

Alalised nõuandvad kogud kaasamise vormina

Taustainfo

Alalised nõuandvad kogud on Eesti kohta üsna pika traditsiooniga koostöövorm, esimesed loodi juba 1990ndate alguses, nt Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu aastast 1990. Samuti on seda vormi kasutatud väga erinevates valdkondades – kaunistest kunstidest kalanduseni, transiidist tervishoiu teemadeni. Samas, ühtset süsteemi nende loomiseks ei eksisteeri ja kõik nõuandvad kogud on tekkinud ja edasi arenenud omasoodu. Seetõttu ongi selle analüüsi otstarbeks nõuandvate kogude kaardistamine ja ühiste kriteeriumide määratlemine.

Nõuandvate kogude määratlus. Nõuandvad kogud on ministeeriumi juures tegutsevad alalised kogud, mis on moodustatud teatud valdkonnas nõustamiseks. Aluseks võib olla seadusest tulenev kohustus või ministeeriumi initsiatiiv. Moodustamise õiguslikke aluseid on mitmeid, sh Vabariigi Valitsuse seadus, kui nõuandev kogu on moodustatud vabariigi valitsuse komisjonina, valdkondlik seadus või ministri määrus/käskkiri, kui tegemist on ministeeriumi initsiatiivil loodud nõuandva koguga. Seega, peamiseks tunnuseks nõuandvaid kogusid teistest ministeeriumide juures tegutsevatest töörühmadest eristamiseks on nõuandvate kogude alaline iseloom ja teema või valdkonna põhisus.

Alalised nõuandvad kogud on:

- * ministeeriumide juurde loodud nõukogud, nõuandvad kogud, komisjonid
- * püsivad/alalise iseloomuga
- * eesmärgiks mingis poliitika valdkonnas või valdkondade üleselt ministri/ministeeriumi nõustamine
- * ametlikult moodustatud, Vabariigi Valitsuse poolt (Vabariigi Valitsuse seadus § 21), ministeeriumi initsiatiivil, õigusakti alusel
- * liikmed nii avaliku sektori esindajad, huvi- ja sihtrühmade esindajad, valdkonna eksperdid.

Analüüsimeetodid. Eelnevalt kirjeldatud kriteeriume silmas pidades õnnestus kaardistada ministeeriumite juures kokku ligi 50 aktiivset alalist nõuandvat kogu. Kindlasti on neid n-ö paberite järgi veel rohkem. Analüüsi üheks põhieelduseks oli, et uuritavad nõuandvad kogud peaksid väljendama püsivat ja toimivat partnerlussuhet riigi ja kodanikuühiskonna vahel.

Järgnevalt on toodud ülevaade analüüsitud viiest nõuandvast kogust: Informaatikanõukogu (MKM), Eakate poliitika komisjon (SoM), Täiskasvanuhariduse nõukogu (HTM), Kaunite kunstide nõukoda (KuM), Kalandusnõukogu (PõM). Juhtumid valiti põhimõttel, et oleks esindatud erinevad valdkonnad, nii valdkonna- kui sihtgrupipõhiseid kogusid, ning strateegilisema ja praktilisema ülesandepüstitusega.


Järeldeste ja soovitude koostamisel on arvesse võetud nii raporti koostanud analüütikute järeldusi kui osalejate endi hinnanguid ja osalemiskogemuse tulemusel sõnastatud õppetunde. Juhtumianalüüsi viisid läbi Praxis valitsemise ja kodanikuühiskonna analüütikud Külvi Noor ja Maiu Uus. Olulised abilised andmete kogumisel ning koondamisel olid ka Renna Unt, Getter Tiirik, Allan Pilviste (Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudist).

Nõuandvatele kogudele iseloomulikud asjaolud

Nõuandva kogu peamised eesmärgid

Kõikide analüüsitud kogude ülesannete seas oli nimetatud ettepanekute tegemist, valdkonna teemade arutamist. Nõuandvat kogu kasutatakse järgmistel otstarvetel:

- * valdkonna terviklikule arengule kaasaaitamine
- * strateegiliste eesmärkide seadmine, täitmine ja hindamine
- * erinevate arvamuste koondamine, arutelu
- * konsensusse saavutamine erinevate gruppide vahel/osalejate vahelise konflikti ennetus
- * lisainfo saamine valdkonnas (ekspertiisi pakkuvad kogud)
- * otsuste läbipaistvuse parandamine
- * valdkonna osapoolte harimine, teadmiste taseme ühtlustamine.



