

# Alalised nõuandvad kogud kaasamise vormina

Külvi Noor, Maiu Uus

Tallinn 2011



## Sisukord

1. Sissejuhatus .....	2
2. Mis on alalised nõuandvad kogud? .....	3
Nõuandvate kogude tüübid.....	4
Nõuandvate kogude kasutamise eesmärgid .....	5
Nõuandvate kogude kasutamine poliitika kujundamise protsessis .....	6
Mis on alalised nõuandvad kogud? .....	6
3. Nõuandvad kogud Eestis .....	7
Eesmärk .....	8
Tegevus.....	8
Liikmed ja osalemine .....	9
Rahulolu tegevuse tulemustega .....	10
4. Järeldused ja soovitusel .....	11
5. Kasutatud kirjandus.....	14
LISA 1: Analüüsitud nõuandvate kogude kirjeldused .....	15

## 1. Sissejuhatus

Eesti avalikus sektoris on üheks enam levinud kaasamise viisiks töörühma põhine kaasamine, millel on erinevaid institutsionaalseid vorme. Töörühmi on alalisi ja ajutisi, formaalsetel alustel moodustatud ja informaalset, laiapõhjalise liikmeskonnaga ja kitsaid ekspertgrupe. Asutused kasutavad töörühmi erinevalt, on variatsioone ühepoolsest informeerimisest pikaajalise ja tugeva partnerluseni huvirühmade esindajatega. Töörühmad kaasamisemeetodina tähendab eeskätt dialoogipõhist kaasamisemeetodit, kus valitsusasutus asub huvi- ja sihtrühmadega kontakti eesmärgiga võimaldada neile osalemine poliitika kujundamise protsessis. Seega eeldab töörühmapõhine kaasamine valitsusasutustelt hoiakuid ja toimimispõhimõtteid, mis oleksid kooskõlas avaliku halduse mudelitega, mis näevad ühe printsiibina kodanike suuremat osalemist valitsemises

Käesoleva raporti põhiteema on **alalised nõuandvad kogud kaasamise vormina**. Huvi äratas see **huvipoolte kaasamise meetod** seetõttu, et tegemist on Eesti kohta üsna **pika traditsiooniga** koostöövormiga (esimesed nõuandvad kogud loodi juba 1990ndate alguses nt. Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu aastast 1990) ning seda vormi on kasutatud väga **erinevates valdkondades** - kaunitest kunstidest kalanduseni, transiidist tervishoiu teemadeni. Enamasti on nõuandvad kogud moodustatud mingi õiguslikku jõudu omava akti alusel (seadus, VV korraldus, ministri käskkiri), kuid ühtset süsteemi nende loomiseks ei eksisteeri. Seetõttu alustasimegi isevooluted kujunenud maastikul selguse saamiseks nõuandvate kogude kaardistamise ja ühiste kriteeriumide määratlemisega. Nõuandvate kogude analüüsi **üheks põhieelduseks oli**, et nõuandvad kogud peaksid väljendama **püsivat ja toimivat partnerlussuhet** riigi ja kodanikuühiskonna vahel.

2008. aastal sai Tarkade Otsuste Fondist<sup>1</sup> toetust Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu ning Poliitikauuringute Keskuse Praxis (edaspidi Praxis) ühisprojekt „Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid kui võrdväärset partnerid riiklike otsuste planeerimisel ja elluviimisel“. Projekti oluliseks eesmärgiks oli kaasamisprotsesside analüüsimine ning erinevate uute kaasamise vormide testimine ja rakendamiseks ettevalmistamine. Eestis seni läbiviidud uuringud käsitlevad pigem ametnike ja huvirühmade kaasamisega seotud hoiakuid, oskusi ja ettevalmistust. Samuti on esile tõstetud häid kaasamise protsesse. Selle kõrval on aga vähem tähelepanu pööratud erinevatele kaasamisvormidele või meetoditele.

Raport jaguneb kolmeks peatükiks. Kõigepealt anname peamiselt olemasolevale kirjandusele tuginedes ülevaate kontekstist ning sellest, mis on alalised nõuandvad kogud, nende tüübid, kasutamise eesmärgid. Järgnevalt teeme ülevaate analüüsitud viie nõuandva kogu (Informaatiikanõukogu (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), Eakate poliitika komisjon (Sotsiaalministeerium), Täiskasvanuhariduse nõukogu (Haridus- ja Teadusministeerium), Kaunite kunstide nõukoda (Kultuuriministeerium), Kalandusnõukogu (Põllumajandusministeerium)) kogemustele tuginedes ülevaate nõuandvatest kogudest Eestis, nende eesmärgist ja tegevusest, liikmetest ja rahulolust tulemustega. Käesoleva analüüsi tulemusel toome viimases osas välja soovitusid nii ametnikele kui kaasatavatele organisatsioonidele, kuidas kasutada alalisi nõuandvaid kogusid poliitikakujundamises ja huvirühmade kaasamisel. Järelduste ja soovitude koostamisel on arvesse võetud nii raporti koostanud analüütikute järeldusi kui osalejate endi hinnanguid ja osalemiskogemuse tulemusel sõnastatud õppetunde.

---

<sup>1</sup> Projekti finantseeritakse Euroopa Sotsiaalfondi prioriteetse suuna "Suurem haldusvõimekus" meetme "Riigi, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine" alt.

Käesolevas raportis esitatud juhtumianalüüsi viisid läbi Praxise 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). Suur tänu kõigile nõuandvate kogudega seotud ametnikele ja neis kogudes osalevatele huvirühmade esindajatele, kes andsid intervjuusid ning jagasid olulist infot. Tänu teie avatusele ja kaasamõtlemisele on huvilistel võimalik teada saada mis on nõuandev kogu kaasamise vormina ning kuidas on mõistlik seda kasutada.

## 2. Mis on alalised nõuandvad kogud?

Selleks, et paremini mõista nõuandvate kogude rolli tuleb esmalt vaadelda laiemat poliitikakujundamise konteksti. Viimastel aastakümnetel on avaliku halduse debattides kerkinud järjest enam esile valitsemise (ingl k. *governance*) kontseptsioon, mis sündis vajadusest ümber mõtestada valitsuse traditsioonilist rolli ühiskonnas, mida iseloomustas riigikesksus, riigi institutsioonide suveräänsus ja homogeensus. Tänapäevastes valitsemise käsitlustes ei vaadelda riiki ja valitsust enam ainsate ja peamiste ühiskonnas toimuvate protsesside määrajate ja juhtijatena (John 2001; Kickert et al. 1999; Peters, Pierre 2000; Pierre 2000). Teiste sõnadega kui traditsioonilistes valitsuse käsitluses nähakse riigi ülemuslikkust iseenesest mõistetavana, siis valitsemise lähenemistes on riik võrdseim võrdsete seas, kelle mõjukus sõltub suutlikkusest oma võimu ressursi kasutada ja ühiskonna gruppe mobiliseerida (Pierre, Peters 2000:82). Riigi ja ühiskonna suhetes nähakse ühiskonna liikmete rollina esitada oma soove ja nõudmisi ja püüda läbi suruda poliitilises protsessis oma agenda. Riigi ja ühiskonna suhe on kahetine, ühiskond eeldab üheltpoolt valitsuselt protsesside juhtimist ja tulemusi, teisalt ollakse valitsuse poolse kontrolli vastu, mis ei tähenda tingimata soovi isevalitsemisele või näiteks detsentraliseerimisele vaid pigem olla kaasatud ja poliitilistes protsessides oma ideedega osaleda. Seega ei tähenda kujunenud osaluspõhisem valitsemine tingimata oluliselt nõrgemat valitsust ja riiki vaid tihedamat põimumist riigi ja ühiskonna vahel. Riiki nähakse tugevamana selle kaudu, et võttes rohkem arvesse ühiskonna huve, tagatakse sel viisil enda legitiimsem positsioon. Peamiseks tendentsiks valitsemise lähenemistes riigi ja ühiskonna suhete kirjeldamisel on laiemad ja ka informaalised kontaktid poliitiliste institutsioonide ja nende keskkonna vahel (Pierre, Peters 2000:199).

Üheks selliseks valitsemise teooriatest tulenevaks suunaks, mis püüab kirjeldada uusi kujunenud trende avalikus halduses on uue avaliku teenistuse lähenemine (*New Public Service*), mida kirjeldatakse kui avaliku halduse mudelit, mis järgnes *New Public Management* valitsemistraditsioonile. Uut avalikku teenistust iseloomustavad järgmised printsiibid.<sup>2</sup>

Avaliku huvi kontspetsiooni nähakse eeskätt ühistel väärtustel põhineva dialoogi tulemusena. Valitsuse peamiseks rolliks on sealjuures kodanike ja ühiskonna gruppide vahel huvide läbirääkimine ja vahendamine, luues ühiseid väärtusi. Poliitika eesmärkide saavutamise mehhanismiks on koalitsioonide loomine avalikust, mittetulundus- ja äri sektorist, et vajadusest tulenevalt kokkuleppeid saavutada ja administratiivstruktuuri ülesehitust nähakse edukana, kui need on ülesehitatud koostööpõhiselt ja jagatud juhtimisega. Avalik sektor peaks olema ühtviisi vastutav nii seaduse, ühiskonna väärtuste, poliitiliste normide, professionaalsete standardite ja kodanike huvide ees.

Teoreetilised lähenemised analüüsivad üheltpoolt kujunenud praktikaid ja teisalt püüavad luua nõ. ideaalmudeleid, mis võiksid olla valitsemispraktikate kujundamisel aluseks. Seetõttu kujunevad

---

<sup>2</sup> Loe Denhardt ja Denhardt (2000).

praktikas kodanikuühiskonna esindajate osalemisvõimalused eelkõige ametnike tegevuse tulemusel, kel on oma tegevuses võimalik kodanike osalemist poliitika kujundamisel kas soosida ja edendada või vastupidiselt pidurdada.

Eelnevast tulenevalt on oluline vaadata, millised on Eestis riigi ja ühiskonna partnerluse mehhanismid praktikas. Nagu juba välja toodud võib pikaajalisimaks ja levinuimaks kaasamise meetodiks pidada tööühmapõhist kaasamist. Kui rohkem on vaadeldud, analüüsitud ja ka räägitud ajutistest tööühmadest, mis näiteks kutsutakse kokku arengukava koostamise eesmärgiga, siis Eesti avaliku halduse praktikas on väga levinud nõuandvad kogud. **Nõudandvad kogud on ministeeriumi juures olevad alalised kogud, mis on moodustatud nõustamaks ministeeriumi teatud valdkonnas.** Nõuandvate kogude moodustamise aluseks võib olla seadusest tulenev kohustus või see võib olla 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. Ka nõuandvate kogude nimetused on varieeruvad – nõuandev kogu, nõukogu, komisjon jt. Seega peamiseks tunnuseks nõuandvaid kogusid teistest ministeeriumide juures tegutsevatest tööühmadest eristamiseks on nõuandvate kogude **alaline** iseloom ja **teema/valdkonnapõhisus**.

Eelnevatele kriteeriumitele vastavaid nõuandvaid kogusid on kaasamise meetodina defineerinud Illing ja Lepa (2005:13-14), tuues välja, et nõuandvad kogud võivad toimida nii lühi- kui pikaajaliselt. Kusjuures alaliste kogude eesmärgiks on sagedamini konsensuse saavutamine erinevate gruppide vahel. 2005. aasta kaasamisanalüüsi autorid leidsid, et nõuandev kogu töötab konkreetsete poliitikakujundamise ettepanekute kallal, töötab tihti omaette ning ei ole kohustatud oma tegevusest aru andma või seda läbipaistvaks muutma enne kui läbirääkimised on lõppenud ja konsensuslik otsus grupi sees saavutatud nt poliitika muutmise või uue seaduseelnõu kohta.

## Nõuandvate kogude tüübid

Nõuandvad kogud võivad olla nii ekspertkogud kui kodanike nõuandvad kogud.

1. **Ekspertkogudesse** kuuluvad esindajad erinevatest institutsioonidest ja organisatsioonidest vastavalt nõuandva kogu eesmärgist. Lisaks teiste valitsusasutuste liikmetele on kaasatud erinevate institutsioonide esindajad. Kogud võivad olla moodustatud teadlastest ja teistest akadeemilistest ekspertidest, ettevõtlusringkondade esindajatest, kodanikuühenduste esindajatest või olla kombinatsioon kõigist neist (Illing, Lepa 2005:13).

Nii võivad nõuandvad kogud kajastada erinevate ühiskonna huvirühmade seisukohti või koosneda pigem valdkonna asjatundjatest, kellel pole ühiskonna erinevate huvirühmade eest kõnelemise rolli.

2. **Kodanike kogud.** Teist tüüpi liikmeskonnaga nõuandvateks kogudeks on kodanike nõuandvad kogud. Kodanike nõuandvad kogud koosnevad tavaliselt väikesest grupist avaliku sektori organisatsiooni poolt valitud kodanikest, esindamaks erinevate ühiskonna gruppide vaateid (ei pruugi olla otseselt esinduslikud) (Ibid:14). Need on tavapäraselt püsiva iseloomuga kogud, kellele esitakse teatud valdkonnas olulise tähtsusega küsimusi. Seda tüüpi kogude tugevuseks on kindlasti teadlikumad kodanikud, suurenenud usaldus riigi institutsioonide vastu, nõrkuseks esinduslikkuse probleemid (Rowe ja Frewer 2000).

Seega kodanike nõuandvate kogude puhul ei peegelda nõuandva kogu koosseis tingimata ühiskonnas olevaid erinevaid huve.


Käesolevas analüüsis keskendume eelkõige esimest tüüpi nõuandvatele kogudele. Esiteks, kuna võib eeldada, et just seda tüüpi nõuandvad kogud on kasutusel nõ. keskvalitsuse tasandil. Teiseks, ei ole kodanike kogud Eestis teadaolevalt laialdast kasutust veel leidnud. Nende kasutuspotentsiaal võiks olla konkreetse protsessi, asutuse või kohaliku omavalitsuse tasandil.

## Nõuandvate kogude kasutamise eesmärgid

Nii nagu kaasamisel on erinevad eesmärgid, nii on ka nõuandvate kogude kasutamisel kaasamismeetodina võimalikud erinevad eesmärgid. Samas on oluline mõelda sellele, milliseid kaasamise eesmärgi nõuandvat kogu meetodit kasutades üldse saavutada saab. Kui esmalt heita pilk kaasamisvormidele ja eesmärkidele, siis võib öelda, et spekter on lai ulatudes informeerimisest, mille eesmärgiks võib olla nii huvirühmade vaigistamine kui teavitamine kuni võimustamiseni, kus otsustamine on jagatud ja delegeeritud (vt joonis kaasamisspektrist).

### Joonis 1. Erinevaid lähenemisi ühendav kaasamisspekter

Kaasamisvorm	Eesmärk
<b>Informeerimine</b> ( <i>inform</i> )	Anda avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivset informatsiooni ja aidata neil mõista probleemi olemust ning selle lahendusi.
<b>Uuringud</b> ( <i>research</i> )	Taustainformatsiooni kogumine vajaduste ja võimaluste kohta. Mõjuanalüüsid.
<b>Konsulteerimine</b> ( <i>consult, consultation</i> )	Saada avalikkuselt tagasisidet probleemile ja selle lahendusvariantidele või otsustele.
<b>Kaasamine</b> ( <i>involve, participation</i> )	Teha avalikkusega koostööd, tagamaks, et avalikud huvid oleksid teadvustatud ja arvesse võetud. Aktiivsete osalusvõimaluste loomine.
<b>Koostöö</b> ( <i>collaborate</i> )	Partnerlussuhe avalikkusega kõigis otsustusprotsessi etappides, sh probleemi lahenduse alternatiivide ja otsuse väljatöötamisel.
<b>Võimustamine/ delegeerimine</b> ( <i>empower; delegation</i> )	Anda lõplik otsuse tegemine avalikkuse kätte. Delegeerimine: anda avaliku võimu teostamise vastutus koos avalike ressurssidega valitsusvälistele organisatsioonidele, kodanike grupeeringutele.



Suureneb avalikkuse, huvirühmade ja osalejate mõju otsustele.  
Väheneb kaasatud osapoolte ning osalejate arv.

Allikas: *Involve, 2005:18-19; Office for Public Management, 2008:1*

Nõuandvad kogud meetodina kuuluvad dialoogipõhiste kaasamismeetodite hulka. Meetod on eriti asjakohane, kui üheks eesmärgiks on osalejate vahelise konflikti ennetus. Lepa ja Illing (2005:13) on omakorda toonud välja, et nõuandvad kogud on moodustatud peamiselt kahel eesmärgil – lisainfo saamise ja konsensuse saavutamise eesmärgil või kui ekspertiisi pakkuvad kogud, mis võivad mõjutada ka väga suurel määral lõppotsuse või seaduse valmimist.

Seega vaadates eelnevalt väljatoodud kaasamisspektrit saab välja tuua, et nõuandvad kogud sobivad kasutamiseks selle kõrgemate astmete puhul, milleks on: kaasamine (*involve, participation*) ja koostöö (*collaborate*).

Kuna nõuandvate kogude puhul võib olla juhtumeid, kus tegemist on pikaajalise koostööga ja osalejate vahel on kujunenud tihedad koostöösidemed, siis on võimalik ka nõuandva kogu paigutumine kaasamisastme „võimustamine“ (*empower, delegation*) alla. Teisalt nagu tõi välja *Involve* definitsioon, siis on nõuandvate kogude kasutamine võimalik ka kaasajate poolt konflikti vältimise eesmärgil. Konflikti vältimise puhul on sõltuvalt kaasaja soovist võimalikud nii konflikti vältimine vaigistamise teel, mis on kaasamisspektri nõ. madala määra kaasamisvorm kui ka konflikti vältimine dialoogi kasutades, kus kaasamine kuulub „kaasamine“ või „koostöö“ kaasamisviisi alla.

Nõuandvate kogude kasutamine ei ole seega asjakohane, kui seda tehakse kaasamisvormidest „konsulteerimise“ või „uuringud“ eesmärgil. Ka nõuandvate kogude kasutamine nn vaigistamise eesmärgil ei realiseeri tegelikku meetodi potentsiaali, mis väljendub võimaluses arendada huvirühmadega sidemeid ning parandada kommunikatsiooni ja usaldust (Involve 2005), luues toimiva koostööl põhineva partnerlussuhte kujundamises kaasatavatega.

## Nõuandvate kogude kasutamine poliitika kujundamise protsessis

Kaasamise meetodi valik on seotud poliitika kujundamise tsükliga. **Millal kaasatakse** on lisaks kaasamise eesmärgile teine oluline tegur, mille järgi tuleks valida kaasamise meetodit. Kaasamise meetodi kasutamine selleks mitte sobivas poliitika kujundamise etapis ei võimalda realiseerida meetodi võimalusi ja üldjuhul tekitab osalistes kaasamise tulemuste osas rahulolematust. Nii on suurema osalemismääraga kaasamist (koostöö, võimustamine) võimalik rakendada ainult poliitika kujundamise tsükli esimestes etappides (Warburton et al 2007:4). Kaasamise meetodit, mille keskmeks on arutelud ja diskussioon peaks kasutama võimalikult varases otsustamise või konflikti tekkimise staadiumis (Involve 2005).

Seega peaks nõuandvat kogu kaasama kindlasti poliitika formuleerimise (*policy formation*) faasis (Warburton et al 2007) või terve poliitika kujundamise tsükli jooksul, viimasel juhul andes nii sisendit kui analüüside väljundit. Poliitika kujundamise formuleerimise tsükli nõuandvate kogude kasutamisel suurimat väärtust näitab ka Lepa ja Illing 2005 nõuandvate kogude ülevaade, mille alusel kasutatakse nõuandvaid kogusid kõige sagedamini kaasamisprotsessi varases staadiumis või siis traditsioonilise valitsuse, tööandjate ja –võtjate arutluskoguna. Nõuandvate kogude peamine probleem seisneb tihti selles, et nad tahavad, et nende seisukohad väljenduksid ka lõppotsustes, sest ei soovi olla lihtsalt valitsuse poliitikale suurema legitiimsuse andmiseks kokkukutsutud kogu (OECD 2001, OECD 2002). Samas nõuandvate kogude rakendamine ainult otsustamise faasis ei ole sobiv, kuna nõuandvate kogude iseloom eeldab võimalusi teemade üle arutamiseks ning võimalust avaldada otsuste kujunemisele mõju. Nõuandvate kogude kaasamise ajastusele pöörame tähelepanu järgnevas peatükis, kus anname ülevaate nõuandvatest kogudest Eestis.

## Mis on alalised nõuandvad kogud?

Järgnevalt lühike kokkuvõtte kriteeriumidest, mille järgi nõuandvad kogud defineerisime.

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

Sellest määratlusest esineb ka erandeid nt. Keskkonnaministeeriumi juures tegutsev Keskkonnaorganisatsioonide ümarlaud (aastast 2004), millel puudub tegevuseks nõ. alusdokument. On töötavaid kogusid, mis ei vasta ühele või mitmele kriteeriumile.

