



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

LÕPPARUANNE

Arendusprojekt „Kestliku toidusüsteemi poliitikakujunduse koosloometalgud 2022–2023“

Sotsiaalse Innovatsiooni Labor 2024

Arendusprojekt viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimisel Sotsiaalse Innovatsiooni Labori poolt ja seda rahastati ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Projekti algataja oli Maaeluministeerium.

Sotsiaalse Innovatsiooni Labor disainib ja juhib avaliku sektori innovatsiooni-, koosloome- ja kaasamisprotsesse, et aidata leida ühiskondlikele ja kogukondlikele probleemidele uuenduslikke ja praktilisi lahendusi.

Koosloomeprotsessi disainer ja juht: Rasmus Pedanik.

Raporti koostajad: Rasmus Pedanik ja Jaan Aps.

Raporti koostamisel on kasutatud Kaie Kotovi, Maris Jõgeva, Marko Uibu, Rasmus Pedaniku ja Jaan Apsi loodud juhendmaterjale.

Raporti koostajad on sujuva ja asjaliku koostöö eest tänulikud tellija esindajatele Toomas Unt'ile, Kristi Lemberile, Aare Kasemetsale ja protsessi jooksul töötubades osalenud Maaeluministeeriumi töötajatele ning teistele osapooltele.

Seoses Maaeluministeeriumi konsultatsiooni- ja kaasamisprotsesside seniste kogemuste kaardistamisega panustasid interjuude kaudu eraldi järgmiste osakondade esindajad:

- maakasutuspoliitika osakond (Katrinn Rannik, Reena Osula);
- põllumajanduspoliitika osakond (Kerli Nõges, Kristel Maidre);
- strateegia- ja finantsosakond (Kristi Lember);
- taimetervise osakond (Sigmar Suu, Tarvo Järve);
- teadus- ja arendusosakond (Argo Peepson);
- toiduohutuse osakond (Hellika Kallaste, Katrin Lõhmus, Külli Johanson).

Viitamine:

Sotsiaalse Innovatsiooni Labor (2024). Kestliku toidusüsteemi poliitikakujunduse koosloometalgud 2022. Koostajad Rasmus Pedanik ja Jaan Aps. Tallinn: Sotsiaalse Innovatsiooni Labor.

Sellest dokumendist leiad

Lühikokkuvõte	5
1. Koosloome poliitikakujundamise protsessis	6
1.1 Kaasamine või koosloome?	6
1.2 Avaliku sektori koosloome	7
1.3 Millal saab kaasamisest koosloome?	8
1.4 Koosloome poliitikakujundamise protsessis	12
1.5 Mida saab ja mida ei tasu koosloome abil lahendada?	12
1.6 Koosloome põhilised komponendid	13
1.7 Tervikliku koosloomeprotsessi ülesehitus	14
1.8 Millega arvestada koos-loomeprotsessi kavandades?	15
1.9 Kontrollküsimused enne koosloome protsessiga alustamist	15
2. Maaeluministeriumi arendusprojekt	17
2.1 Konsulteerimine ja kaasamine Maaeluministeriumis	17
2.2 Maaeluministeriumi seniste protsesside kogemused	19
2.3 Maaeluministeriumi kaasamismudeli ettepanek	22
3. Maaeluministeriumi koosloome töötoad	25
3.1 Koosloome töötuba: lahenduste genereerimine	25
3.2 Töötoa päevakava	26
3.3 Koosloome elemendid	27
3.4 Koosloome töötoa tulemused	28
3.5 Maaeluministeriumi järelused peale töötoa korraldamist	30
3.6 Koosloometöötoa õppetunnid ja soovitusel	31
4. Võrgustikupõhine koosloome: Toidu Varustuskindluse Strateegiline Töörühm	32
4.1 Toidu varustuskindlus	33
4.2 Võrgustikupõhine kriisijuhtimine	34
4.3 Koostöömudeli väljatöötamise protsess	34
4.4 Protsessi tulemused	35
4.5 Maaeluministeriumi järelused peale töötoa korraldamist	35
4.6 Võrgustikupõhise koosloomeprotsessi kokkuvõte	35
5. Soovitused koosloome protsessi korraldamiseks	37
Viited	41
Lisad	42

Lühikokkuvõte

Mis see on?

Sellest raportis saad ülevaate:

- millal kasutada poliitikakujundamises konsulteerimist, millal kaasamist ja millal koosloomet;
- kuidas kasutada koosloome metoodikat poliitikakujundamise protsessis lahenduste välja töötamiseks;
- kuidas koosloomeprotsessi kavandada ja disainida, sh milliseid küsimusi saab koosloome protsessi abil lahendada ja milliseid mitte;
- mis on Maaeluministeeriumi senised kogemused nii Euroopa Liidu tasandi kui siseriiklike konsultatsiooni- ja kaasamisprotsessidest;
- milline on Maaeluministeeriumi parimatel praktikatel põhinev soovituslik mudel edaspidisteks konsultatsiooni-, kaasamis- ja koosloomeprotsessideks (sh seoses kestliku toidusüsteemi poliitikakujundusega);
- ülevaate Maaeluministeeriumi kahest koosloome katsetusest;
- soovitusel koosloome protsessi korraldamiseks.

Kellele see on mõeldud?

- Maaeluministeeriumi poliitikakujundajad ning konsultatsiooni- ja kaasamisprotsesside eest vastutavad ametnikud.
- Mis väärtust see annab?
- See materjal aitab poliitikakujundamises erineva taustaga osapooli hõlmavaid konsultatsiooni-, kaasamis- ja koosloomeprotsesse lahenduste loomiseks paremini ette valmistada ja läbi viia.

1. Koosloome poliitikakujundamise protsessis

1.1 Kaasamine või koosloome?

OECD 2001. aasta raport “Citizens as partners in policy-making” ja sellest tõukuv Praxise 2004. aasta raport “Kaasamine otsustetegemise protsessi” kirjeldavad kaasamist läbi kolmese jaotuse: kaasamine = informeerimine - konsulteerimine - osalemise võimestamine.

Kodanikuühiskonna lühisõnastiku (2007) järgi on kaasamiseks “tegevused, mille sihiks on anda kodanikele või neid esindavatele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel, sh õigusloomes”.

Kaasamise lühisõnastiku ja Praxise definitsioon kaasamisest on tekitanud kaasatavates segadust ja valesid ootusi, sest sellest definitsioonist on võimalik välja lugeda, et kaasatavad saavad osaleda otsuste vastuvõtmisel, mida praktikas siiski enamasti ei toimu. Praktikas on poliitikakujundamise protsessid pigem konsulteerimised, kus osapooltelt küsitakse sisendit ja/või tagasisidet¹.

Kaasamise ja koosloome peamine erinevus seisneb omandisuhte ja vastutuse määra erinevuses. Kaasamine tähendab, et osalistel on väiksem omanikutunne lõpp-produkti ja selle elluviimise suhtes. Samuti on nii lõpp-produkti valmimise,

kvaliteedi ja juurutamise puhul vastutus kaasajal, samas kui koosloome puhul võiks see ideaalis olla jagatud.

Tänapäevases poliitikakujundamises aga traditsiooniliseks kujunenud ja harjumuseks saanud konsulteerimise iseloomuga kaasamisest enam ei piisa, sest enamik probleeme, millega ühiskonnana silmitsi seisame, on omavahel põimunud. Nende lahendamine on võimalik vaid siis, kui muutustele on samaaegselt avatud erinevad probleemiga kokku puutuvad kooslused, sh sotsiaalsed võrgustikud. Selliste probleemide lahendamiseks ei ole ühelgi organisatsioonil üksinda võimu ega võimekust, vaid lahenduste leidmine ja ellu viimine eeldab erinevate osaliste targalt koordineeritud koostööd ehk koosloomet. Selliseks probleemiks võib olla näiteks toidu varustuskindluse tagamine, mida avalik sektor saab teha ainult koostöös teiste osapooltega. Juhul, kui avalikul sektoril puudub toidu varustuskindluse kontseptsioon/mudel, siis ka selle väljatöötamine saab toimuda ainult koostöös teiste osapooltega.

Nii konsulteerimine kui kaasamine saavad toimuda ka viisil, et kaasatavad ei tee konsulteerimisprotsessi ajal (ega ka muidu) omavahel koostööd ega suhtle aktiivselt. Koosloome peamiseks formaadiks on aga koosloome töötoad, mis eeldavad erinevate osapoolte aktiivset suhtlust ehk strateegilisi arutelusid.

¹ Ka rahvusvahelisel tasandil on Euroopa Komisjoni parema reguleerimise (sh õigusloome) viimase juhendi keskne mõiste ‘konsultatsioon’ (i.k. consultation; “Better Regulation guidelines”, 2021: 13-22; “Better Regulation Toolbox” #51-53, 2021: 442-473) ja OECD 2022.a uuendatud kodanike poliitikakujunduses osalemise edendamise juhendis käsitletakse informeerimist, konsulteerimist ja kaasamist (i.k. information, consultation, engagement) osalemise kolme sambana (“OECD Guidelines for Citizen Participation Processes”, 2022: 14; OECD “Recommendation of the Council on Open Government” OECD/LEGAL/0438: 14/12/2017).”

Sellised arutelud põhinevad dialoogil ja koosõppimisel, kus eesmärgiks on ühiselt millegi uue loomine.

Isegi kui tavalised kaasamisprotsessid on avatud ja osalust toetavad, ei ole see veel koosloome. Näiteks on formaalsetel konsulteerimis ja kaasamisprotsessidel tihti kindel ajaraam, nendega on seotud palju huvilisi ja õnnestumiseks on vaja eesmärgistatust, eelnevat tulemustes kokkuleppimist ja täpset tegevussammude kirjeldust. Koosloome seevastu on eksperimentaalne ja seda kavandades tuleb jätta plaanidesse ruumi ka ootamatuteks kursimuutusteks, tuleb usaldada protsessi ja osaliste tarkust.

Kui poliitikakujundamises on lihtsustatult kaasamise (sh konsulteerimise) põhjenduseks tihtipeale otsusetegemise protsessi avamine ettepanekuteks ja tagasisideks, nõu sisendi saamine või väljatöötatud lahenduste valideerimine, siis koosloomeline lähenemine pakub kaasajale palju enam.

Näiteks saab koosloomeprotsessi eesmärgiks olla:

- probleemi parem mõistmine;
- tulevikustsenaariumide loomine;
- alternatiivsete lahenduste väljatöötamine;
- lahenduste otsimine, mille elluviimisel on erinevatel seotud osapooltel kokkulepitud roll;
- valdkonna poliitika kujundamiseks ühiste arenguplaanide või projektide ettevalmistamine;
- sektorite ja/või valdkondade ülestekoostöömudelite loomine;
- teenuste- ja teenuste süsteemide disain;
- toetusmeetmete ja sekkumiste disain;
- erinevate huvirühmade vajadustega arvestavale otsusele jõudmine;
- usalduse suurendamine, ka seotud inimeste või gruppide ebakindluse vähendamine;
- infovälja laiendamine ja võrgustikusiseste suhete parandamine;
- teemaga seotud organisatsioonide või inimeste võimekuse (teadmised, oskused, kogemused) parandamine, üksteiselt õppimine.

1.2 Avaliku sektori koosloome

Koosloome tähendus sõltub sellest, kes ja millises valdkonnas sellest räägib. Avaliku sektori juhtimise autoriteedid on määratlenud koosloomet avalikus sektoris kui avatud innovatsiooniprotsessi:

„Koosloome on sektorite ülene innovatsiooniprotsess, milles probleemi osapooled ühiselt defineerivad probleeme, leiavad neile uusi lahendusi, juurutavad neid ja hindavad tulemusi. Koosloome põhineb võrdsel partnerlusel ja selle eesmärgiks on avaliku väärtuse suurendamine“ (Ansell ja Torfing 2021).

See tähendab, et:

- Avalikus sektoris on koosloome eesmärgiks avaliku väärtuse (ing k public value) loomine. Nt toiduvarustuskindluse tagamine.
- Avalikus sektoris tähendab koosloome sektorite ülestekoostööd.
- Avalikus sektoris peaks koosloome ideaaliks olema konsensuslik otsustamine.
- Isegi kui koostööd ei tehta sektorite üleselt, siis koosloomele on omane,

et koostööd teevad autonoomsed osapooled, kellel ei ole üksteise suhtes formaalseid võimusuhteid – nad ei allu üksteisele.

- Koosloome sisuks on osapoolte vaheline dialoog ja kollektiivne õppimine.
- Koosloome tulemusena valmib midagi uut (teenus, lahendus, strateegia).
- Koosloomeprotsessis otsustavad protsessi osalised koos, milliseid probleeme peaks lahendama ja milliseid lahendusi selleks kasutama. Kaasamisprotsessis tehakse need valikud enamasti ametnike poolt.
- Kollektiivne otsustamine on koosloome oluline komponent ja koosloome protsessi alguses peaks kõigil olema selge, et kuidas otsuseid langetatakse.
- Koosloome ei lõppe ainult probleemide defineerimise ja lahenduste leidmisega, vaid selle osaks on ka sisuline koostöö lahenduste elluviimisel ja tulemuste hindamisel ehk jagatud vastutus.

lahenduste otsimisel kui tegevuskavas kokkuleppimisel. Koosloome sisuks on avatud dialoog ja koosõppimine.






Üksteise kuulamise ja kuuldu mõtestamise abil tekib uut teadmist, mille pinnalt on võimalik leida uuenduslikke lähenemisi. Protsessi käigus toimuvad strateegilised arutelud parandavad teemaga seotute vahelisi suhteid, mõistmist ja usaldust. Praktikas võib aga koosloomest kui meetodist olla väga palju kasu ka siis kui seda kasutada vaid ühes või mõnes kaasamisprotsessi etapis, kombineerides seda eesmärgipäraselt ka konsulteerimise või informeerimisega.

Järgnev maatriks näitab ilmekalt, kuidas koosloome ei ole võimalik kaasamise spektri nõ madalamatel astmetel, aga muutub loomulikuks, isegi vajalikuks lähenemiseks kõrgematel.

1.3 Millal saab kaasamisest koosloome?






Kaasamisprotsesside kirjeldamisel on palju kasutusel kaasamise astmete mudel (OSCD 2001), mida Sotsiaalse innovatsiooni labor on kohandanud ümber, et teha paremini vahet konsulteerimisel, kaasamisel ja koosloomel. Lisaks oleme sellele tabelile lisanud probleemilahendamise peamised etapid, mis sisalduvad koosloome definitsioonis.






Ideaalis eeldab koosloome, et osalised osalevad protsessi igas etapis - nii probleemi raamistamisel,

	Probleemi määratlemine	Lahenduste loomine	Lahenduste juurutamine	Lahenduste hindamine
Võimestamine 	Seotud osalistele luuakse tingimused ja pakutakse võimalusi ise probleemide valimiseks ja defineerimiseks.	Osalistel otsivad probleemile lahendusi, mille teostamine on peamiselt nende enda võimuses.	Lahendused viiakse osaliste poolt ellu, vajadusel pakub “kaasaja” selleks abi või lisaressurssi.	Osalistel hinnatakse tehtut, tulemusi ja mõju ja teevad vajadusel tegevusse korrekture.
Koosloome 	Osalistel vahelises arutelus valitakse lahendamist vajavad probleemid ühiselt.	Lahendused luuakse avatud innovatsiooni-protsessi käigus erinevaid generatiivseid meetodeid kasutades.	Koostöös viiakse ühiselt välja töötatud lahendused ellu, arvestades üksteise ressursside ja nende koosmõjuga. Oluline on vastutuse ja ressursside jagamine.	Ühiselt hinnatakse lahenduste sobivust, tulemuslikkust, mõju.
Kaasamine 	Kaasaja kutsub teised osalistel arutellu, et täpsustada, milles lahendamist vajav probleem seisneb.	Arutelus jagatakse/otsitakse näiteid ja kogemusi, mille pinnalt sõnastatakse ettepanekud lahendusteks.	Kaasaja vastutab lahenduse elluviimise eest.	Kaasaja kutsub osalistel kokku lahenduse hindamiseks.
Konsulteerimine 	Kaasaja küsib arvamusi probleemi raamistamiseks või tagasisidet oma ideedele.	Kaasaja kogub ettepanekuid, näiteid või kogemusi, mille pinnalt töötab välja lahendused probleemidele.	Kaasaja vastutab lahenduse elluviimise eest.	Kaasaja uurib küsitluse vm meetodi abil tagasisidet lahendusele, sh rahulolu.
Informeerimine 	(Potentsiaalselt) huvitatud osapooli teavitatakse probleemi lahendamise alustamisest.	Huvitatuid teavitatakse võimalikest lahendustest.	Huvitatutele antakse ülevaade lahenduse elluviimisest.	Avalikustatakse hinnang lahendusele.

Siinkohal tuleb mainida, et selline jaotus on siiski konstruktsioon, mis peaks aitama võimaldada teha vahet informeerimisel, konsulteerimisel, kaasamisel ja puhtakujulisel koosloomel ka näiteks protsessides, milles võib esineda elemente mitmetest või isegi kõikidest nimetatud astmetest.

Järgmine tabel toob välja erinevate osalusprotsesside eesmärgid, kasutusolukorrad (s.o millal ja miks kasutada), kontrollküsimumused ja metoodikate näited protsessijuhni vaatest.

