

## **Alalised nõuandvad kogud kaasamisvormina**

Külvi Noor, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik  
Maiu Uus, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik

**Eesti avalikus sektoris on levinud kaasamise viise töörühmapõhine kaasamine: valitsusasutus astub kontakti huvi- ja sihtrühmadega, et võimaldada neil poliitika kujundamises osaleda.**

Artiklis anname ülevaate alaliste nõuandvate kogude kui ühe kaasamisvormi rollist ja funktsioonidest. Alalisi nõuandvaid kogusid saab pidada Eestis üsna pika traditsiooniga koostöövormiks, esimesed neist loodi juba 1990. aastate alguses, näiteks Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu. Seda vormi on kasutatud paljudes valdkondades – kaunistest kunstidest kalanduseni, transiidist tervishoiuteemade aruteludeni. Samal ajal ei ole nende loomiseks ühtset süsteemi, nõuandvad kogud on tekkinud ja edasi arenenud omasoodu.

Artikli aluseks olnud analüüs on valminud Praxise ja Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) äsja lõppenud projekti “Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärsed partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel” raames Euroopa Sotsiaalfondi tarkade otsuste fondi strateegilise juhtimissuutlikkuse arendamise alameetme abil. (Projekti käigus valminud teiste analüüsidega saab tutvuda [www.praxis.ee](http://www.praxis.ee).) Järgnevalt ülevaade Praxise analüüsist, mis selgitas välja Eestis toimivad alalised nõuandvad kogud ja käsitles nende tööd. Analüüsi põhieeldus oli, et nõuandvad kogud peaksid olema püsivas ja toimivas partnerlussuhtes riigi ja kodanikuühiskonnaga.

Nõuandva kogu kui ühe kaasamise meetodi kirjeldamiseks vaadeldi viit kogu: informaatikanõukogu (majandus- ja kommunikatsiooniministeerium), eakate poliitika komisjoni (sotsiaalministeerium), täiskasvanuhariduse nõukogu (haridus- ja teadusministeerium), kaunite kunstide nõukoda (kultuuriministeerium) ja kalandusnõukogu (põllumajandusministeerium). Nende liikmeid intervjueriti. Juhtumite valikul jälgisime, et esindatud oleksid nii valdkonna- kui ka sihtrühmapõhised ning strateegilise ja praktilise ülesandepüstitusega kogud.

## **Nõuandvate kogude määratlus**

Rohkem on analüüsitud ajutisi töörühmi, mis kutsutakse kokku näiteks arengukava koostamise eesmärgil. Eesti avaliku halduse praktikas on aga levinud nõuandvad kogud, mis tegutsevad alaliselt ministeeriumi juures ning on moodustatud nõustamiseks teatud valdkonnas. Aluseks võib olla seadusest tulenev kohustus või ministeeriumi initsiatiiv. Moodustamise õiguslikke aluseid on mitmeid, sealhulgas Vabariigi Valitsuse seadus, kui nõuandev kogu on moodustatud Vabariigi Valitsuse komisjonina, valdkondlik seadus või ministri määrus ja käskkiri, kui tegemist on ministeeriumi initsiatiivil loodud nõuandva koguga. Peamine tunnus, mis eristab nõuandvaid kogusid teistest ministeeriumide juures tegutsevatest töörühmadest, on nõuandvate kogude alaline iseloom ja teema- või valdkonnapõhisus.

Alaliste nõuandvate kogude peamised kriteeriumid on:

- ministeeriumide juurde loodud nõukogud, nõuandvad kogud, komisjonid;
- püsivad või alalise iseloomuga;
- eesmärk ministri ja ministeeriumi nõustamine mingis poliitikavaldkonnas või valdkondade üleselt;
- ametlikult moodustatud Vabariigi Valitsuse poolt (Vabariigi Valitsuse seaduse paragrahv 21), ministeeriumi initsiatiivil, õigusakti alusel;
- liikmed on avaliku sektori esindajad, huvi- ja sihtrühmade esindajad, valdkonna eksperdid.

Nimetatud kriteeriumidele vastavaid nõuandvaid kogusid on kaasamise meetodina defineerinud Illing ja Lepa (2005, 13–14), tuues välja, et nõuandvad kogud võivad toimida nii lühikest kui ka pikka aega, kusjuures alaliste kogude eesmärk on sagedamini konsensuse saavutamine eri gruppide vahel.