Kaardistusest välistasime:

- Ühekordsete protsesside jaoks või ainult poliitika rakendamiseks loodud töörühmad (komisjonid) (nagu arengukava koostamise protsess)

- üksikotsuste tegemine (nt loomakatsete läbiviimise loakomisjon või kultuuripreemiate komisjon)
- struktuurifondide meetmete nt hindamis- ja seirekomisjonid (viimaste puhul kaasamine kohustuslik)
- ainult toetuste jagamisele keskendunud komisjonid (nt mitmed kultuuriministeeriumi komisjonid)

**Seega:** Nõuandvad kogud on ministeeriumi juures olevad alalised kogud, mis on moodustatud nõustamaks ministeeriumi teatud valdkonnas.

### 3. Nõuandvad kogud Eestis

Eelnevalt kirjeldatud kriteeriume silmas pidades õnnestus kaardistada ministeeriumite juures kokku ligi 50 alalist nõuandvat kogu, mis praegu aktiivsed on. Kindlasti on neid kogusid nõ. paberite järgi veel rohkem, kuid meile pakkusid huvi siiski ainult aktiivselt tegutsevad kogud.

Esmase kaardistuse põhjal saab öelda, et kuna nõuandvate kogude loomine on toimunud ajalooliselt mööda isevooluteed, siis on nende variatiivsus üsna suur. Juba nimetusedki erinevad, esineb nt. nõukodasid, nõukogusid, (ekspert)komisjone, töörühmi, koostöökodasid, ümarlaudu, mis sisuliselt vastavad nõuandva kogu kriteeriumidele.

Nende kogude formaalsete eesmärkidena on nimetatud nt. nõustada ministrit strateegilistes küsimustes, jälgida ja kontrollida arengukava täitmist, teha ettepanekuid, anda tagasisidet, arutada läbi aasta tegevusplaanid, arutada läbi olulisemate õigusaktide eelnõude põhiseisukohad, teha ettepanekuid valdkonna rahastamise kohta, soodustada koostööd, analüüsida olukorda valdkonnas, aga ka lahendada tehnilisi ja organisatsioonilisi küsimusi, toetada poliitikate elluviimist. Ülesannete sõnastuse järgi on võimalik oletada, et osad nõuandvad kogud on strateegilisema iseloomuga, osad väga selgelt kindla valdkonna poliitikakujundamise igapäevatöösse kaasatud ning osaliselt kasutatakse nõuandvaid kogusid ka poliitikate rakendamisel.

Alalised nõuandvad kogud koosnevad avaliku ja erasektori esindajatest. Sõltuvalt kogu eesmärgist kaasatakse kodanikuühendusi (nii katuseid kui tavalisi), ülikoole, teisi ametkondi, ettevõtjate esindusorganisatsioone, eksperte. Nõuandva kogu liikmed on nii organisatsioonid (kust on valitud/nimetatud esindaja) kui üksikisikutest eksperdid. Ametlik liikmete arv jääb valdavalt vahemikku 10-25. Osades nõuandvates kogudes soodustatakse teiste huviliste osalemist kogu töös, seega võib reaalne osalejate arv olla suurem.

Kaardistatud nõuandvad kogud on loodud ajavahemikus 1992 kuni 2009. Olgugi, et käesoleva analüüsi fookus ei ole nõuandvate kogude ajalise püsivuse analüüs tuleb mainida, et märkimisväärne osa neist kogudest on pika ajalooga: 1990ndate algusest ja keskpaigast. Eraldi tasuks uurida nõuandvate kogude loomise ja valitsuste vahetumise seost ning selle mõju nende tegevusele. Juba selle esialgse kaardistuse järgi saab öelda, et sageli on mingi nõuandva kogu loomine ja selle toimimine suuresti sõltuv konkreetse valitsuse või ministri tahtest.

Et kirjeldada nõuandvat kogu kaasamise meetodina uurisime lähemalt viite neist: Informaatiikanõukogu (MKM), Eakate poliitika komisjon (SoM), Täiskasvanuhariduse nõukogu (HTM), Kaunite kunstide nõukoda (KuM), Kalandusnõukogu (PõM). Juhtumid valisime järgmistest põhimõtetest lähtudes: et oleksid esindatud erinevad valdkonnad, et oleks nii valdkonna kui sihtgrupipõhiseid kogusid, strateegilisema ja praktilisema ülesandepüstitusega.



## Eesmärk

Käesolevas analüüsis lähema vaatluse all olnud viie nõuandva kogu loomispõhjused erinevad mõneti ning see on seotud ka sellega millisel ajal kogu loodud on. Informaatiikanõukogu tegevus sai alguse 1990ndate alguses ning formaalselt moodustati 1996. aastal Riigikantselei juurde. Täna tegutseb ta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures. Nõukogu loomispõhjused on otseselt seotud ühiskonna ja tehnoloogia arengutega ning tegemist oli toona täiesti uue poliitikavaldkonnaga. Näide nõuandvast kogust, mis loodi valdkonna poliitikadokumendi loomiseks, on Eakate poliitika komisjon, mis algatati 1997. aastal, et valmistada ette rahvusvaheline eakate aasta ja selle tegevuskava. Samuti on mõned osa nõuandvate kogude loomispõhjuseid seotud valdkonna rahastamisotsuste tegemisega, neil ajenditel loodi omal ajal Täiskasvanuhariduse Nõukogu (1993) ja Kalandusnõukogu (2005). 1996. aastal loodud Kaunite Kunstide Nõukoda loodi Kultuuriministeeriumi juurde vajadusest kaasata loomeliitude ja kunstikõrgkoolide esindajaid kunsti ja kultuurielu arengupõhimõtete kujundamiseks.

### **Nõuandvate kogude peamised eesmärgid.**

Peamised eesmärgid ja ülesanded on sätestatud tavaliselt nõuandva kogu loomisdokumentis (korraldus, käskkiri vms.) või põhikirjas. Neist dokumentides on sätestatud ka see, kes on kogu töö peamine adressaat. Informaatiikanõukogu ja Täiskasvanuhariduse Nõukogu töö on suunatud eelkõige Vabariigi Valitsuse nõustamisele. Kaunite Kunstide Nõukoja, mis on loodud kultuuriministri käskkirjaga, ülesanne on olla arutlev ümarlaud ja nõuandja ministrile. Eakate poliitika komisjoni nõuannete adressaat on Sotsiaalministeerium. Eripärane võrreldes teiste nõuandvate kogudega on see, et komisjon on otseselt kaasatud praktilistesse tegevustesse – konverentside, seminaride, teabepäevade korraldamisse valdkonna ajalehe „Elukaar“ ning teiste trükiste väljaandmisse. Kalandusnõukogu töö on suunatud samuti ministri nõustamisele, samas ka riiklike toetuste liikide ja suuruse määramisele, toetuste andmise ja kasutamise analüüsimisele. Kõikide analüüsitud nõuandvate kogude ülesannete seas on nimetatud ettepanekute tegemist, valdkonna teemade arutamist.

### **Roll poliitika kujundamise protsessis.**

Nõuandvate kogude roll poliitika kujundamise protsessis erineb mõneti. On nõuandvaid kogusid, mis täidavad eelkõige strateegilist rolli. Näiteks Täiskasvanuhariduse Nõukogu on olnud väga aktiivselt kaasatud valdkonna strateegia loomisesse ning seadusandluse muudatustesse. Informaatiikanõukogu on samuti strateegilise suunaga kuid üldisemal tasandil, mitte niivõrd konkreetsete poliitikadokumentide eelnõudega seotult või piiratult. Selle nõukogu liikmed näevad end eelkõige valdkonna tulevikutrendide esiletoojatena, millele siis konkreetsemad tegevused järgnevad.

Kalandusnõukogu tegevust vaadates on näha, et ministeerium soovib osalejatelt saada sisendit valdkonna visioonide ja eesmärkide kujundamiseks, samas jääb sisend osalejatelt poolikuks. Pigem panustavad tulevikuteemadesse teadlased ja ühendustest liikmed on huvitatud konkreetsematest teemadest – meetme elluviimise kava ja rahastatavate projektide nimekirjad. Ministeeriumi ametnike igapäevatööga on tugevamalt seotud Täiskasvanuhariduse Nõukogu ja Kalandusnõukogu.

## Tegevus

### **Tegevuse järjepidevus ja kooskõimise sagedus.**

Olgugi, et nõuandvate kogude tegevuse aluseks olevates dokumentides on tavaliselt sätestatud soovitatav koosolekute arv aastas (nt. kord kvartalis), on tegelik kohtumiste arv kujunenud teistsuguseks. Üldiselt leidsid intervjueeritud, et kogunetakse vastavalt vajadusele siis, kui on arutelu

vajavad teemad päevakorral. Samas esineb pea kõigi nõuandvate kogude tegutsemises lühemaid või pikemaid pause, mil nõukogu ei ole kokku kutsutud. See on otseselt seotud vastutava ministri vajadustega, kas ta näeb, et sellisel koostöövormil on tema töös vajadust. Suuremad muudatused nõuandva kogu töös ja nõ. uued algused on samuti seotud valitsuse vahetumisega. Näiteks sai Täiskasvanuhariduse nõukogu uue hoo sisse 2007. aastal uue valitsuse ametisse astumisel. Kaunite Kunstide Nõukoja tegevus oli kõige aktiivsem selle algatanud ministri Jaak Alliku ajal.

Nõuandva kogu koosolekutest tehakse kokkuvõtted, kuid protokollide avaldamine ei ole levinud praktika. Informaationõukogu tegevusest saab ülevaate avalikustatud aruteluteemade, nõukogu soovitude ja pressiteadete abil. Pressiteadete koostamine nõuandvate kogude töö tulemuste kohta on veel vähelevinud praktika, kuid tasub kaalumist. Intervjueeritud nõuandvate kogude liikmed pooldasid ka protokollide avalikustamist, et huvilistel oleks võimalik saada rohkem infot nende tööst. Näiteks Kalandusnõukogu protokollid on ministeeriumi veebilehel avalikustatud, see on kindlasti positiivne ja lisab läbipaistvust.

## Liikmed ja osalemine

Kõikide vaatluse all olevate nõuandvate kogude liikmeteks on erinevate sektorite esindajad, lisaks avalikule sektorile kodanikuühendused, sageli ettevõtted (või nende liidud) ning akadeemia esindajad. Sõltuvalt nõuandva kogu peamisest adreessadist – Vabariigi Valitsus, minister või ministeerium – võib eristada nõ. kõrgetasemelisema liikmeskonnaga ja laiapõhjalisema liikmeskonnaga kogusid. Näiteks Informaationõukogu, mille eesmärk on Vabariigi Valitsuse nõustamine, liikmeteks on 3 ministrit, Riigikogu liige, ülikoolide rektorid, arvukalt ITK ettevõtete juhte ning ainult paar kolmanda sektori esindajat (SA e-Riigi Akadeemia ja Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit).

Täiskasvanuhariduse Nõukogu liikmeskonna moodustamisel on silmas peetud ühelt poolt seda, et kõik olulised osapooled oleksid kaasatud ja samal ajal säiliks kogu töövõimeline suurus. Kaasatud on kõikide õppeasutuste liikide esindajad, kus täiskasvanukoolitus toimub (täiskasvanugümnaasiumid, kutseõppeasutused ja kõrgkoolid), tööandjate ja töövõtjate esindajad, asjasse puutuvad ministeeriumid (Sotsiaalministeerium), Riigikantselei. Lisaks on juures valdkonna tähtsamad sihtasutused ja mittetulundusühingud (Kutsekoda, ETKA Andras) ning eksperdid (nt. Tallinna Ülikoolist). Kaunite Kunstide Nõukoda koondab kõikide loomeliitude (katusorganisatsioonid) esindajaid ja kunstiharidust pakkuvate kõrgkoolide esindajaid.

Eakate poliitika komisjoni liikmeskond on moodustatud eesmärgil, et koosseis oleks võimalikult laiapõhjaline- esindatud oleksid nii suured esindusorganisatsioonid (näiteks Eesti Pensionäride Ühenduste Liit), teisalt oleksid kitsamate huvide kaitsjad (nt: MTÜ Puruvanakesed, kes esindab kõrges vanuses eakaid) kolmandaks on järgitud, et oleks kaasatud erinevad eksperdid ning esindatuse põhimõttel on kaasatud ka riigi esindajad, seda nii KOV-tasandil (kui teenuste pakkujad) kui ka Riigikogu esindajad.

Kalandusnõukogu liikmeskond on aja jooksul muutunud üha laiapõhjalisemaks. 2005.a. alustades oli lisaks nõukogu esimehele ja aseesimehele 9 liiget, neist 6 Põllumajandusministeeriumi ametitest ja Keskkonnaministeeriumist, vaid 3 valitsusvälist organisatsiooni: Eesti Kalaliit, Eesti Kalakasvatajate Liit ja Eesti Kalurite Liit. Kolm aastat hiljem muudeti koosseisu ametnikult ministri määrusega. 2008.aastast on ametlikult liikmed ka MTÜ Eesti Kalapüüdjate ühing, Eesti Kaugpüüdjate Liit, Eesti Kalaspordi Liit, Peipsi Alamvesikonna Kalurite Liit, Eesti Roheline Liikumine. Ametlikult lisandusid ka 3 teadus- ja arendusasutust: Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituut, Eesti Mereakadeemia kalanduse ja

keemia õppetool, Eesti Maaülikooli Põllumajanduse- ja Keskkonnainstituudi Limnoloogiakeskus. Seega viimastel aastatel on Kalandusnõukogus ülekaalus valdkonna organisatsioonid ja teadurid, vähemuses ministerium koos tema allasutustega, ametitega.

### **Koosseisu muutumise mõju nõuandva kogu tööle.**

Olgugi, et pea kõikide nõuandvate kogude liikmeskonnas on aja jooksul toimunud suuremaid või väiksemaid muudatusi, leidsid intervjuueeritud, et see ei ole tööd oluliselt mõjutanud. On loomulik, et uued liikmed vajavad mõningast sisseelamisaega. Samuti leiti, et uued liikmed toovad pigem värskendust. Paaril korral mainiti, et ministeriumi 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 eesmärgid ja tegevusi (ametnike poolt) ning siis sõltub juba ministrilt isiklikult, kas ta leiab töö vajaliku olevat või otsib teisi viise huvirühmadega suhtlemiseks.

### **Rahulolu tegevuse tulemustega**

Mõneti ootuspäraselt on nii ametnikud kui ühenduste esindajad nõuandvate kogude töö tulemustega pigem rahul kui mitte. Ametnikud tõid välja, nõuandva kogu kui kaasamise vormi, eelistena selle alalise iseloomu (efektiivsem kui ajutised töörühmad), võimaluse saada erinevaid seisukohti ja teadmisi poliitikakujundamise protsessi, otsuste laiapõhjalise läbiarutamise, vahetu infojagamise ja tagasiside oma tööle. Oma alalise iseloomu tõttu luua valdkonna arenguloo nn „ühise mälu“, mis muudab koostöö üha sisulisemaks ja efektiivsemaks. Seda eriti väikestes sektorites (nagu kalandus) või fookuseeritud teemal. Samas Kalandusnõukogu juhtum toob esile, et see eeldab organisatsioonide tundmist, nende sisemist demokraatiat ja ministeriumi usku sellesse, ning nõuandva kogu liikmete valmisolekut kaasa rääkida ka strateegilisematel teemadel, mis otseselt nende endi huvidega ei haaku.

Ühenduste esindajate seisukohad ühtisid paljuski. Nõuandva kogu olemasolu mingis valdkonnas näitab nende arvates, et tegemist on olulise valdkonnaga. Nad pidasid nõuandvat kogu vahetumaks kaasamisvormiks kui eelnõudokumentide kirjalik kommenteerimine või konsulteerimine. Nõuandev kogu annab võimaluse olla poliitikakujundamisse kaasatud võimalikult varajases etapist alates ning nõnda on ettepanekute arvestamise võimalus suurem.

### **Liikmete ootused nõuandvale kogule.**

Nõuandvatel kogudel on mõju otsuste kujundamisele oma valdkonnas, kuid see mõju on valdavalt kaudne, kuna neil puudub otsustusõigus. Mida sisukamalt nõuandva kogu liikmeid otsuste ettevalmistamisse kaasatud on, seda enam on nad rahul tulemustega. Samas esines liikmete seas ka arvamusi, et nõuandva kogu roll võiks olla oluliselt suurem ning tegevus aktiivsem. Sageli pärsib seda piiratud inimressurs (vähe ametnikke ja kohati ühenduste endi vähene inimressurs), mõnedes valdkondades ka poliitilise huvi ja tahte puudus. Eriti tunnetasid seda eakate poliitika komisjoni liikmed. Ka täiskasvanuhariduse nõukogu osad liikmed mainisid, et valdkond vajaks suuremaid muudatusi, mis aitaks ühendada kõikide ministeriumide haldusalade täiskasvanuhariduse tegevused. Just konkreetsete teemade lõikes, mis aastate jooksul ei ole lahendust saanud, on ka teiste nõuandvate kogude liikmed pigem kriitilised. Eakate poliitika komisjon on näide nõuandvast kogust, kus on aastate jooksul välditud kriitilisi teemasid (nt. pensionid), kuna koosolekul on riigi esindaja ametnik, mitte minister või keegi teine juhtkonna esindaja.

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 tipp-otsustajaga suhelda. On aga selge, et ministrist sõltub ka see, , kuivõrd ta soovib nõuandvat kogu kasutada töövahendina. Sellest tahtest sõltub suuresti ka nõuandva kogu iseloom ja roll – näiteks kas tal on otsene mõju poliitikakujundamisele või jääb kogu pigem arutelu ja infovahetuse kohaks.

#### 4. Järeldused ja soovitusused

*„Jah, ma pean seda oluliseks ja vajalikuks, et komisjonid on olemas. Sellepärast, et mulle tundub, et komisjoni, mitte igast valdkonnast, eeliseks on see, et tegelikult saab poliitika kujundamiseks ja tegeliku planeerimiseks otse allikast infot, tuleb sihtgrupi arvamuseks. /.../ Ja see info, mis saadakse, seda võib nimetada erapooletuks. Riiklikes struktuurides loevad palju poliitilised nõud, aga siit saab tõesti, mida inimesed arvavad ja vajavad, et see on teistsugune väärtus. Teisalt teistpidi kommunikatsioon, et meie tahaks oma ettevõtmisi, algatusi, mõtteid teada anda, et neil oleks infot rohkem. Ja testida, kas asjad, mis me välja töötanud, on olulised, sest ei tahaks teha enda asju aga valesti.“ (ministeeriumi ametnik)*

Analüüsi tegemise käigus küsisime endilt, kas tänaseid ministeeriumite alalisi nõuandvaid kogusid saab üldse vaadata kaasamisena või on nende peamine ülesanne vahendada ekspertiisi? Seni on see koostöövorm kaasamise käsitlemise radarilt nõ. väljas olnud. Kuid kuna need kogud on levinud ja rakendavad kõigi sektorite ressursse, siis tuleb küsida, milleks nad meile kõigile vajalikud on. Teiste kaasamise ja koostöö viisidega võrreldes võib pidada **nõuandva kogu eriliseks väärtuseks järgmisi aspekte:**

1. **Loodud seaduse alusel.** Kui nõuandev kogu on loodud õigusakti alusel, siis on see hea toetuspunkt nii ametnikele kui huvirühmadele sedastamaks, et tegemist on olulise koostöövormiga.
2. **Parandab otsuste läbipaistvust.** Kui alalisse nõuandvasse kogusse kutsuda kõik olulised osapooled<sup>3</sup>, siis on tal väärtus siht- ja huvirühmadele poliitikate kujundamise protsessi läbipaistvuse loomise ja tagamise areenina.

*„Kõik näevad, et kõigil ongi erinevad arvamused. Me proovime ära hoida, et kui keegi arvab, et koridorides aetakse hoopis teist asja. Kõik saavad nõukogus kõrgete ametnike käest küsida, mis värk on, miks nii tehakse, kus seisus ollakse.“ (Kalamajanduse osakonna juhataja)*

3. **Nõuandva kogu alalisus, pikaajalisus.** Intervjuudest ilmselg, et nõuandva kogu väärtus seisneb nn „ühises mälus“. Kalandusnõukogu juhtumi puhul toetab ühise mälu tekkimist ka asjaolu, et tegemist on väga spetsiifilise valdkonnaga, milles valdav osa tegutsejad üksteist teavad/tunnevad. Samas tuleb rõhutada, et oluline on just valdkonnapoliitika arendamise, selle loomises osalemise ühine mälu – mida rohkem on osapooltel ühiseid teadmisi ja informatsiooni, seda vähem eeldab iga kohtumine üldist ettevalmistust ja osapooled saavad keskenduda väga 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. Nõuandev kogu annabki nõu, aga mida pikaajalisem ja alalisem partnerlus, seda suurema tõenäosusega teeb ministeerium otsused nõuandvas kogus arutatuna ja otsustatuna järgi .