	 Informeerimine	 Konsulteerimine	 Kaasamine	 Koosloome	 Delegeerimine
Eesmärk	Pakkuda avalikkusele ja olulistele osapooltele tasakaalustatud, objektiivset ja arusaadavat infot.	Saada avalikkuse ja oluliste osapoolte tagasisidet ametniku poolt valitud küsimustes. Saada ideid lahendusteks.	Luuu avalikkuse ja oluliste osapooltega tihe ja kahepoolne kontakt, et tagada, et nende huvid on teadvustatud ja võimalikult palju arvesse võetud.	Leida lahendusi komplekssetele probleemidele, mille lahendamine eeldab erinevate osapoolte koostööd.	Anda initsiatiiv ja otsuse tegemine avalikkuse ja/või osapoolte kätte, kes teevad omavahel koostööd. Eeldab osapoolte ja avalikkuse võimestatust.
Miks? Mis olukordades?	Informeerimine on avatud valitsemise elementaartase. Ühepoolne kommunikatsioon küsimustes, milles ei ole vaja või ei ole võimalik avalikkust/ huvigruppe kuulata või nendega koostööd teha.	Konsulteerimine toimub, kui ametnik/ avalik sektor vajab sisendit konkreetses (ala) küsimustes või tagasisidet tööilukudes. Initsiatiiv ja kogu kontroll ametnikul, kes otsustab, kellega, kui palju konsulteerida ning mida sellest arvesse võtta.	Kaasamine tähendab huvigruppide/ avalikkuse protsessi kutsumist, et olla teadlik nende huvidest ja perspektiividest. See aitab kaasa otsuste ja protsessi legitiimsusele ning laiapäõhjalisusele (s.o erinevate osapooltega arvestamine). Ametnik juhib protsessi ning teeb otsuseid, andes nendest kaasatutele teada.	Koosloome võimaldab parimal viisil rakendada eri osapoolte ressursse (teadmised, kogemused, vahendid) ning tekitada teema osas omanikutunnet. Koosloome puhul tekib osapooltel teadlikus ka teiste osaliste perspektiividest ning otsuseid tehakse ühiselt. Koosloome on eriti vajalik, kui protsessi tulemused sõltuvad mitmete osapoolte panusest.	Tegevusi on võimalik delegeerida, kui huvigruppidel/ osapooltel on potentsiaal ja valmisolek protsessis juhtrolli võtmiseks. See aitab kaasa osapooltel omanikutunde tekkimisele ning lisaressursside rakendamisele. Ametnik on seajjuures toetavas ja jõustavas rollis.

	 Informeerimine	 Konsulteerimine	 Kaasamine	 Koosloome	 Delegeerimine
Eduka lähenemise kontroll-küsimused	<p>Kuidas tagada, et tegevused ja (vahe)tulemused on jäbipaistvad?</p> <p>Milliste kanalite kaudu jõuab info sihtrühmadeni?</p> <p>Mil viisil peab info olema esitatud (sõnastus, vorm), et see oleks jälgitav ja arusaadav?</p>	<p>Millised küsimused/ teemad vajavad huvipoolte ja/või avalikkuselt tagasisidet?</p> <p>Kuidas konsulteerimist korraldada (nt uuringute tellimine või ise läbi viimine)?</p>	<p>Kuidas leida sobivad formaadid, et tagada sisuline kaasatus?</p> <p>Kuidas hoida osalejaid protsessis, anda neile tagasisidet? Kuidas otsustada, milles võtta kaasatute seisukohti arvesse?</p>	<p>Miks on koosloome meile vajalik? Miks on see vajalik huvigruppidele/ avalikkusele?</p> <p>Kas lahendus eeldab erinevate osapoolte koostööd?</p> <p>Kas osapooltel on huvi ja ressurss, et koosloomes osaleda?</p>	<p>Milliste teemade puhul oleks delegeerimine võimalik/ kasulik? Kuidas tagada, et osapoolte omavaheline koostöö toimiks? Kas nad on selleks valmis? Mida me selleks teha saame, et neid toetada?</p>
Näited meetoditest/ formaatidest	<p>Pressiteade</p> <p>Memo avalikkusele</p> <p>Veebileht</p> <p>Infopäev</p>	<p>Kohtumine, avalik arutelu (infokorje)</p> <p>Individuaalintervjuu, fookusgrupp</p> <p>Küsitlus</p>	<p>Kohtumine, avalik arutelu (dialog)</p> <p>E-kaasamine</p>	<p>Avatud innovatsiooniprotsess</p> <p>Koosuuring, koos-disaini töötoad, koos-hindamine.</p> <p>Kogukonna koosloome</p> <p>Ekspertkoosloome</p> <p>Ühislooming</p> <p>Võrgustikutöö</p>	<p>Kodanike komitee</p> <p>Töögrupp</p> <p>Rahvahääletus (otsustamisel)</p> <p>Strateegiline partnerlus</p>

1.4 Koosloome poliitikakujundamise protsessis

2022. aastal Euroopa Komisjoni tellimusel loodud käsiraamat koosloome kasutamiseks poliitikakujundamisel toob välja, et koosloome protsess annab poliitikakujundajatele:

- hästi toimiva ja paindliku kaasamisprotsessi, kus kõik osapooled on valmis aktiivselt ja süvitsi panustama;
- selge ja kindlakujulise metoodika ühistarkuse, ühisteadmise ning 360° süsteemse vaate kujundamiseks
- võimekuse jõuda konkreetsete ja rakendatavate tulemusteni, millel on suur osapoolte toetus ka elluviimisel (Matti et al. 2022, lk 8).

Väidetavalt sobib sama allika põhjal koosloome toetama kõiki poliitikakujundamise etappe. Koosloomeline lähenemine aitab tekitada taipamisi poliitikakujundamise varastes faasides, seada prioriteete ning võimaldavad avatult arutada, mida on vaja teha lahenduste elluviimiseks ning milliseid ressursse on selleks vaja. Samuti sobib koosloome kasutamiseks lahenduste elluviimisel, võimaldades eksperimenteerida uute praktikate, tööriistade ja lähenemistega.

Kuna koosloome protsess on paindlik ja modulaarne, siis saab erinevaid formaate kohandada poliitikakujundamise protsessi eri etappidega poliitikakujundamise võrgustikes. Koosloomeprotsessi abil on võimalik leida uusi strateegilisi kokkupuutepunkte erinevate sektorite, piirkondade ja valitsemistasandite vahel.

Sotsiaalse Innovatsiooni Labori poolt Maaeluministeriumi katseprojekti raames läbiviidud intervjuude ja töötubade tulemusena selgus, et koosloomelisi elemente on suhteliselt keeruline integreerida EL poliitikakujundamise / kaasamise protsess, mis oma iseloomult eeldab pigem konsulteerimise laadset kaasamisprotsessi. Samas kuna katseprojekti ajal ei toimunud ühtegi EL poliitika kaasamisprotsessi, siis ei õnnestunud koosloomet selles aja jooksul EL tasandi kontekstis katsetada.

1.5 Mida saab ja mida ei tasu koosloome abil lahendada?

Koosloomet ei saa kasutada kõikide probleemide lahendamiseks, vaid see on vajalik juhul, kui ühe organisatsiooni või sektori võimekus on piiratud. Eriti oluline on koosloomes erinevate osapoolte sisuline koostöö uute ideede ja lahenduste loomisel ning elluviimisel. Paljud tänapäeva probleemid on sotsiaalsetes võrgustikes juurdunud ja omavad süsteemset ning kompleksset olemust, nõudes avatud innovatsiooniprotsesse, kus keskendutakse strateegilistele aruteludele, koosõppimisele ja targale katsetamisele.

Tehniliste probleemide puhul on probleemi olemuse selgitamiseks võimalik kasutada analüüsi või diagnostikat. Selliste probleemide lahendamiseks on sageli vaja eksperte, kellel on piisav pädevus ja legitiimsus. Kui probleemi on juba täpselt määratletud, suudavad eksperdid pakkuda toimivaid lahendusi. Tehniliste probleemide korral on nii konsulteerimine kui kaasamine efektiivsed meetodid. See tähendab, et lahendused probleemile on juba teada.

Kompleksete probleemide puhul puudub aga veel lahendus. Kompleksete probleemide iseloomustamisel ei ole ühte kindlat lahenduskäiku ning analüüsi abil ei ole võimalik lahendust välja selgitada. Pole täpselt teada, mis probleemi põhjustab, ja osapoolte vahel on raske jõuda kokkuleppele. Kõikidel osapooltel on erinev arusaam probleemi juurtest ja sellest, kuidas seda lahendada. Tegelikult selgub, mis töötab alles õppimise ja katsetamise käigus. Uute teadmiste loomine, mille põhjal on võimalik leida uusi lähenemisviise, tekib üksteise kuulamise ja kuuldust arusaamise kaudu. Avatud arutelud parandavad suhteid, mõistmist ja usaldust osapoolte vahel. Näiteks toidu varustuskindluse tagamine on selline kompleksne probleem, mis ei tunnista sektorite, ministeeriumide ja ametkondade piire.

Selleks, et lahendada selliseid probleeme, peavad kõik probleemi osapooled oma tavasid teatud määral muutma. Seda võib nimetada süsteemi disainiks või süsteemi innovatsiooniks. Kui probleemi lahendus eeldab, et kõik osapooled muudavad oma käitumist, peavad tegelikkuses kõik osapooled vastava otsusega nõustuma, ja

lihtsam on nõustuda selliste otsustega, milles osapooled on osalenud.

Koosloomel põhineb võrdsel partnerlusel, mille eesmärk on suurendada avalikku väärtust. Võrdne partnerlus tähendab, et protsessis osalevad osapooled saavad võrdsetena kaasa rääkida ja osaleda otsustusprotsessides. Võrdne partnerlus peaks looma eelduse selleks, et osapooltel tekiks protsessi ja tulemuse suhtes omanditunne, mis viib jagatud vastutuse ja sujuvama tulemuste elluviimiseni.

1.6 Koosloome põhilised komponendid

Koosloome on seega pigem lähenemisviis kui kindel meetodika. Disainmõtlemine ja teenusedisain on meetodikad, kuidas avaliku väärtust suurendada, kuid need ei olegi kaugeltki ainukesed, millega avaliku sektori innovatsiooni saab edendada.

Sõltumata teemaderingist saab koosloomest rääkida, kui protsessis on olemas järgmised komponendid:

1. Ühine probleem.
2. Probleemi erinevad osapooled.
3. Koostöö võimestamine.
4. Kollektiivne otsustamine.
5. Kollektiivne õppimine.
6. Innovatsiooni hõlbustavad tööriistad (nt disainmõtlemine).

1.7 Tervikliku koosloomeprotsessi ülesehitus

Euroopa Komisjoni koosloomelise poliitikakujundamise käsiraamatus (Matti et al. 2022). tuuakse välja viis koosloomelise poliitikakujundamise aluspõhimõtet:

1. Rakendusala ja eesmärgi selgus: koosloomeprotsessi ja üksiku koosloomekohtumise eesmärk ja rakendusala peab olema selgelt määratletud.
2. Keskendumine tulemusele: selleks, et saada koosloomeprotsessist maksimaalset kasu, tuleb koosloomeprotsessi kujundades ootused ja eeldatavad tulemused selgelt määratleda.
3. Protsess peab olema laiapõhjaline ning kaasatud peavad olema kõik olulised osapooled: selleks, et ühistarkus ja ühisteadmine saaksid avalduda parimal võimalikul viisil, tuleb koosloome protsessi osalisi valides silmas pidada nende isiklikke ekspertteadmisi, ja ka seda, kas või kui laia osapoolte ringi nad esindavad ning et osalejate taust oleks erinev.
4. Kvaliteetne spetsiaalselt olukorra ja vajaduste jaoks disainitud protsess: koosloomeprotsessi või koosloomekohtumise kujundamisel tuleb lähtuda konkreetse sündmuse eesmärkidest ja vajadustest, mitte kindlalt paika pandud standardsetest tööriistadest ja meetodikatest. Protsessi ladu-

saks kulgemiseks, maksimaalse kasu saamiseks ning tulemuste analüüsimiseks tuleb korralikult valmistuda ning leida selleks ka vajalikud ressursid.

5. Süsteemne vaade: see on oluline selleks, et aru saada, millised välised faktorid teemat mõjutavad ja kuidas teema üksikud osad on seotud tervikuks. Süsteemne vaade on oluline ka selleks, et järgnevad tegevused moodustaksid sidusa terviku (samas).

Sotsiaalse Innovatsiooni Labor on kirjanduse ja praktika põhjal destilleerinud koosloome kui strateegilise juhtimise vahendi puhul kaheksa peamist etappi:

1. Eesmärkide seadmine.
2. Probleemi(de) kaardistamine
3. Osapoolte kaardistamine ja värbamine.
4. Protsessi disainimine.
5. Koostöö võimestamine ja juhtimine
6. Generatiivne protsess² (lahenduste, vastuste, ideede genereerimine).
7. Lahenduste valik.
8. Lahenduste valideerimine.
9. Protsessi tulemuste hindamine (rahulolu koosloome protsessiga).

Kindlasti tuleb meeles pidada, et koosloome ei ole lineaarne, vaid avatud iteratiivne protsess, kus tuleb olla valmis pidevateks kursimuutusteks ja kohandusteks.

² See etapp eeldab ka olemasoleva info sünteesimist ja vajadusel täiendavate uuringute läbiviimist.

1.8 Millega arvestada koosloomeprotsessi kavandades?

Koosloomeprotsessi kavandades, meetodeid valides ja arutelusid disainides peaks arvestama järgmiste komponentidega (Bryson et al. 2013):

- **osapooled:** kuidas teha nii, et koosloomes osalevad kõik olulised osapooled ja nad on kaasatud protsessi võimalikult asjakohaselt?
- **legitiimsus:** kuidas hoida protsessi usaldusväarsust?
- **kaasatus:** kuidas tagada, et erinevad arvamused tuuakse “lauale”, need saavad ka kuulatud ja arvestatud?
- **võim ja mõju:** kuidas teha nii, et (tajutud) võimupositsioonid ei takistaks võrdset osalust?
- **rollid:** kuidas tagada, et arutelud on hästi juhitud, kogu protsessil on piisav toetus ja arutelud saavad tulemuslikud?
- **reeglid:** millised kokkulepped on grupis vajalikud, et toetada osalust, koostööd ja usaldust?
- **ressursid:** kuidas teha nii, et protsessist saadav kasu oleks suurem kui sellega kaasnev kulu?
- **tehnoloogiad:** kuidas saaks eesmärkide saavutamisele ja protsessile kaasa aidata erinevad visualiseerimise, arvamuste kogumise, osalemise lihtsustamise tööriistad?

Praktikas nõuab sellise lähenemise järgimine erinevaid meetodeid ja arutelu juhtimise tehnikaid valdava koosloomejuhi kaasamist, kes tunneb protsessi dünaamikat ning oskab vajadusel meetodikat protsessi iseloomu ja arengutega kohandada.

1.9 Kontrollküsimused enne koosloome protsessiga alustamist

Järgnevalt on esitatud nimistu kontrollküsimustest, mis aitavad otsustada koosloome kui protsessi rakendamise asjakohasuse ja võimalike probleemide ületamiseks vajadusel lisatoe hankimise osas.

Eesmärkide seadmine

1. Kas on läbi mõeldud ja selgeks räägitud, miks on soovitava eesmärgi saavutamiseks mõistlik koosloome protsessi kasutada? Kas protsessi planeerijal/läbiviijal on piisavalt hea ettekujutus koosloome spetsiifikast ja nõuetest, et osata nendega arvestada? Kas ta tajub piisavalt koosloome nõudeid ja piiranguid?
2. Kas protsessi väljundid/tulemused on võimalik (ühiselt) enne protsessi algust või selle esimeses etapis määratleda ja/või kokku leppida, et kõik osapooled oleksid selles osas „ühel lehel“?
3. Kas protsess ja selle käigus ellu viidavad tegevused on asjakohased ja piisavad oodatavate tulemuste saavutamiseks? Kas oodatavad tulemused vastavad osapoolte vajadustele/ootustele?

Osalejad

1. Kas protsessi huvipooled/osalejad on võimalik määratleda ja ootus nende protsessis osalemisele on realistlik? Kas protsessi käigus ollakse suutelised kaasama kõiki vajalikke huvipooli ning leidma neile sobiv osaluse määr? Kas kaasatud on piisavalt lai ring osapooli?
2. Kas osapooled, kasusaajad, kodanikud tunnevad piisavat seotust, et olla valmis protsessi panustama? Kas teema/eesmärk on neile piisavalt oluline? Millised on osapoolte põhiootused ja -vajadused – kas need sobivad omavahel kokku?
3. Kas osalejatel on piisavalt avatud ja koostöine mõtteviis, mis toetab nende sujuvat osalemist? Kas sellist mõtteviisi on võimalik protsessi eel ja/ või ajal teadlikult toetada/arendada? Kas on olemas häid näiteid osalejatega jagamiseks, mis tooksid nende jaoks välja koosloome potentsiaalse väärtuslikkuse?
4. Kas osalejatel on oma organisatsiooni poolt toetus ja mandaat, et osaleda koosloomes? Kas on läbi mõeldud, kuidas koosloomes osaleja protsessist oma organisatsiooni informeerib ning saab organisatsioonist vajalikku sisendit?

Korraldus

1. Kas protsessi vedaval meeskonnal on kõik vajalikud oskused ja ressursid selle läbiviimiseks? Kas tagatud on protsessi oskuslik fassiliteerimine (hõlbustamine)? Kas töötubade/kohtumiste ruum, suhtluse veebiplatvormid ja/ või toetavad kommunikatsioonikanalid on piisavalt avatud, sealjuures loominguksust ja koostöisust soodustavad?
2. Kas tähendusliku/sisulise protsessi läbiviimiseks on piisavalt aega?

2. Maaeluministeeriumi arendusprojekt

Maaeluministeeriumis ellu viidud arendusprojekti (edaspidi arendusprojekt) eesmärk oli kujundada koosloomes kestlike toidusüsteemide poliitika uus kaasamise ning nõuandvate kogude mudel/süsteem koos protsesside kaardistusega ning katsetada erinevaid kaasava juhtimise ja koosloome tööriistu.

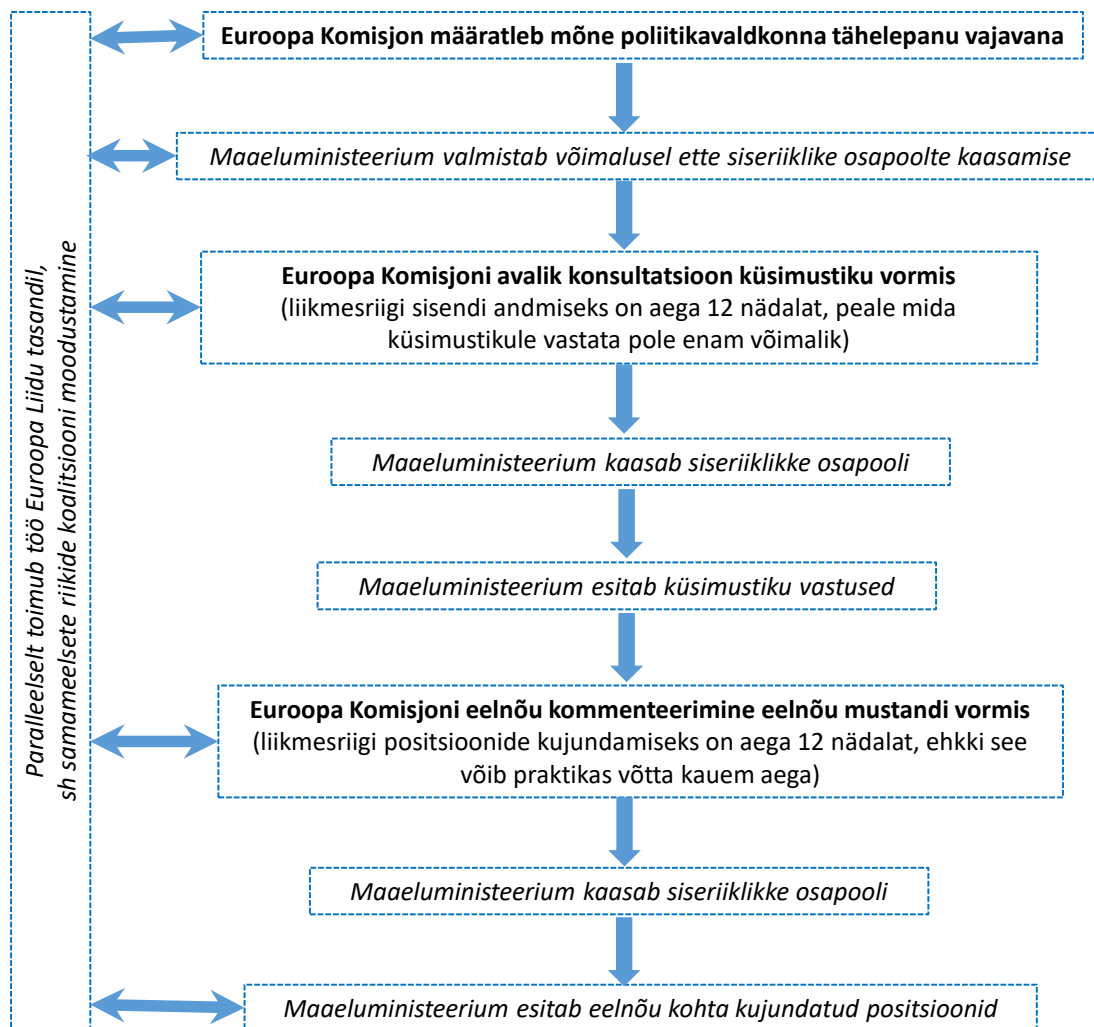
See eesmärk täpsustus poolte kokkuleppel arendusprotsessi alguses, kui sai selgemaks Maaeluministeeriumi vajadused ja võimalused. Peale esimest kohtumist selgus, et peamiseks vajaduseks on konkreetse kaasamisprotsessi ettevalmistamine. Eesmärk täpsustus veelgi peale esimest koolituspäeva ja teist kohtumist, millel tulemusena otsustati, et Maaeluministeeriumi peamine vajadus seisneb ministeeriumi kaasamispraktikate ühtsustamises. Seega sai täpsustatud arendusprojekti eesmärgiks kaardistada Maaeluministeeriumi erinevaid kaasamisprotsesse ja luua ühine praktika/mudel kaasamis- ja koosloomeprotsesside paremaks ettevalmistamiseks ja juhtimiseks.

2.1 Konsulterimine ja kaasamine Maaeluministeeriumis

Maaeluministeeriumis toimuvate konsultatsiooni- ja kaasamisprotsesside olemust mõjutab enim asjaolu, kas tegemist on Euroopa Liidu tasandi või siseriiklikult algatatud protsessidega.

EL tasandi protsesside raamistik on standardiseeritud, sh eesmärgid liikmesriigi sisendi küsimisele, liikmesriigi poolsed panustamise meetodid, tegevuste etapid, järjestus ja tähtajad. Küll on ministeeriumil palju vabadust meetodite valikul nii siseriiklike osapooltega konsulterimisel ja kaasamisel kui ka koostööl teiste liikmesriikidega. Enim piirab ministeeriumit selle vabaduse kasutamist EL tasandi protsessidele omased lühikesed tähtajad, mis jätavad vähe ajalist ressursi põhjalikumate kaasamisprotsesside läbiviimiseks. Veelgi keerukam oleks selles raamistikus koosloomeprotsesside kvaliteetne ettevalmistus ja läbiviimine.

Ülevaade EL tasandi protsessi tavapäraest etappides on esitatud alloleval joonisel.



Joonis 1. Euroopa Liidu tasandi konsultatsiooniprotsessi etapid.

Käesoleva arendusprojekti raames läbiviidud töötubade ja intervjuude tulemusel selgus, et EL poliitikakujundamine ja kaasamine ei võimaldagi alati koosloomet kasutada ja pigem sobib poliitikakujundamise eesmärkide saavutamiseks konsulteerimise laadi kaasamisprotsessid.

Seega on meie soovitus nimetada neid protsess edaspidi konsulteerimiseks.

Konsulteerimine on levinud viis saada tagasisidet eelnõu kavandile. Sageli on eelnõu välja töötanud selleks otstarbeks moodustatud töögrupp. Konsulteerimise teel kogutakse arvamusi

laiemalt ringilt, kes on teemaga kursis. Tegeletakse probleemide ja lahenduste kirjeldamise ning nende mõjude kaalumise ja hinnanguga. Seisukohad ja hinnangud võivad radikaalselt erineda, seepärast pole võimalik kõikide arvestamine. Konsulterimine toob aga otsuse kujundamisse lisainfot ning võib eelnõu põhjalikult muuta. (Kaasamise käsiraamat)

Siseriiklikult Maaeluministeriumi enda poolt algatatud protsesside puhul on ministeriumil ka protsessi raamistiku osas paindlikkust palju rohkem, seda ka juhtudel, kus on tegemist näiteks kindlaks perioodiks loodud arengudokumendi uuendamisega, sest protsessi venimise korral võib olla endiselt võimalik lähtuda juba kehtivuse kaotanud dokumendi prioriteetidest. Ajaraamistik võib olla tihe ka siseriiklike protsesside puhul, seda näiteks olukorras, kus protsessi oodatav tulemus kajastub Vabariigi valitsuse jooksva aasta tegevuskavas.

2.2 Maaeluministeriumi seniste protsesside kogemused

Arendusprojekti käigus kaardistati kokku seitsme senise konsultatsiooni- ja kaasamisprotsessi kogemused tuginedes poolstruktureeritud intervjuudele ja nimetatud protsesse käsitlevatele kirjalikele allikatele (nt protsesside esitluslaidid, koostatud arvamused ja eelnõude projektid).

Kaardistusel keskenduti järgmistele küsimustele:

- Milline oli protsessi taust?
- Mis olid protsessi eesmärgid?
- Millistest etappidest protsess koosnes?
- Iga etapi kohta eraldi: mis oli selle eesmärk, kui kaua kestis, mis tegevusi selle raames tehti, kes ja kuidas olid kaasatud, mis olid õppetunnid?
- Mis veel protsessi mõjutas (nt mõne olulise osapoole ettenägematud tegevused või muutuse väliskeskkonnas)?

Kaardistatud protsessid on loetletud allolevas tabelis ja nende etappide ning õppetundide visuaalsed ülevaated on esitatud käesoleva raporti lisa 1.

Tabel 2. Arendusprojekti käigus kaardistatud konsultatsiooni- ja kaasamisprotsessid.

Euroopa Liidu tasandi protsessid	Siseriiklikud protsessid
<ol style="list-style-type: none"> 1. Avalik konsultatsioon „Toidu märgistamine – tarbijatele antavat teavet käsitlevate eeskirjade läbivaatamine“. 2. Avalik konsultatsioon „Kestliku toidusüsteemi õigusraamistik“. 3. EL/EE taimekaitsevahendite uus regulatsioon. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eesti toidu tutvustamise ja müügiarenduse visioonidokumendi „Eesti toit 2022-2025“ koostamine. 2. Roheülemineku teekaardi koostamine. 3. Maaparandusseaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse koostamine. 4. Biomajanduse arendamise memorandumi koostamine.

Protsesside kaardistamise tulemusena selgus, et Maaeluministeeriumi ühise mudeli loomise seisukohalt on Euroopa Liidu tasandi ja siseriiklikult algatatud protsessid paljudes põhimõtetes väga sarnased just selles osas, mis puudutab siseriiklike osapoolte kaasamist. Selles osas on otstarbekas luua ühtne mudel, seda enam, et enamasti on ka siseriiklikult algatatud protsessid vähemalt kaudselt seotud EL tasandilgi oluliste teemadega. Euroopa Liidu tasandi protsessidel on täiendavaid olulisi aspekte, millele käesolev arendusprojekt ei keskendunud (nt koostöö Eesti esindusega Brüsselis ja samameelsete liikmesriikide koalitsioonide moodustamine).

Intervjuude tulemusena tõusid esile konsultatsiooni- ja kaasamisprotsessides läbivalt tähelepanu vajavad teemad, mis on esitatud allolevas nimistus.

- **Selge vastutaja** („teema omaniku“) **määramine** ja majasisese **tuumikgrupi moodustamine**, olukorra muutudes vajadusel vastutajat muutes:
 - vastutaja juhtkonna tasandil (n-ö „mõjuisik“);
 - Vastutaja protsessi teostamise tasandil (n-ö „sisujuht“).

- **Protsessi tuumikgrupi koolitamine** MeMi seniste konsultatsiooni- ja kaasamisprotsesside heade praktikate osas (faktilehtede koostamine, küsimuste ette saatmine intervjuueeritavatele, majaväliste võtmeisikutega kohtumine enne kirjalike arvamuste tähtaegu).
- Iga protsessiga seotud osapoolte terviklik kaardistamine ja kaasamisplani koostamine (sh tegevused enne ametliku kaasamisprotsessi algust).
- **Heade koostöösuhete kujundamine** võtmeisikutega juba enne protsesside ametlikku algust:
 - majasiseselt (nii üld- kui sisu-osakondadest);
 - majaväliselt (sh osapooled, kes pole esindusorganisatsioonide infoväljas ning ministeeriumide puhul ka allaasutuste võtme-isikud).
- Võimalikult **varase ettevalmistuse** tagamine (eriti Euroopa Komisjoni konsultatsioonideks), sh:
 - eelanalüüside teostamine;
 - eelläbirääkimised teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega;

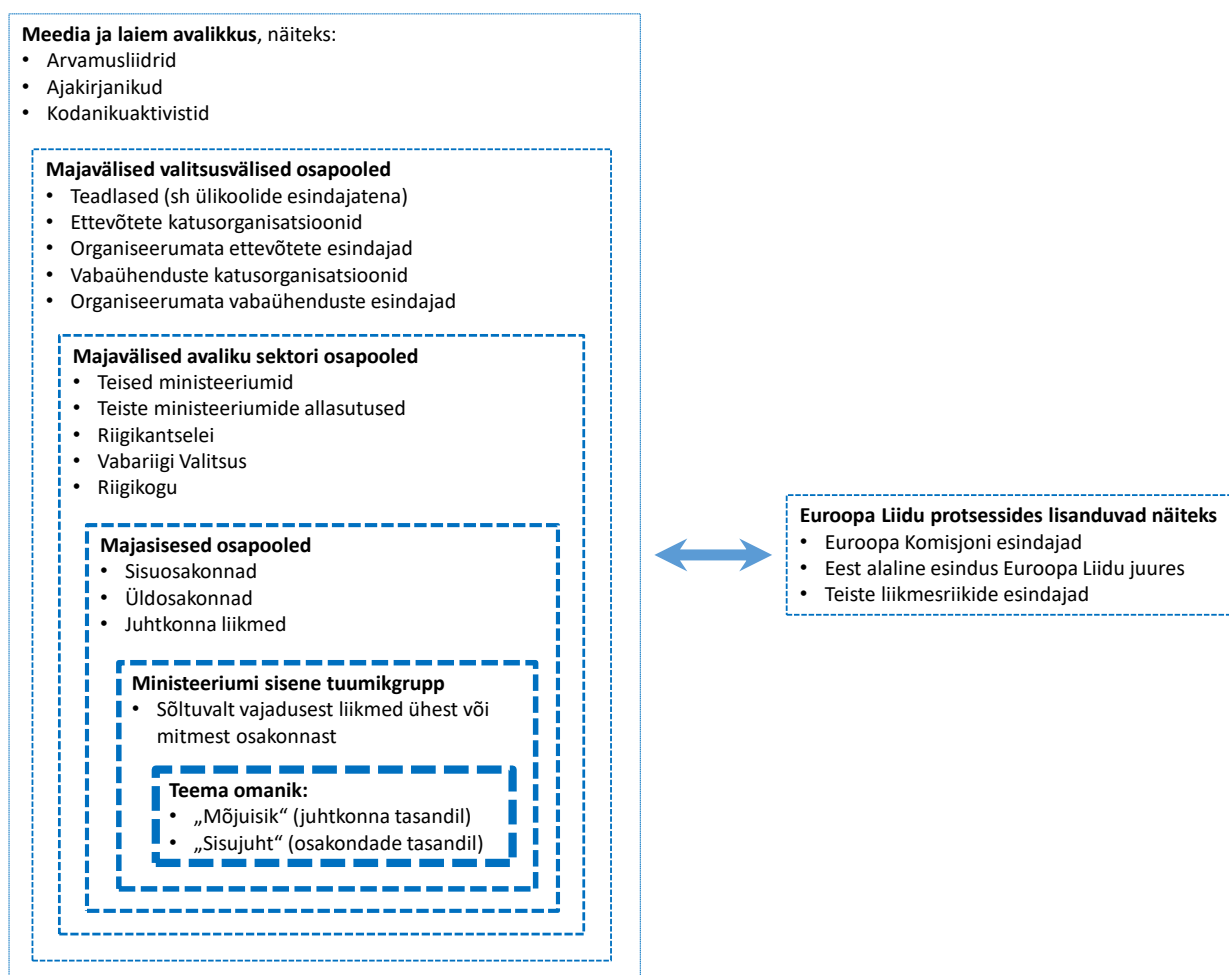
- Eesti osapoolte protsessist informeerituse ja reageerimiseks valmisoleku tagamine, sh teadlikkuse ja teadmiste tõstmine nii protsessi ülesehituse kui (võimalike) sisuliste fookuste osas;
- Euroopa Liidu konsultatsioonide puhul asjakohaste infokanalite süsteemne jälgimine („Have Your Say“, valdkondlikud mõttekojad).
- Kiirema selguse saavutamine **valitsusse ja Riigikokku minemise vajaduse** osas.
- Protsessi läbiviijate **töökoormuse sujuvam haldamine** protsessi kestel, sh ennetavalt võimaluse loomine kiirekspertiside tellimiseks või osakondadeülese administratiivse tugiteenuse pakkumine (nt kaasamissündmuste korraldamise jaoks).
- Vajadusel ministeeriumi **siseste muutuste juhtimine** protsessi kestel, sh:
 - (nii sisuliste kui töötajate ajakasutusega seotud) prioriteetide muutumine seoses muutustega MeM-i juhtkonnas;
 - protsessi eest vastutavate töötajate lahkumine MeM-ist.
- Ettevõtlussektori kaasamise puhul eraldi nii **esindusorganisatsioonide** kui ka (nii katustesse kuuluvate kui liitumata jätnud) **üksikute ettevõtete arvamuste kaardistamine**.
- Nende osapoolte individuaalne kaasamine, kes:
 - ühes ruumis ei suudaks senise kogemuse põhjal konstruktiivselt suhelda
 - kes võivad MeM-i valitud suuna osas olla eeldatavalt eriarvamusel.
- Võimalusel **osapoolte kaasamine neile sobivatel aegadel**, nt vältida põllumajandussektori kaasamist suveperioodil, teadlaste kaasamist eksamite ajal, kõigi kaasamist (suve) puhkuste vältel.
- Võimalusel valitsusväliste osapoolte rolli ja kaalukuse suurendamine Euroopa Liidu konsultatsioonides.
- (Eriti just valitsusväliste) osapoolte **informeerituna hoidmine** protsessi jooksul (eriti juhul, kui see kujuneb algselt planeeritust pikemaks).
- **Lahenduste leidmine olukordades**, kus:
 - osapooltel on erinevad alusväärtused ja nägemus hetkeolukorrast ning vajalikest arengusuundadest;
 - ühelgi osapoolel pole keerukale olukorrale toimivat lahendust välja pakkuda.
- Osapoolte **informeerimine (vahe) tulemusest ja tänamine** protsessi või selle olulisemate etappide lõpus.
- Tuumigrupi tänamine, protsessi (etapi) lõpu **tähistamine**.

- Kõigile oluliste osapoolte kursis hoidmine **järetegevuste osas**.
- Loetletud õppetundidel tuginevalt on järgnevalt esitatud kaasamise mudeli ettepanek.

2.3 Maaeluministeeriumi kaasamismudeli ettepanek

Mudeli ettepanek põhineb ideel, et protsessi oleksid kõik asjakohased osapooled kaasatud asjakohasel viisil ja õigeaegselt. Protsessi läbi viivate ja

sellesse kaasatud osapooli võib kaasatuse viisi järgi jagada eri tasanditele, mille loogika on kujutatud alloleval joonisel.



Joonis 2. Osapoolte kaasatuse tasandid Maaeluministeeriumis.

Protsessi läbiviimine ja osapoolte kaasamine jaotub järgmistesse etappidesse:

1. Ettevalmistus;
2. Osapoolte kaasamine;
3. Maaeluministeriumi osakondade laiem kaasamine,
4. avaliku sektori osapoolte kaasamine,
5. valitsusväliste osapoolte kaasamine;
6. Läbirääkimised majasiseste ja avaliku sektori osapooltega ning seisukohtade kujundamine;
7. Tulemuse vormistamine ja esitamine;
8. Järeltegevused.

Siinjuures on oluline rõhutada, et ka Maaeluministeriumi osakondade ja Maaeluministeriumi väliste avaliku sektori osapooltega suhtluses lisaks tavapärasele koordineerimisele ja kooskõlastamisele ka kaasamise elemente, sest mõnigi kord pole kujunev seisukoht või lahendus ette teada. Seetõttu on avaliku sektori osapoolte kaasamises nii läbirääkimiste kui ühise loome elemente.

Igas etapis toimuvad tegevused ja vastutuse jaotus on täpsemalt kujutatud järgneval joonisel.

	1. Ettevalmistus		2. Osapoolte kaasamine		3. Läbirääkimised majaseste ja avaliku sektori osapooltega ning seisukohtade kujundamine	4. Tulemuse vormistamine ja esitamine	5. Järeltegevused
	2.1 MeM osakondade laiem kaasamine	2.2 Avaliku sektori osapoolte kaasamine	2.3 Valitsusväliste osapoolte kaasamine				
Mida tehakse?	Vastutaja määramine ja tuumigrupi moodustamine Tuumigrupi koolitamine Osapoolte kaardistamine ja suhete loomine Varane ettevalmistus (sh vajadusel eelanalüüsid, EL tasandi eelläbirääkimised)	MeM heade praktikate kasutamine konsulteerimisel ja kaasamisel (faktilitehete koostamine, küsimuste ette saatmine intervjuueeritavatele) Osapoolte kaasamine mõtestatud ja paindlikel viisidel, mis toetavad protsessi edukat sujumist korralduslikult ja sisuliselt (nt majaväliste võtmeisikutega kohtumine enne kirjalike arvamuste tähtaegu, ettevõtlussektori puhul kohtumised nii esindusorganisatsioonide kui üksikute ettevõtetele) Juba kaasatud osapoolte jooksev teavitamine protsessi käigust (sh hilinemist)	Üks-ühele läbirääkimiste pidamine MeM-i suunaga eri arvamusele olevate osapooltega (laia ringi kohtumiste asemel) Vajadusel hierarhiaga arvestamine (s.o läbirääkimised sama juhtimis-tasandi inimeste vahel)	Selle etapi sujumiseks ja ootamatuste ennetamiseks on tarvilik tagada, et avaliku sektori võtmeosapooled (nt Riigikantselei) on protsessi tulemusega seotud sisuliselt ja korralduslike valikute ajenditest väga hästi teadlikud ning nendega nõus	Osapoolte informeerimine tulemusest ja tänamine Tuumigrupi tänamine ja tähistamine Osapoolte kursis hoidmine järeltegevustega		
Kes vastutab?	Teema „mõjuisik“ vastutab strateegilise suuna hoidmise ja avaliku sektori osapoolte juhtkonna tasandi kaasamise eest. Teema „sisujuht“ vastutab korraldusliku ja sisulise poole toimimise ning avaliku sektori osapoolte spetsialistide tasandi ning kõigi valitsusväliste osapoolte kaasamise eest. Võimalusel kaaluda osakondadeüleste tugiteenuste pakkumist (sh eelanalüüsid ja asjakohaste infokanalite jälgimine, tehniline tugi kaasamisprotsesside läbiviimisel: sündmuste korraldamine, intervjuude kokku leppimine ja protokollimine, kokkuvõtete koostamine) Võimalusel luua iga-aastane puhver vajadusel kiirekspeertiiside tellimiseks protsesside igas etapis						

Joonis 3. Maaeluministeeriumi ühtlustatud kaasamismudeli ettepanek

Nagu jooniselt näha, on kogu protsessi läbivaks elemendiks tuumigrupp, kelle eestvedajateks on teema „mõjuisik“ ja „sisujuht“. Nende rollide olemasolu on kaasamisprotsessi kõigi etappide õnnestumise eelduseks

3. Maaeluministeriumi koosloome töötoad

Arendusprojekti raames katsetati maaeluministeriumis koosloome tööriistu lahenduste genereerimise töötoas. Koosloome töötuba on kõige levinum koosloome formaat, mis võimaldab erinevaid osapooli kokku tuua. Töötubade ajal teevad sidusrühmade esindajad koostööd probleemide ja eesmärkide väljaselgitamiseks, ideede ja lahenduste leidmiseks ning soovitud tulemuste saavutamiseks.

Seda tüüpi interaktiivne lähenemisviis aitab hõlbustada ka sidusrühmade vahelist koostööd ja julgustab avatud dialoogi, mis on innovatsiooni stimuleerimiseks

hädavajalik. Lisaks aitavad koosloome töötoad kiirendada otsustusprotsesse, kuna meeskonnaliikmed võivad reaajas konsensuseni jõuda, selmet et kooskõlastada otsus erinevate osapooltega ükshaaval. Koosloome võimaldab ka sidusrühmades tekitada lahenduse suhtes omanikutunnet ja seetõttu lahenduste sujuvamat juurutamist.

Arendusprojekti koosloome töötoa metoodika valiti lähtuvalt probleemipüstitusest. Enne töötubasid kohtus SiLabi esindaja korduvalt maaeluministeriumi ametnikega, et täpsustada töötubade eesmärki ja sisu.

3.1 Koosloome töötuba: lahenduste genereerimine

Arendusprojekti lahenduste genereerimise töötoa puhul oli koosloomejuhi ülesandeks esmajoonel generatiivse ehk lahenduste loomise protsessi disaini ja läbiviimine.

Töötoas otsiti vastuseid järgnevale (disaini)küsimusele: **Kuidas tõsta (alustava) toidukäitleja toiduohutuse (nõuete) alast teadlikkust?**

Töötoa peamine eesmärk oli seega alternatiivsete lahenduste loomine.

Toiduohutuse teadlikkust oli vaja tõsta kolmes sihtrühmas:

1) **Turule sisenejatel**, kellel on vähene teadlikkus toiduohutusnõuetest

2) **Alustaval toidukäitlejatel**, kellel on vähene teadlikkus toiduohutusnõuetest
3) **Tegutsevate toidukäitlemisettevõtte töötajate**, kellel on vähene teadlikkus toiduohutusnõuetest

Teiseks eesmärgiks oli tuua erinevad teemaga seotud osapooled omavahel kokku ja teha seda tavapäratul viisil.

Maaeluministeriumi ametnikel oli teatud teemade osas algne visioon olemas, kuid koosloometöötoas raames ei olnud ministeriumil otsest vajadust valideerida konkreetseid lahendusideid, vaid pigem jõuda uute lahendusideedeni. Ametnike poolt oli ette valmistatud slaidid, mis tutvustasid osalistele probleemi tuuma ja võimalikke lahendusi.

Koosloome töötoa jooksul moodustus osalistest kolm laudkonda. Iga laudkond hakkas koosloomejuhi juhendamisel vastama disainiküsimusele lähtuvalt ühest valitud sihtrühmast.

Töötoas osalesid 12 inimest:

- MeM toiduohutuse osakond: Katrin Lõhmus, Maia Radin, Anneli Tuvike, Katrin Kempfi
- MeM teadus- ja arendusosakond: Helena Pärenson, Liivi Aume-Jänes
- MeM strateegia- ja finantsosakond: Aare Kasemets
- Põllumajandus- ja Toiduamet Triinu Allika
- Teadmussiirde programmi toiduvaldkonna projektijuht Kairi Ringo
- Eesti Maaülikool: Katrin Laikoja, Mati Roasto
- Eesti Maaeluvõrgustik: Ülle Jukk

3.2 Töötoa päevakava

10.15 – 10.30 Sissejuhatus ja tutvumine

10.30 – 11.00 Mida me probleemist teame? Probleemi konteksti avamine

11.00 – 11.15 Paus

11.15 – 12.15 Mis on probleemi juured? Probleemipuu

12.15 – 13.00 Küsimuste püstitamine: kuidas teha nii, et...?

13.00 – 14.00 Lõuna

14.00 – 14.15 Lahenduse loomine: ajurünnak

14.15 – 15.15 Lahenduste valik

15.15 – 15.30 Paus

15.30 – 16.00 Stsenariumite koostamine

16.00 – 16.30 Esitlused

3.3 Koosloome elemendid

Koosloomeprotsessi elemendid	Kuidas antud protsessi juures lahendatud
1. Probleemi defineerimine	Probleemide kaardistus oli eelnevalt ministeeriumi poolt tehtud.
	Si-lab aitas lahenduste genereerimise etapi eel täpsustada probleeme ja küsimusi, millele sooviti just konkreetse töötoa raames lahendused leida.
2. Osapoolte kaardistamine ja värbamine	Osapoolte kaardistamise teostas Maaeluministeerium. Koosloomejuhiga koos arutati läbi, millised osapooled peavad kindlasti olema kaasatud. Töötubades osalejad värbas Maaeluministeerium.
3. Protsessi disain	Koosloomejuht disainis generatiivse protsessi meetoodika ja tööriistad vastavalt tellija vajadustele.
4. Koostöö võimestamine	Töötoa alguses toimus ettevalmistatud ettekanne probleemi konteksti avamiseks. Esimese ülesandena kasutati spetsiaalselt probleemide raamistamise töölehte, mis võimaldas osalistel kiiremini jõuda “ühele lehele”. Töötoas kasutati arutelu meetoodikat, mis võimaldas kõigil võrdset panustamist. Töötoa alguses tutvustas koosloome juht meetoodikat.
5. Generatiivne protsess	Koosloome töötuba, mille aitas metodoloogiliselt ette valmistada ja läbi viia koosloomejuht. Töötoas kasutati peamiselt erinevaid disainmõtlemise ja probleemilahendamise tööriistu1: <ol style="list-style-type: none"> 1. Probleemi konteksti lõuend 2. Probleemipuu 3. Kuidas teha nii, et... 4. Lahenduste loomine 5. Lahenduste valik 6. Stsenaariumi loomine ja esitlus
6. Lahenduste valik	Töötoas kasutati “Lahenduste valiku” töölehte, et selekteerida ajurünnaku käigus loodud lahendusi. Samas genereeriti töötoas ohtralt erinevaid ideid ja lõplikku lahenduste valiku protsessi või etappi see koosloomeprotsess ei sisaldanud.
7. Lahenduste valideerimine	Koosloomejuht ei osalenud lahenduste valideerimise meetoodika disainimisel.
8. Protsessi tulemuste hindamine (rahulolu koosloome protsessiga)	Si-lab teostas intervjuud tellija esindajatega, et selgitada välja, kuidas protsess täitis nende jaoks eesmärged ning millised olid õppetunnid seoses protsessi korraldusega. Tellija plaanib koguda tagasisidet koosloomeprotsessile ka osalejatelt.

3.4 Koosloome töötoa tulemused

Koosloome töötoa tulemusena genereeriti kolmes laudkonnas erinevaid lahendusi vastates küsimusele: **Kuidas tõsta (alustava) toidukäitleja toiduohutuse (nõuete) alast teadlikkust?**

Töötoa tulemusena pakuti välja järgnevad lahendusvariandid:

I Grupp

- „One health” asutus
- Bonus-malus süsteemide väljamõtlemine (järelevalvetasude kaudu, smile süsteem)
- PTA võimekuse tõstmine - moodne toolbox, analüüsivõimekus
- Nõustamissüsteem ja raha juurde - riiklik konsulentide süsteem, PTA politseiks
- Kohustuslikud kutsestandardid
- Koolitus - kesksel kohal
- Kutseharidusasutuste, ülikoolide õppekavade ülevaatamine
- Koostööformaadid
- Konkurss - Parim toiduettevõtte TO suhtes - riiklik tunnustamine
- Sobivustestid - ka TO osas
- JRV asutuse strateegia muutus - kontrollile suund
- Õpetajate koolitus, õpikute retsenseerimine
- Meedia, kommunikatsioon
- Toiduohutuskultuur ettevõttes

II Grupp

- PTA strateegia muutus
- Kohustuslik õpe
- Hügieenipas - madal mõju, sarnasus autojuhi lubade teooria
- Individuaalne nõustamine
- Õpitud abitus - PTA ei ole konsultatsiooni firma
- Meedias PTA minutid
- Tekitada pisut paanikat
- Äpp alustajale, äpp kust saab valdkonna juhised
- Lasteaias joonistusvõistlused- paha bakter, minu kõhuhaigus - võtab lastevanemad kaasa
- Kogemustest õppimine - alustavad ja suured tegijad

III Grupp

- Interaktiivne lahendus, äpp - individuaalne nõustamine
- Bonus malus
- Smiley süsteem, märgised
- Tarbija teadlikkuse tõstmine - jalgadega hääletamine
- Nõustamisteenus
- Atraktiivne raamat - how to...
- PTA karistuste kasutamine - õigusaktid olemas
- Heade näidete esiletoomine
- Õppeprogrammid
- Ettevõtete lood
- Uuringud, miks tegelikult jäetakse teavitamata

VTKna peab sisuliselt edasi analüüsima valikuid:

- Kohustuslik koolitus, sh hügieenipass
- Nõuandeteenuse arendus (e-koolitusmooduli piloteerimine käitleja TO teadlikkuse teemaga)

Teemad, mida integreerida võimalusel TO tegevustesse:

- Bonus-malus ja smile süsteemid samuti PÕKA-s ettenähtud tegevused ning vajavad eraldi süsteemide kujundamist
- Kohustuslikud kutsestandardid
- Õppekavade ülevaatamine
- Õpetajate koolitused, õppematerjalid, õppeprogrammid
- Konkurss parim toidukäitleja TO suhtes, heade näidete esiletoomine
- Koostööplatvormid - suured, väiksed, kogenud, alustavad
- Interaktiivne juhend alustavale ettevõtjale
- Atraktiivne raamat alustavale ettevõtjale
- Lasteaedades joonistusvõistlused
- Uuringud, miks tegelikult jäetakse teavitamata, mida tegelikult vajatakse, jms

3.5 Maaeluministeriumi järelused peale töötoa korraldamist

Kuidas jäite töötoaga rahule?

Töötoa juures meeldis see, et tavapärasest vabamas õhkkonnas sai valdkonna kolleegidega arutada toidukäitleja teadlikkuse teemat ning kuulda osapoolte erinevat vaadet probleemile - toidu valdkonna teadlane ja järelevalveametnik näeb probleemi praktilisemat külge kui ehk ministeriumi ametnik. Töötuba ühtlustas osalenute teadlikkust probleemist ning lihtsustab edasisi arutelusid. Töötoas erinevate gruppide pakutud lahendusvariandid kinnitasid, et seni mõeldud lahendusvõimalused on õiges suunas liikumine.

Töötoa sissejuhatuses sai lisaks probleemile välja pakutud ka võimalikke lahendussuundi ning seoses sellega oli osalt ootus, et töötoas toimub nende n-ö valideerimine - Eestis rakendatavuse ja mõjude arutelu.

Mida oleks võinud teha teisti?

Selleks, et töötoas oleks toimunud eelkõige väljapakutud ideede valideerimine, oleks pidanud töötoa küsimuse püstitama kitsamalt. Õppisin, et ootustele vastava töötoa kõige olulisemaks võtmeks on võimalikult täpne küsimuse püstitamine ning selle piisav “mõttes läbi mängimine”. Sellele tegelikult töötoa juhendaja eelnevalt ka viitas.

Mis saab tulemustega edasi?

Mitmeid lahendusideid saab ellu viia toiduohutuse valdkonna tegevustes, nt ABC/interaktiivseid teabematerjale teadlikkuse tõstmiseks saab integreerida teadmussiirde pikaajalisse programmi, mille kaudu tõstetakse toidukäitlejate teadlikkust. Teeme tööd selle nimel, et toiduohutuse teemad kajastuks teistes toiduga seotud valdkondades nagu toitumine, keskkonnateemad, toiduraiskamise vähendamine, pakendamine, jne ning soovime jõuda toiduohutuse teemadega senisest enam haridusasutuste õppeprogrammidesse. Täiendavalt on vaja analüüsida töötoas enim sõelale jäänud lahendusviise 1) toidukäitlejatele suunatud n-ö kohustusliku koolituse kehtestamise vajadust ja võimalikkust (soomlaste eeskujul hügieenipassi kohustus/alustava toidukäitleja koolitus/ /kutsestandardite kehtestamine) ning 2) nõuande teenuse arendamise võimalused (sh nt e-koolitusmooduli piloteerimine).