Nõuandvad kogud võivad olla nii ekspertkogud kui ka kodanike nõuandvad kogud. Ekspertkogudesse kuuluvad esindajad eri institutsioonidest ja organisatsioonidest nõuandva kogu eesmärgist lähtudes. Kodanike kogud koosnevad tavaliselt väikesest rühmast avaliku sektori organisatsiooni poolt valitud kodanikest, kes esindavad eri ühiskonnagruppide vaateid. Seda tüüpi kogude tugevuseks on kindlasti teadlikumad kodanikud, suurenenud usaldus riigi institutsioonide vastu, nõrkuseks aga esinduslikkuse probleemid (Rowe, Frewer 2000). Kodanike kogud ei ole Eestis teadaolevalt laialdast kasutust veel leidnud.

**Tabel 1. Erinevaid lähenemisi ühendav kaasamisspekter**

| Kaasamisvorm                   | Eesmärk                                                                                                                                                                                         |                                                                                                              |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informeerimine                 | Anda avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivset informatsiooni ja aidata neil mõista probleemi olemust ning selle lahendusi.                                                                  | Suureneb avalikkuse, huvirühmade ja osalejate mõju otsustele. Väheneb kaasatud osapoolte ning osalejate arv. |
| Uuringud                       | Koguda taustainformatsiooni vajaduste ja võimaluste kohta. Mõjuanalüüsid.                                                                                                                       |                                                                                                              |
| Konsulteerimine                | Saada avalikkuselt tagasisidet probleemile ja selle lahendusvariantidele või otsustele.                                                                                                         |                                                                                                              |
| Kaasamine                      | Teha avalikkusega koostööd, et avalikud huvid oleksid teadvustatud ja arvesse võetud. Aktiivsete osalusvõimaluste loomine.                                                                      |                                                                                                              |
| Koostöö                        | Olla avalikkusega partnerlussuhtes kõigis otsustusprotsessi etappides, sealhulgas probleemi lahenduse alternatiivide ja otsuse väljatöötamisel.                                                 |                                                                                                              |
| Võimustamine/<br>delegeerimine | Anda lõplik otsuse tegemine avalikkuse kätte. Delegeerimine: anda avaliku võimu teostamise vastutus koos avalike ressurssidega valitsusvälistele organisatsioonidele, kodanike grupeeringutele. |                                                                                                              |

ALLIKAD: Involve 2005, 18–19; Hinsberg, Kübar 2009, 13.

## Nõuandvate kogude eesmärgid

Nii nagu kaasamisel on ka nõuandvate kogude kasutamisel kaasamismeetodina võimalikud erinevad eesmärgid. Oluline on mõelda sellele, milliseid kaasamiseesmäärke saab nõuandva kogu meetodit kasutades üldse saavutada. Kui heita pilk kaasamisvormidele ja eesmärkidele, võib öelda, et spekter on lai, ulatudes informeerimisest, mille eesmärk võib olla nii huvirühmade vaigistamine kui ka teavitamine kuni võimustamiseni, kus otsustamine on jagatud ja delegeeritud (tabel 1). Nõuandvad kogud kuuluvad dialoogipõhiste kaasamismeetodite hulka. Meetod on eriti asjakohane siis, kui üks eesmärk on osalejatevahelise konflikti ennetus. Lepa ja Illing (2005, 13) on omakorda välja toonud, et nõuandvad kogud on moodustatud peamiselt kahel, lisainfo saamise ja konsensuse saavutamise eesmärgil või kui ekspertiisi pakkuvad kogud, mis võivad suurel määral mõjutada ka lõppotsuse või seaduse valmimist. Eelnevalt väljatoodud kaasamisspektrit vaadates saab öelda, et nõuandvad kogud sobivad kasutamiseks kõrgemate astmete puhul, milleks on kaasamine ja koostöö. Kui nõuandvate kogude puhul on tegemist pikaajalise koostööga ja osalejate vahel on kujunenud tihedad koostöösidemed, võib nõuandva kogu paigutada ka kaasamisastme võimustamise alla. Teisalt võib nõuandvaid kogusid kasutada konflikti vältimise eesmärgil. Konflikti vältimise puhul on olenevalt kaasaja soovist võimalikud nii konflikti vältimine vaigistamise teel, mis on kaasamisspektri n-ö madala astme vorm, kui ka konflikti vältimine dialoogi kasutades, mis kuulub kaasamise või koostöö alla. Nõuandvaid kogusid ei ole seega asjakohane kasutada konsulteerimise või uuringute eesmärgil. Nõuandvate kogude kasutamine nn vaigistamise eesmärgil ei realiseeri samuti tegelikku meetodi potentsiaali, mis väljendub võimaluses arendada huvirühmadega sidemeid ning parandada kommunikatsiooni ja usaldust (Involve 2005), luues kaasatavatega toimiva, koostööl põhineva partnerlussuhte.

## Nõuandvad kogud Eestis

Eespool kirjeldatud kriteeriumide põhjal õnnestus kindlaks teha, et ministeeriumide juures on kokku ligikaudu 50 alalist aktiivset nõuandvat kogu. Kindlasti on neid rohkem, kuid meile pakkusid huvi ainult aktiivselt tegutsevad kogud. Esmase kaardistuse põhjal võib öelda, et kuna nõuandvate kogude loomine on toimunud ajalooliselt mööda isevooluteed, on nende variatiivsus üsna suur. Erinevad on ka kogude nimetused – nõukogad, nõukogud, (ekspert)komisjonid, töörühmad, koostöökojad, ümarlauad –, mis sisuliselt vastavad nõuandva kogu kriteeriumidele.

Kogude formaalsete eesmärkide ja ülesannete sõnastuse järgi võib öelda, et osa nõuandvatest kogudest on strateegilise iseloomuga, osa väga selgelt kaasatud kindla valdkonna poliitikakujundamisse. Osaliselt kasutatakse nõuandvaid kogusid ka poliitikate rakendamisel. Alalised nõuandvad kogud koosnevad avaliku ja erasektori esindajatest. Olenevalt eesmärgist kaasatakse kodanikuühendusi, ülikoole, teisi ametkondi, ettevõtjate esindusorganisatsioone, eksperte. Nõuandva kogu liikmed on nii organisatsioonid (kust on valitud või nimetatud esindaja) kui ka üksikisikutest eksperdid. Ametlik liikmete arv jääb valdavalt vahemikku 10–25. Osas nõuandvates kogudes soodustatakse teiste huviliste osalemist töös, seega võib tegelik osalejate arv olla suurem.

Nõuandva kogu eesmärgid on:

- valdkonna terviklikule arengule kaasaaitamine;
- strateegiliste eesmärkide seadmine, täitmine ja hindamine;
- erinevate arvamuste koondamine, arutelu;
- konsensuse saavutamine eri gruppide vahel või osalejatevahelise konflikti ennetus;
- lisainfo saamine valdkonnas (ekspertiisi pakkuvad kogud);
- otsuste läbipaistvuse parandamine;
- valdkonna osapoolte harimine, teadmiste taseme ühtlustamine.

Peamised eesmärgid ja ülesanded on sätestatud tavaliselt nõuandva kogu loomisdokumendis või põhikirjas. Neis dokumentides on sätestatud ka kogu töö peamine adressaat.

Nõuandvate kogude roll poliitika kujundamise protsessis mõneti erineb. Osa täidab eelkõige strateegilist rolli – kogu on olnud aktiivselt kaasatud vastava valdkonna strateegia loomisse ja seadusloomesse. Teised võivad olla samuti strateegilise suunaga, kuid üldisemal tasandil, mitte niivõrd konkreetsete poliitikadokumentide eelnõudega seotult. Selline nõukogu on eelkõige valdkonna tulevikutrendide esiletooja. On ka nõuandvaid kogusid, mis on tihedamalt seotud ametnike igapäevatööga.

Olgugi et nõuandvate kogude tegevuse alusdokumentides on tavaliselt sätestatud soovitatav koosolekute arv aastas (näiteks kord kvartalis), on tegelik kohtumiste arv kujunenud teistsuguseks. Üldiselt kogunetakse vajaduse järgi, kui päevakorras on arutelu vajavad teemad. Peaaegu kõigil kogudel on lühemaid või pikemaid pause, mis on otseselt seotud vastutava ministri nägemusega vajadusest sellise koostöövormi järele. Suuremad muudatused nõuandva kogu töös ja n-ö uued algused on sageli seotud valitsuse vahetumisega.

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 vähe levinud, kuid tasub kaalumist. Intervjueeritud nõuandvate kogude liikmed pooldasid protokollide avalikustamist, et huvilistel oleks võimalik nende tööst rohkem infot saada.