**Lisaks võimaldab nõuandev kogu:**

<sup>3</sup> Seejuures on oluline, et nõuandvasse kogusse pääsemise kriteeriumid oleksid põhjendatud ja kõigile osapooltele teada.

- Selgitada valdkonna huvirühmadele ministeeriumi ja riigi seisukohti.
- Jagada otsustusõigust valdkonnas tegutsevate organisatsioonide ja ekspertidega (nt rahastamisotsused, valdkonna arengusuunad)
- Oma alalise iseloomu tõttu luua valdkonna arenguloole nn „ühise mälu“, mis muudab koostöö üha sisulisemaks ja efektiivsemaks. Seda eriti väikestes sektorites (nagu kalandus) või fokuseeritud teemal.

**Soovitused** ministeeriumidele, kuidas nõuandev kogu toimima panna:

- Eelkõige peab ministeeriumil olema enda valdkonna arendamiseks endal visioon või valikud visioonist ja eesmärkidest. Nii on olemas lähtepunkt nii (1) kaasamiseks ja huvipooltega diskuteerimiseks kui ka (2) paremaks avalike ja erahuvide taakaalustamiseks. Kui seda lähtepunkti ei ole, võib ministeerium ja sellega koos avalik huvi olla manipuleeritav, kallutatav.
- Ametnik peab teadma oma valdkonnas, kes on kes. Tuleb teada nii valdkonnas tegutsevaid organisatsioone, silma peal hoida uutel, teada peamiste organisatsioonide tegevusloogikat, nende seisukohti ja võtmeisikuid. Kogu liikmete valikul on vaja teada taustainfot: milliseid huve ja keda organisatsioon esindab? Mis on motivatsioon organisatsiooni tegevuse ja seisukohtade taga? Eesti eeliseks on väiksus, mistõttu igal ametnikul on võimalik enda valdkonnas tegutsevatest osapooltest saada ülevaade ja luua kontaktid. Seda on vaja teha teadlikult, et vältida juhuslikust partnerite valikul.
- Nõuandvad kogus osalejaid kutsuda üles oma seisukohti põhjendama. Kui ministeerium avaldab survet organisatsioonidele tulla ühise laua taha esindusliku seisukohaga (nt liidud) või teadmistepõhise arvamusega (nt huvikaitse, eestkoste organisatsioonid), siis organisatsioonid selles suunas ka arenevad.

**Nõuandvate kogude kasutamise eesmärgid saab kokku võtta nii:**

- valdkonna terviklikule arengule kaasaaitamine
- strateegiliste eesmärkide seadmine, täitmine ja hindamine
- erinevate arvamuste koondamine, arutelu
- konsensuse saavutamine erinevate gruppide vahel/osalejate vahelise konfliktide ennetamine
- lisainfo saamine valdkonnas (ekspertiisi pakkuvad kogud)
- otsuste läbipaistvuse parandamiseks
- valdkonna osapoolte harimiseks, teadmiste taseme ühtlustamiseks

**Nõuandev kogu võimaldab saavutada kõrgeima partnerluse vormi**, milles siht- ja huvirühmadel on võimalus otsuseid mõjutada, kuid neile ei ole antud otsustusõigust poliitikate üle. Annab nõu, aga mida pikaajalisem ja alalisem partnerlus, seda suurema tõenäosusega ministeerium teeb viimased otsused nõuandvas kogus arutatu ja otsustatu järgi. Sageli pole vähem oluline valdkonnas teiste ametiasutuste kaasamine lisaks huvirühmadele.

**Millal nõuandvaid kogusid mitte kasutada?** Kui otsus poliitikakujundamise üle on tegelikult juba tehtud või kui lahendust vajab üks konkreetne probleem, mitte valdkonna areng pikemas perspektiivis. Samuti ei sobi nõuandvad kogud ainsaks konsensusele jõudmise vahendiks, kuna laiemaid avalikke huve puudutavaid teemasid tuleks laiemas ringis konsulteerida.

**Nõuandev kogu ei võimalda**

Sõltuvalt nõuandva kogu teemaderingi haarde ulatusest ei võimalda see tavaliselt üksiküsimusi detailsusteni lahendada, vaid on pigem üldiste arengusuundade määratlemiseks ja arengu jälgimiseks.

**Meetodi nõrkused:**

- Hõlmab piiratud hulka inimesi ja organisatsioone, mis tähendab seda, et tuleb täiendada teiste kaasamismeetoditega.
- Võib kujuneda nõ. „jututoaks“, kus võimaldatakse osalejatel ainult auru välja lasta ja edasiminekut ei toimu. (-> oluline eesmärk ja ülesandepüstitus)

**Kokkuvõtteks** tuleks avalikus sektoris poliitikakujundajal esmalt mõelda **kas ja miks** valdkonnas on vaja alalist nõuandvat kogu, **keda** sinna kaasata (kas olete kutsunud ikka kõik huvipooled, ka oponendid?). See **eesmärk ja ülesandepüstitus** on kõige olulisem, sest igapäevane asjaajamine ja suhtlus inimestega on poliitikakujundamise pärisosa. Ametnike poolse suhtlusega ja kogu töö korraldamisega on kaasatavad ka valdavalt rahul. Osalemine nõuandva kogu töös on ühendustele **teatud mõttes auasi**, aga ka **kohustus osaleda** aktiivselt arutelus, **kaasata** oma ühenduse liikmeid/sihtrühma seisukohtade kujundamisse ning **anda oma panus** sellesse, et nõuandva kogu töö oleks läbipaistev ja võimalikult mõjus.

## 5. Kasutatud kirjandus

Denhardt, R ja Denhardt, J (2000) „The New Public Service. Serving Rather than Steering“, Public Administration Review, Vol 60, No 6, lk 549-559.

Illing, E ja Lepa, R (2005) „Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused“. Tallinn: Praxis

Involve (2005) People and Participation. How to put citizens at the heart of decision-making.

John, Peter (2001) „Local Governance in Western Europe“. London: Sage Publications.

Kickert, Walter J. M.; Klijn, Erik-Hans; Koppenjan, Joop F. M. (1999) „Managing Complex Networks: strategies for the public sector“. London: Sage Publications.

OECD (2001). Citizens as partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris: OECD.

OECD (2002). Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD.

Pierre, Jon (2000) „Debating Governance – Authority, Steering and Democracy“. New York: Oxford University Press.

Pierre, J ja Peters, B. G. (2000) „Governance, Politics and the State“. London: Macmillan Press.

Rowe, Rene ja Lynn J. Frewer (2000). „Public Participation Methods: A Framework for Evaluation“. Science, Technology & Human Values, 25 (1): 3-29.

Warburton Diane, Wilson Richard, Rainbow Elspeth.(2007) Making a difference: A guide to evaluating public participation in central government. Department for Constitutional Affairs. Involve.

### Intervjueeritute loetelu

Aili Kogerman, MTÜ Puruvanakesed

Ain Lutsepp, Teatriliit

Arvo Ott, SA e-Riigi Akadeemia

Eha Leppik, MTÜ Eesti Puuetega Inimeste Koda

Ene Käpp, Eesti Täiskasvanute Koolitajate Assotsiatsioon Andras

Helmen Kütt, Viljandi Linnavalitsus, Eakate Poliitika Komisjoni esimees

Ilona Gurjanova, Disainerite Liit

Jaan Elken, Kunstnike Liit

Madis Reinup, Põllumajandusministeerium

Mait Heidelberg, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Monika Haukanõmm, Sotsiaalministeerium

Olav Ehala, Heliloojate Liit

Peep Lassmann, EMTA

Piret Lindpere, Kultuuriministeerium

Riho Rahuoja, Sotsiaalministeerium

Tanel Linnus, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühing, Võrumaa Kutsehariduskeskus

Tarmo Pajumets, Swedbank  
Terje Haidak, Haridus- ja Teadusministeerium  
Tiia Randma, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, haridusnõunik  
Tiiu Kupp, Rannakalurid  
Toomas Saat, TÜ Mereinstituut  
Urmas Kõlli, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, AS Datel  
Valdur Noormägi, Kalaliit

## LISA 1: Analüüsitud nõuandvate kogude kirjeldused

### Eakate poliitika komisjon (Sotsiaalministeerium) juhtumikirjeldus

#### 1. Eesmärk ja tegevus

Eakate poliitika komisjoni (EPK) on moodustatud Sotsiaalministri käskkirjaga ning eesmärgid on paika pandud vanuripoliitika alustes ning komisjoni koostab iga-aastaselt ka tegevuskava.

#### Eakate poliitika komisjoni ülesanded on:

- nõustada Sotsiaalministeeriumi eakaid puudutavates küsimustes;
- toetada eakatele suunatud poliitikate elluviimist;
- esitada arvamusi ja ettepanekuid eakate olukorda parandavate meetmete rakendamiseks;
- olla vahendajaks riigi ja eakate huve esindavate organisatsioonide vahel;
- levitada rahvusvahelisi kogemusi eakate poliitika elluviimiseks;
- osaleda seminaride, konverentside ja teabepäevade korraldamisel erinevatele sihtgruppidele;
- aidata kaasa ajalehe „Elukaar“ väljaandmisele;
- osaleda eakate küsimusi puudutavate trükiste väljaandmisel
- esitada aasta lõpus Sotsiaalministeeriumile kirjalik aruanne oma tegevustest.

Liige 2 (L2) meenutab: „1997. aastal, kui Eesti hakkas tegema ettevalmistusi 1999. aastal toimuvale rahvusvahelise eakate aastaks. See oli selline eakate aasta ja enne seda hakkas Eesti koostama tegevuskava. Kuna Eestis ei olnud eakate poliitika dokumenti, siis koostati selline komisjon, mis hakkas seda dokumenti koostama. See koostamine käis kuni 1999, kuni moodustati Sotsiaalministeeriumi juurde eakate poliitika komisjon“.

Intervjueeritute arvamused eesmärgi ja tegevuste kohta, on üsna sarnased. Nenditakse, et eesmärgiks on tõstatada erinevaid eakaid puudutavaid teemasid, informeerida eakaid ning juhtida avalikkuse kui ka ministeeriumi tähelepanu erinevatele kitsaskohtadele. A2 võtab kokku EPK tegevuse järgnevalt: „Üheltpoolt nii oma allorganisatsioonide teadlikkuse tõstmine, sest komisjon koosneb erinevate organisatsioonide esindajatest ning teiselt poolt laiemalt kogu eaka elanikkonna teadlikkuse tõstmise läbi erinevate ürituste ja materjalide välja andmiseni.“ Nendele tegevustele võttis endale veel ka arendaja rolli ehk uute materjalide välja andmise, uute koostöö algatuste, võrgustike algatamine, uute temade tõstatamine ühiskonnas nt päevakeskuste toetamine, päevakeskuste koolitamine, päevakeskuse juhendajate koolitamine näiteks, erinevate eakaid puudutavate materjalide välja andmine koostöös nt Tallinna Ülikooliga“. Mitmed intervjueeritud töid välja, et seoses majanduskriisiga, finantside vähenemisega, on jäänud ka tegevusi vähemaks, mistõttu kõiki eesmärke ei saa täita või ei suudeta täita soovitud ulatuses ning sellega seondult on



ka komisjoni roll muutunud. L3: „Varasemalt oli komisjonil roll ka projektide raha jagamine. Täna eesmärk on nõuandvaks rolliks ja seadusandlikult läbi vaadata dokumente. Ennetada neid vigu, mis võivad sisse tekkida teadmatusel. Komisjoni roll on olla eestkõneleja, õiguste ja huvide kaitsja. Samuti ministeeriumi ja eakate vahel puhvriks selleks, et kuhu pöörduda”.

Samas on ka kriitilisemaid seisukohti. Kui EPK kunagist eesmärki teatakse, siis osad intervjuueeritud on kriitilised just praeguse eesmärgi ja selle olemasolu suhtes. Nagu lisab A1: „Ma võin öelda, mis tema eesmärk algusest oli. Ma ei tea, kas ta täna väga täpselt seda ka täidab. Tegelikult tal ongi ka nagu selline testiv roll, kui me mingeid poliitikamuudatusi majas teeme, või mingit protsessi käivitame, siis me arutame ta eakate poliitika komisjoniga läbi”. Erinevad osalejad tajuvadki EPK rolli erinevalt. Tuuakse välja nii koostööpartneriks olemist, ekspertideks olemist, nõuandvaks organiks olemist kui ka kaasotsustajaks olemist.

EPK liikmete arvamused poliitika kujundamises kaasaraäkimise kohta on valdavalt sarnased. Nenditakse, et EPK otseselt poliitika tegemise ei sekku. Pigem on poliitika kujundamises kaasa räägitud ning võimalikke kitsaskohti läbi arutatud. L 1: „Me peame ise aktiivsed olema, siis saab (mõju avaldada ministeeriumi tegevusele ja poliitikale)”. L3 täiendab: „Pigem oleme test-ekspergrupp, kust tuleb hinnang ja seega vahel kulub meil aega, kuna peame koguma andmeid ka mujalt.” Mitu intervjuueeritud jagavad arvamust, et kaasaraäkimine ning komisjoni hääle kõlamine, tegevus, sõltub palju komisjoni esimehest ning ka Sotsiaalministeeriumi vastutavast ametnikust.

## 2. Liikmed ja osalemine

Eakate poliitika komisjoni liikmeskond on moodustatud eesmärgil, et koosseis oleks võimalikult laiapõhjaline- esindatud oleksid nii suured esindusorganisatsioonid (näiteks Eesti Pensionäride Ühenduste Liit), teisalt oleksid kitsamate huvide kaitsjad (nt: MTÜ Puruvanakesed, kes esindab eakamaid eakaid) kolmandaks on järgitud, et oleks kaasatud erinevad eksperdid ning esindatuse põhimõttel on kaasatud ka riigi esindajad, seda nii KOV tasandil (kui teenuste pakkujad) kui ka Riigikogu esindajad. A2: „Et ühelt poolt poliitika kujundamiseks saada võimalikult erinevat teadmist, vaid ka teiselt poolt et poliitikat jõuaksid teistpidi võimalikult laia sihtgrupini, mitte ainult eakateni vaid ka poliitikute ja teadlasteni ja teenuste osutajateni”.

Arvestades seda, et enamik EPK liikmetest on olnud komisjoni liikmed selle algusest saadik, on omavaheline suhtlus tihe ning ka koosolekute väline. Erinevate kokkupuutepunktidenäi toodi välja nii informatsiooni vahetamist, jagamist, ühiste teemade tõstatamist kui ka üksteise korraldatavatel üritustel osalemist. Osaliselt hinnati tihedat suhtlust ning üksteise kauaaegset tundmist positiivseks, kuid samas nähti ka ohuna just tegevuse klubiliseks muutumist ning mitte-formaalset suhtlust komisjoni istungitel ohuna keeruliste teemade tõstatamisele.

Komisjoni koosseis on aastatega väga vähe muutunud - kuna tegemist on eakate poliitika komisjoniga, on vahetunud üksikud liikmed seoses vanusega (kõrge iga, terviseprobleemid). Sagedasti on vahetunud Riigikogu liikmed, kelle tegevusega ollakse kõige enam rahulolematud. Enamik komisjoni liikmed töid välja puudusena, et Riigikogu liikmed peaksid tihedamalt kohal käima ning rohkem teemadele tähelepanu pöörama. L1: „Parlamendiliikmed ei tee eriti midagi, sest käivad väga harva kohal”.

Üks liikmetest pakkus välja mõtte, et komisjonis võiksid olla esindatud rohkemate erakondade esindajad. Lisaks juhiti nii ametnike kui liikmete poolt tähelepanu, et tundub nagu tegevus või liikmed hakkaksid ära väsima. Ära märgiti vähesemat (osalemise) aktiivsust, teemade tõstatamiste vähesust kui ka kohatist liikmete vähest aktiivsuse (initsiatiivi).

### 3. Rahulolu tegevuse tulemustega

Kõik intervjueeritud olid rahul sellega, mis on tehtud. Rahul ollakse sellega, et on tõstatatud mitmeid teemasid eakate poliitika valdkonnas, millega enne komisjoni ei tegeletud (Eestis) ning mitmed neist on EPK eestvedamisel ära tehtud. L1: „*Meie komisjon ei püstitanud eriti pensionide eest võitlemist, oli rohkem pensionäride eneseabi ja vabatahtlikkuse tegevuse arendamine, pensionäride aktiivsuse arendamine ja ma arvan küll, et oleme eesmärke täitnud*”.

Nenditi, et ise saaks olla tunduvalt aktiivsemad ning sellisel juhul ka rohkem ära teha. Kordaminekutena toodi välja oluliste teemade tõstatamist ning teatud teemade käsitlemisele aluse panemist. Olulisemateks teemade ja tegevuste näidetena toodi välja omastehooldust, päevakeskuste temaatikat, niisamuti ka iga-aastast Sotsiaalministri vastuvõttu (aktiivsetele eakatele ja/või eakatega tegelejatele).

Rahulolu Sotsiaalministeeriumi tegevusega EPK seonduvalt ning sellest lähtuvalt koostööd, hindasid osalejad küllaltki heaks ning tulemuslikuks. Osalejaid kiitsid ka Sotsiaalministeeriumit esindavad ametnikud, just komisjoni tulemuslikku tööd ürituste korraldamisel. Samas nenditi liikmete poolt, et peamine rõhk on ürituste korraldamisel, kuigi algusaastatel tegeleti ka erinevate eelnõude-poliitikapaberitega, siis viimastel aastatel töödokumendid ei jõua komisjoni. Positiivseks aspektiks on see, et Sotsiaalministeerium adub EPK nõrga kohana just seadusloomesse panustamist. A2: „*Kuna komisjon ei ole võtnud väga selgeid seisukohti või arvamusi avaldanud ega need organisatsioonid ei ole ise avaldanud arvamusi väga tugevalt ja neid esitanud eelnõu väljatöötajale, siis ei saa ka tihti rääkida sellest, et kas nende esitatud arvamustega on arvestatud või mitte ja kuidas see asi on läinud.*”

Kuigi liikmed kiitsid praegust esimeest ning koordineerivat ametnikku hea töö eest, siis lisati, et aeg-ajalt jääb puudu ka suhtlusest ning komisjoni koosolekutele eelnevalt ja järgselt piisavast informatsioonist. L2: „*Informatsiooni võiks olla rohkem*”. Tundub, et omavahelist suhtlust annaks EKP puhul tõesti parandada. Üks liige tõi murekohana välja selle, et Sotsiaalministeerium ei kaasa erinevate poliitikapaberite, poliitikate või eelnõude koostamisse komisjoni piisavalt. Samas tunnistas A2, et puudu jääb komisjoni liikmete aktiivsusest. A2: „*Et ise näidata üles huvi erinevate teemade puhul. Et kui on menetlemises mõni seadusandlik akt, mis puudutab seda sihtgruppi. Praegusel hetkel näeb see töö välja, et mina ütlen, et selline akt on olemas, palun siis spetsialistidel või ekspertidel sisu kommenteerida ja ootan ka organisatsioonidelt kommentaare või arvamusi. Aga tegelikult ma ootaks komisjoni liikmetelt aktiivsust, et arvamuse avaldamisena menetluses olevate aktide osas, et kas me oleme sellega rahul, et kas me ei ole sellega rahul, et kas peaks pöörduma väljatöötava institutsiooni või ministeeriumi poole, et anda täiendavaid selgitusi või paluda täpsustusi*”.

Mitmed intervjueeritud olid äraootaval seisukohal tuleviku osas. Üheltpoolt nähakse selget vajadust sellise komisjoni järele, sest seda peetakse oluliseks informatsiooni ja teabe vahetuse kohaks, ministeerium näeb komisjoni kui suuniste-nõuannete ja ministrile nõuandva komisjonina, kuid tuntakse vajadust ka teatud muudatuste järele. Nenditakse, et reaalne võimalus poliitikat kujundada on siiski nõrk, sest hetkel on tegemist sisu tasandiga, kuid tulevikus võiks olla rohkem poliitiline tasand. Samas peavad nii komisjoni liikmed kui Sotsiaalministeeriumi esindajad EPK kui nõuandvat kogu oluliseks kaasamise meetodiks.