3.6 Koosloometöötoa õppetunnid ja soovitused

- Koosloomeprotsessi disain sõltub probleemist ja eesmärgist. Enne koosloomeprotsessi korraldamist tuleb püstitada eesmärk ja oluline on täpselt läbi mõelda, mida koosloome protsessiga saavutada tahetakse.
- Tuleb arvestada, et eeltöö käigus on vajalik aega panustada nii probleemi täpsustamisse kui eesmärgi selgitamisse.
- Protsessi viljakuse ja legitiimsuse tagamiseks on oluline tegeleda osapoolte kaardistamise ja värbamisega.
- Siin raportis kajastatud koosloomeprotsess keskendus üksnes lahenduste genereerimise etapile. Soovitame taoliste ühele koosloome etapile keskenduvate protsesside puhul siiski pidada silmas ka tervikliku koosloomeprotsessi ülejäänud etappe ning protsessi disainides panna näiteks paika, kuidas lahenduste seas valik tehakse ning kuidas lahendusi valideeritakse.
- See, kuidas lahenduste seas valik tehakse ning kuidas lahendusi valideeritakse, peaks olema koosloomeprotsessis osalejatele teada juba enne koosloomeprotsessi algust.
- Töötubasid disainides ja metoodikat valides tuli silmas pidada, et
 - ühe töötoa raames töötas kolm erinevat laudkonda ühe temaatikaga;
 - selleks pidi metoodika olema üldjoontes sarnane (võimaliku väikese variatiivsusega) ning arutelude ennustatav aeg umbes sama;
 - metoodika pidi arvestama sellega, et laudkondades puudusid aru-telujuhid/moderaatorid;
 - kõigile kaasatud osapooltele ei olnud võimalik koosloomekoolitust teha – seega pidi metoodika olema piisavalt lihtne ja intuiitivne, et see võimaldaks meeskonnal töötada eelneva ettevalmistuseta.

4. Võrgustikupõhine koosloome: Toidu Varustuskindluse Strateegiline Töörühm

Maaeluministeeriumi ja SiLabi vahelise koostöö tulemusena kerkis idee, et koosloomelist poliitikakujundamise protsessi tuleks katsetada „nurjatu probleemiga“, kus on algusest peale selge, et ilma olulisi osapooli kaasamata ei ole võimalik soovitud tulemuseni jõuda. Selliseks teemaks osutus toidu varustuskindluse tagamine. SiLabi ülesandeks sai disainida võrgustikupõhine koostöömudel, mis võimaldaks Maaeluministeeriumil koos strateegiliste partnerite tagada Eesti toidu varustuskindlus. Ühiselt otsustati, et kutsutakse ellu Toidu Varustuskindluse Strateegiline Töörühm, kuhu kaasatakse esmalt 8 suurimat toidutööstuse ettevõtet (potentsiaalset ETO-t) ja kolm alaliitu. Kokku pidi toimuma neli kohtumist, mille tulemusena töötatakse SiLabi poolt välja soovitud koostöömudel.

Töörühma algsed liikmed:

AS Väätša Agro
OÜ Nordic Milk
AS E-Piim
AS Valio Eesti
AS Eesti Pagar
AS Tartu Mill
HK Scan AS
Coop Eesti Keskühistu
Toiduliit
Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda
Eesti Talupidajate Keskliit

Töörühma algsed eesmärgid:

1. kirjeldada 2023. aasta aprilliks toidu varustuskindluse mudel;
2. osaleda ja suunata mudeli rakendamist;
3. mudeli edasi arendamine.

4.1 Toidu varustuskindlus

Eesti riik peab tagama elanikkonna toiduga varustatuse kriisis ulatuses, mis on vajalik esmavajaduse rahuldamiseks, nii tsiviil- kui sõja ajal. Kuni Ukraina sõjani oli toidu varustuskindlus riigi jaoks iseenesestmõistetav ja viimase paarikümne aasta jooksul on varud piirdunud delegeeritud varude lepingutega. Toidu varustuskindluse tagamist käsitletakse poliitika-kujundamises läbi põllumajandus-poliitika ning Eesti ettevõtjad on olnud tugevad, kaubandussuhted on toimunud ning toidu varustuskindlus on viimase pea 30 aasta jooksul toimunud.

Ukrainas toimuv sõda on aga tugevalt esile tõstnud vajaduse analüüsida ning tugevdada ka toidu varustuskindluse tagamist ning 2022. ja 2023. aastal on ellu viidud mitmeid meetmeid, et seda ka tagada. Riigikantselei on kooskõlastusringile esitanud tsiviilkriisi ning riigikaitse seaduse, mis määrab toidu varustuskindluse tagamise üheks elutähtsaks teenuseks. Dokument väljendab nii riigi kui erasektori vaates tegevusi, mida tuleb toidu varustuskindluse tagamiseks kriisis teha.

Maaeluministeriumi plaan toidu varustuskindluse tagamisest (edaspidi: ministeriumi plaan) võtab arvesse riiklikke ohustsenaariume, et analüüsida toidu varustuskindluse tagamist ja teha ettepanekuid. Selleks on välja toodud neli sammast: riiklik isevarustatuse tase, toimepidevad ettevõtted varustuskindluse ahelas, toimiv väliskaubandus ja toimepidevus teiste elutähtsate teenustega seotud riskide maandamisel. Nende nelja samba kombineerimine aitab tagada toidu varustuskindluse tagamise tõhusust kriisiolukordades.

Toimepüsivad ettevõtted tagavad toidu varustuskindluse ahelas. Toimepüsivus tähendab toidu tarneahela tugevust ja toimimist kriiside ajal. Siin tuleb meeles pidada, et varustuskindlus säilib ainult siis, kui kogu tarneahel on toimepüsiv. Toimepüsivuse tõstmiseks on vastu võtmisel VOS (Valmisoleku- ja kriisireguleerimise seadus), kus üheks elutähtsaks teenuseks on ka toidu varustuskindluse tagamine ning määratakse kriitilised ettevõtted.

Toimepüsivus tagatakse kriitiliste ettevõtete tegevusega tema valdkonnas. Selleks peab riik ettevõtetega looma ühiseid eesmärke, jagama riiklikke ohuhinnanguid, valdkondlike riskianalüüse, tagama info liikumise, tagama kriitilistele ettevõtetele riigi toetuse kriisideks valmistumisel ja kriiside ajal. Ettevõtted peavad hindama oma riske, rakendama meetmeid toimepüsivuse tõstmiseks, harjutama kriisideks valmistumist ning tegema tihedat koostööd riigi ja sidusettevõtetega toidu varustuskindluse tagamiseks kriiside ajal.

4.2 Võrgustikupõhine kriisijuhtimine

Kriisijuhtimise planeerimise ettevalmistumine operatiivses hädaolukorras reageerimiseks sõltub teabe jagamisest ja koostööst asjassepuutuvate sidusrühmade vahel ning nende arusaamast kriisist (Pramanik et al., 2015, Nilsson, 2010; Penrose, 2000; van Laere, 2013). Seega eeldab 21. sajandi kriisidega toimetulek võrgustikupõhist kriisijuhtimist.

Võrgustikupõhine kriisijuhtimine on lähenemisviis, kus riik moodustab kriisidega tegelemiseks strateegilise võrgustiku erinevate osapoolte, organisatsioonide ja ametkondade vahel. Selle eesmärk on tagada sujuv ja tõhus koostöö ning infovahetus kriisiolukordades.

Võrgustikupõhine kriisijuhtimine põhineb ideel, et kriisidega toimetulek nõuab erinevate osapoolte koordineeritud ja ühtset tegevust. Selline võrgustik hõlmab tavaliselt valitsusasutusi, kohalikke omavalitsusi, riiklikult tähtsaid teenuseid, tervishoiuasutusi, sõjaväge, erasektorit, vabatahtlikke organisatsioone ja teisi asjakohaseid sidusrühmi.

Selle lähenemisviisi oluline aspekt on infovahetuse ja koostöö parandamine erinevate osapoolte vahel. Võrgustikupõhise kriisijuhtimise raames luuakse sageli koordineerivad struktuurid, näiteks kriisikomiteed või juhtimiskeskused, mis võimaldavad erinevatel osapooltel suhelda, jagada olulist teavet, kooskõlastada tegevusi ja teha ühiseid otsuseid.

Võrgustikupõhine kriisijuhtimine võib hõlmata mitmesuguseid tegevusi, sealhulgas kriisireguleerimise poliitika väljatöötamist, riskianalüüsi ja ennetustegevusi, varajast hoiatust ja teavitamist, ressursside mobiliseerimist, kriisireageerimist, evakuatsiooni, taastamist ja õppusi.

Selle lähenemisviisi eesmärk on saavutada tõhus ja koordineeritud kriisireageerimine ning vähendada kriiside mõju ühiskonnale. Võrgustikupõhine kriisijuhtimine aitab kaasa ressursside optimaalsele kasutamisele, teadmiste jagamisele, ühisele probleemide mõistmisele ning terviklikele ja koordineeritud tegevustele kriisiolukordades.

4.3 Koostöömudeli väljatöötamise protsess

MeMi algsed eesmärgid Toidu Varustuskindluse Strateegiline Töörühma moodustamisel olid eelkõige:

a) Kaasata strateegilisi osapooli Riigikantselei poolt kooskõlastusringile esitanud tsiviilkriisi ning riigikaitse seaduse koostamisse ja kaasata neid võimalikult varakult.

b) Töötada välja võrgustikupõhine koostöömudel toidusektori kriitiliste ja seotud ettevõtetega tagamaks info ja koostöö toimimine kriisiks valmistumisel,

kriisi lahendamisel ning kriisist taastumisel ehk „Toidu varustuskindluse strateegia 2023+“.

Kokku toimus perioodil jaanuar 2023 – aprill 2023 neli 3-tunnist strateegilise töörühma kohtumist:

1. 25.01 – Ootuste kaardistamine
2. 15.02 – Võimelünkade kaardistamine
3. 15.03 – Strateegia kavand
4. 19.04 – Edasine koostöö

Kohtumiste formaadiks oli ettevalmistatud koosolek, mida kavandati MeM ametnike ja SiLabi koostöös. Kohtumiste eesmärk oli anda võimalikult palju sõna kaasatud osapooltele, mis enamasti ka õnnestus täna Maaeluministeeeriumi kriisijuhi Toomas Unt'i oskuslikule juhtimisele.

4.4 Protsessi tulemused

Koostööprotsessi tulemuseni koostati „Toidu varustuskindluse strateegia 2023+“ ja selle tegevuskava. Lepiti kokku kriisikommunikatsiooni põhimõtted ning edasised koostöökohad. Vabariigi valituses kiitis strateegia tegevuskava heaks 15.06.2023. aastal ning REM on seda asunud täitma.

4.5 Maaeluministeeeriumi järelused peale töötoa korraldamist

Toomas Unt: „Tegemist ei olnud ühekordse töötoaga vaid struktureeritud töökohtumiste sarjaga, millele oli konkreetne eesmärk ja etapid. Algne eesmärk sai saavutatud. Mudeli edasi arendamisest on hetkel vara rääkida, sest peale strateegia koostamist ei ole eraldi kõigi osapooltega koostöö peale panustanud. Selleks pole olnud piisavalt ressursi. 2024 on keskendutud koostöö arendamisele jaekaubandusega ning kriisipoodide loomisele, mis on üks strateegia tegevuskava ülesannetest. SiLab tugi aitas kindlamalt ja mõtestatumalt läheneda igale etapile. Tasub kaasata grupitöö ja -protsesside juhtimise kogemusega partnereid.“

4.6 Võrgutikupõhise koosloomeprotsessi kokkuvõte

Võrgupõhine koosloome on koostööprotsess, kus erinevad osalised võrgustikus töötavad ühise eesmärgi nimel. Protsess on keeruline ja pikaajaline, nõudes võrgustikus erinevate osapooltega mitmeid järjestikuseid ja tihti samaaegseid suhtlusvorme (nii üks-ühele kohtumisi, läbirääkimisi kui ühiseid koosolekuid). Võrgupõhises koosloomes võivad erinevad osalised etendada kahte erinevat rolli: mõned osalised on algatajad (nt avalik sektor), kes esitavad esialgse sisu, teised aga on valideerijad ja täiendajad (nt erasektor), kes pakuvad parandusi ja loovad sisust järgmised versioonid. Koosloome on oma olemuselt iteratiivne. Koosloome lõpptulemus on

sisu lõplik versioon (antud juhul „Toidu varustuskindluse strateegia 2023+“), mis luuakse osalejate koostööahela kaudu. Koosloome võrgustike edukus põhineb avatusel, usaldusel ja osapoolte vahelisel suhtlusel. Usalduse ja suhete arendamiseks tuleb eraldi aega võtta, kuid see investeering tasub ennast ära.

Võrgupõhises koosloomeprotsessis usalduse ja suhete loomiseks sidusrühmadega on mitmeid strateegiaid. Esiteks on oluline tuvastada ühised eesmärgid ja suhelda võrgustiku osapooltega avatult. See hõlmab nende perspektiivide, väärtuste ja ootuste mõistmist ning nende joondamist projekti eesmärkidega. Avatud suhtlemine sisaldab projekti kulgemise, väljakutsete ja edusammude suhtes läbipaistvaks ja ausaks jäämist.

Teiseks tuleb tähtsustada võrgustiku osapooltega pikaajaliste suhete loomise olulisust. See hõlmab aja ja ressursside investeerimist suhete arendamisse ja hoidmisesse, osapoolte panuse tunnustamist ning võimaluste pakkumist ühisteks õppimisteks. Samuti hõlmab see võimalike väljakutsete või konfliktide lahendamist, mis tagab, et sidusrühmad tunnevad end projekti elutsükli jooksul väärtustatuna, austatuna ja hinnatuna.

5. Soovitused koosloome protsessi korraldamiseks

Järgnevalt on toodud soovitused, kuidas edukalt kavandada ja läbi viia koosloome protsessi. Need soovitused põhinevad nii SiLai poolt läbiviidud koosloome projektide kogemustel kui ka rahvusvahelistel headel praktikatel kaasamise ja osaluse korraldamisel. Koosloome on rohkem kui tavapärase kaasamine - see on sisuline koostöö eri osapoolte vahel uute ideede loomisel ja elluviimisel. Samas ei sobi koosloome kõikide probleemide lahendamiseks, vaid on vajalik eelkõige siis, kui probleemid on kompleksed ning ühe organisatsiooni või sektori võimekus on nende lahendamiseks piiratud.

Koosloome protsessi kavandamisel tasub arvestada järgmiste soovitustega:

1. Mõtestage lahti kohalik kontekst

- Koosloome protsessi kavandades arvestage kohaliku konteksti eripäradega - sotsiaalsed, poliitilised, kultuurilised ja institutsionaalsed faktorid, mis mõjutavad otsustusprotsessi ja osalemist.
- Arvestage osapoolte varasemate kogemuste, suhete ja võimu-positioonidega. Need tegurid võivad erineda sõltuvalt teema ulatusest (kohalik vs riiklik).
- Valige sobivad kaasamismeetodid vastavalt kontekstile. Koosloome pole alati parim lahendus, mõnikord piisab info jagamisest või konsulteerimisest.

Näited:

- Maaeluministerium võttis arvesse, et EL tasandi protsessid on standardiseeritud ja jätavad vähe aega põhjalikeks kaasamisprotsessideks. Seetõttu kohandati kaasamis-meetodeid vastavalt kontekstile, kasutades EL konsultatsioonides peamiselt info jagamist ja tagasiside küsimist ehk konsulteerimist.
- Siseriiklike protsesside puhul oli ministeriumil rohkem paindlikkust ja aega, mistõttu kasutati seal ka koosloome töötube, nt lahenduste genereerimise töötuba.

2. Kaasake osapooled võimalikult vara

- Kaardistage, kes peaksid osalema - keda otsus mõjutab, kes saavad seda mõjutada. Jälgige, et esindatud oleksid erinevad sihtrühmad, sh vähem võimukad.
- Defineerige koosloome eesmärgid koos osapooltega. Selgitage välja osapoolte ootused ja soovitud tulemused.
- Hoidke dialoogi kogu protsessi vältel, küsige osalejatelt tagasisidet protsessi kohta. See aitab kujundada ühiseid eesmärke, usaldust ja pühendumust.

Näited:

- Toidu varustuskindluse tagamise protsessis kaasati esmalt 8 suurimat toidutööstuse ettevõtet, et tagada peamiste osapoolte esindatus.
- Töörühmas lepiti kohe alguses ühiselt kokku protsessi eesmärgid ja tegevuskava, arvestades osapoolte ootusi.
- Kogu protsessi vältel toimusid regulaarsed kohtumised osapooltega, et hoida neid kursis, küsida tagasisidet ja kooskõlastada otsuseid.

3. Lõimige kohalikud teadmised ekspertteadmistega

- Kohalikud kogemused ja teadmised on sama olulised kui ekspertteadmised, need täiendavad üksteist. Nende kombineerimine tagab terviklikuma arusaama ja paremad lahendused.
- Erinevaid teadmiste tüüpe lõimides saab ületada hierarhiaid ja jõustada osapooli probleemidega tegelemisel.

Näited:

- Toidukäitleja toiduohutuse teadlikkuse tõstmise töötoas osalesid koos ministeeriumi ametnikud, teadlased, järelevalve esindajad jt, et tuua kokku erinev ekspertiis.
- Töötoa alguses said kõik oma vaatenurka tutvustada, et jõuda ühisele arusaamale probleemist. See võimaldas lõimida praktilisi kogemusi ja teaduslikku tausta.