### **Liikmeskonna muutumise mõju**

Kõigi vaatluse all olevate nõuandvate kogude liikmed on mitmesuguste sektorite esindajad, peale avaliku sektori kodanikuühendused, sageli ettevõtted ja teadlased. Olenevalt kogu peamisest adressaadist – Vabariigi Valitsus, minister või ministeerium – võib eristada n-ö kõrgetasemelisema ja laiapõhjalisema liikmeskonnaga kogusid. Vahel on liige ka minister, sel juhul on nõuandva kogu oluline eesmärk muu hulgas ministri teavitamine valdkonnas toimuvast (kasuks ka ministri aja kokkuhoid).

Nõuandvad kogud on pika ajalooga, seetõttu on peaaegu kõikide kogude liikmeskonnas suuremaid või väiksemaid muutusi. Väidetavalt ei ole see tööd oluliselt mõjutanud. On loomulik, et uued liikmed vajavad mõningast sisseelamisaega. Samuti leiti, et uued liikmed toovad pigem värskendust. Paaril korral mainiti, et ministeeriumi ametnikest esindajad vahetuvad isegi tihedamini kui tavaliliikmed.

Kõige suuremat mõju nõuandva kogu tegevusele avaldab ministrite vahetumine, selles olid ühel meelel nii ametnikud kui ka ühenduste esindajad. Uuele ministrile tutvustavad ametnikud nõuandva kogu eesmärgi ja tegevusi ning sõltub ministrist, kas ta leiab töö vajaliku olevat või otsib huvirühmadega suhtlemiseks teisi viise. Koosseisu muudatusi kinnitatakse erinevalt, on juhtumeid, kus seda teeb Vabariigi Valitsus, kuid sellest on ka bürokraatlikkuse tõttu loobutud. Vahel polegi võimalik kehtivat koosseisu leida (infoallikaks võib olla viimase kohtumise protokoll, kui seal on puuduolevad liikmed märgitud).

### **Hinnang tulemuslikkusele**

Üldiselt on nii ametnikud kui ka vabariiklaste esindajad nõuandvate kogude töö tulemustega pigem rahul. Ametnikud nimetasid nõuandva kogu kui kaasamisvormi eelistena alalist iseloomu (efektiivsem kui ajutised töörühmad), võimalust saada erinevaid seisukohti ja teadmisi, otsuste põhjalikku arutamist, vahetut infojagamist ja tagasisidet oma tööle. Ühenduste esindajate seisukohad ühtisid paljuski sellega. Nõuandva kogu olemasolu kinnitab ka valdkonna olulisust. Nõuandvat kogu peeti vahetumaks kaasamisvormiks kui eelnõude kirjalikku kommenteerimist või konsulteerimist.

Nõuandev kogu annab võimaluse olla kaasatud poliitikakujundamisse varajasest etapist alates ning nõnda on ettepanekute arvestamise võimalus suurem.

Mõned liikmed avaldasid ka arvamust, et nõuandva kogu roll võiks olla palju suurem ja tegevus aktiivsem. Sageli pärsib seda piiratud inimkapital (vähe ametnikke ja kohati ühenduste endi väike inimeste arv), mõnes valdkonnas ka poliitilise huvi ja tahte puudus. Nõuandvate kogudega seotud ametnike tööle andsid liikmed peaaegu eranditult positiivse hinnangu. Ollakse rahul nii kohtumiste korralduse, läbiviimise kui ka tagasisidega.

Teiste kaasamise ja koostöö viisidega võrreldes on nõuandvatel kogudel eriline väärtus:

- nõuandev kogu on loodud õigusakti alusel ning see on hea toetuspunkt nii ametnikele kui ka huvirühmadele sedastamaks, et tegemist on olulise koostöövormiga;
- parandab otsuste läbipaistvust. Kui alalisse nõuandvasse kogusse kutsuda kõik olulised osalised, on tal väärtus siht- ja huvirühmadele poliitikate kujundamise protsessi läbipaistvuse looja ja tagajana;
- nõuandev kogu on alaline, pikaajaline. Nõuandva kogu väärtus seisneb “ühises mälus”, eriti valdkondades, kus eksperte on raske leida. Ühine mälu on oluline just valdkonnapoliitika arendamises – mida rohkem on osalistel 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 huvirühmad saavad küll otsuseid mõjutada, kuid otsustusõigust poliitikate üle ei ole neile päriselt antud. Kogu potentsiaal on paljude näidete puhul kasutamata;
- nõuandev kogu võimaldab selgitada valdkonna huvirühmadele ministeeriumi (riigi) seisukohti ning jagada otsustusõigust valdkonnas tegutsevate organisatsioonide ja ekspertidega (näiteks rahastamisotsused, valdkonna arengusuunad).