## **1. Eesmärk**

Nõukogu loomise vajadust tajus esmalt teadlaskond 90ndate algul, mil oli näha, et ühiskonna formatsioon on muutumas – tööstusajastust infoajastusse – ning see toob kaasa suuri muudatusi ühiskonnas, millega riigil on vaja oma tegevusi planeerides arvestada. Informaatikanõukogu loodi 1996. aastal (võimalik, et realselt tegutses ka varem) algselt Riigikantselei juurde. Nõukogu üks esimesi tegevusi oli koostada poliitikadokument Eesti infopoliitika põhialused (1998). 2000. aastal (või 2001) toodi nõukogu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (toona Teede- ja Sideministeerium) alla. Selle muudatuse põhjuseks võib pidada vajadust, et oleks üks vastutav minister ja nõukogul seega otsene esindaja ja väljund valitsuse töös.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse korraldusele, millega Informaatikanõukogu moodustati on nõukogu põhilised eesmärgid ja ülesanded:

- Eesti Vabariigi informatiseerimise üldaluste ja strateegia koostamise alaste ettepanekute väljatöötamine;
- informaatika ja infotehnoloogia valdkonda reguleerivate õigusaktide eelnõude läbivaatamine ja nende kohta arvamuste andmine;
- Vabariigi Valitsuse nõustamine informaatika arenduskavade elluviimise küsimustes, arvestades Euroopa Liiduga integreerumise vajadust;
- riigi infosüsteemide arengukavade läbivaatamine.

Eesmärgid on püsinud läbi aastate üldjoontes samad.

## **2. Tegevus**

Nõukogu tegevus on olnud läbi aastate järjepidev ent koosolekud ei ole toimunud kindla regulaarsusega vaid vastavalt vajadusele. Kooskäimise sagedus sõltub nii päevakorral olevatest teemadest kui ka aja jooksul erinevate ministrite soovidest. Koosolekut nõ. linnukese pärast kokku ei kutsuta, peavad olema olulised teemad päevakorral.

Nõukogu on eelkõige koostööorgan, kus eri osapooled saavad koos käia. Nõukogul ei ole otset võimu ega rolli. Ei võta vastu kohustuslikke otsuseid, ei jaga raha. Tegevus toimub üldisel poliitikakujundamise tasandil, on infovahetuskanal. Mingil määral on informaatikanõukogu nõ. reaalsuskontrolli võimalus, et poliitika kurss võssa ei läheks. Praktilise poole pealt on ta ka pingete maandaja – kui otsuse tegemise käigus asjad läbi arutatakse, siis on vähem eriarvamusi ja vastuolekut. Olulisel kohal on vahetu ideevahetus erinevate osapoolte vahel.

Teemade ringis on nii üldisi ja väga põhimõttelisi arutelusid kui ka konkreetseid küsimusi.

1) Nõukogu laual on üldised valdkonna poliitikadokumendid nt. infoühiskonna arengukava, selle rakendusplaan. Teatud määral osalevad liikmed tuleviku prognoosimises kaasarääkimisel. Arutelu all on ka nt. struktuurifondide rakendamine, kuidas suunata IKT-le investeringuid nii, et need ühiskonnale kasulikud oleksid ja elukvaliteeti parandaksid.

2) Praktilistest vajadustest lähtuvalt on arutelu all päevakorral olevad mureküsimused – on esile kerkinud mõni probleem või kui mõni seadusemuudatus mõjutab infoühiskonna teemat (näide

üksikküsimusest: nõukogu avaldas arvamust, et matemaatika eksam peaks olema kohustuslik). Aegajalt küsib minister liikmetelt nõu.

3) Informatiivsed teemad – ministeerium annab infot, millised on valdkonna arengud ELis, programmid, uued poliitikad, konverentsid.

INK teeb rahvusvahelist koostööd lähimate naabritega, nt. Soome vastava nõukoguga on korraldatud ühisistungeid, eesmärgiga teha ühiseid arendusi IKT vallas.

Infovahetus toimub info listi kaudu, ei ole liiga aktiivne ja koormav. Aegajalt vahetatakse selle kaudu koosolekutevälisel ajal informatsiooni. Informaatiikanõukogu töö tulemustest, olulisematest seisukohtadest teavitatakse avalikkust peamiselt pressiteadete ja meedias ilmuvate artiklite vahendusel.

### **3. Liikmed ja osalemine**

Informaatiikanõukogu liikmeskond on koostatud üldisel põhimõttel, et kaasata erinevaid osapooli (äri, ülikoolid), aga ka eksperte. Nõukogul on 24 liiget: 3 ministrit (majandus- ja kommunikatsiooniminister (esimees), haridus- ja teadusminister, regionaalminister), 1 Riigikogu liige, 5 ametnikku, 10 valdkonna ettevõtte esindajat, 3 kõrgkoolide esindajat, E-riigi Akadeemia Sihtasutuse esindaja).

Liikmeskond on aastate jooksul mõnevõrra muutunud, liikmed vahetunud, liikmeskond kasvanud. Ministri vahetus toob enamasti kaasa liikmeskonnas muutusi, kuid need ei ole intervjueeritute arvates olnud poliitiliselt motiveeritud. Lahkunud liikmed on omal soovil eemale jäänud (nt. Peeter Marvet, mõned sotsiaalteadlased).

Liikmed on väga hõivatud inimesed, aga püüavad osaleda. Päevakord ja teemapüstitused tehakse selliselt, et oleks võimalik kohapeal arvamust avaldada, kommenteerida. Oluline on, et koosolekuid ilma ministri osaluseta ei planeerita (erinevalt paljudest muudest kohtumistest viibivad ministrid kohal kogu aja, ei lahku peale tervitust). Seda pidasid intervjueeritud nõukogu olulisuse näitajaks. Pigem toimuvad kohtumised harvem, aga siis püütakse kasutada inimeste aega maksimaalselt.

Võimekamad osalejad on need, kes esindavad mingit organisatsiooni (nt. ITL), neilt on võimalik saada konkreetset sisendit ja tuge. Samas rektoritel on raske väga sisukalt kaasa töötada.

Intervjueeritud partnerid on oma organisatsiooni jaoks üldjoontes määratlenud nõukogus osalemise eesmärgid, mõni isegi kirjalikult. Üldiselt on nõukogu töös osalemise eesmärgid seotud organisatsiooni eesmärkidele kaasaaitamisega.


### **4. Rahulolu tegevuse tulemustega**

Partnerite arvates võib tulemusi hinnata heaks. Samas avaldati soovi, et nõukogu tegevus oleks aktiivsem, kuid seda pärsib peamiselt ministeeriumi suutlikkus. Nõukogu tööd korraldab üks ametnik, kellele on see üks töökohustus paljude seas.

Leitakse, et informaatiikanõukogu töös osalemine on aidanud kaasa ministeeriumi ja partnerite koostööle, samas ei ole see ainuke suhtluskanal. Informaatiikanõukogu on abiks poliitikakujundamisel. Ta koondab tiptasemel otsustajate ning seetõttu hea (kvaliteetse) arvamuse

kujundamise koht. Nõukogu koosseisu võib pidada mõneti elitaarseks, samas võimaldab see läbikaalutud ja põhjendatud seisukohtade kujundamist. Võimaldab hõlpsamalt tunnetada arvamusi liidrite arvamust. Nõukogu seisukohad on kaalukad, kuigi otsest haldusvõimu INK-l ei ole. Ametnikud tunnetavad nõukogu kasu seeläbi, et informaatikanõukogu seisukoht omab kaalu isegi kui formaalset poliitikadokumenti või seadust mingis küsimuses ei ole. Informaatikanõukogu seisukohtadele viidatakse, kui on vaja probleeme lahendada.

Partnerid väljendasid arvamust, et tulemustega ei saa kunagi olla täielikult rahul, alati tuleb paremuse poole püüelda. Kindlasti sõltub rahulolu ka ministrist, kuna tema tahtest sõltub nõukogu kaasamine ja mõju. Võrreldes teiste meetoditega, nt. korraldades temaatilisi konverentse ja seminare, saa sama tulemust, leidsid intervjuueeritud.



## Kalandusnõukogu (Põllumajandusministeerium) juhtumikirjeldus

### 1. Eesmärk

Eesti on küllaltki ainulaadne kalanduse valdkonna ametkondliku ülesehituse poolest. Alates 2000. a. on haldus ja juhtimine jagatud Keskkonnaministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi vahel. Põllumajandusministeerium tegeleb kalatöötluste ja vesiviljeluse valdkonnaga. Alates 2005. a. kutselise kalapüügi seotud alade haldamisega. **Kalandussektori juhtimise sidususe** tagamisel tegutseb mitu kogu, milles mõlemad ministeeriumid on esindatud<sup>4</sup>: Kalandusnõukogu, Kutselise kalapüügi korraldamise ja arendamise komisjon, Euroopa Kalandusfondi 2007-2013 rakenduskava seirekomisjon. Käesoleva analüüsi keskmes on Kalandusnõukogu, kuna see on neist kolmest ainuke alaline ministrit nõustav kogu, milles just siht- ja huvirühmadele on antud roll mõjutada valdkonna strateegilisi otsuseid.

**Nõuandva kogu peamised eesmärgid.** Kalandusnõukogu on nõuandva õigusega alalise nõukoguna loodud 2005.a „Kalandusturu korralduse seaduse” §66 alusel antavate riiklike toetuste liikide ja suuruse määramiseks, toetuste andmise ja kasutamise analüüsimiseks ja neis küsimustes ettepanekute tegemiseks.<sup>5</sup> Samuti aga tootmise ja töötlemise valdkonna teemade arutamiseks. Nõukogu esimees on põllumajandusminister ja aseesimees Põllumajandusministeeriumi maaelu- ja kalanduspoliitika asekancler. Nõukogu tööd koordineerib ja teenindab Kalamajandusosakond.

Põllumajandusministeeriumis kalamajanduse valdkonnas tegutseb ka Kutselise kalapüügi korraldamise ja arendamise komisjon. See on ministri nõuandev kogu kalanduse korraldusega seotud küsimustes, milles on esindatud vaid riigi- ja teadusasutused (Põllumajandusministeerium, Veterinaar- ja Toiduamet, Eesti Maaülikool, Eesti Mereakadeemia, Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituut, Keskkonnainspeksioon, Keskkonnaministeerium, Suuremõisa Tehnikum). Antud analüüsi raames osales Praxis vaatlejana nii Kutselise kalapüügi korraldamise ja arendamise komisjoni koosolekul kui Kalandusnõukogu koosolekul, kui päevakorras oli Euroopa kalandusfondi 2007-2013 rakenduskava kolmanda prioriteetse suuna e ühishuvi meetmete toetuste kasutamise kava täpsustamine. Selle alusel võib arvata, et riigi- ja teadusasutustest koosnev komisjon aitas Põllumajandusministeeriumil teema läbi mõelda ja asutustel omavahel seisukohtadeni ja selgusele jõudmiseks vaielda. Seejärel oli võimalik Kalandusnõukogus huvirühmade ette minna konkreetsema nägemusega.

Aastatel 2007-2013 kaasrahastab Euroopa Liit kalandustoetusi Euroopa Kalandusfondist (EKF). EKF-i vahendite kasutamiseks koostas Põllumajandusministeerium Eesti kalanduse strateegia 2007-2013 ning Euroopa Kalandusfondi 2007-2013 rakenduskava, mis said valitsuse heakskiidu 1. märtsil 2007. Alates 2007.a lõpust tegutseb ka Euroopa Kalandusfondi 2007-2013 rakenduskava seirekomisjon. Seirekomisjon on asutatud põllumajandusministri määrusega ametiasutuste ja fondide vahelise koostöö põhimõttel. Komisjon koosneb asjassepuutuvate ministeeriumide ja teise riigiasutuste, valitsusväliste organisatsioonide esindajatest, teadlastest jne. Seirekomisjoni eesmärgiks on EKF 2007-2013 rakenduskava elluviimise monitoorimine, sh projektide üldiste valikukriteeriumite kinnitamine ja saavutatud tulemuste eesmärkidele vastavusele hinnangu andmine, Euroopa Komisjoni esindajad osalevad komisjoni vaatlejatena. Seirekomisjon kohtub tavaliselt kaks korda, kuid mitte vähem kui kord aastas. Rakenduskava seirekomisjoni eesistuja on samuti Põllumajandusministeeriumist.

### Liikmete ootused nõuandvale kogule.

<sup>4</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/14/0/46098775.pdf>

<sup>5</sup> Põllumajandusministri käskkiri nr 41 10. veebruarist 2005 kalandusnõukogu moodustamiseks

**1) Info saamine ja vahetamine.** Ministeerium annab informatsiooni, mis tegelikult toimub, mis plaanid riigis on. Selle värsket info saavad siis esindajad viia oma organisatsiooni liikmeteni. Liikmetega intervjuudest leidis kinnitust, et alalises nõuandvas kogus osalemise eeliseks on informatsiooni kiiremini kätte saamine. Ühelt poolt on värskel teabel ettevõtluses kõrge hind, teiselt poolt on ka organisatsioonidele huvitav ning arendav saada tagasisidet oma arvamustele ja ettepanekutele teistelt samas valdkonnas tegutsevatelt organisatsioonidelt ja ekspertidelt. Seega info saamisel võib näha omakorda kolme funktsiooni:

- a. Värske info kalanduspoliitilistest protsessidest ja prognoosidest on oluline sisend ettevõtluse planeerimises;
- b. arvamuste ja lähenemiste testimine ning tagasiside saamise kaudu enda positsioneerimine sektoris;
- c. teadus- ja arendusasutuste värskele uuringutulemustele kiirema ligipääsu kaudu valdkonna arengutest täiendav õppimine.

Teadus- ja arendusasutusi tundub ministeeriumi hinnangul samuti huvitavat infovahetuse keskmes olemine. Samuti aeg-ajalt oma uuringutulemuste ja teadmiste jagamine.

**2) Oma arvamuse avaldamine, et seda arvestataks.** Intervjueeritud liitude esindajad näevad nõuandvat kogu läbirääkimiste vormina. Ja selle põhiülesandena normaalse majanduskeskkonna välja töötamiseks kõigi osapooltega konsulteerimist, kuna sektoris tegutsejatel on reaalse vajaduste kohta ministeeriumist rohkem informatsiooni. Ministeerium mõistab seda pigem kui oma huvidest tulenevalt poliitikate ja otsuste mõjutamist. Näiteks alati tundub olevat liitudel arvamus seal, kus otsused mõjutavad sektori rahastamist, kuid muudel teemadel – näiteks püügipiirangud – on arvamus nõrgem. Nõuandva kogu liikmetega ka väljaspool nõukogu tööd tihedalt suheldes tunnetavad ametnikud liitude lobitööd ehk ootust, et ettepanekud üsna muutmata kujul töösse võetakse. Kõigi intervjueeritute arvamus arvesse võttes tuleb aga märkida, et teineteise arvamustest ja ootustest ollakse teadlikud ja nõuandva kogu aruteludes väga suuri vaidlusi pole olnud. Võib-olla, et need vaidlused on toimunud kas muudel kohtumistel või on aastatega rollide mõningane vastandlikkus omaks võetud.

#### **Kalandusnõukogu roll poliitika kujundamise protsessis.**

Nõukogu töö väljund enamasti ei ole õigusaktid kui poliitikate reguleerimise ja elluviimise vahendid ja seega on tema roll õigusloomes suhteliselt väike. Kalandusnõukogus vastu võetud otsused on strateegilisemat laadi ja omavad pikemat mõju – nii annab NK sisendit otseselt Kalamajandusosakonna töösse. Kalamajandusosakonna juhataja sõnul aitab Kalandusnõukogu ministeeriumil eelkõige kaardistada kalanduse arengutakistusi ja toetuste fookuse vajadusi.

2009.aastal Kalandusnõukogu koosolekutel toimunud aruteludest ja varasemate koosolekute protokollide analüüsimisel ilmnes, et kalandussektori esindajate huvi valdkonna visioonide, eesmärkide ja poliitikate arutamise vastu on väga vähene. Näiteks oli arutlusel Euroopa Kalandusfondi rakendusplaani ühismeetme visioonipaber, milles seati meetmele eesmärgid ja oodatavad mõjud. Sellesse dokumenti esitasid aga oma ettepanekud Keskkonnaministeerium ja teadlased, kuid ühendustelt ettepanekuid ei tulnud. Näiteks Kalaliidu esindaja selgitas koosolekul<sup>6</sup>: visioonipaberisse me ettepanekuid ei teinud, kuna ta on üldine ja pidevalt täienev. „Tahame kaasa rääkida konkreetsetel teemadel: meetme elluviimise kava ja rahastatavate projektide nimekirjad. Siin tahab sektor olla aktiivne.“

---

<sup>6</sup> 22.aprill 2009

Mais<sup>7</sup> 2009 esitleti Kalandusnõukogule EL kalanduspoliitika rohelist raamatut ja seisukohtade kujundamise tähtaegu ning ministeeriumi esindajad kutsusid ühendusi otse oma ettepanekuid esitama. Nõukogu liikmetel tol korral rohelse raamatu osas täiendavaid küsimusi ei olnud. Samuti ei lepitud koosolekul kokku, kas ja kuidas sektori esindajad rohelse raamatuga tutvuvad ning koos oma seisukohad kujundavad. 2010.a kevadel läbi viidud intervjuudes ilmnes, et EL kalanduspoliitika rohelse raamatu teema oli nõukogus vaid ühel korral veel läbi käinud, kuid arutelusid ei toimunud – ei ministeeriumi eestvedamisel ega liikmetel omavahel.

On keeruline öelda, kummal osapoolel on rohkem õigus ning kui palju siiski Kalandusnõukogus sektori organisatsioonide ja ekspertide poolt esitatud arvamusi ministeerium arvestab. Vaadates aga nõuandva kogu protokolle, siis peamiselt on otsused sõnastatud järgmiselt: võtta esitatu teadmiseks ja juhendumiseks. Seega küsimused ja arutelud küll protokollitakse, kuid nende mõju poliitikakujundamisele toimib mustas kastis. Kokkuvõtvalt võib pidada NK mõju kalanduspoliitikale kas väga kaudseks või mõõdukaks.

### **Mis teemasid arutatakse.**

Kalandusnõukogu koosoleku päevakorra koostab ministeerium ja kuna nõukogu kutsutakse üldjuhul kokku siis, kui on kogunenud kaalukas hulk teemasid, siis on päevkorras alati mitmeid sisukat arutelu vajavaid teemasid. Samas kinnitasid nii ametnikud kui nõukogu liikmed, et ka liikmetel on võimalus omalt poolt teemasid püstitada. Näiteks kui ühe koosoleku lõpus lisaküsimusest kasvab sisulisem arutelu, siis on otsustatud sel teemal täiendavalt infot koguda ja järgmisel koosolekul eraldi teemana käsitleda.

Analüüsid Kalandusnõukogu protokolle alates 2005.aasta keskpaigast hakkavad peamise teemana silma arutelud Kalandusstrateegia 2007-2013 ümber. Näiteks 2005. ja 2006.aastal arutati EL Kalandusfondi riiklikku arengukava ja selle tegevusplaani. Nõukogus anti ülevaade strateegia ja tegevuskava koostamise ettevalmistustest ja lähteinformatsioonist erinevates valdkondades (kalapüük, vesiviljelus, kala töötlemine). Protokollidest ilmneb, et lisaks Kalandusnõukogule arutati neid dokumente liitude ja ministeeriumi kahepoolsetel kohtumistel. 2008.a protokollidest on näha, et alguses oli rollikattuvusi Kalandusnõukogul ja Kalandusstrateegia rakenduskava seirekomisjoni rollides, millele ka Kalandusnõukogus lahendusi otsiti ja rollidele raame seati. Kalandusnõukogus on arutatud erinevate kalandusstrateegia meetmete eesmärkide ja fookuse üle, samuti seatud meetmete toetusmehhanismidele kvalifitseerimise- ja valikukriteeriume. Kõige rohkem on viimastel aastatel tähelepanu saanud EKF ühishuvi meetmed: selle visioonieesmärgid ehk mida soovitakse saavutada, toetuste jagamise kava, konkreetsete projektiideede valimine, ülevaated algatatud tegevustest ja esialgsetest tulemustest.

Kolm aastat peale loomist (2008.aastal) oli teemaks **Kalandusnõukogu liikmeskonna ja teemade laiendamise**. Tegeleti liikmete valimise ja määramise põhimõtete selgitamisega. Eesmärgiks seati haarata nõuandvasse kogusse kogu kalandusvaldkond ning et kõik tootmise- ja püügisektorid oleksid esindatud.

Nõuandva kogu koosolekutel tutvustatakse sageli töös olevate uuringute plaani või värskest valminud kalandusalaseid **uuringutulemusi**.

Kui on kalavarudega seotud teemasid, siis neid käsitletakse samuti Põllumajandusministeeriumi Kalandusnõukogus. **Kalavarude temaatika** kuulub Keskkonnaministeeriumi haldusalasse, kuid neil ei ole selles valdkonnas sarnast nõuandvat kogu ja hea meelega arutavad teemad läbi Kalandusnõukogus, kui selleks on vajadust ja osapoolte huvi.

---

<sup>7</sup> 27.mai 2009



Teemaks on olnud ka rahvusvahelised poliitikad. Ministeerium on jooksvalt andnud infot kalandusvaldkonna läbirääkimistest WTOga. Lisaks läks kalamajandusosakonna juhataja sõnul aastatel 2009-2010 palju auru selle ümber, et oli käimas **euroopa uue kalanduspoliitika** arutelu: „Kuna on poliitikas selline hetk, kus Euroopa poole pealt on vaja palju tegeleda ja riigi seisukohti esindada, siis me seda kasutame ja seetõttu on ta ka natuke aktiivsema tegutsemisega aeg“. Samas liikmete intervjuudest ei tulnud esile, et EL kalanduspoliitika arengusuunad oleksid aruteludes olulisele kohale tõusnud. Pigem oli tagasiside, et teema käis nõukogust läbi liiga põgusalt ning oleks soovinud rohkem teavet nende seisukohtade osas, mida Eesti riigi (ministeeriumid ja ametiasutused) poolt rohelisse raamatusse esitati.

## 2. Tegevus

**Tegevuse järjepidevus ja kooskämise sagedus.** Kalandusnõukogu käib koos minimaalselt kaks korda aastas, tavaliseks on kujunenud 3-4 korda. Koosoleku kutsub kokku põllumajandusministeerium, sektori poolt pole tulnud ettepanekut nõukogu kokku kutsuda. Nõupidamine toimub siis, kui on kogunenud piisavalt aruteluteemasid. Kuna inimesed on väga hõivatud ja liikmeid on üle Eesti, siis on nõukogu kokku kutsumine alati hästi läbimõeldud ja kaalutud, kas on piisavat põhjust ja materjali kohtumiseks. Samas iga kokkusaamise järel lepitakse kokku vähemalt kuu, millal järgmine nõupidamine toimuda võiks.

Kalandusnõukogu tegevuse puhul hakkab silma see, et nõukogu tööga on ühel või teisel moel seotud väga paljud ametnikud Põllumajandusministeeriumist. Peamiselt Kalamajandusosakonnast, mis nõu teenindab NK ja koordineerib selle tööd. Nõuandvas kogus tutvustavad erinevaid teemasid või teevad arutelusid sissejuhatavaid ettekanded ka muud ametnikud kui osakonna juht või valdkonna asekanstler. Siit võib tuleneda ka Kalandusnõukogu ja ministeeriumi ametnike igapäevatöö tugevam seos – nõukogusse viiakse küsimusi ja teemasid, mis ministeeriumi ametnike laudadelt realselt läbi käivad ja arendamist vajavad. Kalandussektori osapooled saavad omakorda üsna ülevaatliku pildi sellest, millised teemad on päevakorral ja millist tööd ministeeriumis tehakse.

Kalandusnõukogu koosolekuid alati protokollitakse, nii päevakord, ettekannete paarialuselised kokkuvõtted, ettekandjatele esitatud küsimused ja järgnev arutelu käik, kui vastu võetud otsused. Protokoll saadetakse paari nädala sees nõuandva kogu liikmetele ning avalikustatakse Põllumajandusministeeriumi veebileheküljel. Kuna liikmetega läbiviidud intervjuudes sai protokollide avalikustamine pigem positiivset tagasisidet, siis tasub siinkohal pöörata tähelepanu asjaolule, et mingil põhjusel kõiki protokolle veebilehel siiski üleval ei ole ning ministeeriumil on siin arenguruumi.

## 3. Liikmed ja osalemine

Kalandusnõukogu on nõuandev kogu, milles on esindatud paljud huvirühmad. Kalandusnõukogu koosseisu kuuluvad esindajad järgmistest organisatsioonidest/asutustest: Põllumajandusministeerium, Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet, Veterinaar- ja Toiduamet, Rahandusministeerium, Keskkonnaministeerium, Keskkonnainspeksioon, Eesti Maaülikool, Eesti Mereakadeemia, Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituut, Eesti Kalakasvatajate Liit, Eesti Kalaliit, Peipsi Alamvesikonna Kalurite Liit, Eesti Kaugpüügiühistu, Eesti Kalurite Liit, Eesti Roheline Liikumine, MTÜ Eesti Kalapüüdjate Ühing, Eesti Kalaspordi Liit ja Pärnumaa Kalurite Ühing<sup>8</sup>.

Liikmeid on täna ametlikult lisaks nõukogu esimehele ja aseesimehele 13, kuid nõupidamistel käib kohal ja seotud osapooli on tunduvalt rohkem. 2005.a. alustades oli lisaks nõukogu esimehele ja

---

<sup>8</sup> Viimase ametliku ministri määruse järgi, 2009.a seisuga.

aseesimehele 9 liiget, neist 6 Põllumajandusministeeriumi ametitest ja Keskkonnaministeeriumist, vaid 3 valitsusvälist organisatsiooni: Eesti Kalaliit, Eesti Kalakasvatavate Liit ja Eesti Kalurite Liit. Kolm aastat hiljem muudeti koosseisu ametnikult ministri määrusega. 2008.aastast on ametlikult liikmed ka MTÜ Eesti Kalapüüdjate ühing, Eesti Kaugpüüdjate Liit, Eesti Kalaspordi Liit, Peipsi Alamvesikonna Kalurite Liit, Eesti Roheline Liikumine. Ametlikult lisandusid ka 3 teadus- ja arendusasutust: Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituut, Eesti Mereakadeemia kalanduse ja keemia õppetool, Eesti Maaülikooli Põllumajanduse- ja Keskkonnainstituudi Limnoloogiakeskus. Seega viimastel aastatel on Kalandusnõukogus ülekaalus valdkonna organisatsioonid ja teadurid, vähemuses ministeerium koos tema allasutustega, ametitega.

Kalandusnõukogusse kuuluvad erinevaid kalandussektoreid esindavad liidud (isikuliselt nende juhid), Keskkonnaministeeriumi kalavarude osakond, kalandusega seotud avalik-õiguslikud teadus- ja arendusasutused. Mis puudutab valitsusväliseid organisatsioone, siis peamiseks liikmeks saamise **põhimõtteks on esinduslikkus**. Tegemist on peamiselt väga vanade ühendustega 10-15-20-aastased. Viimastel aastatel toimus muutusi, et sektor korrastus ja organiseerus paremini. Loodi Rannakalurite Liit, mis seejärel kutsuti ka Kalandusnõukogu liikmeks. On ka tulnud väljastpoolt ettepanekuid, keda tuleks Kalandusnõukogu liikmeks võtta, kuid siin on ministeerium arvestanud ka **regionaalset katvust**. Üksikud ühendused, mis tegutsevad ka vaid ühes piirkonnas, mitte ei ühenda suuri alasid, liikmeks pigem ei saa.

**Põllumajandusministeerium annab selgelt mõista ootusest valdkonnas tegutsevate organisatsioonide isekorrastumisele.** On püütud hoida olukorda, et iga alasektorit esindab nõukogus 1 organisatsioon. Kuna nende organisatsioonide sisulise esinduslikkusega on olnud probleeme, siis Põllumajandusministeerium püüab ka ise jälgida valdkonna valitsusväliste organisatsioonide tegevust ja arenguid, uute teket ja olemasolevate koopereerumisi. **Mida korrastatum on valdkonnas tegutsev kolmas sektor, seda selgem on ministeeriumil arusaam keda ja miks/millise ootusega kaasata Kalandusnõukogusse.**

Kalandusnõukogu kogemusest võib välja tuua ühe lahendamist vajava probleemina seda, et kuidas välja selgitada organisatsioonisisese demokraatia toimimist ja kas juhid suhtlevad ka oma liikmetega. Või on organisatsiooni seisukohana esitatav üksikute tegijate arvamuste summa ning ülejäänud liikmed on vaid nimekirjas, pole arutelust teadlikudki või ei soovi igas asjas kaasa rääkida. Mõeldes esindusorganisatsioonidele, siis Põllumajandusministeeriumi ootus on, et neist oleksid sisukad partnerid kalanduses erinevate teemade ideoloogilisel ja laiemal arutelul, et teha kalanduspoliitika arendamiseks strateegilisi valikuid. Kalandusnõukogu tööle tagasi vaadates arvas Kalamajanduse osakonna juhataja, et aktiivsem diskussioon tekib seal, kus on ühe või teise osapoole otsesemad huvid mängus. Kui on teemaks Euroopa Liidu kalamajanduspoliitika uute suundade seadmine või muud ideoloogilisemad küsimused, siis on keerulisem nõukogu liikmeid arutlema saada.

Siin võib aga tegemist olla ka asjaoluga, et Kalandusnõukogus on suuresti tegemist ettevõtjate esindusorganisatsioonidega. Ettevõtlusorganisatsioonid või ärihuvidega liikmete katusorganisatsioonid reeglina ei tegutsegi mitte niivõrd avalikes huvides, kuivõrd esindavad ja kaitsevad oma liikmete huve ning soovivad mõjutada majanduskeskkonda ja turul toimuvat. Kui 2009.aastal küsitleti ametnikke ja liitude juhte-liikmeid seoses Eesti ettevõtlusorganisatsioonide haldussuutlikkuse analüüsiga<sup>9</sup>, siis selgus, et riigiasutused ootavad liitudelt laiapõhjalisemat liikmete esindamist, samas liidud ja haruliidud ootavad suuremat kaasamist ning ettepanekute arvestamist. Analüüsis leiti, et ettepanekutega mitteamestamine võib osaliselt tuleneda sellest, et need ei ole

---

<sup>9</sup> OÜ CyclePlan, Hill Knowlton, PRAXIS (2009). Ettevõtlusorganisatsioonide haldussuutlikkuse analüüs ja sidusgruppide ootuste ja vajaduste uuring. Lõpparuanne.

[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ja\\_kodanike%C3%BChiskond/Raportid/EVO\\_Lopparuande\\_Loppversioon\\_090709.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/Raportid/EVO_Lopparuande_Loppversioon_090709.pdf)

ametnike arvates piisavalt konkreetsed või esindavad liiga kitsa ettevõtjate ringi huve. Samuti võib selle põhjuseks olla ettepanekute mõjuanalüüsi puudumine või ebapiisav arvestamine pikema perspektiiviga. Kalandusnõukogu on siinkohal hea näide sellest, kuidas ametnikud on sellise dilemma endale selgeks mõelnud ja adunud, et ministeerium ei saa oma tööd teha ainult organisatsioonide ettepanekute alusel:

*„Ministeerium ei ole sektori esindaja vaid maksumaksja kaitsel sektori vastu või niiöelda **nende huvide ühendaja**. See on ka üks asi, mis kaasamisega hästi palju segamini läheb. Nagu meie peaksime kaasamises esindama näiteks kalureid, tegelikult ei pruugi see üldse nii olla. Me peame vaatama, et oleks võrdne kohtlemine: kas kodaniku huvid on kaitstud, kas kolmandate isikute huvid on kaitstud ja et kaluritel oleks ka hea tegutseda.“ (Kalamajanduse osakonna juhataja)*

**Ministeeriumi ametniku arvates võib ka näha, et nõuandva kogu töös osalemisel on erinevad osapooled hakanud ajas rohkem huvide tasakaalustamise vajadust mõistma:**

*„Nad ütlevad peale nõukogu, kui raske töö meil see peab olema. Teades, et ühel poolel on üks huvi ja teisel teine, siis nad on tulnud meile ütleva, et kuidas te seal orienteerute ja toime tulete. Nemad ei kujuta seda ette. See on märk sellest, et nad saavad aru, kes mida räägib. Ei saa salata.. see meile sobib: **arvamuste paljuse sees me saame oma joont ajada**. See ongi iseenesest tasakaalustav funktsioon ja seda hoida, näidates et siin on teie ja siin on teie huvid. Ütleme, et mitte küll tülli ajades, aga öelda seda joont, et siin oleks ok ja siin ok. **Nad on rohkem hakanud teineteisest aru saama, et nad ei aja ühte asja ja kui raskesse seisusse nad ministeeriumi panevad. Kui ainult piirata reaalsel kohtumist, siis nad ei saaks seda kunagi teada. Ma loodan, et nad on rohkem mõistnud. Ainus indikaator saab olla see, et nad tunnevad tihti meie tööle kaasa.** „ (Kalamajanduse osakonna juhataja)*

Ministeeriumi lootus on olnud, et liikmed toetaks ministeeriumi tööd analüüsiga, kuid samas saavad ametnikud aru, et liitudel pole lihtsalt seda suutlikkust. Samuti on ettevõtjad läbi liitude öelnud, et neil on keeruline midagi üle kolme aasta ette öelda. Ettevõtluses pigem tehakse otsuseid lühema ajaperspektiiviga sõltuvalt ka turuolukorrast.

**Koosseisu muutumine.** Koosseisus toimub muudatusi siis, kui liitudel vahetuvad tegevjuhid, kuid seda juhtub ministeeriumi hinnangul harva. Ning kui ka tegevjuht muutub, siis põhiisikud jäävad samaks ning kui liitu esindab mõni juhatuse liige, siis samuti pole probleemi. Nagu ütleb kalamajanduse osakonna juhataja, siis Kalandusnõukogus on „suhtelisel vana ansambel“ ja see on hea, et saab rääkides viidata tagasi mitmeaastatagustele teemadele, küsimustele, otsustele, plaanidele. Täiesti värskeid inimesi on suhteliselt vähe. Kui aga uusi inimesi tuleb liitudesse või neid esindama (nt asendusliikmena või külalisena), siis ministeeriumi ametnikud viivad nad enamasti kurssi, mis on Kalandusnõukogu, mis on ministeerium ja Kalamajandusosakond, mida teevad ja mõtlevad jms.

Ministeerium valib iga aasta koostööpartnerit ja 2009.aastal sai selleks Kalakasvatavate Liit, kes on ametniku arvates olnud **kõige ideoloogilisemad**. Seetõttu on ministeeriumil liiduga ka üsna palju kakkusi olnud, kuid samas on tegemist vana organisatsiooniga ja tasub kiitmist just see et nad on mõelnud ja otsivad tegevuse põhjaks ideoloogiat.

**Liikmesorganisatsioonide sisemine infovahetus, sisedemokraatia.** Iga koostöökogu puhul, milles osalevad esindusorganisatsioonid, teiste ühenduste katused ja liidud, on oluliseks küsimuseks see, kuivõrd esinduslikud oma liikmete suhtes on need seisukohad ja ettepanekud, mida esindusorganisatsioonid nõ lauale toovad. Kalandusnõukogu puhul tundub, et iga organisatsioon on väga erinev sõltuvalt tema liikmete arvust ja profiilist. Keeruline on anda hinnangut, milline sisemine demokraatia peaks liitudes toimima, kuna selleks on mitmeid võimalusi kui liikmed on rahulolevad ja

teiselt poolt ei ole see täna kontrollitav. Näiteks ühe vanima kalandussektoris tegutseva liidu esindaja kirjeldas intervjuus, kuidas enne NK koosolekut saadetakse küsimused liikmetele laiali, etteantud kuupäevaks saadavad liikmed on arvamused ja analüüsid, seejärel liidu juhid töötavad liikmete sisendi läbi ja selle kokkuvõttest saabki liidu seisukoht või arvamus nõuandvas kogus. Samas teistelt sektoris tegutsejatel võib tulla sama liidu kohta arvamusi, et need seisukohad on tihti valitud arvu samade ettevõtjate kirjutada ning seega ei saa rääkida tasakaalustatud esinduslikkusest.

**Liikmete omavaheline koostöö** on üsna pidev ja koostööd hinnati väga heaks. Seda ehk peasjalikult seetõttu, et tegemist n väikese sektoriga, milles tegutsejad üksteist pikka aega tundnud on. Teiste sektori organisatsiooniga suheldakse telefonitsi ja meilitsi nii enne nõukogu koosolekut kui peale seda. Peamiselt arutatakse nõuandva kogu teemasid, aga ka muid küsimusi ja projekte. Näiteks Kalapüüdjate esindaja sõnul uurivad nemad enne nõuandva kogu koosolekut ka teiste liitude seisukohti. Ühe liidu esindaja tõi ka välja, et Euroopa struktuurfondide vahendite kasutamise võimalused ja tingimused puudutavad tervet sektorit ja seetõttu tuleb ka erineva spetsiifikaga liitudel omavahel konsensuseni jõuda. Lisaks osalevad paljud Kalandusnõukogu liikmed ka koos Euroopa Kalandusfondi 2007-2013 rakenduskava seirekomisjoni töös.

Teadus- ja arendusasutustega on liitudel NK teemadel suhtlemist vähem. Kuid ka nendega on eelnevalt nõu peetud, kui on arutlusel teemasid, mille osas liidud rohkem taustainfot on vajanud. Mereinstituudi juhi sõnul teevad nemad rohkem koostööd teiste teaduritega ja Keskkonnaministeeriumiga, kellega on enamus lepinguid uuringute läbiviimiseks. Samas mitmete uuringute läbiviimisel tehakse koostööd ka kalapüügi organisatsioonidega ehk liitude liikmesorganisatsioonidega piirkondades. Kuna teadus- ja arendusasutuste roll nõuandvas kogus erinev oluliselt liitude omadest, siis nõuandva kogu teemadel piirdub suhtlus suuresti nõuandva kogu koosolekutega.

#### **4. Rahulolu tegevuse tulemustega**

Nõuandva kogu tööd korraldab osakonnajuht on Kalandusnõukogu tööga pigem rahul:

*„Ma arvan, et me olem suutnud oma tegevust neile seletada, miks me nii teeme. Ma ei saa seda, öelda, et ma olen nendega hästi rahul ja saan nende arvamusi kogu aeg arvesse võtta. See on alati vaidluse ja arutelu koht. Me saame seal kindlasti tagasisidet, mis nemad arvavad. Kui need on head mõtted ja sobivad üldise joonega, siis on ju kõik väga hästi. Kõige rohkem olen rahul sellega, et me oleme püüdnud selgitada, miks me käitume nii nagu käitume, mis on ministeeriumi eesmärk. /.../ Loodan, et see on läinud täkkesse, et saadakse ministeeriumi tegevusest aru.“  
(Kalamajanduse osakonna juhataja)*

Kui Kalandusnõukogu tegevuse koordineerijad leiavad, läbi Kalandusnõukogu on hea sektorile infot jagada ja seda läbi nende võrgustike edasi levitada, siis tekib ikkagi küsimus, kuivõrd ministeerium sellelt kogult ise nõu saab? On ju tegemist ministeeriumit nõustava koguga. Kalamajanduse osakonna juhataja sõnul saavad nad palju nõuandeid, kuid need kipuvad olema iga liidu valdkonna põhised, mitte niivõrd üldiste arengusuundade kohta. Näiteks kalakasvatajatega räägitakse kala kasvatamisest.

*„Me saame nende liitudega eraldi kokku. Kalandusnõukogu oli vanasti ainus foon. Eile ma olin Kalaliidus ja seal ma sain lihtsalt nõu, mida teha jn. Esitasin neile paar küsimust ja arutasime, kuidas me edasi läheme. Nõu andmine on liikunud individuaalsemaks, sest ülemnõukogu ei pruugi huvitada, mida kalakasvatajad oma valdkonnas teevad. Kui on suured teemad nagu kalanduspoliitika, siis me toome nad laua taha. Me saame kõigepealt arvamuste paljususe, mis ongi OK, arvestades nende eri huve. Nõu andmine on aga liikunud mujale. See on tulnud sellest, et kalandusnõukogu on nagu olnud. Meil on see struktuur jagunenud rohkem allapoole. Nõu*

*oleme saanud, aga see enam ei peegeldu nõuandva kogu protokollis. See on eraldi kohtlemine. Näiteks 3. juuni tuleb Kalaliidu/Kalurite Liiduga kohtumine, kus me räägime sadamate temaatikat. Me räägime sadamate investeeringute temaatikast. Me ei räägi seda kalandusnõukogus. Selle jaoks on see liiga suur. Nõukogus me küll seda teemat tutvustame, kuhu me väiksema grupiga jõudsime.“ (Kalamajanduse osakonna juhataja)*

Üleval esitatud mõtte peale, et nõu andmine on läinud individuaalsemaks, tekib küsimus nõuandva kogu vajalikkusest. Võiks arvata, et siin on oluline seni üldse mainimata **läbipaistvuse tagamise roll**. Eriti sellises valdkonnas, kus osapooltel on era- mitte avalikud huvid, on oluline luua ühine ruum, ühine arutelulaud, kus erinevate huvide vahel läbipaistvalt arutatakse ja jõutakse koos parima lahenduseni. See on hea, et ministeeriumil on sektoriga tihedad kontaktid ja käiakse ka nn majast väljas oma partneritel külas ja nende korraldatavatel üritustel. Samas on siin oht lobbytegevusele ja otsuste kallutatusele. Siinkohal on väga oluline, et kõigist nendest kohtumistest Kalandusnõukogus vähemalt aru antakse, et kohtumistel kokkulepitu ja vahetatud info ka nõukogusse jõuaks. Üks võimalusi on sellisel puhul pidada nõuandva kogu elektroonilist infolisti, mille kaudu on võimalik korraga teavitada kõiki nõuandva kogu liikmeid nii olulisematest sündmustest ja ees ootavatest otsustest valdkonnas kui ministeeriumi kohtumistest ja üritustel osalemisest.

Ministeeriumi esindaja hinnangul panustavad liikmed nõukogu töösse piisavalt. On selliseid liite, kus enne tehakse ettevalmistusi, uuritakse välja päevakord, eelnevalt liidu juhatuses arutatakse, mis on seisukoht. **Oluline on ka see, kui liit tuleb koosolekule ja ütleb selgelt, et neil liiduna ei ole veel seisukohta.** Intervjuust jääb mulje, et selline käitumine ja ettevalmistused on ministeeriumile meeltemööda. Liikmed tulevad koosolekule kohale ka kaugemalt üle Eesti (isegi Saaremaalt) ja nõupidamisel on nad aktiivsed, mis on aastatega üha paranenud. Ministeeriumi endahinnangul on nad Kalandusnõukogus liikmetega alati „hästi lahtiste kaartitega rääkinud“ ja see vast on viinud ka selleni, et liikmed mõtlevad hästi kaasa, esitavad küsimusi, arvamusi, diskuteerivad.

Üldisest rahulolust tulenevalt näeb ministeerium, et Kalandusnõukogu jätkuks samas formaadis ja samade rollidega ka tulevikus, et minister saaks huvirühmadelt head nõu, mitte sundi ühe või teise kasuks otsustada. Ministeerium tõdeb, et Kalandusnõukogul on täna üsna suur roll ja see veel selgub, kuidas kõik osapooled sellega hakkama saavad. Tulevikku vaadates aga on ka lootus, et üha enam on Kalandusnõukogu kaudu valdkonna osapooli võimalik harida, teadmiste taset ühtlustada. Näiteks on plaanis hakata ennekõike Kalandusnõukogu liikmetele, aga ka laiemalt tutvustama Kalandusfondi vahenditest rahastatavate teadusprojektide edenemisi ja tulemusi.

Kalandusnõukogu intervjueritud liikmed on eelkõige rahul nõukogu töövormiga ja avatud suhtlusega nõupidamistel. Tunnetatakse, et nõuandvas kogus on mõningaid nägemisi ära silutud, et liikmetel on võimalus teha ettepanekuid NK koosolekute päevakorda ja küsida ministeeriumilt läbi nõukogu täiendavaid selgitusi erinevate otsuste, valituse poliitikate, ministeeriumi plaanide kohta.

Toodi välja, et ministeeriumi tööga võib rahul jääda, kuid sektori organisatsioonidele ja ettevõtjatele on ajafaktor väga oluline. Pool majandusaastat ärisektorile ja pool aastat riigile on väga erineva kaaluga ning avaldati ootust, et nõukogus esitatud ettepanekud ja vastu võetud otsused kiiremini kas siis muudatusteni või tegevuste elluviimiseni jõuaksid.

Nõuandva kogu liikmetega läbi viidud intervjuudest jäi aga kõlama, et kohtumistel võiks isegi rohkem diskussiooni olla. Kuigi oldi rahul NK töökorraldusega, mis väga selgelt piiritleb ära arutletavad teemad ja küsimused vastamiseks, siis intervjueritud liikmed arvasid, et osa ühendustest ja ekspertidest ei tee piisavalt eeltööd selleks, et kohapeal diskussiooni olulist lisandväärtust tuua, seatud raame laiendada, valikuvõimalusi laiendada. Seega osad nõuandva kogu liikmed on nõudlikud

teiste liikmete osas ja näevad nõukogu töö edasise parandamise võimalusi just selle liikmesorganisatsioonide/nende esindajate enesearengus.

### **5. Kokkuvõte: mille poolest Kalandusnõukogu on hea või halb näide?**

HEA: Ministeeriumil, täpsemalt nõuandva kogu tööd koordineerival osakonnal ja juhtival asekantsleril on selgeks mõeldud, milleks ja millal nõukogu vaja on. Sellest tulenevalt annavad ka liikmed nõukogu juhtimise töö osas ametnikele positiivset tagasisidet: töökorraldus arvestab rohkete liikmete vajadusega oma aega planeerida, koos käiakse vastavalt reaalsele vajadusele, tänu ettevalmistamise võimalusele ja sisukatele teemadele on koosolekud konstruktiivsed, nõukogus arutatu ja otsustatu on otsene sisend Kalamajandusosakonna töösse ja jõuab kalanduspoliitikasse.

HEA: Kalandusnõukogu juhtumist tuleb hästi välja see, kuidas ministeerium näeb erinevate huvide tasakaalustamise vajadust ja tunnetab just endal selle tasakaalustaja rolli. Nõukogu liikmete intervjuudest jäi samuti mulje, et ka liikmed näevad just ministeeriumi tööna seda, et poliitikaid kujundades leitakse parim ehk võimalikult paljusid arvamusi ja huvisid ühendav lahendus. Liikmed lähtuvad esindusorganisatsiooni funktsioonidest või teadurid eksperdi staatusest ja pigem ei näe endal kohustust alati laia pildiga arvestada.

HEA: Kalandusnõukogu juhtum toob hästi esile, kuidas ja miks on ministeeriumile oluline esindusorganisatsioonide sisemine demokraatia ja liikmete esinduslikkus. Kuigi antud juhul keskendusime ettevõtlusorganisatsioonidele, siis teiste juhtumitega või uuemate kaasamisanalüüsidega võrreldes võiv rõhutada, et esindusorganisatsioonide arvamuse ja ettepanekute legitiimsus on ministeeriumitele üha olulisem. See on oluline sõnum esindusorganisatsioonidele, kes saavad ministeeriumile usaldusväärsemaks partneriks kasvada just oma organisatsiooni sisedemokraatiat arendades ja liikmeid ulatuslikumalt kaasates. Kuid mitte ainult: selle lisaks tuleb ka olulistele partneritele ministeeriumites näidata, kuidas organisatsioonisisene kaasamine toimib ja luua usaldust, et organisatsiooni seisukohad esindavad maksimaalselt kõigi liikmete arvamuste ja ettepanekute ühisosa.

Kalandusnõukogu on loodud kalandusturu korralduse seadusest tulenevate riiklike toetuste liikide ja suuruse määramiseks, toetuste andmise ja kasutamise analüüsimiseks ja peaaegselt neis küsimustes ettepanekute tegemiseks. Võib öelda, et viimastel aastatel on nõukogu ka nende teemadega tegelenud. Samas on ta ainuke alaline ministrit nõustav kogu, milles just siht- ja huvirühmadele on antud roll mõjutada ka valdkonna strateegilisi otsuseid, kuid strateegilisemate küsimuste arutamist on olnud vähe.

- Intervjuudest selgus, et kuigi algselt olid üldisemad teemad, siis nõukogu hakkas aktiivselt tööle alles peale euroopa Kalandusfondi käivitumist. Jääb mõneti ebaselgeks, kas ja mil määral Kalandusnõukogu oma reaalses töös ja teemades erineb Euroopa Kalandusfondi 2007-2013 rakenduskava seirekomisjonist. Liikmetega vesteldes ilmnes, et ei tehta vahet, millise nõukogu koosolekutel osaletakse ja pigem ei eristata, et Kalandusnõukogu käsitleb strateegilisemaid küsimusi või on valdkonnaülesem.
- Samuti ilmnes, et liikmetel pigem pole väga soovi osaleda kõrgharalises poliitikakujundamises. Piisab kursis olemisest või tekib kaasrääkimise huvi juhul, kui otsus puudutab organisatsiooni ja selle liikmete huve väga otseselt. NK liikmed selles probleemi ei näinud, kuna tunnetasid, et neil on kaasa rääkimise ja teemade püstitamise võimalus läbi nõukogu olemas, kui seda vaja peaks minema. Samas NK tööd koordineeriva Kalamajandusosakonna juht tõi esile soovi ideoloogilisema dialoogi partnerite järele, et siht- ja huvirühmadega oleks võimalik nõuandvas kogus ka väga pikaajalistest protsessidest rääkida.

Kalandusnõukogu eripäraks on ettevõtlushuvide tasakaalustamine ühelt poolt avalike ja teiselt poolt keskkonna huvidega.

- HALB: Kuna kolmanda sektori esindajad Kalandusnõukogus sisuliselt pigem esindavad kitsalt oma liikmete huve ja pigem ärihuve, siis on keeruline seda juhtumit tuua eeskujuks neile nõuandvatele kogudele, milles osalevad avalikke huve kaitsvad/arendavad ja nõrgemaid ühiskonnagruppe esindavad ühendused. Üheks erinevuseks võib olla, et ettevõtlusliitude puhul tuleb ministeeriumil rohkem kriitiliselt analüüsida ettepanekute sisu ja võimalikke ajendeid, ettepanekuid rohkem tasakaalustada avalike huvidega, keskkonna vajaduste ja võimalustega.
- HEA: Samas tuleb Kalandusnõukogu puhul välja, et alalisel nõuandval kogul on oluline valdkonna otsustusprotsesside läbipaistvuse tagamise roll. Igas valdkonnas on palju erinevaid osapooli, kelle huvid ja eelistused ei pruugi kattuda või poliitilisest otsusest võivad ühed teistest rohkem tulu saada. Lisaks, mida ulatuslikuma valdkonnaga või mida rohkem teemasid käsitleva nõuandva koguga on tegemist, seda aktuaalsemaks muutub vajadus tagada mingil hetkel, mingis vormis kõigile osapooltele sama kaasa rääkimise ja otsuste mõjutamise võimalus. See suurendab valdkonnas poliitikalukujundamise legitiimsust siht- ja huvirühmade silmis isegi juhul, kui üksiku rühma/organisatsiooni ettepanekuid ei olnud võimalik arvestada.

HEA: Kui tegemist on kitsa valdkonnaga, kus tegijate ja osapoolte arv on üsna piiratud, siis sobib selline alalisel nõuandva kogu vorm valdkonna ühe laua taha kokku toomiseks. Nõuandva kogu liikmeskonnas on esindatud nii siht- ja huvirühmade eestkostjad kui teadurid, eksperdid kui seotud ametid.

Kalanduse valdkond on otsapidi kahe ministeeriumi haldusalas ja ka nõukogus mõlemad, nii Põllumajandusministeerium kui ka Keskkonnaministeerium. Kalandusnõukogu tööd juhib esimene, kuid NK töö päevakorda arutatakse läbi ka Keskkonnaministeeriumi ametnikega. Läbi Kalandusnõukogu sellise eripära tahaks lõpetuseks tõstatada alaliste nõuandvate kogude vormis ministeeriumide vahelise horisontaalse koostöö ja horisontaalse kaasamise küsimuse. Ühelt poolt võiks soovitada sellise alalise nõuandva kogu kokkukutsumist, mis tegeleb mitme ministeeriumi haldusalasse jääva teemaga – saadav kasu oleks horisontaalse teemal 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 siinkohal läbimõtlemit sellise nõuandva kogu formaalne roll. Kui formaalselt nõustab selline NK vaid üht ministeeriumit (või selle ministrit), mille poolt ta on ellu kutsutud, siis kuidas saaks tagada sellise NK mõju ka teistes seotud ministeeriumites, nende poliitikavaldkondades? Mõeldes alaliste nõuandvate kogude arendamisele üldisemalt, kas ja millistel tingimustel on võimalik moodustada alaline nõuandev kogu kahe või enama ministeeriumi peale ühiselt?

## Kaunite Kunstide Nõukoda (Kultuuriministeerium) juhtumikirjeldus

### 1. Eesmärk

**Nõuandva kogu peamised eesmärgid.** Kaunite Kunstide Nõukoja asutas 1996.a kultuuriminister Jaak Allik oma käskkirjaga.

1996.aasta käskkirjas sedastab Jaak Allik, et kunsti ja kultuurielu arengupõhimõtteid, eelistusi ja toetusi kujundava ning nõuandva organisatsioonina pean vajalikuks kultuuriministeeriumi juurde kaasata loomeliitude ja kunstikõrgkoolide esindajad. Kaunite kunstide asekanstler Piret Lindpere arvas oma intervjuus, et eesmärgiks võis olla välja töötada riigi kultuuripoliitika alused, milles loomeliitudega nõu peeti. Kui Nõukogude ajal rahastati loomeliite riiklikult ja loomeliidu juht oli valdkonna ilmselge liider, siis 1990ndatel peale loomeliitude riikliku rahastamise lakkamist loomeliitude ühiskondlik positsioon ja tähtsus mõnevõrra langes.

Käesoleva analüüsi ajal on kultuuriministriks Laine Jänes (Reformierakond). Intervjuudest selgus, et ministril oli oluline roll Kaunite Kunstide nõukogu taaselustamisel, kuna kooskäimised olid vahepeal soiku jäänud. Esimesel koosolekul 25.septembril 2007 avaldas minister head meelt, et nõukogus ühistegevus käima lükati. Viimaste aastate kogemusele vaadates on Kultuuriministeeriumist öeldud, et Kaunite Kunstide Nõukoja (KKN) eesmärgiks ei ole otseselt kultuuripoliitika kujundamine. Pigem on tegemist **arutleva ümarlauaga**, eesmärgiks infovahetus ja inimlik suhtlus partneritega, nõuannete vahetamine. Kuna nõukogu hõlmab kõiki kunstivaldkondi, siis peamiselt on eesmärgiks arutada valdkonnaüleseid küsimusi. Selline tänane eesmärkide määratlemine klappib 1996. aastast pärit ja tänaseni ametlikult muutmata KKN **põhimääruse** punktidega:

- Nõukoda on alati üheks osaliseks riikliku kultuuri ja kunsti küsimusi puudutavates aruteludes.
- Nõukoja liikmetel on õigus teada riigi kultuurisfääris sõlmitud koostöölepingutest ja anda oma ettepanekuid uute lepingute sõlmimiseks.
- Nõukoda võib oma tegevuses näha ette praegu teadmata vorme ja on seetõttu põhimõtteliselt muutumisvalmis.

#### **Kaunite Kunstide Nõukogu roll poliitika kujundamise protsessis.**

Põhimääruses seisab ka, et Nõukoda on ministrile partneriks oluliste otsuste tegemisel kultuuri ja kunsti arengusuundade määratlemisel. Vaadates aga Kaunite Kunstide Nõukogu tegevust tänaseni, siis kaasamise redeli järgi ei saaks senist koostööd nimetada partnerluseks. Partnerlus eeldaks, et nõukogu tegevussuundadele ja tulemustele avaldavad tema liikmed sama suurt mõju, kui ministeerium. KKN puhul on aga loomeinimestele olulised protsessid liikunud aeglasemalt, tänini lahenduseta või väga puuduliku lahendusega. Tegevust on selgelt dikteerinud ministeerium ning iga ametis olnud minister.

1996.a põhimääruse järgi võib KKN esitada ideid ühe või teise kunstiala (ka õpetuse) probleemide lahendamiseks ja olles saavutanud nõukoja liikmete toetuse anda need otsusena tegevusjuhendiks Kultuuriministeeriumile. Nõukoja otsused eeldavad läbirääkimistel saavutatud kokkulepet. Sisuliselt on tegemist aga bürokraatliku kõnekonksuga, mis tähendab, et otsuseid nõukogus ei tehta, pigem arutatakse. Peamiselt puudutavad otsustuskohad riigieelarvet või seadusandlust. Ka tänasel kujul ei ole Kaunite Kunstide Nõukogul sellist õigust formuleerida otsus, mille järgi ministeerium oma tegevust ja kultuuripoliitilisi otsuseid teostab. Samuti ei saa ministeerium anda nõuandva kogu liikmetele kindlust, et nende poolt esile toodud probleeme lahendama hakatakse. Suures osas on sõnum liikmetele, et „võtame teadmiseks ja tegeleme kui selleks on võimalusi“.



### Mis teemasid arutatakse.

Samas on Kaunite Kunstide Nõukogu liikmed osalenud enamuse neid puudutava seadusandluse koostamisel ja täiendamisel.

- **Loomeliitude seaduse arutlemine ja selle muudatus.** Seadus võeti vastu juba 2004, kuid koheselt ilmsid seal puudused. Mitu aastat hiljem jõuti seadusemuudatusteni, mis püüdsid seadust teha paindlikumaks ja loomeliitude reaalsele vajadustele paremini vastavaks. Samas kui ministeeriumi esindaja hinnangul ei tekkinud seadus juristide poolt, vaid iga liit rääkis oma konkreetseid vajadusi ning nendest lähtuvalt said teostatud seadusemuudatused, siis intervjuueeritud nõukogu liikmed tõid 2010 jätkuvalt esile nõrkusi seaduses. See viitab asjaolule, et kas loomeliidud ei ole osanud oma vajadusi ministeeriumile piisavalt konkreetselt esitada või ei ole nende esitatud ettepanekuid siiski piisavalt kuulda võetud ja rakendatud.
- **Nn protsendiseadus.** Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammi sai sisse punkt, mille järgi 1% riigi poolt tellitud avaliku ruumina käsitletavate ehitiste investeringuteks mõeldud summadest kasutatakse kunstiteoste ja disaini sihttellimiseks avaliku keskkonna rikastamiseks (nn *protsendipõhimõte*). 2009.a esmase seaduseelnõu seletuskirjas on viidatud, et protsendipõhimõtte ellurakendamise üldkontseptsiooni töötas välja Kultuuriministeerium koostöös loomeliitude esindajatega 2007. a lõpul ja 2008. a algul. Kultuuriministeerium tegi juristide nõustamisel otsuse täiendada riigihangete seadust protsendiprintsiibi rakendamisega. 2. sept - 9. okt 2009 oli esimesel kooskõlastusringil riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu. Sel perioodil ilmus teemal vähemalt 9 artiklit. 2010 märtsis on seaduse muudatus koos seletuskirjaga uuel kooskõlastusringil. Eelnõu järgi eraldatakse üks protsent riikliku tellimuse kaudu ehitatava hoone rahast sellesse hoonesse planeeritavale kunstile, ehitushanke maksumus peab olema seejuures vähemalt 11,73 miljonit krooni. Kunstnike kollektiivne ja Kunstnike Liidu poolt esindatud arvamus toetas protsendiseadust ja omalt poolt pöörati selle jõustamisele olulisust aktsioonidega: märtsis-aprillis toimus Rotermanni soolalaos „protsendiseaduse“-teemaline skulptuurinäitus, lisaks 30.märtsil arutelu, kus eksperdid tutvustavad lähemalt eri riikide kogemusi, mis võimaldab hoiduda karidest ja võtta asjast maksimumi.<sup>10</sup> Juuliks oli seadus vastu võetud ja hakkas kehtima 1. jaanuarist 2011.

Läbi aastate on loomulikult käsitletud palju küsimusi. Näiteks ERRis kultuuriprogrammi arendamine ja loomine, teema-aastatest ja nende eriprojektidest informeerimine (nt. 2007 oli disainiaasta), põgusalt on tõstatud ka küsimus Kaunite Kunstide Nõukogu enda rolli täpsustamisest, kuid sellega ei ole konkreetseid muudatusteni või väljunditeni jõutud. Ülevaade mõningatest teemadest, mida KKN on käsitlenud:

- Teema, mis on olnud algusest peale ülevad, on **loomeliitude toetamine**. Nõukogude ajal oli iga loomeliit riigieelarvelisel rahastamisel, aga enam seda pole. Seetõttu sooviti, et oleks mingisugune baastoetus olemas, millest saaks oma ruumide rendi või ülalpidamist, pluss ühe või kahe inimese palga raha võiks tulla riigilt-seda on tihtipeale arutletud. 2010.aasta maikuu ütleb minister nõukogu koosolekul, et ministeerium küll tahab liikuda loomeliitude pearahapõhise baasrahastamise süsteemi suunas, kuid hetkel ei võimalda kehvad eelarvevõimalused rääkida sellistest muudatustest.
- On ühiselt arutletud spordisaavutuste premeerimist ning kultuuri teistel aladel oluliste saavutuste tuvastamise ja premeerimise keerukust, kuid ka premeerimise võimalusi.
- 2008 oli peamine eelarve küsimus, kuna kevadel algasid **ministeeriumites eelarve kärpimised**. Ühelt poolt huvitasid kärpeme mahud ja read väga loomeliite, teiselt poolt oli ministeeriumil huvi kärped KKN liikmetega avameelselt läbi arutada. Näiteks ministeerium ei

---

<sup>10</sup> <http://www.epl.ee/artikkel/494220>

suutnud loomeliitudele tegevustoetust maksta ning arutati võimalusi ka jagada liitudele institutsionaalseid toetusi Kultuurkapitali (edasi KULKA) kaudu, mida liidud aga ei toetanud, soovides eristada tegevuskulud ja projektid. Kultuuriinimesed protesteerisid nõukogus käibemaksu tõstmise vastu, kuid kuna see oli poliitiline otsus, siis sellest ei muutunud midagi. Ainult 2009. aastaks saadi ühekordne käibemaksu tõusu kompensatsioon, mis erinevate asutuste vahel laiali jaotati.

- Enne ERR kultuuriuudiste rubriigi teket arutas KKN, kuidas kultuuri uudised televisiooni jõuaksid. ERR juhatuse esimees on KKN liige ja nii oli võimalus loomeinimestel sel teemal diskuteerida, oma kriitikat ja ettepanekuid avaldada – KKN otseselt ei saa teha ega teinud ettekirjutusi ERR programmi.
- Kultuurkapitali olukorda on mitmel korral arutatud. Kui paar aastat tagasi seati avalikkuses kahtluse alla Kultuurkapitali (KULKA) toetuste jagamise printsiibid, siis loomeliidud avaldasid ministriumile toetust KULKA seaduse sellisel kujul säilitamisele, kuna sealtkaudu saadavad toetused on kultuuriühendustele kõige olulisem sissetulek.
- Minister informeerib KKN liikmeid **eurorahadest ja –programmidest**, nende võimalustest ja piirangutest. Arutus on tekkinud ka ettepanekuid, kuidas üht või teist programmi parendada, vahendeid jagada.
- Nõukogu vanim liige on Laine Jänese esimesel KKN nõupidamisel 2007.aastal pööranud tähelepanu asjaolule, et KKN peaks tegelema ka **kaunite kunstide alase hariduse küsimusega**, kuna Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas on see liialt marginaalne teema. Samas koosolekute protokolle vaadates ei tundu, et selle teemaga oleks tegeletud ning et kaasatud kõrgharidusasutused oleksid läbi nõuandva kogu oma agendasid saanud edendada.

## 2. Tegevus

### Tegevuse järjepidevus ja kooskäimise sagedus.

Kaunite Kunstide Nõukoja asutas 1996.a kultuuriminister Jaak Allik (1995-1999), kes nõukogu kohtumisi ka üsna sageli korraldas. Sel ajal 1990ndate keskel olevat kaasamist toimunud mitmetes vormides, nii et võis ka olla, et tegemist oli minister Jaak Allikule omase juhtimisstiiliga. 1996.a põhimääruse järgi peetakse KKN istungid kord kuus varem kokku lepitud kohas. Sellise sagedusega aga pole nõuandev kogu mitte kunagi koos käinud. Kõige tõenäolisemalt toimusid kohtumised Alliku valitsemisajal kord kvartalis, aastatel 1999-2007 väga ebaregulaarselt või üldse mitte. Laine Jänese ajal alates 2007.a lõpust lepidi kokkusaamise sageduseks **kord kvartalis**, realselt on koos käidud **aastas 2-3 korda**. **Nõukogu koguneb vastavalt vajadusele:** kui on teemad, mille puhul minister soovib teada nõukoja liikmete arvamust või on arutluse all riigi kultuuripoliitikas valdkondadeülesed üldküsimused või olulised otsused.

Kuna vanu protokolle on keeruline leida, siis uurisime nõukogu varasema koos käimise kohta nii pikaajalisematelt liikmetelt kui valdkonna asekanterilt. Viimase sõnutsi aastatel 2002-2007 Kaunite kunstidenõukogu koos ei käinud, see on ministrite Margus Allikmaa (2002-2003), Urmas Paet (2003-2005) ja Raivo Palmaru (2005-2007) ajal. Tänapäevase asekanter mäletab Palmarule ettepaneku tegemist nõukogu kokku kutsumiseks, millest aga minister ei olevat kinni hakanud ja pigem leidis muid suhtlemise ning koostöö viise.

Nõukogu pikaajalisemate liikmete mäletamist mööda kutsus ka Allikule järgnenud minister Signe Kivi (1999-2002) nõukogu kokku, kuigi väga harva. Seevastu Margus Allikmaa olevat 7 kuu jooksul olnud väga usin nõukoguga suhtleja. Ministrid suhtlesid kõigi loomeliitude esimeeste ja kõrgkoolide rektoritega ka muul moel, nii et intervjueeritavate hinnangul väga suurt probleemi ei ole varem sellest tekkinud, kui Kaunite kunstide nõukogu koos pole käinud. Samas tänasel päeval on ootus ja

nõudlus sellisele suhtlemisvormile kasvanud. Kõik intervjuueeritavad ütlesid, et Laine Jänes taastas nõuandva kogu, mille tegevus oli vahepeal soiku jäänud.

Algusaastatel toimusid nõupidamised erinevate liikmete juures, mitte ainult kultuuriministeriumis ning nõukoja istungeid juhatas põhimääruse järgi see liige, kellel külas oldi. Samuti oli planeeritud tema poolt ka kohtumise kavasse üks teemadest. Signe Kivi on kommenteerinud, et tema ministriks olemise ajal oli see komme jõus ja oli tore kolleegidel külas käia, kuid inimeste hõivatuse juures on seda keeruline korraldada<sup>11</sup>.

KKN järgmise kohtumise aeg lepitakse enamasti kokku iga kohtumise lõpus ja see muutub väga harva. Samuti on suures osas pikalt ette teada kohtumiste päevakord, mille teemadel on siis võimalik loomeliitudel end ette valmistada, suhelda oma liikmesorganisatsioonidega, täpsustada sõnumeid volikogudes vm juhtivorganites. Nõukogu kohtumise lõplik päevkord ja materjalid esitatakse hiljemalt üks nädal enne istungi toimumist.

### 3. Liikmed ja osalemine

Põhimääruse järgi on KKN kunstivaldkondade katusorganisatsioonide<sup>12</sup> esimeestest ja kunstikõrgkoolide rektoritest moodustatud ühendus. 1996.aastal, KNK asutamisel oli 9 liiget: 6 loomeliidu esimeest, 2 kõrgkooli rektorit, 1 Kultuuriministeriumi ametnik. Viimase käskkirja järgi on liikmeid kokku 15, neist 10 kodanikuühendused ehk erinevad loomeliidud, 4 kõrgkooli ja ERR. Erinevatel koosolekutel sõltuvalt arutlusel olevast teemast on võimalik teistegi inimeste kaasamine.

Loomeliit on sätestatud korras tunnustatud mittetulundusühing, mille eesmärk on edendada vastavat loomeala ja toetada oma liikmeks olevate loovisikute loometegevust. Loomeliitude kaudu parandatakse loovisikute loometegevuseks vajalikke tingimusi ja luuakse selleks tagatisi. Loomeliidus peab olema vähemalt 50 teovõimelist füüsilist isikut, kes on vähemalt 3 viimast aastat vastaval loomealal loometööga tegelenud ja kelle teosed või esitused on selles ajavahemikus avalikustatud autoriõiguse seaduse §-de 9 ja 10 tähenduses.<sup>13</sup> Kaunite Kunstide Nõukogu liikmed on alates asutamisest olnud suurimad loomeliidud: Kirjanike Liit, Heliloojate Liit, Kunstnike Liit (täna 909 liiget läbi 19 alaliidu), Teatriiit, Kinoliit, Arhitektide Liit. Liisaks neile on liikmeks Muusikanõukogu, mis on muusikainstitutsioone ja professionaalseid muusikuid ühendav mittetulundusühing, mille liikmed on 49 Eestis tegutsevat muusikainstitutsiooni (sh Interpreetide Liit ja Heliloojate Liit, mis on nõukogu liikmed ka iseseisvalt).

Kunstikõrgkoolidest on algusest peale liikmed Kunstiakadeemia ja Muusika- ja Teatriakadeemia. Viimastel aastatel on järk-järgult koosseisu laiendatud ka kunstivaldkonna kõrgkoolide esindajate näol. Alati on kohal kõige kauaaegsem liige EMTA rektor, ka Kunstiakadeemia on alati esindatud. Kaugemate kõrgkoolide esindajad – Viljandist, Tartust – osalevad kui vajalikuks peavad või saadavad esindaja, kuna Tallinnasse sõit mingil määral siiski takistab. 2007.aastal otsustas nõukogu liikmeks kutsuda ka Eesti Rahvusringhäälingu, keda esindab nõukogu esimees.

#### **Koosseisu muutumise mõju nõuandva kogu tööle.**

<sup>11</sup> Protokoll: Kaunite kunstide nõukoja esimene kohtumine 25. 09. 2007.

<sup>12</sup> Peamiselt on tegemist loomeliitudega, kuid kuna seaduse järgi on loomeliidul konkreetne tähendus ning nõukogusse kaasatud liitude liikmed võivad ka olla mõnes valdkonnas loomeliidud, siis olulisem on olnud igast valdkonnast suurima katusorganisatsiooni kaasamine, mis koondab ülejäänuid.

<sup>13</sup> Loovisikute ja loomeliitude seadus (vastu võetud novembris 2004, jõustunud 01.01.2005.a) <https://www.riigiteataja.ee/akt/13343129> . Seadus määratleb, kes on loovisikud ja mis on loomeliidud, nende asutamise ja tunnustamise tingimused, nende õigused ja kohustused, Kultuuriministeriumi poolt makstavate loometoetuste eraldamise tingimused ja korra,

Üldiselt arvavad nõuandva kogu liikmed, et liikmete vahetumine ei mõjuta nõukogu tööd. Inimesed, kes on või valitakse uuteks loomeliitude juhtideks, on oma valdkonnas üldiselt tuntud ja mittejuhuslikud. Katusorganisatsioonide esimehed vahetuvad 2-3-4 aasta tagant, vaid paar inimest on peaaegu eluaegsed loomeliidu esimehed (näiteks Jaan Elken, Olav Ehala, ka Peep Lassmann MTÜ Muusikanõukogust). Kui vahetused on toimunud ja keegi tuleb esmakordselt nõukogu kohtumisele, siis vast vaid esimene kord kulub rohkem kohanemiseks ja kuulamiseks. Arvati, et ühelt poolt on liitudel selge, mida nad nõukogust tahavad, ja teiselt poolt on ka arusaadavad nõuandva kogu eesmärgid. Lisaks räägiti, et kui uued inimesed tulevad, siis see pigem värskendab nõuandva kogu arutelusid, teevad need tunduvat huvitavamaks ja mitmekesisemaks nii teistele ühendustele kui ministriumile.

Analüüsi jooksul vaadeldud KKN koosolekul mais 2010 oli loomeliitude soovil teemaks liitude ruumide olukord ja vajadused investeringuteks ning lisaks riiklike objektide nimistu täiendamine ESF vahendite kasutamise planeerimiseks kultuuri valdkonnas. **Iga liit tundus olevat hästi ette valmistatud** ja tõid välja oma vajadused, mille minister ka üles märkis ja need said protokollis kirja. Intervjuudest ilmses, et igaks nõukogu kohtumiseks ei ole vaja palju ettevalmistustööd teha - see on olemas päevakorras olevatest teemadest.

#### **Liikmesorganisatsioonide sisemine infovahetus, sisedemokraatia.**

Nõukogu koosolekuteks valmistatakse liidusiseselt ette nii palju, kui on päevakorras valdkonnaga seotud ja liidule olulisi küsimusi. Ettevalmistustöö kõigile ja alati väga suur ei ole. Kui nõukogu koosolekuks on vaja kujundada liidu seisukohad, siis enamasti arutatakse juhatuses või volikogus, kas kutsutakse kokku koosolek või vahetatakse esimehega mõtteid e-kirja teel. Ühe noorema liidu esindaja kirjeldas aga, kuidas nende seisukohtade kujunemisel on väga oluline roll ka pideval liikmetega rohujuure tasandil suhtlemisel, kuna sealt saavad juhtorganid tunnetust ja ideid. Vanimad loomeliidud on vast tänaseks arenenud nii suurteks, et kõige kõrgema katuse tasandil ei ole mahti ning mõttekaski jooksvalt otse oma valdkonna loomeinimestelt arvamusi-ettepanekuid küsida. Samas nende puhul jääb üles küsimus, kas alaliitude sisemine demokraatia toimib piisavalt, et rohujuure tasandil kõik liikmed neile sobival määral kaasatud oleksid.

Pea kõik intervjuueeritud organisatsioonid märkisid, et oma liikmesorganisatsioone ja liikmeid teavitatakse Kaunite Kunstide Nõukogu tööst ning arutlusel olnud teemade edenemisest üldkoosolekul. Mis olulisem, sellest saadavad osad kiirelt teated ka infolisti või panevad materjalid üles oma veebileheküljele, et kellel huvi, siis sealt ise leiaks. Ühe väiksema loomeliidu esimees leidis, et üldine teavitus nõuandva kogu tööst on ja peaks olema siiski ministriumi rida. Samas kritiseeris ta seniseid ministriumi pressiteateid, mis on kohati olnud kallutatud ehk nõukogu arvamust on esitatud avalikkusele vaid siis, kui see on ministriumit toetav olnud (näiteks KULKA toetuste jagamise korra muutmise küsimus).

#### **Omavaheline koostöö.**

Nõukogu liikmed seoses nõukogu tööga ja teemadega üldiselt omavahel koostööd pole teinud. Kui, siis ministriumi poolt kokku kutsutud töörühmades, mis on seotud ka mõne KKNis arutletud teemaga (näiteks loomeliitude seaduse koostamise eel). Küll aga toimib koostöö isikute tasandil, loomeinimeste võrgustikud on selles osas väga tihedad. Liitude tasandil on koostöö tihedam erialaselt rohkem lähedaste liitude vahel (näiteks Arhitektide liit ja Kunstnike liit). Samas tõi üks muusikavaldkonna esindaja intervjuul näitena nn protsendiseaduse, mis on oluline ennekõike Kunstnike liidule, kuid nõuandvas kogu kaudu seda arutades ja argumente teades toetasid seda initsiatiivi ja ideed ka enamus teiste valdkondade liite. Samuti Sakala lammutamise aegu erialaselt erinevad liidud suhtlesid tihedalt.

#### 4. Rahulolu tegevuse tulemustega

Kaunite kunstide valdkonna asekanstler on nõukogu praeguse tööviisiga ja viimaste aastate tegevusega rahul. Samas nõukogu tulevik sõltub täiesti ministrist, kuivõrd ta soovib enda kultuuripoliitilistel või isiklikel vm eesmärkidel seda nõuandvat kogu kasutada oma tööinstrumendina. Või kas minister soovib luua kohta, kus loomeliitude esindajad käivad koos ja lihtsalt arutavad, mis on altpoolt tekkivad probleemid, küsimused, mure kohad, ettepanekud. Kui tuleb järgmine minister siis kaunite kunstide asekanstler teeb kindlasti ettepaneku ka tollele, et seda koostöövormi jätkata, kuna peab seda väga oluliseks ja väärtuslikuks. Ta avaldab lootust, et Kaunite Kunstide Nõukogu jätkab tööd vabas ja mittepoliitiseeritud vormis. Edaspidi võiks aga olla sellel kogul rohkem otsustusjõudu kultuuripoliitika arendamises:

*“Küll aga kultuuripoliitika loomine võiks tulla liitude poolt, mida minister aktsepteeriks. Just neid kultuuripoliitilisi ettepanekuid. Arvestades, kui suur jõud on ikkagi loomeliitudel: igal esimehel seisab sadu ja sadu loovisikuid.” (kaunite kunstide asekanstler)*

Intervjueeritud nõukoguliikmete hinnangul **võib KKN senise tegevusega rahule jääda**. Suuresti aga ollakse rahul sellega, et nõukogu üldse olemas on. Sellise pehme suhtlusvormi olemasolu riigivõimu ja ühenduste vahel peetakse oluliseks, kuigi loomeliidud soovivad alati, et nende hääli rohkem kuulatakse.

Ka nõukogus arutletud teemade valikuga on liikmed pigem rahul. Hinnati, et loomeliitude initsiatiiv teemade tõstatamisel on alati leidnud väljundi, alati on kas samal kohtumisel või järgmisel tõstatatud teemat arutatud. Selles osas on liikmetel mõju nõukogu päevakorra.

Samas detailsemaks minnes ja mõeldes konkreetsetele teemadele, siis on palju asju, millega liikmed rahul ei saa olla. Näiteks jätkuvalt ei ole suudetud luua sellist rahastamissüsteemi, mis erinevate valdkondade vajadustele vastu tuleks või lahendatud loovisikute sotsiaalse kaitse probleemi. Samas üks loomeliidu juht arvas toetuste kohta, et võib-olla see polegi nõukogu teema, vaid tuled ministeeriumiga kahepoolsetl kohtuda ja võimalused leida. Ehk siin on tegemist ühe teemaga, mis on olnud väga oluline KKN liikmetele, kuid mille osas nõukogu ei ole olnud piisav koostöövorm selle probleemi lahendamiseks.

Sotsiaalse kaitse probleemi on aga esile tõstnud veebruaris 2011 loodud MTÜ Kultuuri Kogu, mis koondab loomeinimesed kõigist valdkondadest. Võib arvata, et loomeinimesed siiski ei ole saavutanud seda mõju kultuuripoliitikale, mida nad on soovinud ja see on olnud ka üheks ajendiks Kultuuriministeeriumi hallatava Kaunite Kunstide Nõukogu kõrval luua nende endi ühine ja mõjusam otsustuskogu.

**Tulevik.** Lindpere ootaks nõuandvast kogust sellist laudkonda, kus saab otsekoheselt ja vabalt oma liite puudutavaid probleeme arutada. Liikmetelt ootaks elavat, aktiivset ja intensiivset sekkumist kultuuripoliitikasse, kultuuriministri tegevuse analüüsi ja kui vajad siis ettepanekuid, kriitikat, otsekoheseid küsimusi. Samas aga tõdeb, et see kõik sõltub väga suuresti just ministrist, kes nõukogu juhib. Valdkonna asekanstler leiab, et kui KKN selle liikmetele kasulik ja oluline ei oleks, siis nad vast ei käiks.

*„Neile võiks olla oluline, et nad saavad oma probleemidest ja teemadest rääkida. Minister vähemalt kuulab ära, võtab vastu või arutatakse edasi. Arvan, et on huvitav ja oluline. Mõnikord nad ei saa endale otsest vastust ja seda loota ei olegi. See on ikkagi vaba info ja mõttevahetuse....seda peab küsima ikkagi neilt endalt.“ (kaunite kunstide asekanstler)*

Liikmed avaldasid selle nõuandva kogu tuleviku osas erinevaid arvamusi ja ootusi. Kuna ollakse rahul, et selline koostöövorm üldse olemas on, siis peetakse vajalikuks nõukogu töö jätkamist. Kui näiteks järgmine minister nõukogu kokku ei kutsuks, siis leiti, et temale hakatakse survet avaldama esiteks

tugevamaks muutunud loomeliitude poolt, kuid teiseks ka ministeeriumisiseselt seni nõukogu tööga seotud ametnike poolt. Nähti, on ministril on mõistlik hoida sellist vaba suhtluse vormi.

2010.aasta kevadel läbi viidud intervjuudes nähti miinimumplaanina samas vormis jätkamist, kus oluline on infovahetus ja erinevate osapoolte kokku toomine. Samas ühe liidu esindaja arvas, et Kaunite Kunstide Nõukogu liikmetel on palju rohkem ajupotentsiaali kui vaid infovahendaja rollile vajalik. Tulevikus tuleks palju intensiivsemalt „pigistada välja“ kõik ideed ja fokuseerida lahenduste leidmisele, korraldada ühiseid ajurünnakuid. Samuti selgus intervjuudest ootus, et nõukogu avaldaks rohkem mõju kultuuripoliitikatele ja ka meediale ning teistele avaliku elu osapooltele, kultuurielu partneritele oleks Kaunite Kunstide Nõukogu otsused ja roll selgemad. Otsuste ja mõjutamise kohta kostus ka, et erinevates kunstivaldkondades tunduvad osad otsused tekkivat kahepoolselt või nõukogule arutlema tulles on ühtteist ette ära otsustatud. Seega on ootus, et otsused, mis erinevates valdkondades tehakse, tuuakse rohkem selle ühise laua taha ja sellega muudetakse otsustusprotsessid läbipaistvamaks. Nii ei jää liikmetele muljet, et nad raiskavad oma aega nn dekoratiivses kogus.

**22. veebruaril 2011. aastal asutati 124 allkirjaga MTÜ Kultuuri Koda**, kultuuriinimesi ühendav katusorganisatsioon. Asutajate hulgas on nii näitlejaid, kunstnikke kui ka muusikuid, juhatus on 15-liikmeline. Kultuuri Koda on taotluslikult laiapõhjaline, kuna tegevuse üheks alustoeaks on vajadus kultuuritegijate valdkondadeülese pideva koostöö järele. Kultuuri Koja loomise põhjused ja tegevuseesmärgid omavad väga suures osas kattuvust algsete ootustega Kaunite Kunstide Nõukogule. Seega KKN tulevik tundub olevat suure küsimärgi all peale Kultuuri Koja loomist. Tekib küsimus, mis saab Kaunite Kunstide Nõukogust edasi? Milliseid rolle hakkab kandma? Näiteks kas muutub pigem oluliseks kokkupuutekohaks kultuuri katusorganisatsioonide ning teiste asutuste vahel (kõrgkoolid, ERR jt)?

## **5. Võrdlus teiste meetoditega**

Teisi püsivaid koostöövorme kaunite kunstide valdkonnas ei ole. Aegajalt on vajadus konkreetsete teemade aruteluks moodustada **ajutine töörühm**, kuid need ei ole ajas püsivad ja on mitteformaalsed. Üldiselt nad vahelduvad, vastavalt teemale ja vastavalt olukorrale, mida on vaja arutada – see on peamine koostööviis. Näiteks suurte sündmuste ettevalmistamisel (Arvo Pärdi juubelifestival), kultuuripealinna planeerimiseks on töörühm, ka seaduseelnõude ja arengukavade väljatöötamiseks kutsutakse kokku eraldi kitsam ajutine töörühm. Need erinevad „arutelugrupid“ (nagu intervjuueeritud liikmed ja ministeeriumi esindaja neid kutsuvad) ei kattu üksteisega ja minister neist reeglina osa ei võta. Pigem toimub neis koostöö kultuuriinimeste ja -organisatsioonide ning Kultuuriministeeriumi ametnike vahel.

Nn protsendiprintsiibi seadustamisel (2007-2010) osalesid loomeliidud lisaks kaunite kunstide nõukogu töökoosolekutele ja aruteludele ka **avaliku arvamuse mõjutamisega**. Septembris ja oktoobris 2009 kui oli esimesel kooskõlastusringi I riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu protsendiprintsiibiga, ilmus sel teemal vähemalt 9 artiklit, Kunstnike Liidu eestvedamisel toimusid teise kooskõlastamisringi aegu märtsis 2010 seminar teiste riikide kogemusest protsendiseaduse rakendamisel ja skulptuurinäitus Rotermanni soolalaos. Nii üritati laiemat avalikkust kui ka poliitikakujundajaid otsesemalt teavitada protsendiprintsiibi olulisusest ja mõjutada positiivsele otsusele.

Osadel KKN liikmesorganisatsioonidel on ministeeriumiga ka muid otsesuhteid. Teatrite liidu puhul näiteks tuleks hoopis rääkida ülemuse ja alluva suhtest, kuna on riigiteatrid, mis alluvad ministeeriumile.

Samas MTÜ Muusikanõukogu on muusika alal (ühes kitsas muusika valdkonnas) ministeeriumiga nõuandvas lepingulises suhtes.

#### **MTÜ Kultuuri Koda eesmärgid\***

##### kultuuripoliitiline eesmärk

- püüda pidada poliitiliste jõududega dialoogi neil teemadel, mis on olulised kõikidele loomingulistele huvidele.
- tekitada kultuuripoliitikat puudutavates küsimustes loominguliste inimeste esindajana võrdväärne ja laiaulatuslik foorum ja partner. (Kaarel Tarand, üks juhatatuse liige) Eesmärk on olla avaliku võimu partner Eesti kultuuripoliitika sõnastamisel või kui avalik võim ei suuda partner, siis selle iseseisval sõnastamisel.
- eesmärged edendada kultuurivaldkonda puudutavat seadusandlust ning esindada ja kaitsta liikmeskonna huve

##### koostöö (ja koostöös loometöö) edendamise eesmärk:

- koda võiks vähendada kultuuriinimeste kapseldumist oma valdkonda ja kultuuri
- tahe käsitleda regulaarselt ja võimalikult laiapõhjalise esindatusega loomingulisi ideid ja küsimusi ning leida neile loovaid ja kaasavaid lahendusi;
- luua õhkkond, mis väärtustab eri kultuurivaldkondade ühisosa;
- käsitleda küsimusi, mis ületavad erialade piirid;

##### Ühiskondlik eesmärk:

- Põhikirjas on eraldi esile toodud ka kultuurikeskkonna ja loomingulise õhkkonna väärtustamine ühiskonna meelelaadi kujundamise olulise osana.
- rõhutada kunstipraktikate omavahelise koostöö kõrval ka loomingulise tegevuse ja mõtlemise olulisust kogu ühiskonna meeleseisundi osana;

Esimesel üldkoosolekul asutamiskoosolekul asutati mitu töörühma, mis

- hakkavad koostama kultuuriekspordi arengukava,
- otsima kultuurivaldkonna lisafinantseerimise võimalusi,
- taastama kultuurirahva kui arvamussliidri positsiooni,
- parandama kultuuritöötajate töötingimusi ja
- koguma kultuuristatistikat.

*\*Allikas: asutajaliikmete ja loomeinimeste sõnavõttud meedia vahendusel.*

Seega teiste kaasamise ja koostöö viisidega (peamiselt otsesuhtlus ja suurprojektide planeerimine) võrreldes võib pidada **nõuandva kogu eriliseks väärtuseks järgmisi aspekte:**

- Ministri teavitamine. Selgelt informeerimise eesmärk. Ei jäta muljet, et oleks partnerlust loonud ja ühenduste ootusi täitnud.  
Näiteks analüüsi jooksul vaadeldud KKN koosolekul näiteks arutati KKN liikmesorganisatsioonide ruumide olukorda ja vajadusi investeeringuteks. Intervjuust selgus, et kaunite kunstide asekanterile ei tulnud sealt uut informatsiooni, küll aga sai minister koondpildi kõigi loomeliitude ja kõrgkoolide hoonete olukorrast ja investeeringute vajadustest. Eelnevalt oli minister teadlikum nendest probleemidest, mille osas on **liitudega eraldi kohtunud** ja ka asekanterite teadlikkus tulenes igapäevasest suhtlusest nõukogu liikmetega.
- Liikmete omavaheline teavitamine. Kuid nagu näitab MTÜ Kultuuri Koda loomine, siis see teavitamine on siiski põgus ja üldine olnud, rohkem on vajadust sisulise arutelu ja ühtsete seisukohtade kujundamise järele, mida aga nõuandva kogu sellises ministeeriumi vajadustest lähtuvas töövormis pole suudetud pakkuda.



- Sellise ministeeriumipoolse alalise koostöövormi olemasolu aitab luua ja hoida kontakte uutel esimeestel teiste liitude juhtidega, kõrgkoolidega ja ministeeriumiga. Valdkonnas kauem juhtivkohtadel töötanud loomeinimesed on kindlasti juba leidnud muid viise suhtlemiseks, saanud ka muudesse töörühmadesse. Nõuandev kogu toimib minimaalse kontaktina ning aitab jala ukse vahele saada töörühmadesse, kus tehakse tööd konkreetsete probleemide ja dokumentidega.
- Kõigi teise koostöö- ja suhtluse vormide kõrval seisneb alalise nõuandva kogu eelis osapoolte ühe laua taha toomises. Sellel ei tundu olevat aga muud sisu, kui märgiline: nii väikesed kui suured, pikemaajalised ja nooremad partnerid võrdsetena ühe laua taha valdkondadeüleseid teemasid arutama. Kuid sellisena toimib ta seetõttu, et liikmetel on võimalus läbi muude osalemise vormide aktiivsemalt ministeeriumiga suhelda, praktilisemat sisendit anda ja praktilisemat kasu saada.
- Kaunite Kunstide Nõukogu on sisuliselt arvamusiidrite jututuba. Seda toodi välja nii positiivse kui negatiivse joonena. Ministeerium ise näeb seda positiivsena, kuna nõukogu on paindlik, avatud, muutumisvõimelike, informatiivne ja huvitav. Nõukogu algusaastate kohta ütles üks pikemaajalisi liikmeid isegi, et tegemist on olnud mõnusa klubiga, kus mõnusat nn salongivestlust pidada. Teisalt ei suuda selline jututuba avaldada mõju kultuuripoliitikatele ning pakkuda liikmetele praktilist kasu nende panustatud tööaja vastu.

#### **6. Kokkuvõtte: mille poolest Kaunite Kunstide Nõukogu on hea või halb näide?**

Kokkuvõttena toome esile mõned üldised tähelepanekud Kaunite Kunstide Nõukogu kohta. Mõned neist selgitavad head ja mõned halba mõju kaasamisele ning partnerluse kasvamisele, milleks alalistes nõuandvates kogudes on kõige rohkem potentsiaali võrreldes kõigi kaasamise vormidega. Nõuandev kogu loob võimaluse ministril saada infot konstruktiivselt. Ministeerium valmistab nõukogu koosoleku päevakorra ette vastavalt ministeeriumi vajadustele mingeid otsuseid ette valmistada ja selleks informatsiooni ning nõu saada. Minister juhib nõukogu koosolekut selliselt, et räägitakse asjast ja saadakse konkreetsed ettepanekud.

HEA: Minister säästab pisut aega, kuna kõigiga üheaegne kokkusaamine kestab vähem kui iga loomeliidu juhi ning kõrgkooli rektoriga eraldi kohtumised kokku.

HALB: Olulised teemad küll jõuavad alt üles ehk liikmetelt ministeeriumisse, kuid otsused ja arengud käivad selgelt poliitilise taktikepi järgi (sh 1% seadus, mis oli Reformierakonna valimisplatvormis; loomeinimeste sisend loomeliitude seadusesse lõplikes versioonides muutus peaaegu tundmatuseeni ja kuigi seadus on olemas, siis vajab seetõttu juba parandamist). See ei võimalda sellises laia haardega nõuandvas kogus igal valdkonnal edeneda.

HALB: Selline selgelt ministri huvist ja ministeeriumi vajaduste rahuldamisele üles ehitatud mudel asub kaasamise redelil peamiselt informeerimise, kuid ka konsulteerimise astmel. Liikmed ei pruugi sellel kaasamise vormil näha endale olulist praktilist kasutegurit: olulised asjad saavad muud moodi aetud, praktilisemate tulemuste ja mõjuga on kahepoolsed kohtumised ning spetsiaalselt mingi teema lahendamiseks kokku kutsutud ajutised töörühmad.

Kaunite Kunstide Nõukogu puhul on ilmnenud, et nõukoja iseloomu ja omapära määrab suures osas minister, sest igal ministril on erinev suhtlemise ja juhtimise laad. Samas intervjuudest selgus, et uuele ministrile teeb ettepaneku Kaunite kunstide nõukogu kokku kutsuda selle valdkonna asekanstler. Seega nõukogu järjepidevuse saavad tagada, seda mõjutada tippametnikud.



**Soovitus ametnikele:** uutele ministritele anda ülevaade alaliste nõuandvate kogude senisest tegevusest ja viimastest tulemustest.

**Soovitus ühendustele:** Võtta nõuandvas kogus teemaks ka nõukogu rollid ja otsustusõigused, kui nõukogu ülesanded ei ole sätestatud mõnes arengukavas, seaduses või valitsuse määruses.

PIGEM HALB: Kuna Kaunite kunstide nõukogu on loodud ministri käskkirjaga, siis iga kultuuriminister on ise valinud, kas ja kuidas soovib selle nõukogu kokku kutsuda ja tööle seada. Näiteks Raivo Palmaru seda ei teinud, kuid käskkiri sellest kehtivust ei lõpetanud ja ametlikult jäi see alaline nõuandev kogu tiksuma. Laine Jänes 2007.aastal nõ „taastas“ KKN, kuid seda uut algust ei vormistatud mitte kuidagi.

Kerkib küsimus ministri käskkirjaga loodud alaliste nõuandvate kogude töökorra, järjepidevuse ja eesmärkide kohta. Kaunite kunstide nõukogu on olukorras, kus enam kui 10-aasta tagust põhimäärust ei järgita, ei ole seda järgnevad ministrid muutnud ajakohaseks ega koostanud muud täiendavat nõukogu töökorda. Samuti ei ole ministri käskkirjaga sätestatud tänast nõukogu liikmete nimekirja. Uute liikmete määramine on nõukogu kohtumiste protokollides. See kõik annab alust arvata, et tegemist on pigem mitteformaalse nõukoguga, millel selletõttu ei saa ka olla väga selget mõju kultuuripoliitikale.

## Täiskasvanuhariduse Nõukogu (Haridus- ja Teadusministeerium) juhtumikirjeldus

### 1. Eesmärk

Täiskasvanuhariduse Nõukogu on loodud 1993. aastal täiskasvanute koolituse seaduse alusel, eesmärgiga nõustada Vabariigi Valitsust täiskasvanuhariduse küsimustes. Täpsemalt on nõukogu ülesanded järgmised:

- 1) Vabariigi Valitsuse nõustamine täiskasvanuhariduse küsimustes;
- 2) Vabariigi Valitsuse nõustamine riigieelarve eelnõu koostamisel täiskasvanuhariduse toetuseks ettenähtud vahendite osas;
- 3) täiskasvanuhariduse riiklike prioriteetide väljaselgitamine;
- 4) riigieelarvest täiskasvanuhariduse toetuseks eraldatud vahendite kasutamisele hinnangu andmine esitatud aruannete põhjal.

#### **Roll poliitika kujundamise protsessis.**

Võrreldes algusaastatega, mil nõukogu liikmed olid riigikogu liikmed ja teised poliitikaga seotud inimesed, on nõukogu koosseis muutunud laiapõhjalisemaks. Samuti on muutunud see, et enam ei ole nii asjakohased põhimäärusejärgsed ülesanded, mis puudutavad riigieelarvet rahastamist. Aja jooksul on riigieelarve koostamise protseduurid lihtsalt muutunud. Täna on nõuandva kogu roll pigem strateegilisem – uute strateegiliste eesmärkide püstitamine, nende elluviimine ja jälgimine. Sellel töö on loomulikult mõju rahastamisküsimustele, aga mitte nii otsene kui algusaastatel. Liikmed näevad end eelkõige valdkonna ekspertidena ja huvipooltena.

Lisaks Täiskasvanuhariduse Nõukogule on valdkonnaga seotud veel töökefondide seirekomisjonid, kuid sealne elukestva õppe suund on veelgi laiem kui täiskasvanuhariduse nõukogu teemad. Sisulises töös täiskasvanuhariduse valdkonnas on väga oluline koht igaaastase täiskasvanud õppija nädala korraldamine, kuhu on kaasatud väga palju osapooli üle kogu riigi, ka kohalikult tasandilt

#### **Mis teemasid arutatakse.**

Viimastel aastatel on olulisim teema olnud **täiskasvanuhariduse strateegia** koostamine, mille keskseks organiks nõukogu on olnud. Nüüd, kus strateegia on valmis tegeletakse nõukogus selle täitmise ja monitooringuga.

Teine oluline teema, mis nõukogus töös on olnud, on uue **täiskasvanute koolituse seaduse** eelnõu.

Koosolekutel jagatakse tagasisidet vahepeal toimunud arengutest, valitsuse otsustest arutelu all olnud küsimustes. Liikmed pidasid aktuaalse ja vahetu informatsiooni saamist oluliseks.

### 2. Tegevus

#### **Tegevuse järjepidevus ja kooskõimise sagedus.**

Täiskasvanuhariduse Nõukogu töö ei ole alati järjepidevalt toimunud, aga viimastel aastatel on õnnestunud koos käia regulaarselt. Kohtumised toimuvad vastavalt vajadusele, tavaliselt 3-4 korda aastas.

Lisaks nõukogu koosolekutele korraldatakse sageli arutelusid spetsiifilisematel teemadel, kuhu kaasatakse eelkõige need osapooled, keda see otseselt puudutab. Neil kohtumistel kogutakse uusi ideid, peetakse läbirääkimisi, töötatakse detailsemalt eelnõude tekstidega.

Lisaks käivad täiskasvanuhariduse talituse ametnikud valdkonna organisatsioonide korraldatud konverentsidel ja seminaridel esinemas, osalevad nõukoguliikmete spetsiifilisemate võrgustike (nt. kõrgkoolide) töös. Seda võib kindlasti positiivseks praktikaks pidada ning see toetab nõuandva kogu tööd.

### **3. Liikmed ja osalemine**

Haridus- ja Teadusministeerium on nõukogu koosseisu kujundanud peamiselt organisatsioonilistel alustel ning seda võib pidada võrdlemisi laiapäajaliseks. Nõukogu juhivad haridus- ja teadusminister, sekretariaadina toimib täiskasvanuhariduse talitus. Kaasatud on kõikide õppeasutuste liikide esindajad, kus täiskasvanukoolitus toimub (täiskasvanugümnaasiumid, kutseõppeasutused ja kõrgkoolid), tööandjate ja töövõtjate esindajad, asjasse puutuvad ministeeriumid (Sotsiaalministeerium), Riigikantselei. Lisaks on juures valdkonna tähtsamad sihtasutused ja mittetulundusühingud (Kutsekoda, ETKA Andras) ning eksperdid (nt. Tallinna Ülikoolist). Kokku on liikmeid 24. Varasemalt kinnitas nõukogu koosseisu Vabariigi Valitus, kuid tänaseks on sellest loobunud, kuna protseduur osutus liigselt bürookraatlikuks.

#### **Koosseisu muutumise mõju nõuandva kogu tööle.**

Nõuandva kogu koosseis on nii pika aja jooksul loomulikult muutunud, kuid peamiselt on vahetunud inimesed ja organisatsioonid on üldjoontes jäänud samadeks. Üks tähelepanuväärne muudatus on kindlasti see, et kõrvale on jäänud Põllumajandusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, sihtasutuste Innove ja Archimedes esindajad. Seda peamiselt seetõttu, et liiga suure liikmeskonna töö koordineerimine on osutunud ebaefektiivseks. Kõige suuremaid muutusi on toonud kaasa ministri vahetus. Täiskasvanuhariduse Nõukogu kogemus on, et koostööst ministriga sõltub nõuandva kogu töö ja tulemuslikkus kõige rohkem. Algusaastatel olid liikmeteks ministrid ja riigikogu liikmed, kuid tänaseks on avaliku sektori esindus toodud osakonnajuhataja ja eksperdi tasemele.

#### **Omavaheline koostöö.**

Nõukogu liikmete omavaheline suhtlus toimub aktiivselt ka väljaspool koosolekuid, samas pakuvad kohtumised võimaluse pääseda jutule kaugemate kolleegidega.

### **4. Rahulolu tegevuse tulemustega**

Ministeeriumi arvates on neil õnnestunud nõukoguga sisse seada konstruktiivne koostöö, rutiin positiivses mõttes. Selle eesmärk ei ole saada iga hinna eest kõiki ühele arvamusele, küll aga teemad sisukalt läbi rääkida, pidada dialoogi. 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). Siin on piiriks eelkõige inimressurs, et ei ole võimalik igasse teemasse piisavalt süveneda ja seeläbi võivad tekkida mõningased arusaamatused. Hariduse valdkonna osapooltega puututakse ka nõukogu väliselt rohkem kokku ja nad on paremini kursis ja seega suudavad paremini osaleda.

Liikmed, kes on kaasatud mitmetesse teistesse töörühmadesse, tunnetavad omakorda, et see on üsna koormav. Tunnistati, et ettepanekuid osaleda on olnud rohkem kui organisatsioonid on suutnud vastata.

Samuti peetakse oluliseks seda, et nõukogu on üks kindel kooslus ning iga uue teema või probleemi tarbeks ei ole tarvis ametlikult uut töörühma kokku kutsuda. Mingis küsimuses asutustevahelise töörühma kokkukutsumine on ressursimahukas – kulub aega, et nõusolekud saada, esimestel

kohtumistel töö ebaefektiivne, kuna pole veel sisseelatud jne. Nõuandva kogu eelis on püsivus ajas ja ühtlasi võimalus koos osapooltega püstitada ühised eesmärgid ja nende nimel koos tööd teha. Laiemalt mõtestada lahti, mis ühiskonnas toimub ja mida valdkonnas vaja on.

Intervjuudest nähtub ka see, et osapooltele on oluline võimalus suhelda ministriga vahetult.

#### **Liikmete ootused nõuandvale kogule.**

Liikmed peavad nõuandva kogu tööd ülioluliseks, kuna see näitab, et valdkond on oluline ja aktuaalne, mis nõuab kokkuleppeid erinevate huvigruppide vahel. Hinnatakse seda, et argumenteeritud seisukohti võetakse kuulda.

Arusaadav, et liikmete ootus nõuandva kogu tööle on, et nende ettepanekuid kuulda võetakse. Intervjueeritute hinnangul seda valdavalt tehakse. Samas avaldati arvamust, et veelgi enam võiks nõukogu liikmeid kui valdkonna eksperte kuulda võtta. Samuti soovitakse, et nõukogu töösse oleks kaasatud rohkem avaliku sektori asutusi, kelle valitsemisalas täiskasvanuharidust pakutakse (nt. põllumajandus).

Oluliseks peeti ka seda, et nõuandev kogu on alalise iseloomuga ning töötab regulaarselt. Ministeeriumi ametnike tööle annavad liikmed positiivse hinnangu, kuulatakse tähelepanelikult osapoolte arvamusi ja püütakse leida konsensust. Teisalt leiti aga ka, et suuri muudatusi ja ümberkorraldusi täiskasvanuhariduse valdkonnas ei ole suudetud ellu viia, arengud on pigem järkjärgulised. Ühenduste ja ettevõtjate esindajad on oma tegevustes operatiivsemad ning seega võib tekkida mõningast kärsitust kui asjad arenevad nende hinnangul liiga aeglaselt.

Täiskasvanuhariduse Nõukogu tugevuseks tuleb kindlasti pidada seda, et nõuandva kogu töö on integreeritud valdkonna arendamisse täielikult ning seda täiendatakse mitmete teiste meetoditega (üks-ühele kohtumised organisatsioonidega, toetavad üritused –infopäev jms).