Roll poliitika kujundamise protsessis. Nõuandvate kogude roll poliitika kujundamise protsessis erineb mõneti. On selliseid, mis täidavad eelkõige strateegilist rolli – kogu on olnud aktiivselt kaasatud valdkonna strateegia loomisesse ning seadusloomesse. Teistsugused võivad olla samuti strateegilise suunaga, kuid üldisemal tasandil, mitte niivõrd konkreetsete poliitikadokumentide eelnõudega seotult või piiratult. Nii on selline nõukogu eelkõige valdkonna tulevikutrendide esiletooja; aga on ka nõuandvaid kogusid, mis on ametnike igapäevatööga tugevamalt seotud.

Tegevuse järjepidevus ja kooskõimise sagedus. Olgugi, et nõuandvate kogude tegevuse aluseks olevates dokumentides on tavaliselt sätestatud soovitud koosolekute arv aastas (nt kord kvartalis), on tegelik kohtumiste arv kujunenud teistsuguseks. Üldiselt kogunetakse vastavalt vajadusele, kui päevakorral on arutelu vajavad teemad. Samas esineb pea kõigi tegutsemises lühemaid või pikemaid pause, mis on otseselt seotud vastutava ministri nägemusega vajadusest oma töös sellise koostöövormi järele. Suuremad muudatused nõuandva kogu töös ja n-õ uued algused on sageli seotud valitsuse vahetumisega.

Tegevuse kajastamine. Nõuandva kogu koosolekutest tehakse kokkuvõtted, kuid protokollide avaldamine ei ole levinud praktika. Mõne tegevusest saab ülevaate avalikustatud aruteluteemade, nõukogu soovitude ja pressiteadete abil. Viimaste koostamine töö tulemuste kohta on veel vähelevinud praktika, kuid tasub kaaluda. Intervjueeritud liikmed pooldasid protokollide avalikustamist, et huvilistel oleks võimalik saada nende tööst rohkem infot.

Liikmeskond. Kõikide vaatluse all olevate nõuandvate kogude liikmeteks on eri sektorite esindajad, lisaks avalikule sektorile kodanikuühendused, sageli ettevõtted ning teadlased. Sõltuvalt kogu peamisest adressaadist – Vabariigi Valitsus, minister või ministeerium – võib eristada n-õ kõrgetasemelisema ja laiapõhjalisema liikmeskonnaga kogusid. Vahel on liikmeks ka minister, sel juhul on kogu oluliseks eesmärgiks ka ministri teavitamine valdkonnas toimuvast (seeläbi ka ministri aja kokkuvõtteid).

Koosseisu muutumise mõju tööle. Kuna nõuandvad kogud on pika ajalooga, on toimunud pea kõikide liikmeskonnas suuremaid või väiksemaid muudatusi. Väidetavalt ei ole see tööd oluliselt mõjutanud. On loomulik, et uued liikmed vajavad mõningast sisseelamisega. Samuti leiti, et uued liikmed toovad pigem värskendust. Paari korral mainiti, et ministeeriumi ametnikest esindajad vahetuvad isegi tihedamini kui tavaliikmed. Kõige suuremat mõju nõuandva kogu tegevusele avaldavad aga ministri vahetused, selles olid ühel meelel nii ametnikud kui ühenduste esindajad. Uuele ministrile tutvustatakse nõuandva kogu eesmärgi ja tegevusi (ametnike poolt) ning siis sõltub juba ministrilt, kas ta leiab töö vajaliku olevat või otsib teisi viise huvirühmadega suhtlemiseks. Koosseisu muudatusi kinnitatakse erinevalt – on olnud juhtumeid, kus seda teeb Vabariigi Valitsus, kui ka on sellest bürokraatlikkuse tõttu loobunud. Vahel pole kehtivat koosseisu võimalik leida (variandiks on viimase kohtumise protokollid, kui seal on puuduolevad liikmed ära toodud).

Hinnang nõuandva kogu tulemuslikkusele. Üldiselt on nii ametnikud kui vabaühenduste esindajad nõuandvate kogude töö tulemustega pigem rahul. Ametnikud töid välja selle kui kaasamise vormi eeliseks alalise iseloomu (efektivsem kui ajutised töörühmad), võimaluse saada erinevaid seisukohti ja teadmisi, otsuste laiapõhjalise läbiarutamise, vahetu info jagamise ja tagasiside oma tööle. Ühenduste esindajate seisukohad ühtisid paljuski. Nõuandva kogu olemasolu kinnitab ka valdkonna olulisust. Nõuandvat kogu peeti vahetumaks kaasamisvormiks kui eelnõude kirjalikku kommenteerimist või konsulteerimist. Nõuandev kogu annab võimaluse olla poliitikakujundamisse kaasatud võimalikult varajases etapis ning nõnda on ettepanekute arvestamise võimalus suurem.