Ministeeriumis nõuandva kogu hästi toimima panemiseks peab ministeeriumil olema vastava valdkonna arendamiseks visioon või valikuvariandid arenguteedeks. Sel juhul on olemas lähtepunkt nii kaasamiseks ja huvipooltega diskuteerimiseks kui ka avalike ja erahuvide paremaks tasakaalustamiseks. Kui seda lähtepunkti ei ole, võib ministeerium ja sellega koos avalik huvi olla manipuleeritav, kallutatav.

## Soovitused paremaks toimimiseks

Nõuandvate kogude töö muudab paremaks see, kui ametnikud tunnevad oma valdkonnas tegutsevaid huvirühmi. Teada tuleb nii organisatsioone kui ka nende tegevusloogikat, seisukohti ja võtmeisikuid: mida ja keda organisatsioon esindab, mis on organisatsiooni tegevuse ja seisukohtade ajendid. Eesti eelis on väiksus, seetõttu saab iga ametnik teha teadlikult oma valdkonnas tegutsejatest ülevaate ja luua kontaktvõrgu.

Nõuandval kogul võib olla tähtis roll ka läbipaistvuse tagamiseks. Valdkonnas, kus osalistel on era-, mitte avalikud huvid, tuleb luua ühine aruteluruum, kus erinevaid probleeme arutatakse läbipaistvalt ja jõutakse koos parima lahenduseni. Ministeerium peaks erinevad huvid välja selgitama ja olema tasakaalustaja rollis. Üks võimalusi nõuandvat kogu kursis hoida on infolist, mille kaudu saab korraga teavitada kõiki liikmeid nii olulistest sündmustest ja ees ootavatest otsustest kui ka ministeeriumi kohtumistest ja osalemisest üritustel. Samuti tuleb kasuks asjaomase valdkonna uuringute ja statistika tutvustamine – see aitab ühtlustada osaliste teadmiste taset ja parandada arutelude kvaliteeti.

Asjakohane ei ole kasutada nõuandvaid kogusid ainult konsulteerimiseks, arendada tuleb sidemeid huvirühmadega ning tihendada kommunikatsiooni ja võita usaldust. Enamasti on nõuandvate kogude liikmed võimelised osalema sisulistes aruteludes, kus soovitakse poliitikat mõjutada enam, kui selleks parajasti võimalusi on.

Nõuandva kogu kokkukutsumisel ja selle töö käigus tuleks aeg-ajalt vaadata üle senise koostöö toimimine – kas osalised on rahul, kas liikmed on saanud sobivas mahus osaleda,

kas ametnikud on saanud kasulikku sisendit. Kogude tööst ja viimastest tulemustest tuleb anda ülevaade ka uutele ministritele.

Kokkuvõttestuleks avaliku sektori poliitikakujundajal kõigepealt mõelda, kas ja miks on valdkonnas vaja alalist nõuandvat kogu, ja kui on vaja, siis keda ja kuidas sinna kaasata, et esindatud oleksid kõik huvilised. See eesmärk ja ülesandepüstitus on kõige tähtsam, sest igapäevane asjaajamine ja suhtlus inimestega on poliitikakujundamise pärisosa.

Osalemine nõuandva kogu töös on ühendustele teatud mõttes auasi, aga ka kohustus osaleda aktiivselt arutelus, kaasata oma ühenduse liikmeid ja sihtrühma seisukohtade kujundamisse ning anda oma panus, et nõuandva kogu töö oleks läbipaistev ja võimalikult mõjus. Nõuandev kogu on kõigile huvipooltele oluline püsiv koostöövorm heitlikus poliitikakujundamise keskkonnas.

#### *Kasutatud kirjandus*

**Hinsberg, H., Kübar, U. (2009).** Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Tallinn: Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit.

**Illing, E., Lepa, R. (2005).** Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Involve (2005). People and Participation. How to put citizens at the heart of decision-making. – <http://www.epractice.eu/files/media/media1928.pdf> (19.05.2011).

**Rowe, R., Frewer, L. J. (2000).** Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. – Science, Technology & Human Values, vol 25, no 1, pp 3–29.

**Warburton, D., Wilson, R., Rainbow, E. (2007).** Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government. Involve. – [www.involve.org.uk/evaluation-guide/](http://www.involve.org.uk/evaluation-guide/) (11.05.2011).