4. Hallake võimusuhteid

- Osapoolte vahel võivad olla hierarhiad ja ebavõrdsed võimusuhted. Koosloomet peaks juhtima oskuslik vahendaja, kes loob usaldust ja julgustab kõiki panustama.
- Andke igale osalejale võimalus oma „lugu“ jagada, kuulake aktiivselt ja empaatiaga. See aitab usaldust luua, teadmisi vahetada ja vähendab ülalt-alla lähenemist.
- Erinevad huvid on paratamatud - nendega tuleb arvestada juba koosloome planeerimisel.

Näited:

- Toidu varustuskindluse töörühma kohtumisi juhtis kogunud kriisijuht, kes andis sõna kõigile osapooltele ja lõi usaldusliku õhkkonna.
- Kohtumistel pandi rõhku võrdsele dialoogile ja üksteise ärakuulamisele, mitte ministeeriumi ühepoolsele otsustamisele.
- Juba protsessi algul kaardistati osapoolte huvid ja võimalikud erimeelsused, et nendega arvestada.

5. Planeerige sobiv ajakava

- Mõelge, kas sobib lühike ja fokusseeritud protsess või pikem, mitmeetapiline, suhete loomisele suunatud protsess.
- Arvestage osapoolte vajaduste, ootuste ja võimekusega ajaressurssi panustada.

Näited:

- Toidu varustuskindluse töörühm lepidi kokku pikaajaline protsess (4 kohtumist 4 kuu jooksul), kuna eesmärk oli tegeleda mh usalduse ja suhete loomisega osapoolte vahel.
- Lahenduste genereerimise töötuba oli ühekordne lühike protsess konkreetsele eesmärgile fokuseerimiseks.

6. Valige paindlikult sobivad meetodid

- Kohandage meetodid konteksti, eesmärgi ja osalejate järgi. Üks meetod ei sobi kõigile.
- Kaaluge eri meetodite ligipääsetavust, kaasavust, eetilisust, usaldusväarsust, privaatsust. Vajadusel kombineerige digitaalseid ja füüsilisi formaate.

Näited:

- Lahenduste töötoas kasutati just selleks eesmärgiks sobivaid loovaid meetodeid nagu ajurünnak, ideekaardid jms.
- Toidu varustuskindluse protsessis kombineeriti nii füüsilisi kohtumisi kui kirjalikku infovahetust.

7. Hoidke ootused realistlikud

- Olge ausad selles, mida koosloomega on võimalik saavutada, millised on piirangud (aeg, raha, võimekus). Petlikud lubadused tekitavad umbusku.
- Selgitage, millised teemad on arutusel, mida saab mõjutada, mis on juba otsustatud.

Näited:

- Lahenduste töötoa alguses selgitati, et eesmärk on genereerida ideid, aga mitte kõik ei pruugi olla teostatavad piiratud aja ja raha tõttu.
- Toidu varustuskindluse protsessis said osapooled kaasa rääkida tegevuskava koostamisel, kuid selgitati, et lõplik otsus jääb valitsuse tasandile.

8. Juurutage koosloomelist organisatsioonikultuuri

- Koosloome õnnestumiseks peab see saama organisatsioonikultuuri osaks ja toetuma parimale praktikale.
- Koosloome kultuur peaks rõhutama avatust, usaldust ja jagatud õppimist.
- Hindamine peaks olema osa kogu protsessist - kas ja kuidas koosloome viis soovitud muutusteni. Olge hindamise osas läbipaistev ja realistlik.

Näited:

- Mitmed Maaeluministeriumi ametnikud läbisid koosloome koolituse, et mõista selle olemust ja kasutamist.
- Projekti lõpus analüüsiti ühiselt õppetunde ning jagati kogemusi edaspidiseks.

Viited

Ansell, C., Torfing J. (2021). *Public Governance as Co-creation. A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bryson, J., Quick, K.S., Schively Slotterback, C., Crosby, B. C. 2013. Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review* 73(1): 23-34.

Hinsberg, H., Kübar, U. Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabähendustele. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, 2009.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. Kaasamine otsustetegemise protsessi. Poliitikauuringute keskus Praxis, 2004.

Matti C., Rissola G., Martinez P., Bontoux L., Joval J., Spalazzi, A. and Fernandez, D., (2022). *Co-creation for policy: Participatory methodologies to structure multistakeholder policymaking processes*, Matti, C. and Rissola, G. (editors), EUR 31056 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-52215-7, doi:10.2760/211431, JRC 128771

Nabatchi, T. 2012. Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review* 72(5), 699-708.

Nabatchi, T. and L. B. Amsler 2014. Direct Public Engagement in Local Government. *The American Review of Public Administration*. 44(4): 63S-88S.

OECD (2001). Citizens as partners. Consultation and Public Participation in Policy Making, *OECD Handbook on Information*.

OECD (2022) Guidelines for Citizen Participation Processes, Recommendation of the Council on Open Government" OECD/LEGAL/0438: 14/12/2017

Pedanik, R. (2022). Mis siis ikkagi on koosloome? <https://koosloome.ee/mis-siisikkagi-on-koosloome/>

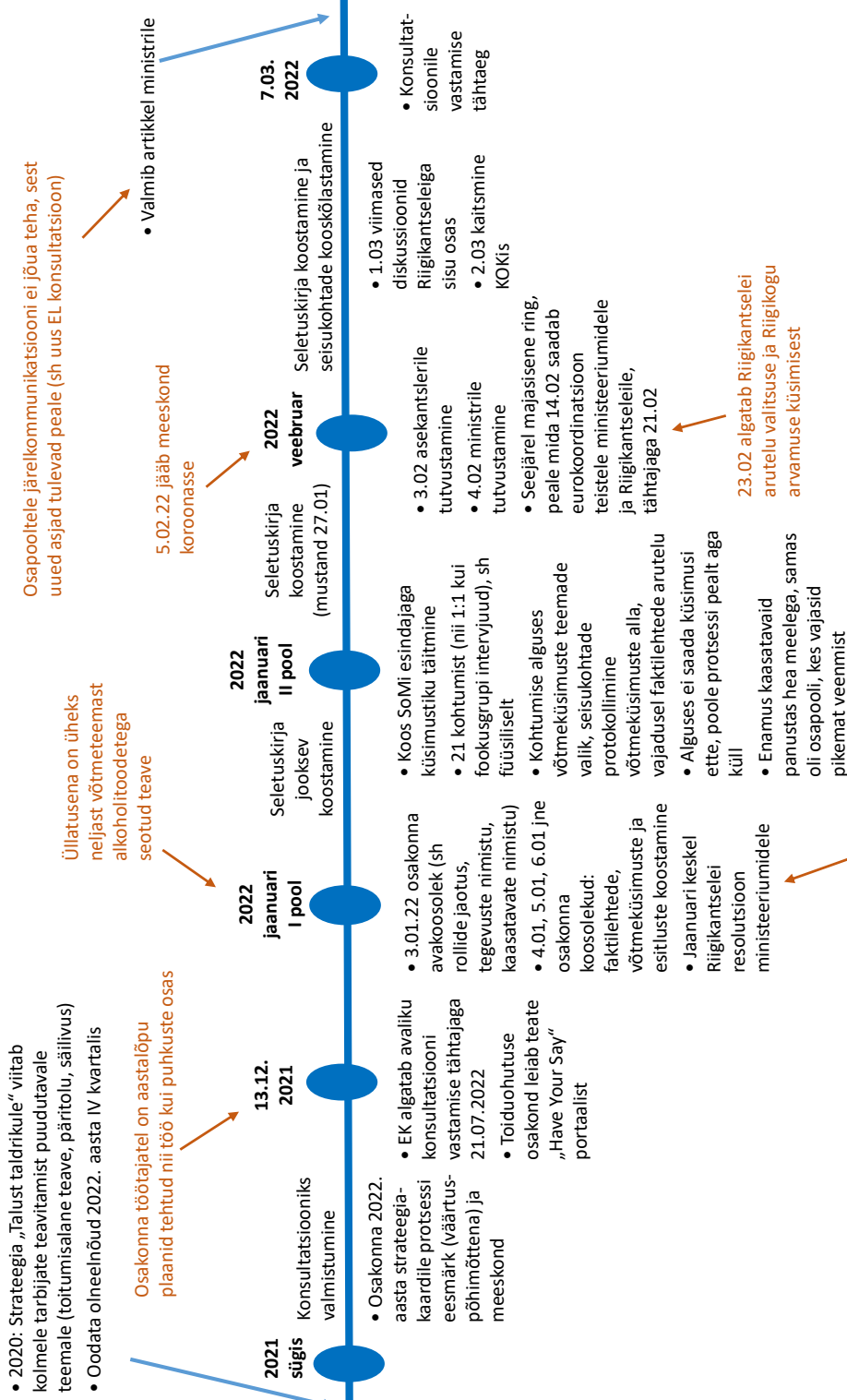
Sotsiaalse Innovatsiooni Labor (avaldamata). *Koosloome juhendmaterjal*. Avaldamata töödokument.

Lisad

Lisa 1. Kaasamisprotsessi näited

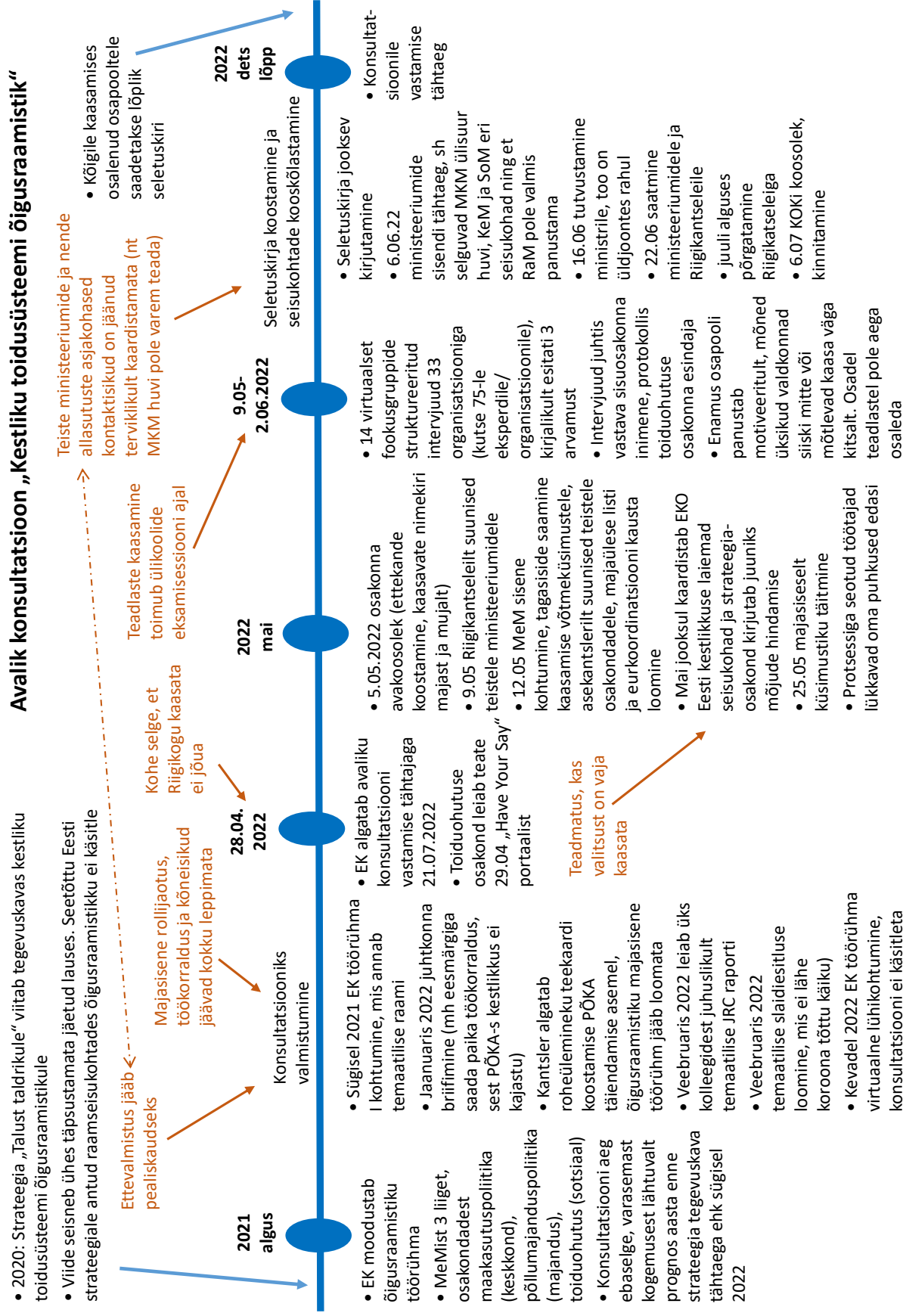
Lisa 1.1. Avalik konsultatsioon „Toidu märgistamine – tarbijatele antavat teavet käsitlevate eeskirjade iäbivaatamine“

Avalik konsultatsioon „Toidu märgistamine – tarbijatele antavat teavet käsitlevate eeskirjade iäbivaatamine“

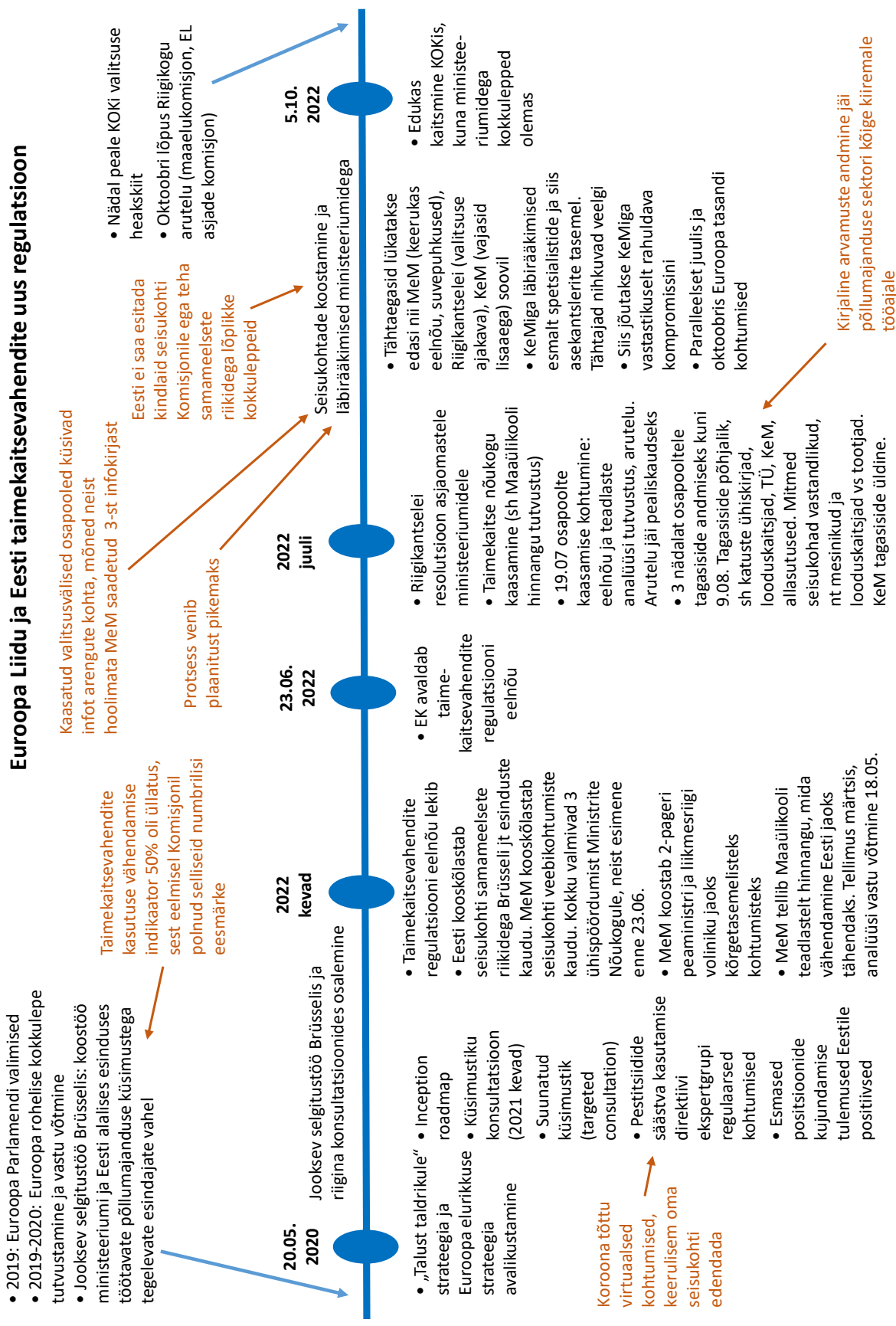


Hilisemast MKMi vastusest resolutsioonile selgub, et neil on tugev seisukoht ja see on kaasamise tulemusele vastupidine

Lisa 1.2. Avalik konsultatsioon „Kestliku toidusüsteemi õigusraamistik“

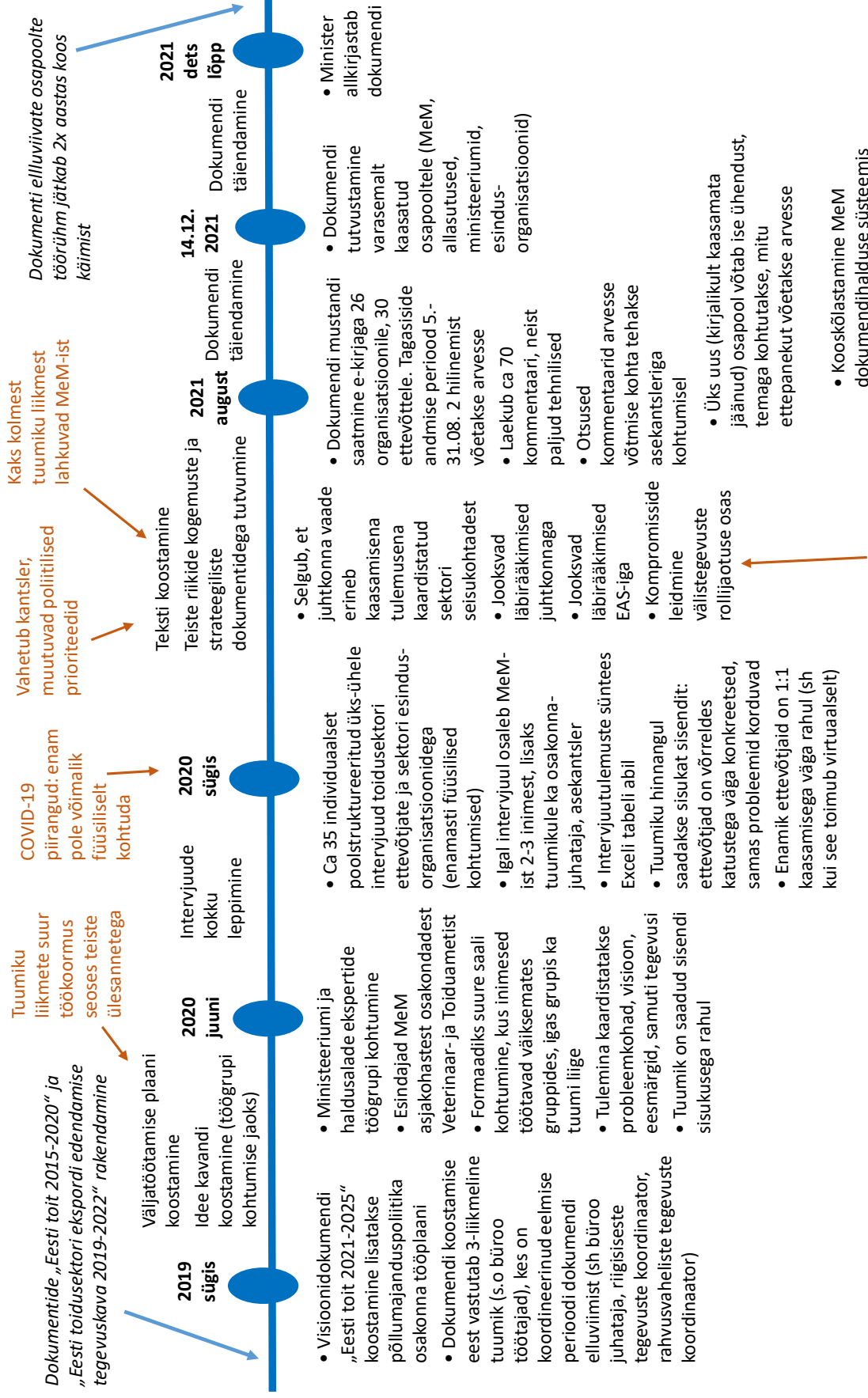


Lisa 1.3. Euroopa Liidu ja Eesti taimekaitsevahendite uus regulatsioon



Lisa 1.4. Eesti toidu tutvustamise ja müügiesituse visioonidokumendi „Eesti toit 2022–2025“ koostamine

Eesti toidu tutvustamise ja müügiesituse visioonidokumendi „Eesti toit 2022–2025“ koostamine



Kaks kolmest tuumiku liikmest lahkuvad MeM-ist käimist

Vahetub kanstler, muutuvad poliitilised prioriteetidid

Tuumiku liikmete suur töökoormus seoses teiste ülesannetega

COVID-19 piirangud: enam pole võimalik füüsiliselt kohtuda

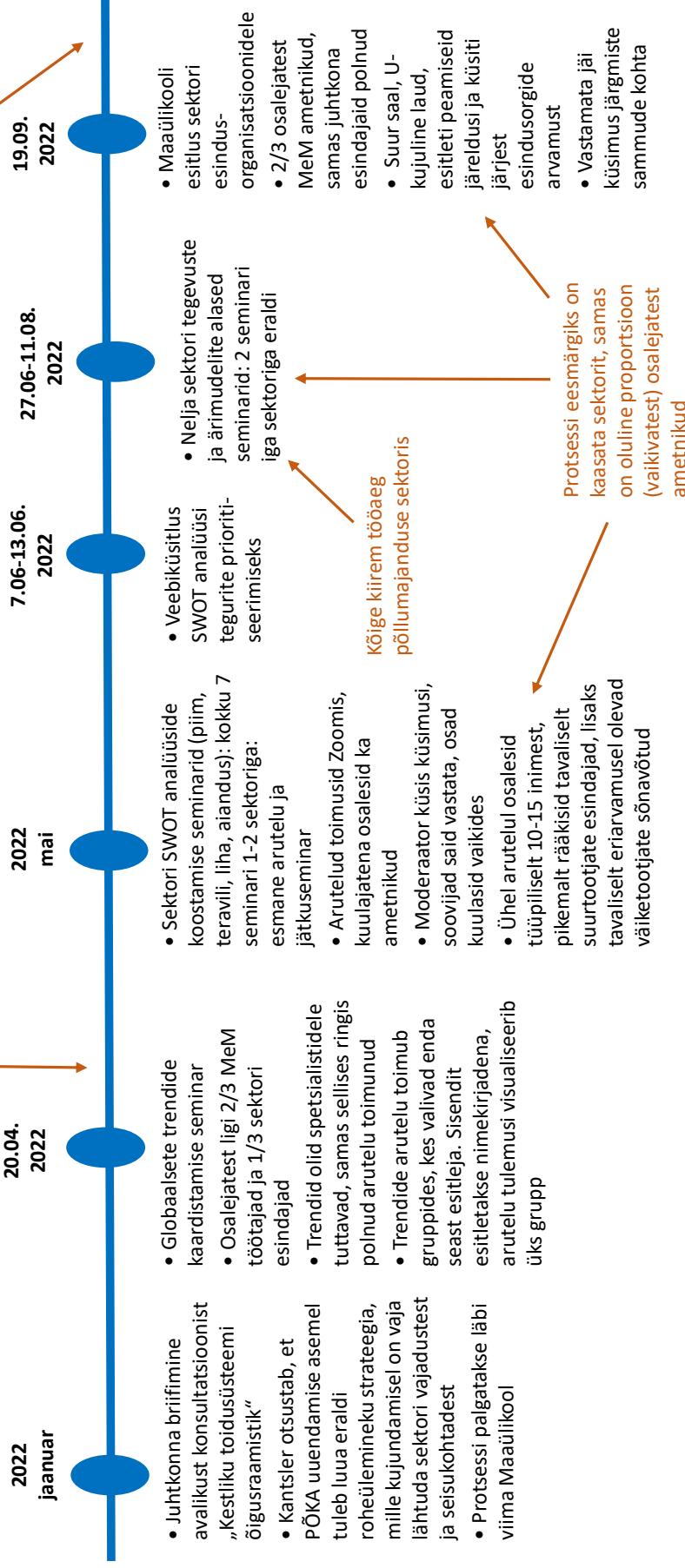
Ajakava nihkub (võrreldes algse eesmärgiga võtta dokument vastu 2020. aasta lõpus kehtivusega 2021.aastast)

Lisa 1.5. Roheülemineku teekaardi koostamine

Roheülemineku teekaardi koostamine

- Osad ametnikud leiavad, et protsess on ebaõnnestunud, sh puudub info dokumendi mandaadi, selle koostamise hetkeiseis ja järgmiste sammude kohta
- Sealjuures leitakse, et fookus on hajunud ja sektorid on kirjeldanud oma kõikvõimalikke väljakutseid, millest mitmed pole seotud roheülemineku tegevuskavaga
- Teised ametnikud leiavad, et protsess on õnnestunud, kuna tulemusena selguvad EL vahendite investeeinguprioriteetid ja nende kujundamisel on neutraalne osapool kaasatud sektorit

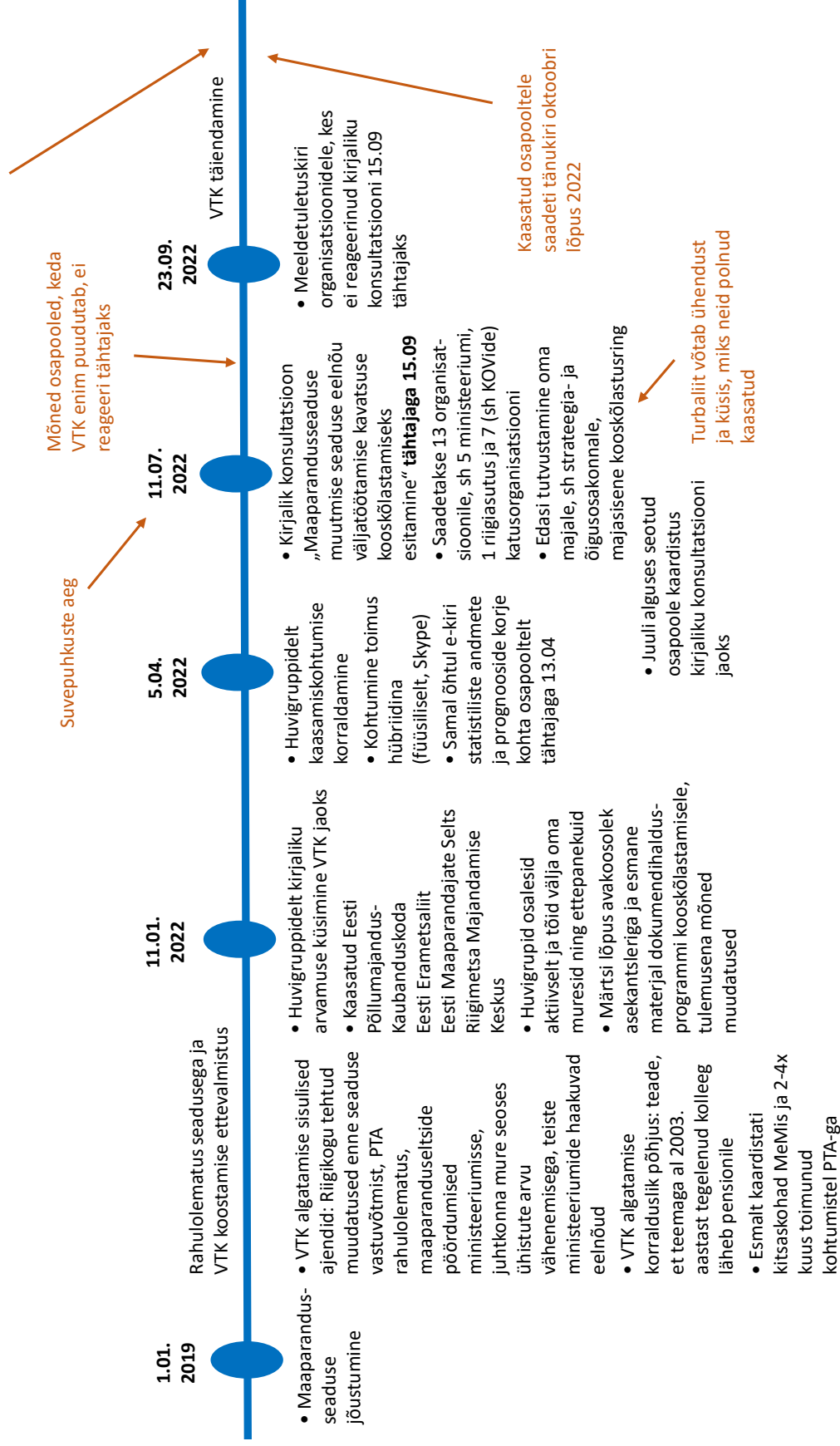
13.05 vabaastatakse ametist MeM kantsler, protsessi võtab üle uus kantsler. Osakondade tasemel puudub teemal selge „omanik“



Lisa 1.6. Maaparandusseaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse koostamine

- Tugev sisend eelnõuks on olemas. Lahtised küsimused:
- Kuidas teha otsuseid, kui osapooled on esitanud vastandlike arvamusi?
 - Kuidas leida häid lahendusi teemadel, kus ükski osapool pole osanud neid välja pakkuda?

Maaparandusseaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse koostamine



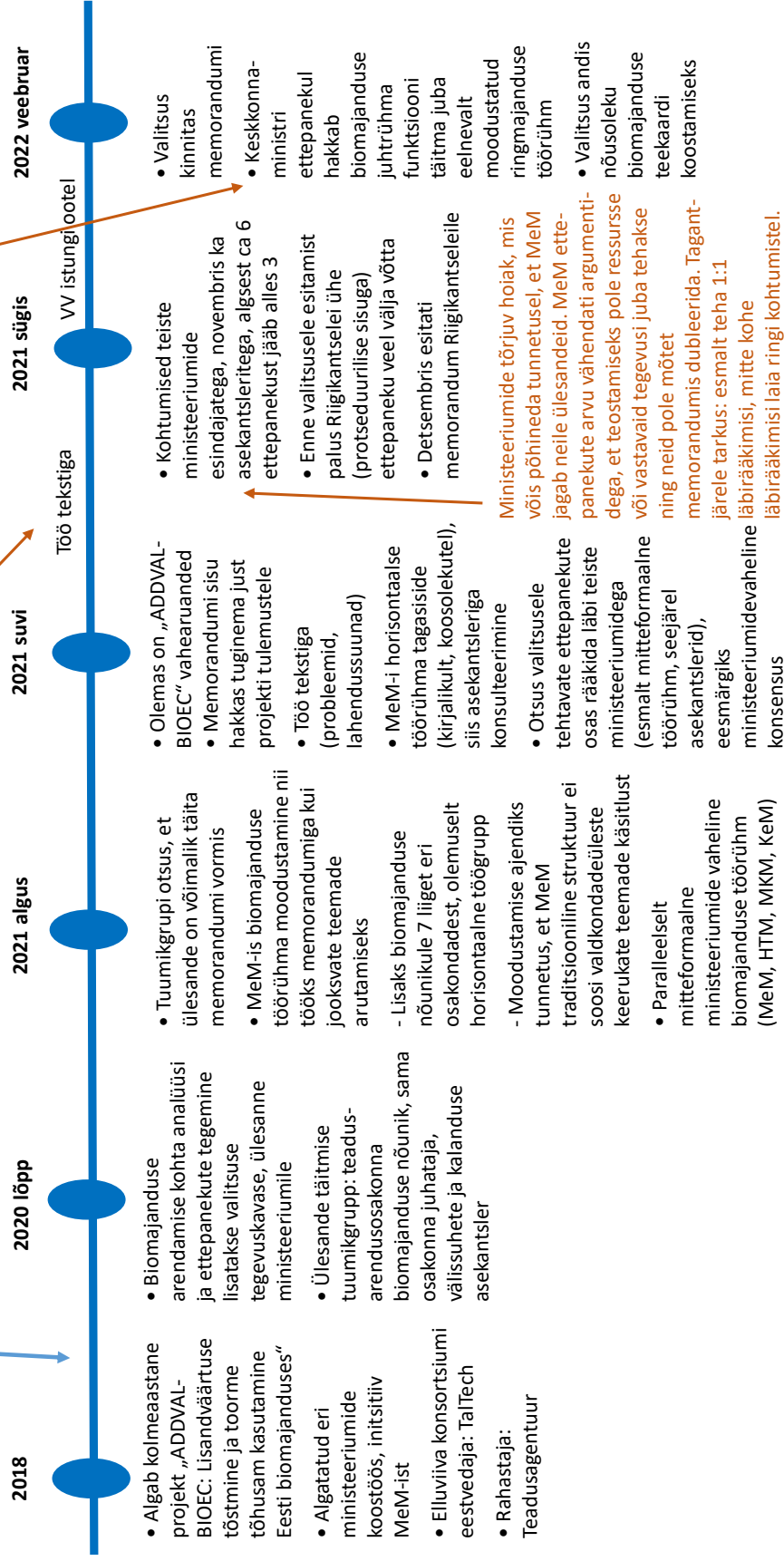
Lisa 1.7. Biomajanduse arendamise memorandumi koostamine

Biomajanduse arendamise memorandumi koostamine

Taust: Euroopa Komisjon eeldab liikmesriikidelt biomajanduse strateegia olemasolu, Eestis on aga suund riiklike strateegiate arvu vähendamisele

Juhtrühmade arvu minimeerimine on mõistetav eesmärk. Samas on nüüd MeM-i jaoks risk, et biomajanduse teemaatika jääb juhtrühma teiste teemade varju