Samas esines liikmete seas ka arvamusi, et nõuandva kogu roll võiks olla oluliselt suurem ning tegevus aktiivsem. Sageli pärsib seda piiratud inimressurss (vähe ametnikke ja kohati ühenduste enda vähene inimressurss), aga mõnedes valdkondades ka poliitilise huvi ja tahte puudus. Nõuandvate kogudega seotud ametnike tööle andsid liikmed praktiliselt eranditult väga positiivse hinnangu. Ollakse rahul nii kohtumiste korralduse, läbiviimise kui tagasisidega.

Nende nõuandvate kogude liikmed, kus on esindatud minister, väärtustavad võimalust vahetult oma valdkonna ministriga suhelda.

Nõuandva kogu eriline väärtus

Järeldustena võib tuua välja asjaolu, mis teevad nõuandva kogu teiste kaasamise ja koostöö viisidega võrreldes ainulaadseks:

- * **Loodud õigusakti alusel.** Hea toetuspunkt nii ametnikele kui huvirühmadele sedastamaks, et tegemist on olulise koostöövormiga.
- * **Parandab otsuste läbipaistvust.** Kui alalise nõuandvasse kogusse kutsuda kõik olulised osapooled, on tal väärtus siht- ja huvirühmadele poliitikate kujundamise protsessi läbipaistvuse loomise ja tagamise areenina.
- * **Nõuandva kogu alalisus, pikaajalisus.** Nõuandva kogu väärtus seisneb „ühises mälus“, eriti väikeste sektorite puhul või fookustatud teemal. Samas tuleb rõhutada, et oluline on just valdkonnapoliitika arendamises osalemise ühine mälu – mida rohkem on osapooltel ühiseid teadmisi ja informatsiooni, seda vähem eeldab iga kohtumine üldist ettevalmistust ja osalised saavad keskenduda spetsiifilistele teemadele, otsustuskohtadele.
- * **Võimaldab saavutada kõrgeima partnerluse vormi,** milles siht- ja huvirühmadel on võimalus otsuseid mõjutada, kuid antud otsustusõigust poliitikate üle ei ole neile päriselt üle antud. Kogu potentsiaal on paljude näidete puhul kasutamata.

Lisaks võimaldab nõuandev kogu selgitada valdkonna huvirühmadele ministeeriumi ja riigi seisukohti ning jagada otsustusõigust valdkonnas tegutsevate organisatsioonide ja ekspertidega (nt rahastamisotsused, valdkonna arengusuunad).

Soovitused

Üldised soovitused nõuandva kogu toimimiseks

- * **Nõuandev kogu olgu integreeritud teiste kaasamise meetoditega valdkonnas.** Eelkõige peab ministeeriumil olema enda valdkonna arendamiseks visioon või valikud visioonist ja eesmärkidest. Nii on olemas lähtepunkt nii kaasamiseks ja huvipooltega diskuteerimiseks kui ka paremaks avalike ja erahuvide taakaalustamiseks. Kui seda lähtepunkti ei ole, võib ministeerium ja sellega koos avalik huvi olla manipuleeritav.
- * **Võimetekohase eesmärgi seadmine.** Nõuandvate kogude kasutamine ei ole asjakohane vaid konsulteerimiseks. Ka nn vaigistamise ja auru väljalaskmise eesmärgid ei realiseeri täit potentsiaali, mis väljendub võimaluses arendada huvirühmadega sidemeid ning parandada kommunikatsiooni ja usaldust. Enamasti on nõuandvate kogude liikmed võimelised osalema ka sisulisemates aruteludes. Oluline on eesmärki vaadata ka poliitikakujundamise seisukohast: enamasti soovitakse poliitikat mõjutada enam, kui selleks hetkel võimalusi on.
- * **Sobiva koostööpraktika kokkuleppimine ja vahehindamine.** Nõuandva kogu kokkukutsumisel ja samuti töö käigus oleks aeg-ajalt vaja üle vaadata senise koostöö toimimine – kas osapooled on rahul, kas liikmed on saanud sobivas mahus osaleda, kas ametnikud on saanud kasulikku sisendit?

