võimestamine õiglase tasustamise kaudu nende panust arvestades.
- Enamikes ministeeriumides on nimetatud kaasamiskoordinaatorid, kuid nende roll ja seega ka oma asutuse teiste osakondade ning valitsusväliste partnerite ootused nende tegevuseks on ebaselged. Võrgustikule ei ole seatud konkreetseid ambitsioone ega eesmärki, kuid sel on potentsiaali olla nii omavahelise parima praktika jagamise koht kui ka kompetentsi pakkuja teistele asutustele, kel vaja tegeleda keerukate kaasamisprotsessidega.
- Avatud ja kaasava poliitikakujundamise teadlikkus on tänu avalikus sektoris pakutavatele koolitusprogrammidele tõusnud, kuid vajab pidevat arendamist, eriti vajalik on protsesside planeerimise ja juhtimise kogemuste

omandamine ja konfliktide lahendamise oskus. Kaasamise otsustab pigem sisuosakond kui teema omanik, nende tööülesanded protsessi juhtimisel on aga sageli ebaselged. Juhtide töölaual pole kaasamine loomulik töö korraldamise osa, sekkutakse vaid probleemide ja meedia tähelepanu korral. Ka kommunikatsiooniosakonna panus kaasamise plaanimisel ja korraldamisel on vähene, piirdudes enamasti teavitamisega, kui otsus on juba tehtud.

- Vajalik on nii sisemise ekspertiisi kasutamine kui vajadusel majavälise ekspert-töö kaasamine, näiteks koosloome kavandamisel ja arutelude läbi viimisel.
- Omavalitsusel on õigus ja vabadus moodustada komisjone ja esinduskogusid, kuid harva on need koosloomelised või osapooltele inspireerivad. Vaja on selge mandaadiga ja eesmärgistatud kogusid, mis tõstavad usaldust avalike teenistujate ja elanike vahel.

Rollide ja ülesannete asjakohasust analüüvides sõnastati järgmised disainiküsimused:

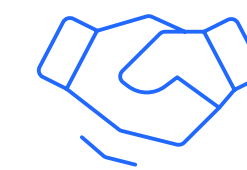
- Kuidas arvestada huvirühmade erineva esindavuse ja legitiimsusega?
- Kuidas luua rollides selgust selle nimel, et avaliku sektori vastutavus paraneks?
- Kuidas teha nii, et asutuste juhid väärtustavad kaasamise ja koostöö vajalikkust?

Koostöökultuuri arendamine

Avatud valitsemine ei puuduta ainult otsuste läbipaistvalt ja huvirühmadega koosloomes tegemist. Kaasava otsustamise kõrval on sama tähtis koos tegutsemise kultuur, kuna just need tegevused kas suurendavad või vähendavad osapoolte vahel usaldust. Koos tegutsemise jaoks meeldiva õhkkonna loomine, dialoogikultuuri soosimine, koosloomeks aja maha võtmine ja sisuline panustamine on samasugune juhtimisülesanne, nagu kokkulepete sõlmimiseks vajalike eelduste loomine (vt joonist).

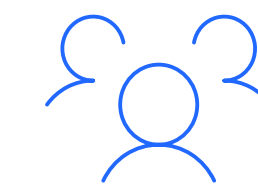


Koostöine valitsemine (collaborative governance)



Kokkulepete sõlmimine

- Konsensuse saavutamine või konfliktide lahendamine
- Osaletakse, sest ilma läbi rääkimata ei ole võimalik soovitud saavutada



Koos tegutsemine

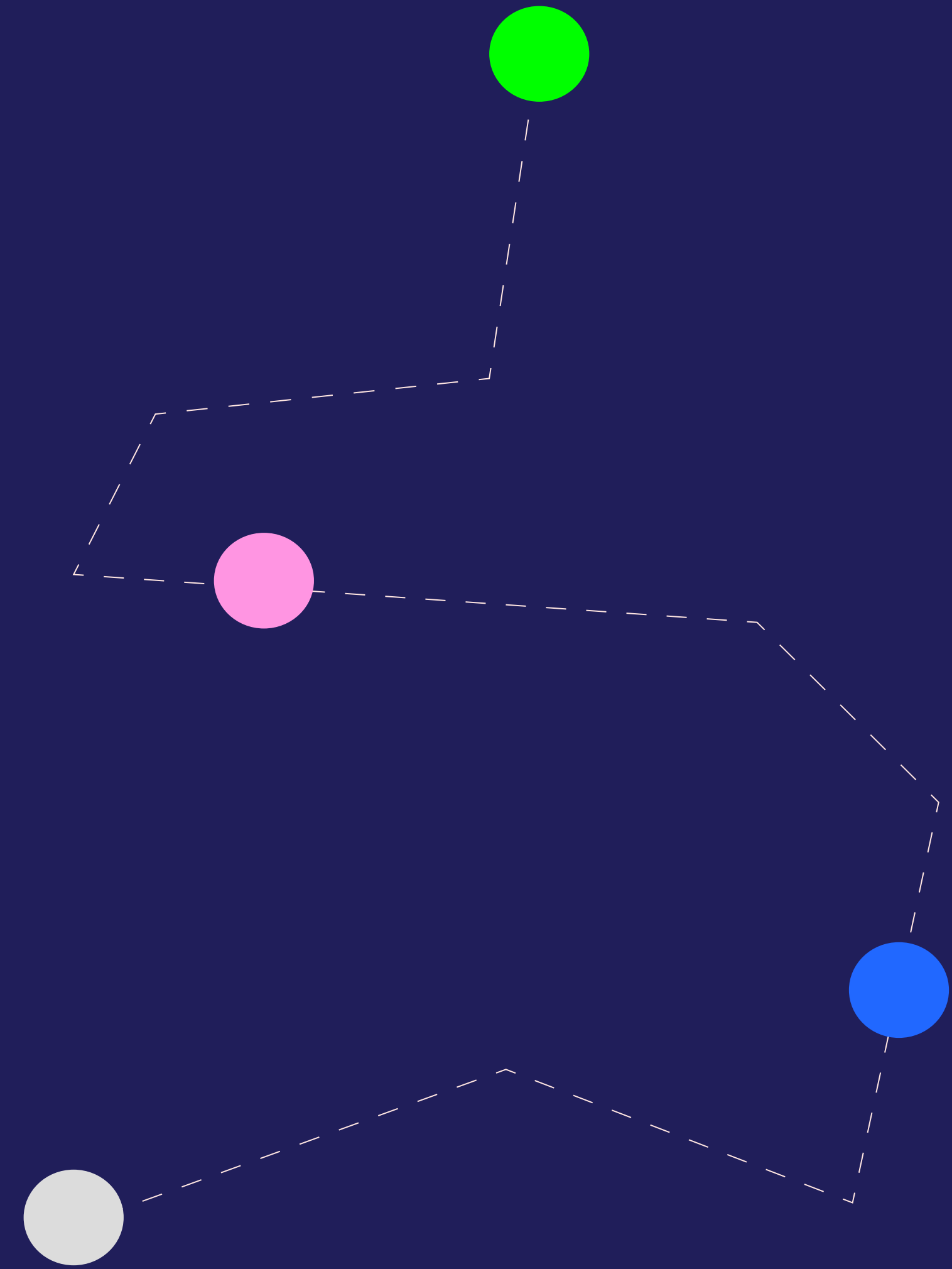
- Koostöö avaliku hüve loomiseks või suurendamiseks
- Osaletakse, sest osapooltel on ühine huvi midagi käivitada
- Ressursside koondamine

3. Lahenduste teekaart

Teekaart järgib SMART-loogikat, kus on omavahel seotud eesmärk, selle saavutamiseks esitatud tegevused (ettepanekud) ning soovitud tulemused ja mõõdikud, et muutusi jälgida. Iga ettepaneku juures on ära toodud ka seonduvad tegevused, mis on eelnevalt toimunud või samaaegselt toimumas ning mis toetavad sama eesmärgi saavutamist. Iga ettepaneku elluviimise eestvedajatenä on esile toodud vastutaja(d), kellega on teekaardi koostamise käigus konsulteeritud.

Viidatud on ka heale praktikale ja näidetele, mida kasutada soovitatud arendustegevuste kavandamisel.

Teekaardi rakendamisel ja seiramisel on oluline roll Riigikantseleil, kes on Avatud Valitsemise Partnerluse (AVP) koordinaator. Samuti saab ARVAK-komisjon võtta rolli ettepanekute täiendamisel ja lahenduste elluviimisel.



EESMÄRK 1: Poliitikakujundamise käik on avalikkusele nähtav, osalusvõimalused on avaldatud ja avatud kõigile huvitatud osapooltele

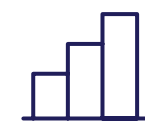
PROBLEEM: Koostöökäik vajalikku aega, tegevusi ja kulusid ei osata arvestada. Eelinfo kavandatud protsesside kohta puudulik ning osalejatele jääb vähe aega sisendi andmisel.

#riigiasutus



TEGEVUS 1.1

Tööplaani alusel koostatakse ja juhtide poolt kinnitatakse aasta kaasamisplaan kui valik iga ministeeriumi olulistest protsessidest, kus on asjakohane ette näha koostöö väliste osapooltega. Kaasamisplaanis kirjeldatakse iga olulise mõjuga eelnõu eesmärk ja kaasatavad osapooled.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Igal ministeeriumil on koostatud ja asjakohaselt kinnitatud aastane kaasamisplaan. Kaasamisplaanis on kirjeldatud iga olulise mõjuga eelnõu eesmärk ja kaasatavad osapooled.

MÕÕDIK:
Kaasamisplaanil on loonud ja kinnitanud ministeeriumide osakaal.



VASTUTAV ASUTUS

Iga ministeerium (juhtkond)



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Justiitsministeeriumi algatusel [koondatud aastaplaan](#) kõigi ministeeriumide õigusloomeliste algatustega (NB! viimati uuendatud 2021. aastal)

Asutuse tööplaanis sisalduvad lisaks õigusloomele ka teised otsuse liigid.



HEAD NÄITED

- [Maaeluministeeriumi keskne kaasamiskava](#)

EESMÄRK 1: Poliitikakujundamise käik on avalikkusele nähtav, osalusvõimalused on avaldatud ja avatud kõigile huvitatud osapooltele

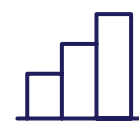
PROBLEEM: Info kavandatud ja käimasolevate protsesside kohta puudulik, osalemise võimalus vaid kitsal ja kinnistunud sihtrühmal

#riigiasutus



TEGEVUS 1.2

- Iga ministeeriumi veebis avaldatakse eelinfo plaanitud kaasamisprotsessidest ja osalusvõimalustest sisuvaldkondade lõikes. Infot uuendatakse vastavalt tööplaani muudatustele.
- Luuakse võimalus huvilistel registreeruda konkreetse protsessi kohta info saamiseks ja protsessis osalemiseks.
- Kaasamisplaani põhjal antakse registreerunud osalejatele regulaarset infot kaasamisprotsesside algamisest ja käigust.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Kaasamisprotsesside eelinfo veebilehel avaldanud ministeeriumide osakaal.

- Veebilehel regulaarselt kaasamisprotsessi infot uuendavate ministeeriumide osakaal.
- Veebilehel info saamiseks ja osalemiseks registreerimisvõimalust pakkuvate ministeeriumide osakaal.
- Registreerunud osalejatele regulaarselt ülevaadet andvate ministeeriumide osakaal.
- Eelinfot kaasamisprotsessi kohta on antud piisava ajavaruga (osalejate tagasiside).
- Veebilehe kaudu info saamiseks registreerunute arv aastas.
- Veebilehe kaudu kaasamisprotsessis osalemiseks registreerunute arv aastas.



VASTUTAV ASUTUS

Iga ministeerium (kommunikatsiooniosakond, kaasamise koordinaator)



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA



HEAD NÄITED

- [Maaeluministeeriumi keskne kaasamiskava](#)
- [Keskkonnaministeeriumi kaasamisprotsessid](#)

EESMÄRK 1: Poliitikakujundamise käik on avalikkusele nähtav, osalusvõimalused on avaldatud ja avatud kõigile huvitatud osapooltele

PROBLEEM: Kaasamist korraldatakse formaalse kohustusena, mitte sisulise koostööna

#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 1.3

Igale osaluskutsele koostatakse sisukokkuvõtte teemast, mille osas arvamusi küsitakse, sh esitatakse lahendamist vajavad küsimused. Kokkuvõtte on vajalik iga kaasamisviisi puhul (sh kirjalik konsultatsioon, tööühm, arutelu nõuandvas kogus, avalikud üritused vms).



TULEMUS JA MÕÕDIK

Algataja ootused tulemustele ja osalemise põhjendus on sõnastatud ja väljendatud kõikidele osapooltele. Paraneb sisendi kvaliteet ja väheneb kaasatavate osapoolte töömaht.

MÕÕDIK:

Eesmärkide, tulemuste ja osalemise põhjuse arusaadavus: osalejate hinnang protsessile (tagasiside-küsitluse põhjal).



VASTUTAV ASUTUS

Protsessi juht ministeeriumis ja omavalitsuses



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

[Kaasamise hea tava](#)



HEAD NÄITED

- [Euroopa Komisjoni algatuste mõju hindamine avaliku konsultatsiooni kaudu](#)
- [Uudsete avalike konsultatsioonide prototüüp \(Democratic Society\)](#)

EESMÄRK 1: Poliitikakujundamise käik on avalikkusele nähtav, osalusvõimalused on avaldatud ja avatud kõigile huvitatud osapooltele

PROBLEEM: Kaasamist korraldatakse formaalse kohustusena, mitte sisulise koostööna

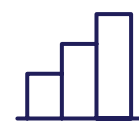
#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 1.4

Pikemate protsesside puhul
(näiteks arengukava koostamine, uued eelnõud):

- 1) avaldatakse vahekokkuvõtteid veebis ja levitatakse osalejatele;
- 2) protsessi lõpus avaldatakse veebis ja levitatakse osalejatele ülevaade tulemustest;
- 3) kogutakse osalejate tagasiside protsessi läbiviimisele.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Asutuste suhtlus partnerorganisatsioonidega pikemate kaasamisprotsesside raames on proaktiivne ja regulaarne.

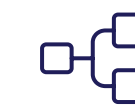
MÕÕDIKUD:

Praktikat rakendavate omavalitsuste hulk
Praktikat rakendavate ministriumide hulk
Taoliste protsesside hulk kõigist kaasamisprotsessidest



VASTUTAV ASUTUS

Protsessi juht ministriumis ja omavalitsuses



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

[Kaasamise hea tava](#)



HEAD NÄITED

- [Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise protsessi kajastamine \(rahandusministeerium\)](#)

EESMÄRK 1: Poliitikakujundamise käik on avalikkusele nähtav, osalusvõimalused on avaldatud ja avatud kõigile huvitatud osapooltele

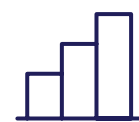
PROBLEEM: Poliitikakujundamises esineb liiga palju erandeid ja puudub eelinfo, mis raskendab ametnikel töö tegemist ja avalikkusel osalemist

#KOV



TEGEVUS 1.5

Igas omavalitsuses koostatakse ja veebis avaldatakse aastaplaan olulistest protsessidest ja osalusvõimalustest.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Kaasamisplaani koordineerimine, regulaarne uuendamine ja täitmise seire toimib igas omavalitsuses. Poliitikakujundamise käik on avalikkusele paremini nähtav. Partner-, esindus- ja huvikaitseorganisatsioonidel on võimalik paremini oma tööd planeerida.

MÕÕDIK:

osakaal omavalitsustest, kus aastaplaan on avaldatud ja täitmise seiramise eest vastutaja nimetatud.

Mõõdik on nähtav minuomavalitsus.fin.ee.



VASTUTAV ASUTUS

Omavalitsus



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

[Kaasamise hea tava](#)



HEAD NÄITED

- [Elva valla kava 2023](#)

EESMÄRK 1: Poliitikakujundamise käik on avalikkusele nähtav, osalusvõimalused on avaldatud ja avatud kõigile huvitatud osapooltele

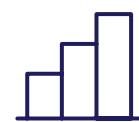
PROBLEEM: Otsuse ettevalmistamisel on ametnikel suur halduskoormus dokumendihalduse ja erinevate suhtluskanalite tõttu; puudub ülevaade kooskõlastuse etappides kogutud sisendist

#riigiasutus



TEGEVUS 1.6

Riigi koosloome-keskkonnas saab asutustevahelist kooskõlastusringi teha õigusaktide eelnõude ja VTK osas. Ettepanek keskkonna arendamisel lisada kooskõlastamiseks määrused, arengudokumendid ning ELi algatused ning viia läbi nende menetluste piloteerimine asutustevahelise kooskõlastuse vaates ning järgmise sammuna ka avalikus vaates.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Õigusaktide eelnõude, VTK-de, määruste, arengudokumentide ning ELi algatuste asutustevaheline kooskõlastamine toimub riigi koosloome-keskkonnas.

MÕÕDIK:

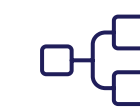
Riigi koosloome-keskkonnas kooskõlastatavate eri tüüpi dokumentide hulk.

Riigi koosloome-keskkonnas toimunud kooskõlastuste osakaal kõikidest valitsuse algatustest, sh õigusaktide ja määruste eelnõud, arengudokumendid ning EL algatused.



VASTUTAV ASUTUS

JUM ja Riigikantselei (koosloome keskkonna projekti juhtrühm)



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Riigi koosloome keskkonna testimine 2022.aasta jooksul ministeeriumide õigustloovate aktide puhul, sh kooskõlastus rakendusasutustega (vastavalt SF rahastatud projekti plaanile)



HEAD NÄITED

EESMÄRK 1: Poliitikakujundamise käik on avalikkusele nähtav, osalusvõimalused on avaldatud ja avatud kõigile huvitatud osapooltele

PROBLEEM: praegune eelnõude infosüsteem ei anna ülevaadet otsuse kujundamise käigust, ei võimalda koosloome-tegevusi; valitsusväliste kasutajate hulk ja kasutajamugavus vähesed.

#riigiasutus



TEGEVUS 1.7

Ettepanekud koosloome-keskkonna valitsusvälise kasutaja (nn avaliku vaate) funktsionaalsuse osas:

- luua teavitused kindlate algatuste/eelnõude lõikes, nii tekib kasutaja "töölaud" tema valikute põhjal;
- luua võimalus jälgida protsessi käigus tehtud muudatusi koos põhjendustega kommentaaridest ja neile antud tagasisidest.
- viia läbi valitsusväliste kasutajate osalemise piloodid, mille tulemuste põhjal täiendatakse keskkonna funktsionaalsust
- järk-järgult lisada otsuse liike, nt määrused, arengudokumendid ning ELi algatused, nende menetluste piloteerimine kaasatud osapooltega
- kasutajale luua võimalus anda tagasisidet protsessile (näiteks tagasiside-küsimustik vm formaat)



TULEMUS JA MÕÕDIK

Riigi koosloome-keskkonna avaliku vaate testimiseks ja funktsionaalsuste täiendamiseks on läbi viidud piloodid valitsusväliste kasutajatega kõikide lisatud otsuse liikide menetluste jaoks ja uued funktsioonid.

MÕÕDIKUD:

Riigi koosloome-keskkonna avalikku vaatesse lisatud otsuse liikide hulk

Riigi koosloome-keskkonna avalikku vaatesse lisatud funktsioonide hulk

Riigi koosloome-keskkonna avaliku vaate valitsusväliste kasutajate hulk ja kommenteerimise aktiivsus



VASTUTAV ASUTUS

JUM ja Riigikantselei
(koosloome keskkonna projekti juhtrühm)



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Riigi koosloome keskkonda testitakse 2022. aasta jooksul ministeeriumide õigustloovate aktide koostamisel (vastavalt SF rahastatud projekti plaanile).

Riigi koosloome keskkonna avalik vaade ja valitsusväliste osapoolte kommenteerimise võimalus on plaanitud arendada 2023. aasta jooksul (AVP tegevuskava).



HEAD NÄITED

EESMÄRK 2: Huvipoolte kaasamise ulatus on asjakohane, vastab eesmärgile ja on optimaalse koormusega nii ametnikele kui osalejatele

PROBLEEM: Pole selge, kuidas otsustatakse kaasamise asjakohasus, algusaeg otsuse tegemise tsüklis ning osapooltelt oodatava sisendi ulatus. Kaasamise hea tava on liiga üldine, ei arvesta valdkonna eripära.

#riigiasutus



TEGEVUS 2.1

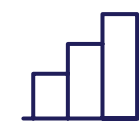
Koostatakse kaasamise hea tava rakendamise juhised otsuse tüübile vastava kaasamistasandi, osapoolte ringi ja meetodite valikuks:

- juhised kohandatakse asutuse või valdkonna eripäraga;
- eristatakse juhud, kus otsust ei saa teha koosloomes või pole võimalik otsuse kujundamist osapooltele ära delegeerida; samuti kirjeldatakse juhud, kus piisab informeerimisest, et vältida ülekaasamist



HEAD NÄITED

- HTMis rakendatav protsessiskeem, kus on esitatud otsuste planeerimise ja kaasamise seosed (majasisene protsess + valitsusväliste osapoolte tegevused)
- MeM arengukavaga seotud [kaasamise hea tava](#)
- HTM strateegilise partneri kriteeriumid ja tegevustoetuse avalik konkurss
- Innotiimi [innosprint](#) probleemi kooslahendamise formaadina
- Innotiimi ja Riigikantselei [müksaton](#) ideestamise formaadina
- [Koosloomeranits](#) meetodite kogumina * [Participedia](#) andmebaas osalusmeetodite ja juhtumitega
- [OECD Observatory of Public Sector Innovation](#) (tööriistad, juhtumid)



TULEMUS JA MÕÕDIK

Kaasamise tasandi, osapoolte ringi ja meetodite valiku kriteeriumid on sõnastatud ja teada kõigile osapooltele. Tööprotsessid on optimeeritud.

MÕÕDIKUD:

Kohandatud rakendusjuhised loonud ministriumide arv / osakaal.

Juhistes sõnastatud kriteeriumidest lähtudes planeeritud ja juhitud protsesside arv ministriumides.



VASTUTAV ASUTUS

Riigikantselei strateegiabüroo ja kaasamiskoordinaatorite võrgustik



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Koostööviiside seostamine [õigusloome protsessijuhiste](#) (HÕNTE) ja arengudokumentide koostamise määrusega ning strateegilise planeerimise käsiraamatuga

Kaasamiskoordinaatorite arenguprogrammi koosloome-töövihik (LINK)

EESMÄRK 2: Huvipoolte kaasamise ulatus on asjakohane, vastab eesmärgile ja on optimaalse koormusega nii ametnikele kui osalejatele

PROBLEEM: Pole selge, kuidas otsustatakse kaasamise asjakohasus, algusaeg otsuse tegemise tsüklis ning osapooltelt oodatava sisendi ulatus. Kaasamise hea tava ei arvesta omavalitsuses tehtavate otsuste eripära.

#KOV



TEGEVUS 2.2

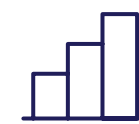
Omavalitsustes koostatakse kaasamise hea tava ja selle rakendamise juhised ning seiratakse hea tava järgimist:

- juhised kohandatakse valdkondlike eripäradega;
- eristatakse juhud, kus otsust ei saa teha koosloomes või pole võimalik otsuse kujundamist osapooltele ära delegerida;
- kirjeldatakse juhud, kus piisab informeerimisest;
- kirjeldatakse viis, kuidas hea tava järgimist hinnatakse ja seiratakse;
- tavasse lõimitakse kohaliku rahvaalgatuse õigus.



HEAD NÄITED

- [Elva kaasamise hea tava](#)
- [Järva kaasamise põhimõtted](#)
- [Rakvere avatud valitsemise põhimõtted:](#)
- [hetkeolukord ja ettepanekud](#)



TULEMUS JA MÕÕDIK

Kõik omavalitsused on loonud hea tava ja selle rakendamise juhised.

Kõik omavalitsused lähtuvad kaasamisprotsesside planeerimisel ja juhtimisel kaasamise heast tavast ja selle rakendamise juhistest.

Kaasamise tasandi, osapoolte ringi ja meetodite valiku kriteeriumid on sõnastatud ja teada kõigile osapooltele

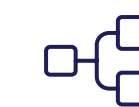
MÕÕDIK:

- 1) Kaasamise hea tava ja selle rakendamise juhised loonud omavalitsuste arv.
- 2) Protsesside planeerimisel ja juhtimisel kaasamise heast tavast ja selle rakendamise juhistest lähtuvate omavalitsuste arv.
- 3) Kaasamise tasandi, osapoolte ringi ja meetodite valiku kriteeriumid on sõnastatud ja teada kõigile protsessis osalevatele osapooltele (osalejate hinnang tagasisideküsimustikus).



VASTUTAV ASUTUS

Iga omavalitsus määrab vastutaja, kes seirab hea tava rakendamist ja selle tutvustamist (uutele) töötajatele.



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Hinnangu protsessile annavad selles osalejad. Tagasisidet kogub KOV regulaarselt.

Tööprotsessid on optimeeritud, kui tehakse selge erisus protsesside vahel, mis eeldavad koosloomet ja millistel juhtudel piisab informeerimisest.

minuomavalitsus.fin.ee-s kajastab näitaja "avatud valitsemise tegevused arengudokumendis" seda, kas ja kuivõrd hästi on huvirühmade kaasamine ja teised avatud valitsemise põhimõtted KOVis mõtestatud. Edaspidi võiks lisada näitaja kaasamise hea tava olemasolu ja seiramise kohta.

EESMÄRK 2: Huvipoolte kaasamise ulatus on asjakohane, vastab eesmärgile ja on optimaalse koormusega nii ametnikele kui osalejatele

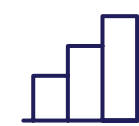
PROBLEEM: Kaasamist korraldava sisuosakonna võimekus koostööprotsessi juhtimisel ei ole piisav, vajalik kaasata lisajõudlust ja -pädevust

#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 2.3

- Vastavalt mõjuhinnangule, olulise mõjuga või tõenäoliselt avalikkust polariseeriva otsuse ettevalmistamisel moodustatakse ministeeriumis/ rakendusasutuses/omavalitsuses asutusesisene tiim protsessi planeerimiseks ja elluviimise toetamiseks, sh kaasamise koordinaator, kommunikatsiooni pädevus, protsessi disaini pädevus, arutelude juhtimise roll jm
- Keerukate juhtumite puhul kaasatakse väline protsessijuht (mõjuanalüüsi faasis).



TULEMUS JA MÕÕDIK

Põhjalikult läbimõeldud protsess ennetab/vähendab hilisemaid takistusi ja kulusid. Täiendav pädevus on kaasatud, osapoolte ootused paremini juhitud. Ametnikud omandavad positiivsete kaasamisjuhtude kogemuse.

MÕÕDIK:
Osalejate rahulolu-hinnang



VASTUTAV ASUTUS

teema omanik ministeeriumis/ rakendusasutuses/ omavalitsuses



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA



HEAD NÄITED

[innotiim](#) kui ministeeriumide ülene kompetentsikeskus valitsuse kriisikommunikatsiooni tiim
[MKM äripaneel](#) avalike digiteenuste arendamise nõustamiseks
Eesti 2035 strateegia uuendamise arvamusrännak ja juhised arutelujuhtidele
Rahvakogud oluliste ja pikaajaliste otsuste tegemiseks esindusliku juhuvalimiga, [juhised Vunki Mano loometalgute juhend](#)

EESMÄRK 2: Huvipoolte kaasamise ulatus on asjakohane, vastab eesmärgile ja on optimaalse koormusega nii ametnikele kui osalejatele

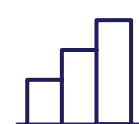
PROBLEEM: Enamasti seisneb kaasamine üksnes eelnõude infosüsteemi (EIS) või omavalitsuse kodulehe kaudu eelnõu esitamises kooskõlastamiseks ja arvamus avaldamiseks, mis tähendab kaasamist vähimal nõutud määral.

#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 2.4

Asjakohastel juhtudel (lähtuvalt kaasamisplaanis kirjeldatud valikutest) kasutatakse programmide, meetmete, tegevuskavade ja teenuste kujundamisel ja rakendamisel erinevaid koosloome-meetodeid nagu katsetamine, disainmõtlemine, mini-avalikkusega kaalutlemine ja muud uuenduslikud meetodid.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Parem kvaliteet otsuste rakendamisel; parem kasutajakogemus protsessides osalemisest

MÕÕDIK:

koosloomeliste protsesside osakaal riigiasutustes ja omavalitsustes, märgitud asutuse kaasamisplaanis.



VASTUTAV ASUTUS

Riigikantselei kui avatud valitsemise eestvedaja



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Kõigil asjakohastel juhtudel (sõltumata otsuse liigist) on soovitatav rakendada koosloomelist otsustamist

Seletuskirjades (EISis avaldamise etapis) peab olema kirjeldatud, kelle osalusel ja mil viisil kaasamine ja koosloome protsessi jooksul on toimunud.



HEAD NÄITED

- [koosloome tööriistad](#) * innotiimi katsetamise juhised ja näidiste kogum avalikule sektorile * Eesti 2035 arvamusrännaku [arutelude läbiviimise juhend](#)
- Raamatukoguhoidjatest dialoogiloojad: ["Kohalike dialoog kohalikus raamatukogus" programmi juhised ja mõjuraport](#)
- [Soome kriisiaja dialoogid](#) * [MKM äripaneel](#) ja [avalike teenuste disainimise tööriistakast](#)
- Rahvakogud oluliste ja pikaajaliste otsuste tegemiseks esindusliku juhuvalimiga, [juhised](#)
- Vunki Mano loometalgute [juhend](#)

EESMÄRK 2: Huvipoolte kaasamise ulatus on asjakohane, vastab eesmärgile ja on optimaalse koormusega nii ametnikele kui osalejatele

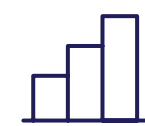
PROBLEEM: Vähene koostöö kogu tsükli jooksul, puudulik kaasamine näiteks arengukava täitmise etapis, seires ja tulemuste hindamisel

#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 2.5

- Koostatakse juhised koostööviiside valikuks arengukavade, tegevuskavade, programmide elluviimisel koos huvirühmadega.
- Strateegilise planeerimise käsiraamatus täpsustatakse valdkondliku arengukava juhtrühma ülesanded kava täitmisel (programmide, meetmete kujundamine ja elluviimine) ja hindamisel.



TULEMUS JA MÕÕDIK

On loodud juhised strateegiliste dokumentide rakendamise seireks koos huvirühmadega.

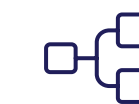
MÕÕDIKUD:

Juhised rakendavate ministriumide arv.
Juhised rakendavate omavalitsuste arv.
Strateegiliste dokumentide arv, mille rakendamise seire toimub koostöös huvirühmadega.



VASTUTAV ASUTUS

Riigikantselei strategiabüroo koos ministriumide kaasamiskoordinaatoritega



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Oluline on eristada teadusekspertiisi ja tõenduspõhiste analüüside tellimist ning ühiskondlike osapoolte rolli ja asjakohaseid koostööviise. eesmärgi 5 all on teadlaste kaasamine eraldi tegevusena 5.3.



HEAD NÄITED

- HTM strateegiliste partnerite avaliku kutsungi [kirjeldus](#)
- SIM seirekomisjoni kodukord Migratsioonifondi rakendamiseks
- Sotsiaalse Innovatsiooni Labori juhised RTK meetmedisaini koosloomeks

EESMÄRK 2: Huvipoolte kaasamise ulatus on asjakohane, vastab eesmärgile ja on optimaalse koormusega nii ametnikele kui osalejatele

PROBLEEM: Pole selge, kuidas otsustatakse kaasamise asjakohasus, algusaeg otsuse tegemise tsüklis ning osapooltelt oodatava sisendi ulatus. Kaasamise hea tava ei arvesta omavalitsuses tehtavate otsuste eripära.

#KOV



TEGEVUS 2.6

Omavalitsustele luuakse maakondlikesse arenduskeskustesse võrgustik mentoritest, kes aitavad koostöökultuuri parandada ja nõustavad KOVi ametnikke, kuidas huvirühmadega koosloomes kohalikku elu korraldada.



HEAD NÄITED

- ministriumide kaasamiskoordinaatorid
- [Tartu Ülikooli magistriprogrammi](#) läbinud kogukonnaarendajad
- koosloome-konsultandid DD StratLabist, Sotsiaalse Innovatsiooni Laborist, Kasvulavast ja teistelt ekspert-organisatsioonidelt
- innotiimi katsetamise juhised ja näidiste kogum avalikule sektorile



TULEMUS JA MÕÕDIK

Mentorite võrgustik on loodud ja omavalitsused kasutavad mentorite abi. Omavalitsused teevad mentoritega koostööd. Omavalitsuste koostöö kogukondadega paraneb.

Tekivad inspireerivamad ja läbipaistvamad osalusprotsessid, kasvab KOVi vastutus avalikku huvi kaitsta. Inspireeriv koostöökogemus suurendab osapooltes usaldust.

MÕÕDIKUD:

- 1) mentorite arv
- 2) omavalitsuste osakaal, kes mentoreid kasutavad



VASTUTAV ASUTUS

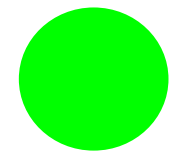
Maakondlikud arenduskeskused siseministeeriumi tellimusel (alates jaanuarist 2023)



SEOSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Omavalitsuse ligipääs koosloome-nõustajaile toimub maakondliku arenduskeskuse vabaühenduste konsultandi kaudu.

Keeruliste ja pikaajaliste protsesside puhul kaasatakse väline koosloome-ekspert - vt tegevus nr 2.3.



EESMÄRK 3: Poliitikakujunduses järgitakse järjekindlalt hea õigusloome norme

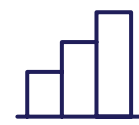
PROBLEEM: Õigusloome normide rakendamisel esineb liiga palju põhjendamatud erandeid

#riigiasutus



TEGEVUS 3.1

- Väljatöötamiskavatsuse (VTK) praktikat jõustatakse ministriumides, sh kohustuslikuna korraldatakse VTK (mõjuhindangu) arutelu laia ühiskondliku mõjuga eelnõude ja haavatavaid gruppe mõjutavate otsuste puhul. Seda ka juhul, kui algatus on esitatud poliitilise lubaduse alusel.
- Tööplaanis ja selle alusel koostatavas kaasamisplaanis märgitakse eelnõu algataja sarnaselt Riigikogu praktikale, kus ettepanekute autorid on nimetatud.



TULEMUS JA MÕÕDIK

VTK kasutus ministriumides laieneb, vähenevad erandid kiireloomulisuse ja mõjude puudumise tõttu.

VTK (mõjuhindangu) arutelu toimub kõigi laia ühiskondliku mõjuga eelnõude ja haavatavaid gruppe mõjutavate otsuste puhul.

MÕÕDIKUD:

Eelnõude arv / osakaal, mille puhul on koostatud VTK.

Laia ühiskondliku mõjuga eelnõude osakaal, mille juures on toimunud VTK arutelu.



VASTUTAV ASUTUS

Justiitsministeerium



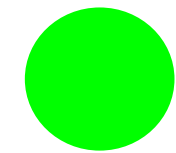
SEOSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja ([HÕNTE](#)) normid kehtivad ka juhtudel, kui VTK koostamine ei ole kohustuslik.



HEAD NÄITED

MeM ja HTM kontrollküsimustikud mõju hindamisel, tugi sisunõunikele



EESMÄRK 3: Poliitikakujunduses järgitakse järjekindlalt hea õigusloome norme

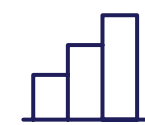
PROBLEEM: Õigusloome normide rakendamisel esineb liiga palju põhjendamatu erandeid

#riigiasutus



TEGEVUS 3.2

Mõju hindamise metoodikat täiendatakse kontroll-nimekirjaga küsimustest, mille alusel hinnatakse alternatiivsete poliitikavalikutega kaasnevaid mõjusid ja riske.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Otsuse või eelnõuga seotud riskid ja mõju seotud osapooltele on hinnatud ühtse metoodika alusel.

Eelnõu ettevalmistuse käigus on loodud plaan riskide maandamiseks ja hilisemate takistuste ennetamiseks või vähendamiseks.

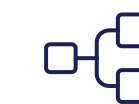
MÕÕDIK:

Eelnõude arv / osakaal, mille juures kasutatakse uuendatud mõju ja riskide hindamise metoodikat koos kontrollküsimustikuga.



VASTUTAV ASUTUS

Riigikantselei strateegiabüroo/
Justiitsministeerium



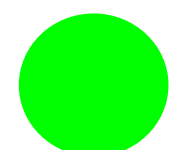
SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja ([HÕNTE](#)) normid kehtivad ka juhtudel, kui VTK koostamine ei ole kohustuslik.



HEAD NÄITED

MeM ja HTM kontrollküsimustikud mõjude hindamisel (majasisene kasutus)



EESMÄRK 3: Poliitikakujunduses järgitakse järjekindlalt hea õigusloome norme

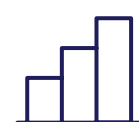
PROBLEEM: Õigusloome normide rakendamisel esineb liiga palju põhjendamatud erandeid

#riigiasutus



TEGEVUS 3.3

ÕPPA analüüsi põhjal algatakse avalik arutelu (meedia, vabaühendused) eranditest ja õppetundidest. Juhtumeid analüüsitakse asutuses, valitsuskabinetis, vabaühenduste ja meedia poolt.



TULEMUS JA MÕÕDIK

ÕPPA põhimõtteid eiravad eelnõud on koondatud ja ekspertide poolt analüüsitud. Erandite ja õppetundide osas toimub avalik arutelu.

MÕÕDIKUD:

ÕPPA põhimõtetest lähtuvate eelnõude arv / osakaal.
erandlike eelnõude arv / osakaal



VASTUTAV ASUTUS

ÕPPA analüüsi tellimine - JuM



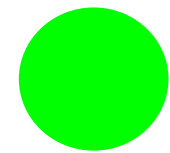
SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Õiguspoliitika põhialuste (ÕPPA) täitmisest koostab justiitsministeerium iga-aastaselt [analüüsi](#) ja tellib [ekspertarvamuse](#).

Seos tegevusega 3.1. (eelnõu algataja märkimine)



HEAD NÄITED



EESMÄRK 3: Poliitikakujunduses järgitakse järjekindlalt hea õigusloome norme

PROBLEEM: Valitsusasutuste tegevus kodanike kollektiivsete algatuste menetlejana on ebaselge

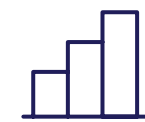
#riigiasutus



TEGEVUS 3.4

- Kodanike osaluskanali rahvaalgatus.ee kaudu Riigikogult valitsusasutusse lahendamiseks suunatud pöördumistele luuakse viis algataja ja avalikkuse teavitamiseks otsuse kohta.

Näide: seaduseelnõudeks vormuvate ettepanekute seletuskirja lisada lause "Eelnõu algas kollektiivse pöördumisega Riigikogule"



TULEMUS JA MÕÕDIK

Kollektiivsete pöördumiste menetlus, mis suunatakse Riigikogult valitsusasutustesse, on kodanikule läbipaistev ja tagasisidestatud.

MÕÕDIKUD:

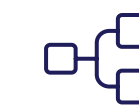
rahvaalgatus.ee-s avaldatud, vastusega algatuste osakaal

Eelnõu seletuskirjades sisalduv teave algatuse päritolu/autori kohta



VASTUTAV ASUTUS

Iga ministeerium, kellele kollektiivne pöördumine suunatakse



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Seos tegevusega 3.1. (eelnõu algataja märkimine)



HEAD NÄITED

EESMÄRK 4: Avaliku sektori vastutavus koostöö korraldamisel

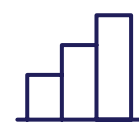
PROBLEEM: Valitsusasutuste tegevus kodanike kollektiivsete algatuste menetlejana on ebaselge

#riigiasutus



TEGEVUS 4.1

Avatud valitsemise partnerluse tegevuskavade rakendamiseks eraldatakse eelarve (fond projektide läbiviijatele)



TULEMUS JA MÕÕDIK

Avalike asutuste ja vabaühenduste koostöös sündivad tegevused ja algatused aitavad koostöökultuuri parandada. Riigikantselei saab avalikus sektoris mõjusamalt avatud valitsemise põhimõtteid levitada.

MÕÕDIKUD:

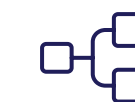
Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava projektide rakendamiseks eraldatud eelarve.

Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava ellu viidud tegevuste hulk.



VASTUTAV ASUTUS

Riigikantselei



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

[Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava](#)



HEAD NÄITED

[Kaasamisprojektide toetusfond 2015 - 2020](#)

EESMÄRK 4: Avaliku sektori vastutavus koostöö korraldamisel

PROBLEEM: Kodanike osaluskanali haldusmudel on ebaselge

#riigiasutus



TEGEVUS 4.2

Rahvaalgatus.ee ülalpidamiseks ja arenduseks eraldatakse iga-aastaselt vahendid riigieelarvest.

Rahvaalgatus.ee funktsioonid integreeritakse riigi koostöö keskkonda ühe osalusviisina.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Rahvaalgatus.ee kui kodanike osaluskanal on jätkusuutlikult hallatud.



VASTUTAV ASUTUS

Pole teada, kuna haldusmudel ebaselge.

Veebikeskkonna integreerimise otsustab riigi koostöö keskkonna juhtrühm.



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Riigi koostöö keskkonna arendamine



HEAD NÄITED

EESMÄRK 4: Avaliku sektori vastutavus koostöö korraldamisel

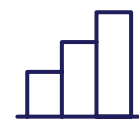
PROBLEEM: Puudulik tagasiside osalejatelt, koostööprotsesse ei analüüsita süsteemset

#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 4.3

- Koostatakse metoodika ja juhend partnerorganisatsioonide rahulolu hindamiseks osalusprotsessidega.
- * Ühe asutuse (ministeeriumi või omavalitsuse) partnerorganisatsioonide rahulolu hinnatakse vähemalt kord aastas.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Tekib mõõdik kaasava poliitikakujundamise kvaliteedi hindamiseks. Partnerite hinnangut arvestatakse juhtide arenguveestlustel ja koolitusvajaduse hindamisel.

MÕÕDIKUD:

Ministeeriumide hulk, kes mõõdavad partnerorganisatsioonide rahulolu osalusprotsessidega.

Omavalitsuste hulk, kes mõõdavad partnerorganisatsioonide rahulolu osalusprotsessidega.



VASTUTAV ASUTUS

Riigikantselei, kaasamise koordinaatorid ning väline metoodikaekspert



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Seotud tipp- ja keskastmejuhtide hindamisega, kus arvestatakse partnerorganisatsioonide hinnangut

Eeldab eraldi rahastust, kui tellida juhend väliselt metoodikaekspertilt



HEAD NÄITED

[E-riigi Akadeemia e-osaluse hindamise raamistik](#)

EESMÄRK 4: Avaliku sektori vastutavus koostöö korraldamisel

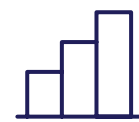
PROBLEEM: Koostööprotsesse ei analüüsita süsteemselt, ei kasutata õppimiseks ja tunnustamiseks

#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 4.4

- Korraldatakse ühe asutuse erinevate uuenduslike algatuste, kaasamisprotsesside, teenuste disainiloomelise ja innovatsiooni-projektide vedajate omavahelist kogemuste jagamist.
- Tippjuhtide arenguprogrammide, koolituste ja konverentside raames analüüsitakse olulise mõjuga koostööprotsesse (ex post analüüs).
- Koostööprojektide tulemusel tekkinud uuendused rakendatakse praktikas.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Kõik ministriumid ja omavalitsused kasutavad analüüsitud juhtumeid regulaarselt juhtimis- ja kaasamispraktikate arendamisel.

Toimub avatud valitsemise hea praktika levitamine ja tunnustamine.

MÕÕDIK:

Osalejate rahulolu ministriumide või omavalitsuse kaasamisprotsessidega ajas kasvab (rahulolu küsimustik).



VASTUTAV ASUTUS

Riigikantselei strateegiabüroo avatud valitsemise partnerluse raames



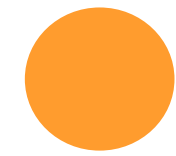
SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Seos tegevusega 4.3 (rahulolu hindamise metoodika) Seos tipp- ja keskastmejuhtide hindamisega, kus arvestatakse partnerorganisatsioonide hinnangut



HEAD NÄITED

[Šerpade praktikum ehk innovaatiliste tiimide juhtimine innosprindil](#)



EESMÄRK 5:

Võimendada osalejaid selgete ülesannete ja esindavuse kriteeriumidega

PROBLEEM: Koostööprotsessides on osalejate ülesanded ja esindavuse kriteeriumid ebaselged

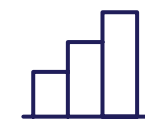
#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 5.1

Kirjeldatakse selgelt valitsusväliste partnerite rollid ja nende tasustamise tingimused erinevates koostööviisides:

- ekspertiisi pakkujana;
- strateegilise partnerina;
- arvamuse/seisukoha andjana;
- liikmetelt sisendi koguja ja esitajana konsultatsiooni käigus.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Valitsusväliste partnerite rollid ja esindavuse kriteeriumid eri koostööviiside puhul on selgelt määratletud ja kõigile osapooltele teada.

MÕÕDIK:

Valitsusväliste partnerite osalemise kriteeriumid ja tasustamise tingimused on kõigile olulistele osapooltele arusaadavad (tagasiside kaasamisprotsessi tagasiside küsimustiku põhjal).



VASTUTAV ASUTUS

Siseministerium



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Siseministeriumi [programm](#) kodanikuühenduste riiklikust rahastamisest (uuendamisel 2023. aastal)



HEAD NÄITED

omavalitsuste koostöö kohalike elanike esindajatega:

- [Lääne-Harju kogukonnakomisjon](#)
- [Elva piirkonnakogud](#)
- [Kose kogukonnakomisjon](#)
- Siseministeriumi kaardistatud [head näited omavalitsuste ja kogukondade koostööst](#)



EESMÄRK 5:

Võimestada osalejaid selgete ülesannete ja esindavuse kriteeriumidega

PROBLEEM: Koostööprotsessides on osalejate ülesanded ja esindavuse kriteeriumid ebaselged

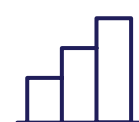
#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 5.2

Ühtlustatakse strateegilise partnerluse mudelit kui vabaühenduste võimendamise viisi. Eristatakse viise, kuidas strateegiline partnerlus saab toimuda; ning juhtumeid, kuidas ei saa (ei tohiks).

- Vabaühenduste rahastamise juhendis kirjeldatakse koostööviiside erisused, partnerite rollid ülesannete täitmisel ja koostöö tingimused.
- Strateegilise partnerluse formaati ja teisi koostööviise kohalike asjade ajamisel tutvustatakse laiemalt omavalitsustes.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Strateegiline partnerlus toimub ühtlustatud kriteeriumide alusel.

MÕÕDIKUD:

Vabaühenduste rahastamine lähtub vabaühenduste rahastamise juhendist.

Vabaühenduste rahastamise juhendis on kirjeldatud koostööviiside erisused, partnerite rollid ülesannete täitmisel ja koostöö tingimused

Ühtlustatud kriteeriumidest lähtuvate strateegiliste partnerluste arv ministeriumides.

Strateegilise partnerluse mudelit rakendavate omavalitsuste arv.



VASTUTAV ASUTUS

Siseministerium koos Vabaühenduste Liiduga (2023 jooksul)



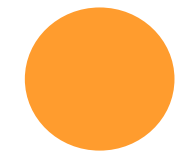
SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Siseministeriumi [programm](#) kodanikuühenduste riiklikust rahastamisest (uuendamisel 2023. aastal) Sotsiaalse Innovatsiooni Labori [kogukondade ja omavalitsuste koosloome koolitusprogramm](#) (SiMi tellimus)



HEAD NÄITED

- [juhend "Strateegiline partnerlus vabaühendustega"](#)
- HTM [strateegilise partnerluse toetuse kriteeriumid](#)
- Sotsiaalministeriumi [strateegilise partnerluse toetamine](#)



EESMÄRK 5:

Võimestada osalejaid selgete ülesannete ja esindavuse kriteeriumidega

PROBLEEM: Koostööprotsessides on osalejate ülesanded ja esindavuse kriteeriumid ebaselged

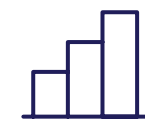
#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 5.3

Eristatakse teadlaste kaasamist huvirühmade kaasamisest:

- teadlaste kaasamine peab olema asjakohane ning vastama protsessi eesmärgile;
- võimalusel nimetab teadlased protsessi/ekspertiisi andmise juurde vastav teadusasutus;
- igas protsessis täpsustatakse teadlaste roll ja nende panuse tasustamine.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Teadlaste kaasamine poliitikakujundamise protsessis on asjakohane ning vastab protsessi eesmärgile.

MÕÕDIK:

Teadlaste roll ja kaasamise kriteeriumid on kõigile osapooltele arusaadavad (osalenute tagasiside tagasiside-küsimustiku põhjal).



VASTUTAV ASUTUS

iga ministeerium, rakendusasutus ja omavalitsus, kes kaasab poliitikakujundusse teadlasi



SEOSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Teadlaste kaasamise põhimõtted õigusloomeprotsessidesse on kirjeldatud [teadlaste ja ekspertide kaasamise juhendis](#) (JuM)

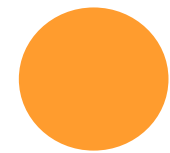
Riigikantselei koostab uut juhendit (TSI projekt, valmib 2024)

Ministeeriumide teadusnõunikud nõustavad teadlaste kaasamisel



HEAD NÄITED

Teadlastest ja ekspertidest koosnev eelarvenõukogu riigi eelarvepoliitika hindamiseks, esitab oma seisukohad ning valitsus peab põhjendama, kui ei võta nõukogu soovitusi arvesse eelarvenoukogu.ee/noukogust



EESMÄRK 5:

Võimendada osalejaid selgete ülesannete ja esindavuse kriteeriumidega

PROBLEEM: Koostööprotsessides on osalejate ülesanded ja esindavuse kriteeriumid ebaselged

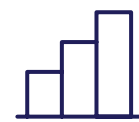
#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 5.4

Ministeeriumis/omavalitsuses kaardistatakse nõuandvad kogud ja korrastatakse nende arv ning koosseis (liikmelisuse ja esindavuse kriteeriumid, volituste ulatus otsuste tegemisel).

Vastavalt nõuandva kogu eesmärkidele valitakse koostööviisid (infovahetusest koos-otsustamiseni ja elluviimise seiramiseni).



TULEMUS JA MÕÕDIK

Selged ootused, rollid ja ülesanded arengukava juhtkomisjoni, seirekomisjoni, linnaosa halduskogu, piirkonnakogu ja teiste püsivate kogude töös. Huvirühmade esindajatele on sellistes kogudes osalemine võimestav ja motiveeriv.

MÕÕDIK:

Nõuandvate kogude liikmelisuse ja esindatavuse kriteeriumid, volituste ulatus ja koostööviisid on kõigile osapooltele teada ja arusaadavad (nõuandvate kogude liikmete ja teiste osapoolte tagasiside tagasiside-küsimustiku põhjal).



VASTUTAV ASUTUS

iga ministeerium (strateegiaosakond, kaasamise koordinaator) ja omavalitsus



SEOSD MUUDE TEGEVUSTEGA

Seos [Valdkondlike arengukavade määrusega](#) ja strateegilise planeerimise [käsiraamatuga](#)



HEAD NÄITED

- JuMis asendati ennetusteemadel varasemad kolmnõukogu ühe valdkondadeülese nõukoguga
- MeMi strateegilise partnerluse ja nõuandvate kogude [katseprojekt](#) (uuring + metoodika)
- Vabaühenduste Liidu koostatud [juhend](#) "[Strateegiline partnerlus vabaühendustega](#)"

EESMÄRK 6: Koosloomeliseks otsustamiseks ja tegutsemiseks on olemas pädevused, oskused ja motivatsioon

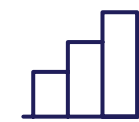
PROBLEEM: Avaliku sektori juhtide hindamine ja arendamine ei ole seotud koostöö praktikaga

#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 6.1

- Ministeeriumide ja KOVide keskastmejuhtide ametijuhendites selgitatakse protsessijuhi ülesannete ulatust, sh vastutust osapooltega koostöö planeerimise ja juhtimise eest ning konfliktide lahendamise oskusi.
- Koostatakse hea tava (või juhised) protsessi juhtimiseks, sh dialoogi pidamiseks ning konfliktide lahendamiseks.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Protsessijuhi oskused on asjakohased koostöö tegemiseks asutuste vahel ja huvirühmadega. Olemas konfliktide lahendamise oskused.

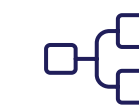
MÕÕDIKUD:

Avalike asutuste hulk, mille keskastme juhtide ametijuhendites on kirjeldatud protsessi juhi ülesanded



VASTUTAV ASUTUS

Iga ministeeriumi personaliosakond
KOVide personali arendamise juhtrühm (RaM)
KOVide (personali)teenistujad



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

- Keskastmejuhtide kompetentsimudeli analüüs ja uuendatud [kompetentsimudel](#)
- Rahandusministeeriumi ja RTK korraldatud [arenguprogrammid](#), mis sisaldavad avatud valitsemise, kaasava poliitikakujundamise, teenuse disaini mooduleid
- Riigiasutusel on võimalik tellida vajalike temaatiliste oskuste arendusprogramme



HEAD NÄITED

[TLÜ mikrokraad "Vaidluste lahendamine"](#)

Harvardi ülikooli läbirääkimiste koolitused

EESMÄRK 6: Koosloomeliseks otsustamiseks ja tegutsemiseks on olemas pädevused, oskused ja motivatsioon

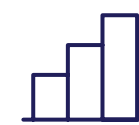
PROBLEEM: Avaliku sektori juhtide hindamine ja arendamine ei ole seotud koostöö praktikaga

#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 6.2

Ministeeriumide/KOVide tippjuhtide 360-kraadi hindamisel (iga 2 aasta tagant) küsitakse asjakohaste kompetentside puhul tagasisidet valdkondlikes protsessides osalenud valitsusvälistelt partneritelt ja huvirühmadelt.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Koostööpartnerite ja huvirühmade hinnang on integreeritud tippjuhtide hindamisse. Tagasisidet kasutatakse tippjuhtide arenguvajaduste kaardistamisel ning koolituste ja arenguprogrammide kavandamisel.

MÕÕDIKUD:

Riigi tippjuhtide 360-kraadi hindamiste hulk, kus küsitakse tagasisidet koostööpartneritelt ja huvirühmadelt.

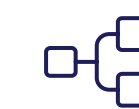
Koostööpartnerite ja kaasatud huvirühmade tagasiside tippjuhile (tagasiside-küsimustiku põhjal).

Omavalitsuste hulk, kus kasutatakse tippjuhtide hindamisel 360-kraadi hindamist.



VASTUTAV ASUTUS

Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus; KOVide personali arendamise juhtrühm teeb soovitusi, hindamine toimub KOVides



SEOSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Avaliku sektori tippjuhtide [kompetentsimudel](#) on kirjeldatud tippjuhi roll koostöö väärtustajana



HEAD NÄITED

EESMÄRK 6: Koosloomeliseks otsustamiseks ja tegutsemiseks on olemas pädevused, oskused ja motivatsioon

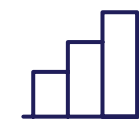
PROBLEEM: Avaliku sektori juhtide hindamine ja arendamine ei ole seotud koostöö praktikaga

#riigiasutus



TEGEVUS 6.3

- Kirjeldatakse koosloome protsessi juhtimiseks (koordineerimise) vajalikud pädevused
- Keskastmejuhtide kompetentsi osana hinnatakse koosloome praktilist kogemust.



TULEMUS JA MÕÕDIK

Juhtide hindamisel on juurdunud koostööprotsesside praktilise kogemuse hindamine.

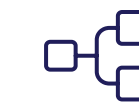
MÕÕDIK:

Kaasamisprotsessi juhtimise kogemusega avaliku sektori juhtide arv.



VASTUTAV ASUTUS

Iga ministeeriumi personaliosakond ja rahandusministeerium



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Keskastmejuhtide [kompetentsimudeli](#) analüüs ja uuendatud kompetentsimudel



HEAD NÄITED

EESMÄRK 6: Koosloomeliseks otsustamiseks ja tegutsemiseks on olemas pädevused, oskused ja motivatsioon

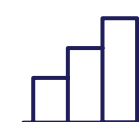
PROBLEEM: Avaliku sektori juhtide hindamine ja arendamine ei ole seotud koostöö praktikaga

#riigiasutus
#KOV



TEGEVUS 6.4

Soodustatakse ministeeriumide ja omavalitsuste keskastmejuhtide regulaarset osalemist koolitustel ja arenguprogrammides praktiliste koostööoskuste harjutamiseks, sh arutelude juhtimine, koosloomeline otsustamine, teenusedisain, katsetamine, konfliktide lahendamine



TULEMUS JA MÕÕDIK

Avaliku sektori keskastmejuhtide juhitud kaasamis- ja koostööprotsesside kvaliteet paraneb.

MÕÕDIKUD:

Praktilisi koostööoskuseid arendavates koolitustes ja arenguprogrammides osalenud avaliku sektori keskastmejuhtide hulk.

Kaasamis- ja koostööprotsesside kvaliteet paraneb (tagasiside osalejate tagasiside-küsimustiku põhjal).



VASTUTAV ASUTUS

Keskastmejuhtide arendusprogrammi vedaja RaMis



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

- [KOV teenistujate keskse arendamise tegevuskava 2022-2025](#)
- Rahandusministeeriumi ja RTK korraldatud [arenguprogrammid](#), mis sisaldavad avatud valitsemise, kaasava poliitikakujundamise, teenuse disainimoduleid
- Riigiasutusel on võimalik tellida vajalike temaatiliste oskuste arendusprogramme



HEAD NÄITED

- [Avalike teenuste arendusprogramm](#) ATAP, sh teenuse disaini ja kaasava poliitikakujundamise praktilised oskused
- [KAJA programm](#) keskastmejuhtidele
- [KESTA keskastme juhtide](#) järelkasvuprogramm
- Avatud valitsemise ja [digivõimekuse töötoad KOVidele](#)
- Omavalitsusjuhtide arenguprogramm (KEKO)
- [TLÜ mikrokraad "Vaidluste lahendamine"](#)
- [Konfliktijuhtimise valikmoodul](#)
- Raamatukoguhoidjate kui aruteluloojate koolitusprogramm

EESMÄRK 6: Koosloomeliseks otsustamiseks ja tegutsemiseks on olemas pädevused, oskused ja motivatsioon

PROBLEEM: Avaliku sektori juhtide hindamine ja arendamine ei ole seotud koostöö praktikaga

#KOV



TEGEVUS 6.5

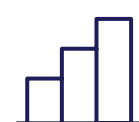
Omavalitsusjuhtide pädevust tõstetakse lähtuvalt strateegilise planeerimise ja koostöise valitsemise põhimõtetest:

- kirjeldatakse linna- ja vallajuhi kui tegevjuhi vajalikud oskused ja pädevused, et tõsta omavalitsusjuhtide taset;
- koolitatakse omavalitsusjuhte koostöise juhtimise, koosloome olemuse ja vastavate formaatide osas;
- kirjeldatakse kohalike volikogude ülesanded koostööviiside rakendamisel;
- volikogu liikmete (sh komisjonide) kaasava poliitika kujundamise ja koosloomelise otsustamise oskuseid arendatakse koolituste ja praktiliste projektide käivitamise kaudu.



HEAD NÄITED

- [Sotsiaalse Innovatsiooni Labori kogukondade ja omavalitsuste koosloome koolitusprogramm](#) (SiMi tellimus), milles 2022. a osales Elva, Vormsi, Järva, Kose ja Setomaa vald
- [E-riigi Akadeemia töötoad avatud valitsemisest ja digivõimekusest \(RaMi tellimus\)](#)
- [Tallinna Ülikooli mikrokraad koosloomest ja koostöövõrgustikest](#)
- [Demos Helsinki arenguprogramm avalikele teenistujatele koostöisest eestvedamisest](#)
- [Paide varivolikogu](#)



TULEMUS JA MÕÕDIK

Omavalitsused on strateegiliselt juhitud ja juhid oskavad koostöökultuuri huvirühmadega koos tegutsedes edendada.

Kohalikud volikogud lähtuvad teadmispõhisest ja kaalutletud otsustamisest, vastavad oskused on olemas.

MÕÕDIK:

[KOV teenistujate keskse arendamise tegevuskava 2022-2025](#) vastavad tegevused on tulemuslikult ellu viidud.



VASTUTAV ASUTUS

KOVide personali arendamise juhtrühm (veab rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakond) koostöös Eesti Linnade ja Valdade Liiduga



SEOSSED MUUDE TEGEVUSTEGA

Enne haldusreformi said omavalitsusjuhid osaleda juhtimisprogrammis, mis sisaldas ka mentorlust (RaMi tellimusel). Sarnast juhtimisprogrammi tasub uuesti kaaluda.

4. Kuidas teekaart sündis?

Avatud valitsemise ekspertrühm tegutses septembrist 2022 kuni märtsini 2023. Eksperdirühma töö eesmärgid ja selle liikmete koosseis oli määratud riigisekretäri [käskkirjaga](#). Rühma tööd toetasid Hille Hinsberg koordinaatorina ja Teele Pehk kohaliku omavalitsuse suuna juhtimisel.

Rühm sõnastas endale võetud ülesande järgnevalt: koostada ettepanekud (teekaart), et parandada kaasavat otsustamist ja korrastada koostööviise avalike asjade ajamisel.

Teekaardi ettepanekute rakendamise tulemuseks on selgemad reeglid, asjakohased meetodid koosloomeks, paremad oskused ja hoiakud.

Perioodil september 2022 kuni veebruar 2023 toimus kolm arutelu-kohtumist eksperdirühma liikmetega: 22. septembril 2022, 30. novembril 2022 ja 8. veebruaril 2023. Lisaks toimus laiendatud koosseisus kohtumine riigi tasandi probleemide ja lahenduste kaalumiseks 13. oktoobril 2022 ning kohaliku tasandi koostööviiside üle arutamiseks 31. oktoobril 2022.

Oktoobrist kuni jaanuarini toimusid individuaalsed intervjuud ja infovahetus ministriumide esindajatega (sh maaeluministeerium, kultuuriministeerium, rahandusministeerium ja regionaalpoliitika osakond, haridus- ja teadusministeerium, keskkonnaministeerium, siseministeerium, Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus, rahandusministeeriumi avaliku teenistuse arendusosakond,

justiitsministeeriumi ja Riigikantselei projektijuhid riigi koosloomekeskonna arendamisel), katusorganisatsioonidega (Vabaühenduste Liit, Tööandjate Keskliit, Eesti Linnade-Valdade Liit) ning koostöövõrgustikega (sh kaasamise koordinaatorid, ministriumide kommunikatsioonijuhid ja valitsuse kommunikatsioonibüroo, õigusloomejuhtide ümarlaud). Toimusid mitmed intervjuud ja kohtumised omavalitsuste esindajate ja kogukonnaekspertidega ning avatud valitsemise asjatundjatega (kes ei olnud eksperdirühma liikmed). Osalesime Sotsiaalse Innovatsiooni Labori võrgustikupõhise ja kogukondliku juhtimise võrgustiku kohtumistel. Kasutasime sisendina juba kogutud ideid, nt [Koostöö Kogu koostöökultuuri parandamise ideid](#).

Kvalitatiivsele küsitlusele partnerorganisatsioonide hulgas vastasid 18 organisatsiooni esindajad, kelle seas olid sotsiaalpartnerid, erialaorganisatsioonid, vabaühendused ja eksperdid ülikooli esindajana.

19. detsembril 2022 toimus kantslerite korralise koosoleku osana esialgsete ettepanekute tutvustamine.

18. jaanuaril 2023 toimus e-Riigi Akadeemia koosloome töötuba, kus tutvustati e-osaluse planeerimise ja mõjuhindamise raamistikku. Seda saab aluseks võtta hindamismetoodika välja töötamisel, et hinnata osapoolte rahulolu kaasamisprotsessidega.

Teekaardi mõjuhindamist nõustas konsultant Kaie Koppel.

Ekspertide rühma kuulusid:

Riigikantselei - **Ivar Hendla**

Siseministerium - **Raivo Küüt**

Justiitsministerium - **Margit Juhkam**

Rahandusministerium - **Gerly Elbrecht, Kaie Küngas**

Eesti Linnade ja Valdade Liit - **Veikko Luhalaid**

Vabaühenduste Liit - **Kai Klandorf**

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda - **Marko Udras**

Eesti Tööandjate Keskliit - **Raul Aron**

Eesti Ametiühingute Keskliit - **Hendrik Toomel, Ivika Aman**

Eesti Keskkonnaühenduste Koda - **Tarmo Treimann**

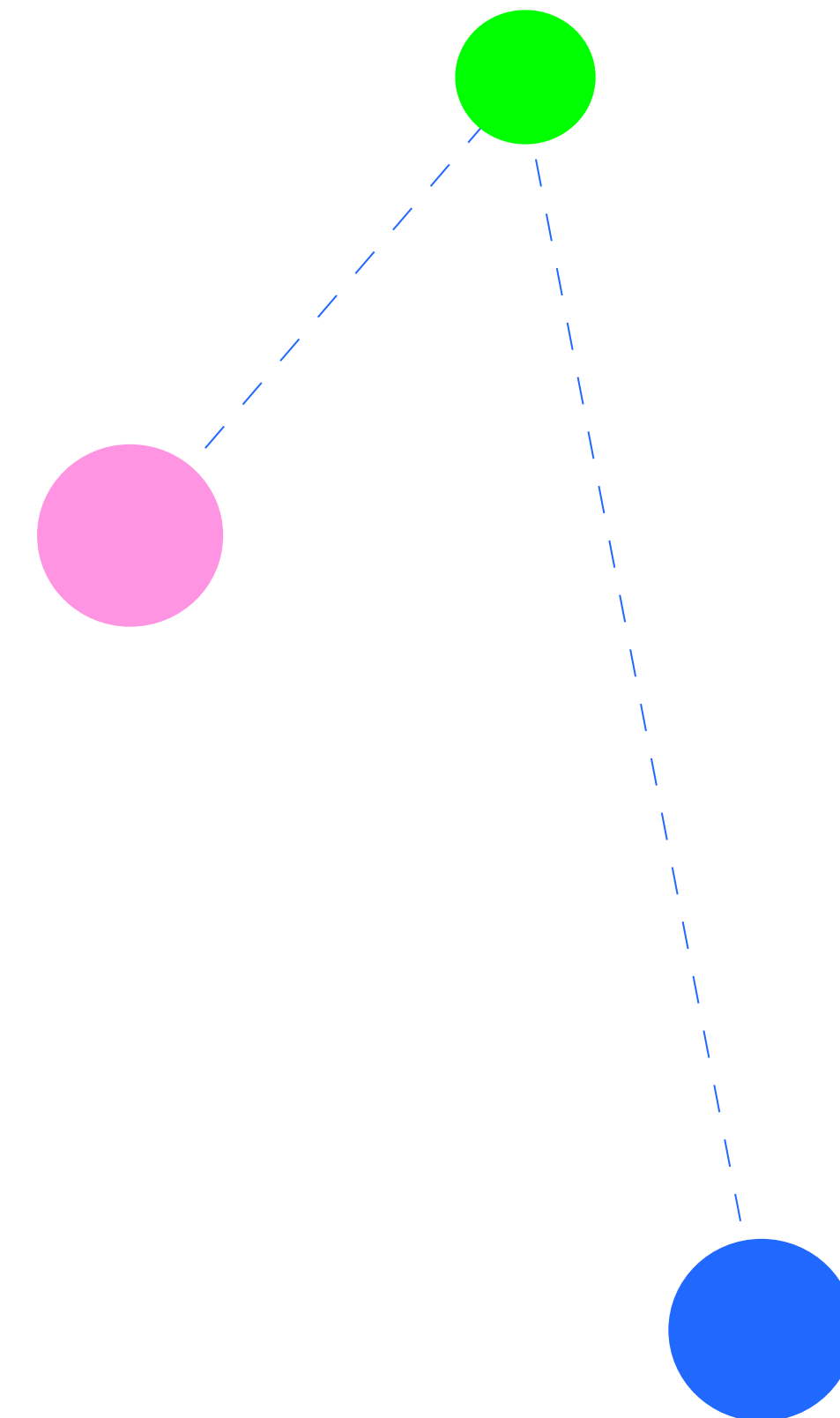
Eesti Noorteühenduste Liit - **Triin Roos**

Eesti Külaliikumine Kodukant - **Liia Kamari, Tanel Talve**

Sotsiaalse Innovatsiooni Labor - **Rasmus Pedanik**

E-riigi Akadeemia - **Kristina Reinsalu, Liia Hänni**

Korruptsioonivaba Eesti - **Steven-Hristo Evestus**



Teekaardi koostamiseks toimusid intervjuud ja konsulteerimine valdkonna asjatundjate ja praktikutega:

Maarja Krais-Leosk, Eesti Puuetega Inimeste Koda

Kai Klandorf, Vabaühenduste Liit

Marten Lauri ja Raivo Küüt, siseministeerium

Maia Eskla, siseministeerium

Kristi Lillemägi, siseministeerium

Pille-Liis Milvere, rahandusministeerium

Gerly Elbrecht, Anna Laido, rahandusministeerium

Aare Kasemets, maaeluministeerium

Kristi Lember, maaeluministeerium

Kairi Toiger, keskkonnaministeerium

Britt Järvet, haridus- ja teadusministeerium

Karmen Vilms, justiitsministeerium ja **Kristina Liik**,

Riigikantselei- riigi koosloome keskkonna projektitiim

Pilleriin Lindsalu, justiitsministeerium

Maiu Merihein, kultuuriministeerium

Maria Kütt, Riigikantselei, tippjuhtide kompetentsikeskus

Diana Lorents, Riigikantselei

Kairi Tilga ja Karl-Hendrik Pallo, Koostöö Kogu

Kertu Vuks, Elva vald

Maris Jõgeva, Vormsi vald

Kerli Laur, Saku vald

Kadri Kangro, sotsiaalse innovatsiooni ekspert, Tallinna Ülikool

Rait Pihelgas, Eesti Linnade ja Valdade Liit

Veikko Luhalaid, Eesti Linnade ja Valdade Liit

Heiki Kalberg, planeerija

Martin A. Noorkõiv, DD StratLab

Maiu Luring, kodanikuühiskonna ekspert

Alari Rammo, kodanikuühiskonna ekspert, Praxis

Peeter Vihma, kodanikuühiskonna ekspert

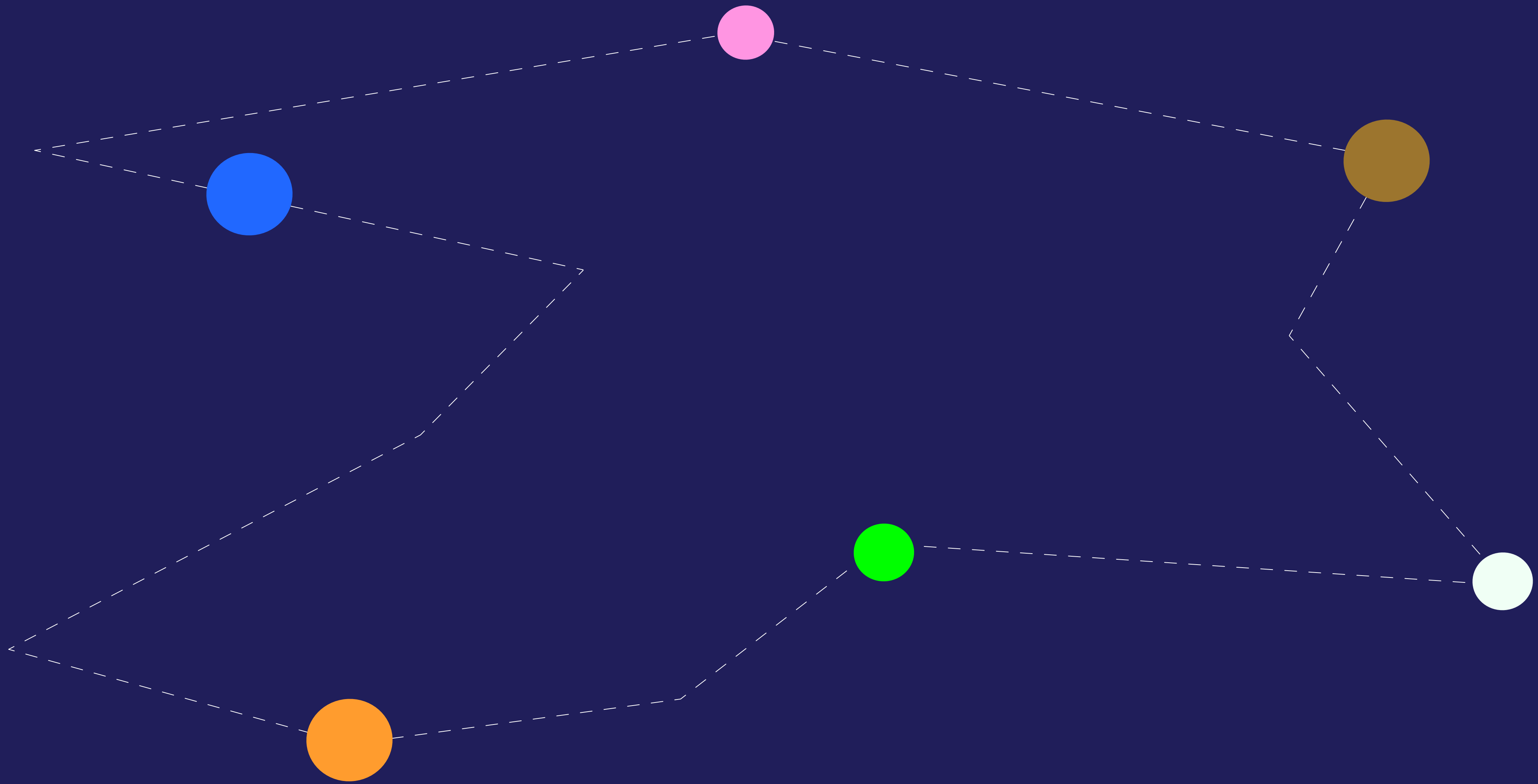
Kristina Reinsalu, e-Riigi Akadeemia

Liia Kamari, Kodukant

Farištamo Eller, MTÜ Päästame Eesti Metsad

Mart Uusjärv, Kaie Küngas, Karl Annus,

kohalike omavalitsuste poliitika osakond, rahandusministeerium



2023