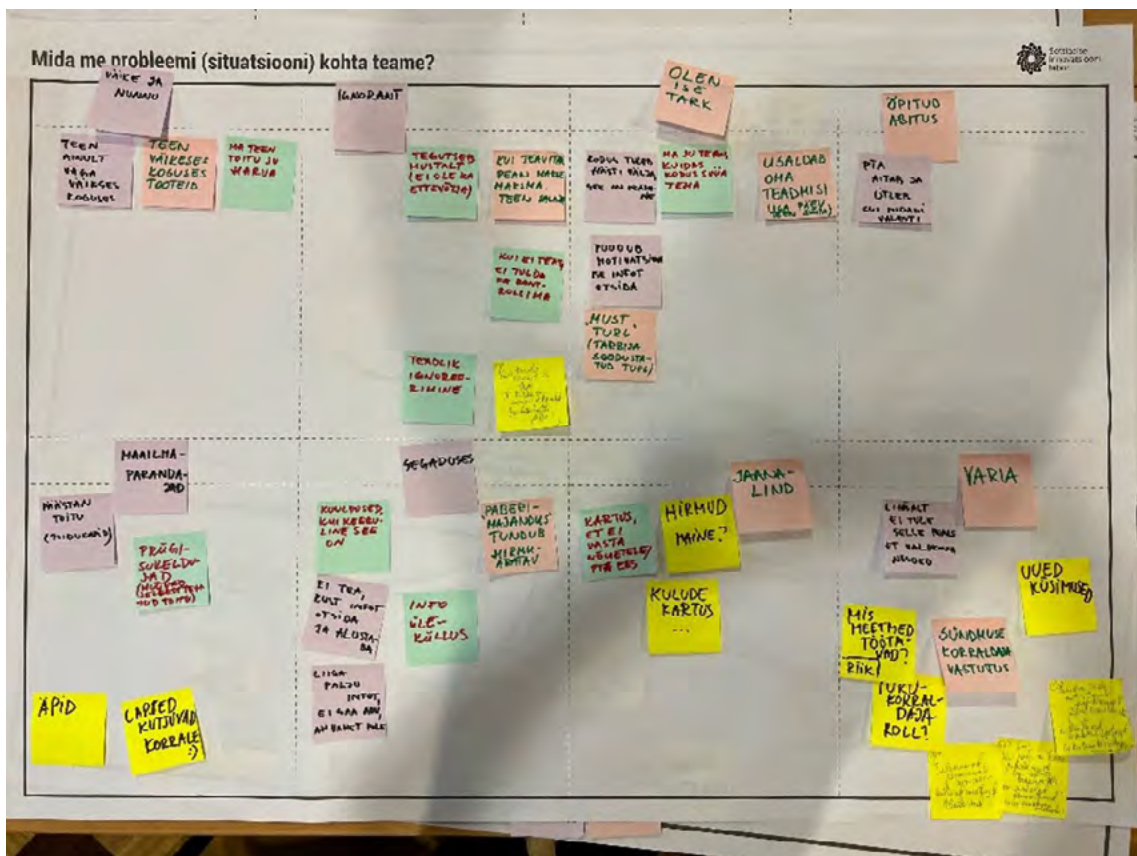
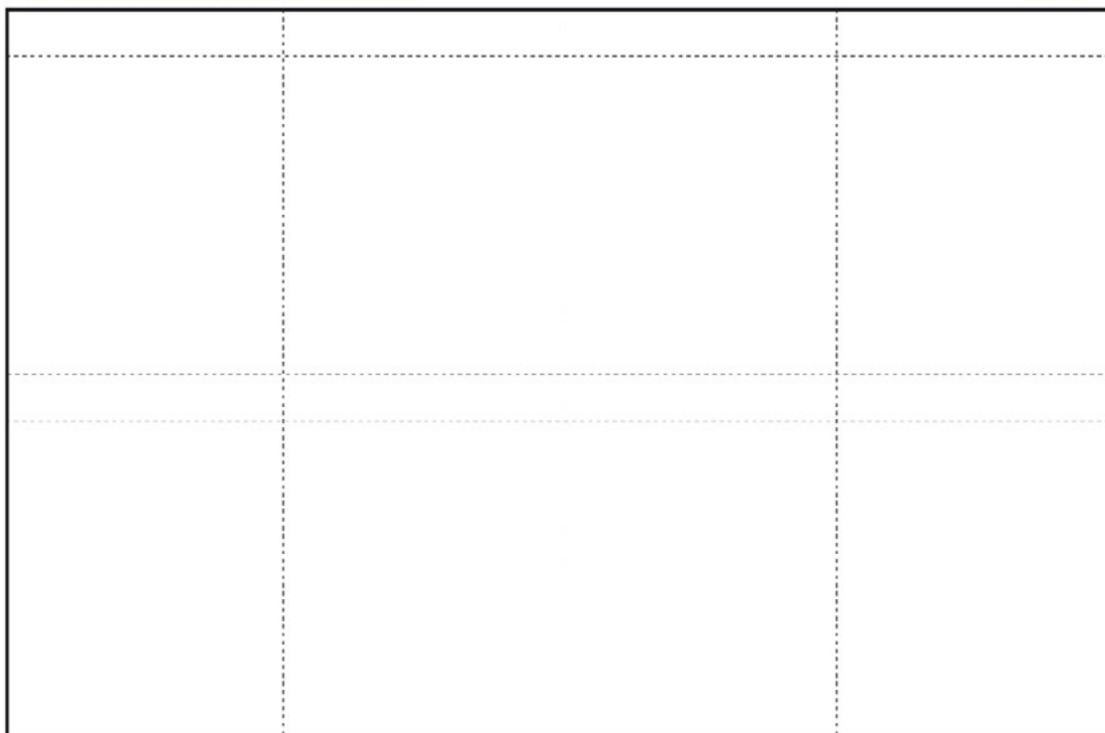
Ajalise surve kujunemine seoses memorandumi tähtajaga. Lahenduseks TalTechi eksperdi kaasamine (väliseksperti kaasamine pole memorandumite koostamisel tavapärase praktika)



Lisa 2. Lahenduste genereerimise töötoa tööpõhjad

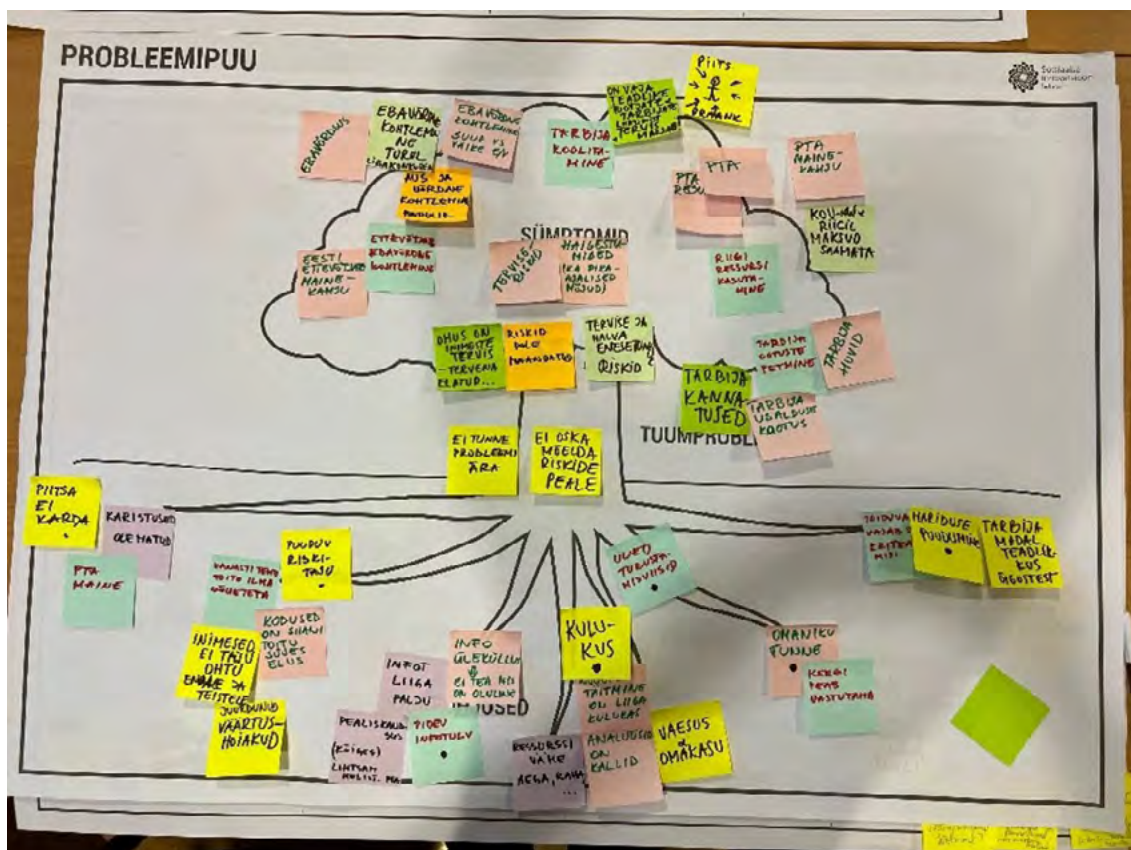
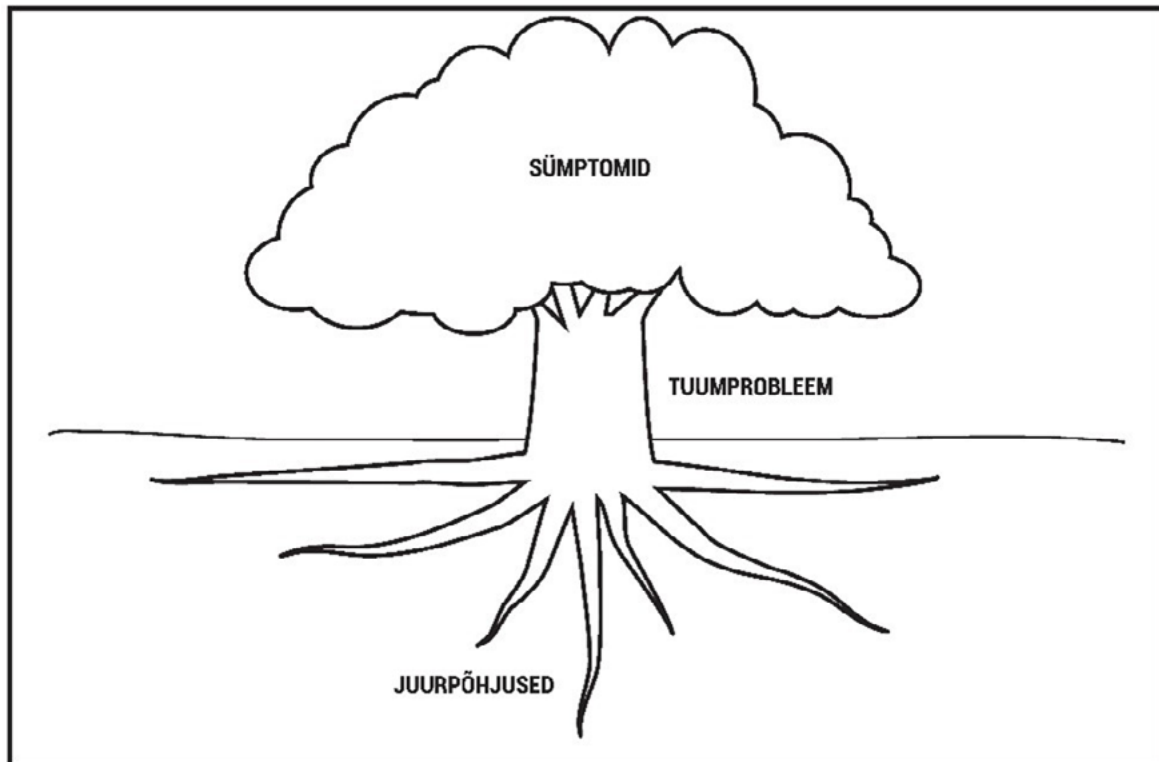
Lisa 2.1. Mida me teame?

Mida me probleemi (situatsiooni) kohta teame?



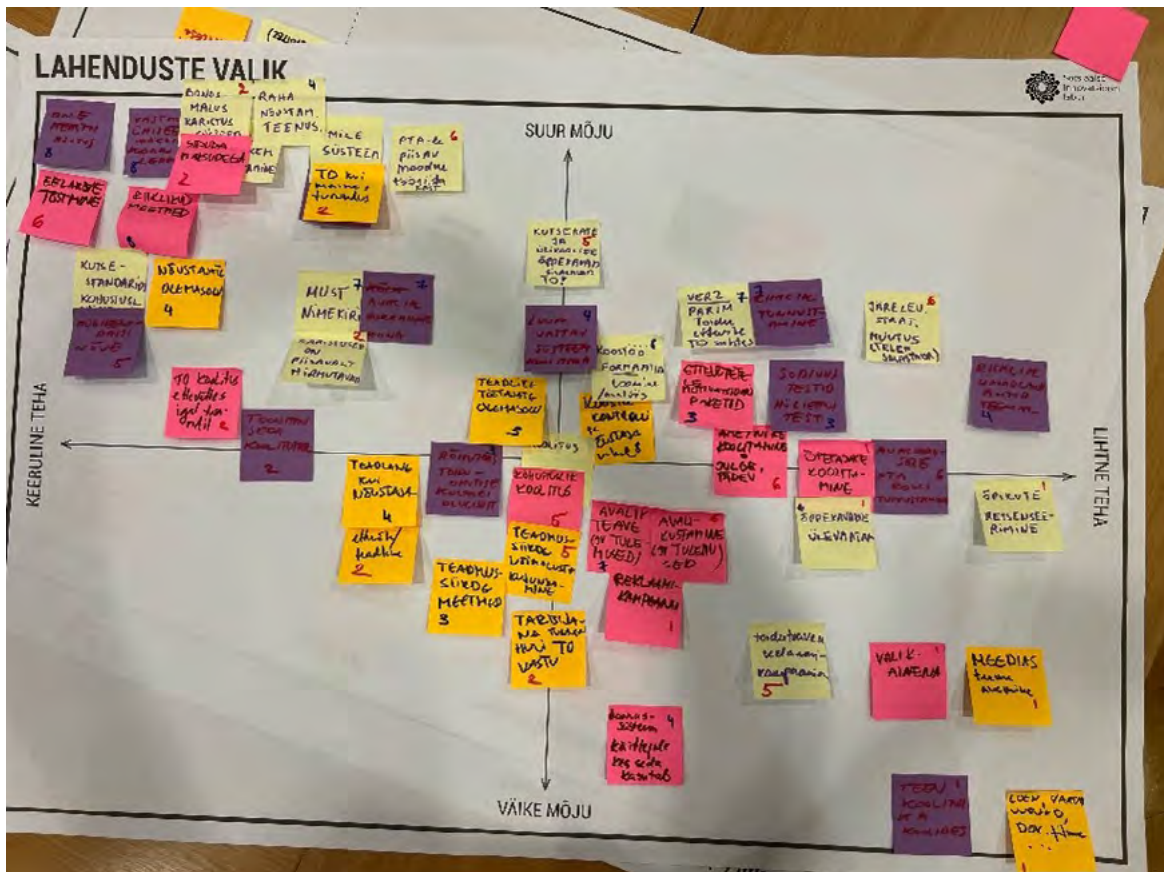
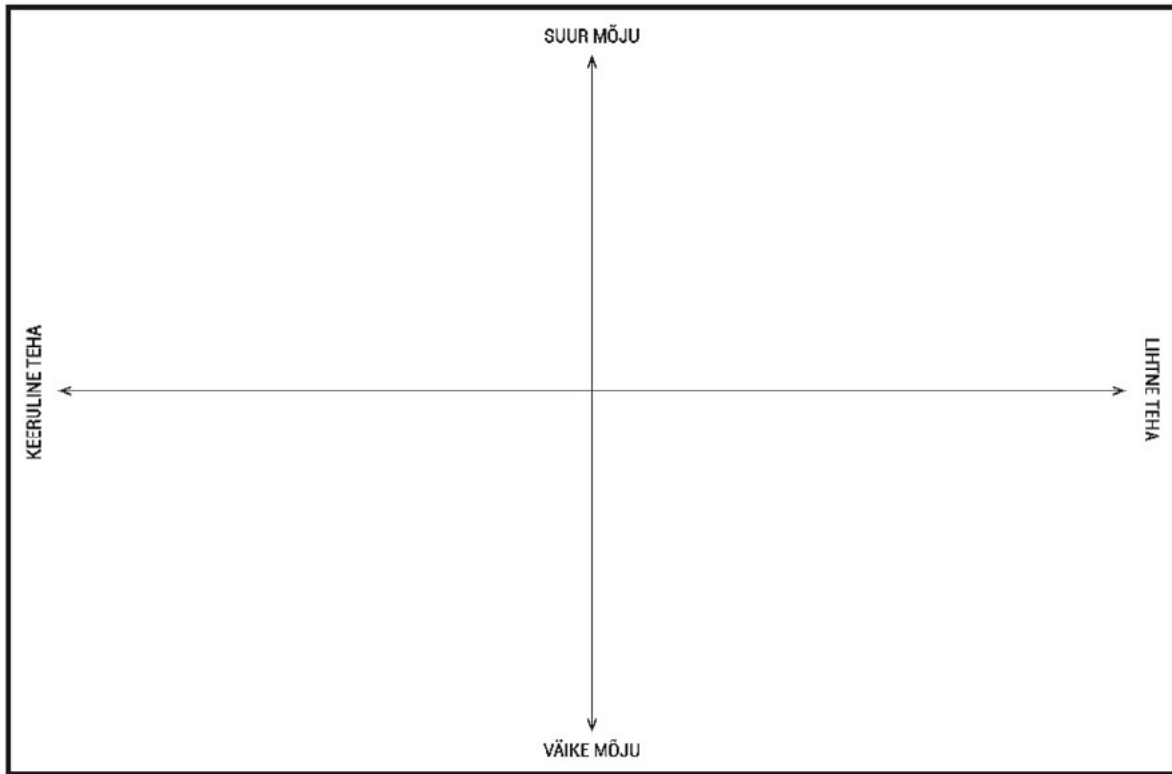
Lisa 2.2 Probleemipuu

PROBLEEMIPUU



Lisa 2.3 Lahenduste valik

LAHENDUSTE VALIK



Lisa 2.4 Lahendused

LAHENDUSED



Küsimus nr 1	Küsimus nr 2	Küsimus nr 3	Küsimus nr 4



Lisa 2.5 Stsenarium (tööleht)

STSENAARIUM