Soovitused ametnikele nõuandva kogu töö parandamiseks

- * **Tuleb tunda oma valdkonnas tegutsevaid huvigruppe.** Tuleb teada nii organisatsioone, silma peal hoida uutel, teada peamiste organisatsioonide tegevusloogikat, nende seisukohti ja võtmeisikuid. Mida ja keda organisatsioon esindab? Mis ajendid on organisatsiooni tegevuse ja seisukohtade taga? Eesti eeliseks on väiksus, mistõttu saab iga ametnik teha teadlikult oma valdkonnas tegutsevatest ülevaate ja luua kontaktivõrgu.
- * **Nõuandval kogul võib olla oluline läbipaistvuse tagamise roll.** Eriti sellises valdkonnas, kus osapooltel on era-, mitte avalikud huvid, on oluline luua ühine aruteluruum, kus erinevaid huve arutatakse läbipaistvalt ja jõutakse koos parima lahenduseeni. Ministeeriumil peaks erinevaid huvisid kaardistama ja olema tasakaalustaja rollis. Üks võimalusi nõuandvat kogu kursis hoida on infolist, mille kaudu saab korrigeerida teavitada kõiki liikmeid nii olulisematest sündmustest, ees ootavatest otsustest valdkonnas kui ka ministeeriumi kohtumistest ja üritustel osalemisest.
- * **Ministrile tuleb nõuandva kogu võimalusi tutvustada.** Uutele ministritele tuleb anda ülevaade alaliste nõuandvate kogude senisest tegevusest ja viimastest tulemustest.
- * **Nõuandev kogu on võimalus harimiseks.** Sageli antakse nõuandva kogu kohtumistel ülevaateid valdkonna uuringutest, eelarvadest ja –programmidest. Näiteks on plaanis hakata Kalandusnõukogu liikmetele, aga ka laiemalt tutvustama Kalandusfondi vahenditest rahastatavate teadusprojektide edenemisi ja tulemusi. See aitab oluliselt ühtlustada osapoolte teadmiste taset ja tõsta arutelude kvaliteeti.

Soovitused ühendustele tulemuslikumaks osalemiseks nõuandvas kogus

- * **Täpsustada nõukoja rolli ja võimalusi.** Ka vabaihenduse esindaja saab olla vastutav nõuandva kogu tulemuslikkuse eest. Näiteks saab võtta teemaks ka nõukoja rollid ja otsustusõigused, kui ülesanded ei ole sätestatud mõnes arengukavas, seaduses või valitsuse määruses.
- * **Teha eeltööd.** On selliseid liite, kus enne nõuandva koja koostumist tehakse ettevalmistusi, uuritakse välja päevakord, arutatakse omavahel läbi seisukohad. Oluline on ka see, kui liit tuleb koosolekule ja ütleb selgelt, et neil liiduna ei ole veel seisukohta.
- * **Tuua põhjendatud seisukohti.** Kui ministeerium avaldab survet organisatsioonidele tulla ühise laua taha esindusliku seisukohaga (nt liidud) või teadmispõhise arvamusega (nt huvikaitse organisatsioonid), siis peaksid nad ka oma arvamused esitama.
- * **Hinnata realistlikult oma osalemissuutlikkust.** Ministeeriumi poolt vaadatuna näib, et raskem on osaleda töös sisukalt neil organisatsioonidel, kelle esindajad on kaasatud väga paljudesse erinevatesse komisjonidesse (nt ametiühingud või tööandjate esindajad).

Üldisemad soovitused edasiseks arenguks

- * **Võimalus horisontaalseks koostööks ministeeriumide vahel.** Eestiski leidub näiteid, kus ühe valdkonna arendamiseks loodud nõukoda on kahe ministeeriumi haldusalas ja esindatud on mõlemad, nt Kalandusnõukogus. Sisulist tööd juhib üks ministeerium, kuid nõuandva kogu päevakord arutatakse läbi ka teise ministeeriumi ametnikega. Ühelt poolt võiks soovitada sellise alalise kogu kokkukutsumist, mis tegeleb mitme ministeeriumi haldusalasse jääva teemaga – saadav kasu oleks horisontaalse tegevuse ühitamine, valdkonna suundade ühine läbiarutamine ja eesmärkide seadmine, töödejaotuse täpsustamine erinevate osapoolte vahel, et vältida dubleerimist ja iga osapool saaks oma rolli paremaks täitmiseks teistelt alaliselt informatsiooni ja ettepanekuid. Samas vajaks läbimõtlemit sellise kogu formaalne roll – kui ta nõustab vaid üht ministeeriumit (või selle ministrit), mille poolt ta on ellu kutsutud, siis kuidas saaks tagada mõju ka teistes seotud ministeeriumide poliitikavaldkondades?
- * **Tulevikus võiks enam kasutada kodanike kogusid.** Teine vorm nõuandvaist kogudest (vt põhjalikumast analüüsist www.ngo.ee/tof), mis seni ei ole Eestis teadaolevalt laialdast kasutust veel leidnud. Nende kasutuspotentsiaal võiks olla konkreetse protsessi, asutuse või kohaliku omavalitsuse tasandil.

Kokkuvõte on valminud Euroopa Sotsiaalfondi Tarkade otsuste fondi strateegilise juhtimissuutlikkuse arendamise alameetme alt EMSLi projekti "Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel" raames.



Projekti juht:

EMSL
Vabaihenduste liit

Projekti partnerid:

