



Uuringuraport

Uuring valmis strateegilise partnerluse tugevdamise arenguprogrammi raames, mille viisid Riigikantselei ja Siseministeeriumi tellimusel läbi Vabaühenduste Liit ja Rakendusliku Antropoloogia Keskus.

2021

Välitööde tegijad: Sigrid Solnik, Keiu Telve

Raporti koostaja: Sigrid Solnik

Rakendusliku Antropoloogia Keskuse (RAK) eesmärgiks on sotsiaal- ja humanitaarteaduste meetodite abil praktiliste probleemide lahendamine Eesti ühiskonnas. Viime läbi kvalitatiivseid uuringuid, mille abil on võimalik leida lahendusi nii ühiskondlikele kui ka näiteks ettevõttesisestele probleemidele. Meie jaoks on oluline kodanikuühiskonna areng, organisatsioonide teadlik tegutsemine ning uurimistöö kaasamine nende edendamisesse. Näeme küsimustes vastuseid ning probleemides lahenduskäike.

Läheneme igale juhtumile individuaalselt ning lähtume just selle probleemkohtadest ja küsimustest. Peame oluliseks vahetut suhtlust ning kasutame materjali kogumiseks vestlusi, intervjuusid ja vaatlust, et avada probleeme sügavuti. Kombineerime uurimisprotsessis kaasaegset tehnoloogiat ning visuaalseid meetodeid, et edastada küsijale mitmekülgne pilt vastustest.

sigrid@antropoloogia.ee

www.antropoloogia.ee



RAK



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Arenguprogrammi finantseeriti Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“.

SISUKORD

SOOVITUSED STRATEEGILISE PARTNERLUSE EDENDAMISEKS	6
MIS ON KAASAMINE?	9
Kaasamise muutumine ajas	11
KEDA KAASATA?	12
NÕUANDVATE KOGUDE SÜMBOOLNE TASAND	15
NÕUANDVATE KOGUDE EESMÄRGID	17
MIDA NÕUANDVAD KOGUD OSALEJATELE ANNAVAD?	19
Ministeeriumi ametnike vaates	19
Partnerite vaates	22
KUIDAS PARTNERID MINISTEERIUMI KAASAMISPRAKTIKAID TAJUVAD	23
MINISTEERIUMI OOTUSED KOOSTÖÖLE	30
KOROONA-AASTA ÕPPETUNNID	35
INTERVJUUDEST NOPITUD ETTEPANEKUD	37
KUIDAS EDASI?	43
LISA 1: MEETOD JA VALIM	45
Poolstruktureeritud süvainterviivid	45
Kvalitatiivne sisuanalüüs	46
Valim	47
Uurimisküsimused ja küsimuskava	48

SISSEJUHATUS

Maaeluministeeriumi strateegilise partnerluse ja nõuandvate kogude arendusprojekti eesmärk on analüüsida nõuandvate kogude töö planeerimise, juhtimise ja kaasamise ning koosloome praktikaid ja luua eri juhtimistasanditele töövahendid, mis aitavad suurendada poolte koostöö tulemuslikkust ja nende rahulolu protsessiga¹. Samuti on vajadus leida võimalusi, kuidas nõuandvate kogude töös osalevate huvirühmade ekspertiisi konsolideerida².

Rakendusliku Antropoloogia Keskus (RAK) viis läbi sisenduuringu, mis heidab valgust ministeeriumi ametnike ja partnerorganisatsioonide esindajate nägemustele ja arvamustele seoses kaasamisprotsessiga laiemalt ning suuremate nõuandvate kogudega kitsamalt. RAK kaardistas osapoolte jaoks olulisi takistusi, mis täna koostööd pärsivad ning kogus kokku võimalikud lahendusettepanekud. **Sisenduuringu tarbeks vesteldi perioodil aprill – mai 2021 kokku 21 inimesega: 10 partnerorganisatsiooni esindajaga ja 11 Maaeluministeeriumi ametnikuga.** Uuringu lõppraport ühendab partnerite ja ministeeriumi esindajate vaated ühtseks analüüsiks ja sel teel annab intervjuudest selgunud ülevaate kaasamispraktikatest, nendega seotud murekohtadest ja lahendusettepanekutest.

Kõigil uuringus osalenutel oli võimalus esmast analüüsi lugeda ja kommenteerida, kommentaare on käesolevas lõppraportis arvesse võetud. Rakendusliku Antropoloogia Keskus lähtub oma tegevuses *American Anthropological Association*'i eetikakoodeksist, mille esimene ja olulisim punkt on mitte teha oma uuritavatele kahju. Lisaks lähtub RAK oma töös *National Association of the Practice of Anthropology* eetilistest juhtnõõridest³. Uuringu metoodikast ja valimi moodustamise loogikast leiab lühikese ülevaate Lisas 1.

Raportis visandame tänaseid kaasamis- ja kaasumispraktikad ning toome välja kaasamisega seotud kitsaskohtade n-ö destillaadi ja esitame tänase olukorra peegelduse. Keskendume kaasamise protsessi tõhususe ja tulemuslikkusega seotud küsimustele nii, nagu osapooled neid näevad. Tegemist on mahuka kvalitatiivse materjali analüüsi tulemustega, mille üheks eesmärgiks on muuhulgas ka hoo andmine osapoolte edasisele kaasamise- ja koosloome-teemalistele aruteludele. Kohe raporti algusesse oleme kirja pannud kogutud materjalist välja joonistunud üldisemad ettepanekud strateegilise partnerluse edendamiseks. Raporti lõpus on toodud konkreetsemad ja detailsemad ettepanekud kaasamisviiside edendamiseks partneritelt

¹“Kaasamise” sõnasetuse leiab Kaasamise hea tava dokumendist: <https://riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava>. Koosloome on lähenemine, mille käigus töötatakse toode, teenus või ka poliitikadokument välja koos nendega, kes teenust kasutavad või keda poliitika mõjutab. Ühe võimaliku koosloome definitsiooni leiab siit: <http://www.doktorikool.ut.ee/kstt/term/ET/kategooriad/sotsioloogia/co%E2%80%93creation>

²Maaeluministeeriumi strateegilise partnerluse ja nõuandvate kogude arendusprojekt panustab ka Eesti avatud valitsemise partnerluse (AVP) 2020–2022 tegevuskava peatüki 1.2 täitmisel.

³Rakendusliku Antropoloogia Keskuse eetikakoodeksiga saab tutvuda siin: <https://www.antropoloogia.ee/meist/eetikakoodeks/>

või ministeeriumi ametnikelt. Tegemist on üsna mahuka dokumendiga – kel ajaressurss piiratud, soovitagegi alustada üldistest parandusettepanekutest lk 3 ja osapooltelt kokku kogutud soovitudest ja mõtetest lk 31.

Selguse huvides on oluline mainida, et kuigi „kaasamine“ on tegelikkuses katusmõiste, mille alla kuuluvad erinevad komponendid nagu informeerimine, konsulteerimine ja osalemine⁴, siis käesolevas raportis on sõna „kaasamine“ kasutatud just tavatähenduses, nii nagu osapooled seda mõistavad ja nii nagu seda igapäevases praktikas kasutatakse. See tähendab, et kuigi intervjueeritud on teadlikud, et kaasamisprotsessis on erinevad etapid, ei täpsustata sageli, millist etappi silmas peetakse või siis sulanduvadki uuringus osalejate jaoks kaasamise erinevad osad lihtsalt üheks „kaasamiseks“.

⁴ <http://www.praxis.ee/tood/kaasamine-ja-osalemine-otsusetegemise-protsessis/>

SOOVITUSED STRATEEGILISE PARTNERLUSE EDENDAMISEKS

1. Kirjeldage ära kaasamisprotsess: eri tasandid, eri viisid. Täna ei ole kogudel partnerite jaoks suurt sisulist vahet, kogude eesmärgid on segased, pole kindlust, kus on kõige õigem hetk kaasa rääkimiseks – igaks juhuks on oluline olla kohal kõikjal. Samamoodi ei ole selge, kuhu ja kuidas antud sisend ministriumis liigub ja mis sellest lõpuks saab. Sellest tulenevalt võivad osapooltel erinevad ootused kaasamisele või valitseb erinev arusaam, millises kaasamisprotsessi etapis parasjagu viibitakse. Vähemalt mingis osas võiks kaasamisprotsessi selgemaks sõelumine toimuda koosloomes partneritega. Siinkohal on oluline märkida, et kaasamise üldised põhimõtted ja mõisted on lahti kirjutatud ja üldisel tasandil kokku lepitud ka varem, tegemist on avaliku teabega, mis on muuhulgas nii Maaeluministriumis kui Riigikantselei kaasamisveebides. Ent oluline on, et osapooled saaksid realses praktikas toimuvast kaasamisest ühtmoodi aru ning protsessi disainimisel oleks võimaluste piires arvestatud osapoolte vajaduste ja võimalustega.

2. Eesmärgistage eri kaasamisvormid, eelkõige just ajas püsivad ja korduvad kaasamisviisid, vaadake eesmärgid aeg-ajalt üle. Kaasamisvormid võivad olla nii traditsioonilised nõuandvad kogud nagu PMAN, mingi konkreetse arengukava koostamiseks loodud kaasamissüsteem (PõKa näide), *ad hoc* kokku kutsutavad kooslused, kitsama ringi mitteametlikud, ent ajas püsivad kohtumised, kirjalikud tagasisideringid jne. Täna jäävad suurte nõuandvate kogude eesmärgid mõneti häguseks ning eri osapoolte vaates võivad need eesmärgid ka erineda. Selgelt sõnastatud ja ühiselt paika pandud ning ajaga kaasas käivad eesmärgid aitavad tagada kaasamistegevuste efektiivsuse ja suurema läbipaistvuse.

3. Kaardistage olukord: millised on partnerite kompetentsid, kuidas need suhestuvad kogude eesmärkidega? Partneritega tehtud intervjuudes nenditi nii rajasõltuvust kaasatavate valimises kui Maaeluministriumis soovi kaasata igaks juhuks võimalikult paljusid. Mõlemad tendentsid on partnerite vaates problemaatilised. Kaasamisprotsess saaks olla efektiivsem kui kõikidel osapooltel oleks parem ülevaade, millistel partneritel on milline kompetents, millised eesmärgid ja muidugi, millises nõukogus või töögrupis oleks sellest kompetentsist kõige rohkem kasu. Selgem ülevaade aitaks kaasa ka spetsiifisemate teemade käsitlemise sujuvusele – oleks selge, keda laua taha kutsuda.

4. Katsetage erinevaid kaasamisvorme. Kogude struktuuri korrastamine eeldab suuremat fookuseeritust, näiteks toodi intervjuudes välja vajadus ja võimalus luua rohkem kitsamate eesmärkidega, temaatilisi ja seeläbi ka tehnilisemaid koostöövorme. Küllap siin on lihtsalt oluline läbi mõelda, et millist funktsiooni need kogud ministriumis jaoks kannavad ja millistele partnerite vajadustele vastavad ning nende kahe kaalumiskoha koostoimes luua mõistlik formaat. Ent kaasamisvormid, kus laiapõhjaliselt koos erinevad partnerid, on osapoolte silmis ka täna väärtuslikud.

4. Mitmekesisemad viisid kohtumiste ülesehituseks ei olnud partnerite vaates kõige suurem murekoht, samas kindlasti vajalikud kui mõelda, et valdava osa partnerite üheks kriitikakohaks on tajutav ebavõrdsus, „väiksema partneri“ tunne ja ministeeriumi võimupositsioon.

5. Kaasamispraktikate üle vaatamine võiks käia koosloomes, nii saavad suurema tõenäosusega arvesse võetud partnerite võimekus materjale läbi töötada või partnerite sisemised tööprotsessid ja vajadus küsida sisendit laiemalt võrgustikult. Lisaks, kui täna on Maaeluministeeriumi kaasamisviisid partnerite vaates pigem ametnikukesksed ning loovad üsna ebaõiglasena tajutud olukordi, oleks kaasamisprotsessi kujundamine koos partneritega ja ühiste eesmärkide seadmine üks sammudest suurema usalduse tekitamise ning võrdsema koostööruumi loomise poole liikumiseks.

6. Partnerlus võiks olla läbipaistev, usaldust tekitab pidev kommunikatsioon ja tagasiside andmine näiteks selle kohta, miks nende sisendit arvestati või ei arvestatud ning kelle lauale ettepanekud välja jõudsid. Täna väljendasid kõik intervjueritud partnerid rahulolematust protsessi läbipaistvusega, kaasamise tajumises tõlgendatakse tagasiside puudumist ka näilise kaasamisega – ministeerium küsib sisendit, ent ei tee sellega midagi. Oluline on kahepoolne kommunikatsioon ja partnerite jooksev infoväljas hoidmine. Teisalt teevad ministeeriumi esindajatele tuska osade partnerite mõnikord agressiivne suhtlusviis või mõnikord vähesed suhtlusoskused. Konfliktiolukordade ennetamist ja paisumist võivad leevendada läbipaistvam kaasamisprotsess ja ootuste juhtimine – muuhulgas ka selle ootuse, mis ministeeriumil ühe osapoolena on oma partnerite suhtlusviisidele.

7. Juhtige ootuseid nii partneritel kui ministeeriumi sees. Näiteks on täna olukord, kus ühel pool ootavad või eeldavad partnerid, et nende poolt mitmeid kordi välja öeldud ja protokollitud seisukohad kindlasti lõppdokumenti jõuaksid, teisel pool ootavad ja eeldavad ametnikud partneritelt laiapõhjaliselt kogutud, hästi läbi analüüsitud ja koheselt kasutatavat sisendit. Pettumuse osaliseks saavad mõnikord mõlemad pooled. Kaasamisvormide parema eesmärgistamisega ja parema tagasisidega ettepanekutele saab juhtida partnerite ootuseid ettepanekute mõjude osas – täna nt võib partnerite seas kuulda ootust, et koosolekul väljaõeldu jõuab alati ka lõppdokumenti. Maja sees saab organisatsioonide võimekust teadvustades juhtida ootuseid, mis on seatud partnerite poolt antava sisendi kiirusele ja kvaliteedile.

8. Veebipõhised koosolekud hoiavad kokku aega ja on mõnikord efektiivsemad, ent asjalikke arutelusid, ajurünnakuid ja tundliku informatsiooni vahetamist on veebis keerulisem teha. Kaasamisvormide eesmärgistamisel ja disainimisel tuleks arvestada, et info jagamiseks sobib veeb ideaalselt, sisulisteks aruteludeks oleks vaja kas osalejate arvu veelgi kärpida või inimesed füüsilises ruumis kokku tuua.

9. Partnerite võimekuse tõstmine on strateegilise partnerluse, tegevustoetuste ja üldiselt rahastamise valdkonda kuuluv teema, mida me nendes intervjuudes täpsemalt ei käsitlenud. Samas tuli võimekuse teema nii erineva profiiliga organisatsioonide esindajatega rääkides teravalt esile, partnerid leiavad, et ministeeriumi ootuste ja vajadustega on keeruline sammu pidada. Mõlemapoolselt kasuliku strateegilise partnerluse edendamiseks, läbipaistvuse

tõstmiseks ning organisatsioonide toetamisest tulenevate pingete vähendamiseks on oluline tegeleda ka partnerite rahastamise korrastamisega.

MIS ON KAASAMINE?

Kaasamine ja koosloome on mitmekihlised kontseptsioonid, millest on hoolimata olemasolevatest definitsioonidest võimalik üsna erinevalt aru saada. See tuleb selgelt esile ka Maaeluministeriumi (MeM) ametnike ja partneritega tehtud intervjuudes. Täna tähendab kaasamine erinevate inimeste jaoks erinevaid tegevusi, osapooltel ei ole jagatud arusaama protsesside kulgemisest ega eesmärkidest. Sellest tulenevalt erinevad ka ministeriumi ning partnerite ootused kaasamise korraldamisele ja tulemustele.

Ministeriumi vaates

Ministeriumi ametnikega peetud intervjuudes räägitakse eelkõige partnerite informeerimisest ja sektorist sisendi saamisest. Ikka ja jälle tõstatub partneritelt saadava sisendi olulisus, kuna just nemad teavad, mis „põllul“ toimub ja kuidas ministeriumis välja töötatavad meetmed sektorit mõjutavad. Samas on kaasamisraamistik lai, skaalale mahuvad erinevad tegevused protseduurireeglitest tulenevast kohustuslikust informeerimisest kuni sisulisema partnerluseni või OECD kaasamise käsitluse järgi konsulteerimis- ja osaluspraktikateni – kuidas parasjagu vaja on. Teiste ministeriumitega võrreldes on MeM eeskujulik kaasaja. See jäi kõlama nii partneritega tehtud intervjuudes kui vestlustes ministeriumi ametnikega. Viimased toovad välja just kaasamise laiapõhjalisust, samal ajal kui teised ministeriumid kas ei kaasa üldse kolmandat sektorit või siis teevad seda harva ja pigem juhuslikult.



“Mis me teeme ikkagi on see, et me väga tihedalt suhtleme oma sektoriga ja hoiame neid kursis, pardal ja oma kogudes ka. Ma arvan, et see on nagu väärtus omaette.”
(Maaeluministeriumi ametnik)

Partnerorganisatsioonide vaates

Ministeriumi partneritega vesteldes selgub, et suurte katuseorganisatsioonide, väiksemate erialaliitude, konkreetsemalt ärihuvide esindajate ning laiemalt maaeluga külgnevate teemade eest seisjate vajadused ja seega ka nägemused mõistlikust kaasamisprotsessist ning kriitilisuse aste *status quo* osas on mõneti erinevad. Kitsaskohtade analüüsis on välja toodud just kattuvad seisukohad.

Intervjuudest jääb kõlama ühenduste soov olla ministeriumile konstruktiivseks partneriks. Samas nähakse tänases kaasamisprotsessis mitmeid põhimõttelisi puudujääke, mille üks intervjuueeritav võtab kokku Lasse Lehise sõnadega ajast, mil Lehis oli veel Maksumaksjate Liidu esimees:



"Mida tähendab huvigruppide kaasamine? See tähendab, et talupojad aetakse mõisahoovi kokku ja rõdult loetakse neile uus seadus ette. Kui seda unustati hommikul teha, siis jõuab ka lõuna ajal. Lubatud on esitada täpsustavaid küsimusi. Näiteks kui teatatakse, et homme puuakse kõik üles, võib küsida: „Kas köis tuleb endal kaasa võtta?“. Mingeid mõistlikke ettepanekuid huvigrupid nahunii ei tee, sest nad ei mõtle riiklikult, vaid ainult sellele, kuidas riiki petta ja endale kasumit teenida.“ (MeMi partnerorganisatsiooni esindaja)

Hea kaasamine, ehk siis tegelik partnerlus, on partnerite vaates eelkõige mõtteviisi küsimus. Seda iseloomustab avatud suhtlemine, otsustusprotsesside läbipaistvus, tagasisidestamine ja arvestamine, organisatsioonide võrdne kohtlemine, sektori esindajate ekspertiisi ja arvamuse väärtustamine, püüdlus partnerite mõistmise ja suurema pildi vaatamise poole ning loomulikult ka osapoolte soov teha tegelikku koostööd, mitte lihtsalt proovida formaalselt kõiki kaasamiskastikesti "tehtuks" märkida. Intervjuudest käib läbi soov osaleda, mitte olla lihtsalt kaasatud ehk siis ühingu eesmärk on teha koostööd, mitte leida end olukorrast, kus ollakse surutud passiivseks osapooleks informeerimis- või kooskõlastusringides.



„Hea kaasamine tähendab seda, et sa tunned, et sinu arvamusega on arvestatud ja kui ei ole arvestatud, siis on põhjendatud sisuliselt, mitte niimoodi, et me saame kõik aru, et neil oli vaja poliitiliselt korrektset midagi öelda.“ (MeMi partnerorganisatsiooni esindaja)



„Me ootaks, et meiega suheldaks otse rohkem. Et pöördutaks ja küsitaks, kuidas saaks koostööd parandada, kuidas sektorit aidata. Natukene kinnine on kõik see, et kuuled alles, et mingi määrus tuli välja või mitmed erinevad toetused, kus keegi teine on meie eest midagi otsustanud.“ (MeMi partnerorganisatsiooni esindaja)⁵

Kaasamise kvantiteedi osas on partneritel vähe etteheiteid, pigem nurisetakse kaasamise kvaliteedi üle. Allpool anname detailsema ülevaate, millisena partnerid tänast kaasamist näevad, ent laias laastus võib tõdeda et kui ministereerium keskendub kaasamisest rääkides info edastamise ja saamise aspektile ning kvaliteetse sisendi kogumisele, tahaksid organisatsioonide esindajad näha midagi rohkemat, võrdset partnerlust.

⁵Aare Kasemets toob 28.06.21 tehtud kommentaaris välja, et PõKa 2030 koostamises osalenud eri huvidega partnerorganisatsioonid on saanud viimase paari aasta jooksul keskse kaasamiskava otse e-postiga ja üle veebi, kus on õigusloome plaanis ka määruste koostamise ligilähedane ajakava. Link MeMi keskele kaasamisvale: <https://www.agri.ee/et/maaeluministeeriumi-valitsemisala-keskne-kaasamiskava-2021>



Oleks vaja sisuliselt aru saada, et kuidas avatud ühiskonnas kaasatakse. Ja miks see oluline on. Me saame aru, et meil on ministeeriumisse palgatud ametnikud, kes teevad oma tööd väga hästi. Aga meie sektoris olevad eksperdid, kes on koondatud organisatsioonidesse, saaksid aidata neil teha veel paremaid ja sisulisemaid otsuseid. (MeMi partnerorganisatsiooni esindaja)

„**Kaasamise**“ defineerimiseks ning jagatud arusaama loomiseks ja mõlemapoolsete ootuste juhtimiseks oleks vaja Maaeluministeeriumi kaasamisprotsess või strateegilise partnerluse toimimine koostöös selgemalt lahti kirjutada: mida millisel hetkel tehakse, kuidas seda tehakse ja miks nii tehakse. Vajadus selle järele tuli välja ka ministeeriumi ametnikega tehtud intervjuudes.



“Võib-olla see kaasamise sisu tervikuna kuidagi lahti rääkida uuesti. Sest meil on seda näilist kaasamist piisavalt palju. Võib-olla selgitust rohkem, et mida me siis [kaasates] võiks teha.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Koosloome paigutub lähenemisena laiemasse kaasamise raamistikku, ent intervjuudest ei jää kõlama, et tegemist oleks harjumuspärase osaga tänastest praktikatest. Ministeeriumi poolt tuuakse välja, et kui üldse, siis toimub koosloome suurte nõuandvate kogude kohtumistele eelnevas kaasamisprotsessis, mil osapooled saavad kokku väiksemas ringis ja konkreetsete teemade ümber. Tõstatub ka küsimus, et kui kaasamise puhul peetakse partneritena silmas esindusorganisatsioone, siis koosloome eeldaks ehk rohkem lõplike kasusaajatega suhtlemist. Kaasamisprotsessi lahti mõtestamine ja kirjutamine aitaks paika panna, millistel hetkedel ja kuidas tavapärastest partneritest hoopiski edasi, nende esindatavate poole liikuda. Samas tuleb arvestada, et intervjuudes mõtisklesid ametnikud rohkem just vastupidises suunas – kuidas teha nii, et partneritena oleks laua ümber ainult need kõige suuremad katuseorganisatsioonid, mitte lisaks veel nende liikmed ja n-ö suvalised kolmandad organisatsioonid.

Kaasamise muutumine ajas

Intervjuudest jäi väga tugevalt kõlama partnerite tõdemus, et Maaeluministeeriumi kaasamisviisid on ajas paremaks muutunud. Kuigi partneritel on kaasamisega oma mured ja nii mõneski aspektis üsna kriitiline vaade toimuvale, jagatakse ka kiidusõnu:



„Viimasel ajal on hakatud meie arvamust rohkem kuulama, 3-4-5 aastat tagasi öeldi, et ah, sektor ei mõtle üldse riiklikult, mõtleb ainult selle peale, et kuidas endale kasumit teenida ja võib-olla kuidas riiki petta.“ (MeMi partnerorganisatsiooni esindaja)

Omamoodi kurioosne on see, et erinevad suured nõuandvad kogud on samal ajal ajas oma väärtust kaotanud. Ent üldine viisakus, kaasamiskultuur ja asjaajamine on läinud paremaks, muutuste põhjus peitub partnerite sõnul eelkõige inimestes:

“ „Vahepeal oli siin olukord, kus üheltki koosolekult ei saanud nii ära tulla, et sa ei saanud solvatud. See inimestes kinni.“ (MeMi partnerorganisatsiooni esindaja)

Ministeeriumi ametnikud leiavad samamoodi, et olukord on paranenud. Ministeerium kaasab rohkemaid ja sagedamini, partnerite võimekus on ajas kasvanud ning eriti just suurte katuseorganisatsioonide koostööoskused aina tugevamad.

Samal ajal on selge, et teatud osad kaasamispraktikatest on kunagi välja kujunenud ja siis lihtsalt niimoodi tänasesse päeva kandunud. Selgeks näiteks on PMAN, mille puhul nenditakse, et kui see kunagi moodustati, oli PMANi näol tegemist toonasel kaasamismaastikul eeskujuliku algatusega, ent täna on ta oma muutumatus vormis ajale jalgu jäänud ega pruugi tänaste vajaduste ja võimaluste kontekstis kunagi paika pandud eesmäärke täita.

“ „Ta [PMAN] ei ole enam selline nõuandev kogu, nagu ma arvan, et alguses mõeldi, et on. Sealt ei tule nagu seda väga sisulist mõtet alati edasi. Sisuline töö on väiksemates töögruppides enne ära tehtud. Kaasamise vorm on ajas muutunud.“ (Maaeluministeeriumi ametnik)

KEDA KAASATA?

Nõuandvate kogude liikmete hulk

Maaeluministeeriumi vaates on suurte nõuandvate kogude peamisteks probleemideks nende massiivsed koosseisud.

“ „Nad on kasvanud liiga suureks, kasvanud täiesti ohjeldamatult suureks ja kui kõik annavad nõu, siis see see asi enam ei tööta.“ (Maaeluministeeriumi ametnik)

Kogude liikmelisus on ministeeriumis „**valus teema**“: kuhu tõmmata piir, keda ruumi võtta ja kes ukse taha jätta? Eriti arvestades, et organisatsioonid ise tahavad seal laua ümber olla. Organisatsioonidel on kaasamisprotsessides erinevad positsioonid, erinevad huvid ja eesmärgid ning sellest tulenevad ka varieeruvad ootused kaasamise laiapõhjalisusele ning erinevate kogude eesmärkidele. On neid, kes leiavad et kaasatute ring peaks olema väiksem, sest koostöö oleks efektiivsem kui otseselt oleks kaasatud just suured huvikaitseorganisatsioonid. Teised arvavad, et isegi kui katuseorganisatsioon mõningates küsimustes nende huvide eest seisab, on teatud juhtudel oluline ise kohal olla. Kolmandad tahavad olla kaasas ja laua taga eelkõige selleks, et infot saada ja tunda, et ollakse olulised. Neljandad rõõmustavad, et laiapõhjalisus

annab neile võimaluse oma seisukohti laia auditooriumi ees kõlama panna. Intervjuudes jääb kõlama küsimus, kellel on vaja kus osaleda ja kellel mitte? Tunnetatakse, et laual olevate teemade pundar muutub triviaalseks, peamiste kogude ning laiapõhjaliste kaasamisprotsesside suurus kaotab olulised teemad ja sõnavõttud n-ö puidi-padi vahele ära.

Partneritega tänaseid kaasamispraktikaid analüüsid selgus, et laiapõhjalisus iseenesest ei pruugi nende jaoks eriline väärtus olla. Siin ilmsid paar erandit – organisatsioonid, kes on oma teemaga alati olnud põllumajanduse ja maaelu n-ö äärealadel on pigem rahul, et saavad suurte koosseisude liikmena laua taga olla. Teiste poolt jäi kõlama arusaamine, et Maaeluministeerium ehk tahab kõigile meeldida ega julge kedagi välja jätta ning selle tulemuseks on liigne horisontaalsus, kaasamise formaadid tehakse sisuliselt nii avatuks ja suureks, et need võivad kaotada oma mõtte.



„Mõnel töörühma kohtumisel on 60 inimest. Sa ei saa aru, kas sa oled mõnele laulupeole sattunud.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Organisatsioonidevahelised suhted

Ideaalses maailmas esindaks katuseorganisatsioon oma liikmete huve, väiksemad tegijad ei peaks üldse nõuandvates kogudes kaasas olema ja neid hiigelsuureks paisutama. Tegelikuses esitavad väiksemad organisatsioonid ministeeriumile seisukohti, mis kulgevad paralleelselt või mõnikord on vastuolus katuseorganisatsiooni seisukohtadega või siis püüab katuseorganisatsioon edendada mõnd teemat, mida ta tegelikult ei ole oma liikmetega läbi arutanud. Ehk siis ministeeriumi ametnikud leiavad end aeg-ajalt olukorrast, kus nad peavad navigeerima partnerite omavahelistes keerulistes suhetes. Keerulised inimsuhted ning erinevad arusaamad asjadest on muuhulgas üheks sektori killustatuse põhjuseks - ühe suure organisatsiooni asemel on palju väikeseid.



“Meil üritatakse hoida killustatust jätkuvalt. Selleks üheks põhjuseks on see, mida öeldakse: siis ma olen PMANis laua taga ja siis ma olen seal juhtkomisjonis laua taga ja ma esindan oma liikmeid ise otse, ma ei usalda seda kellelegi teisele. See on selline pusle tegelikult Eestis.” (Ministeeriumi ametnik)

Siin tõstatub esindatuse küsimus - kes siis tegelikult kelle eest rääkida saab. Ja kas klassikaline katuseorganisatsioonide esindusfunktsioon on teenusepõhisuse ja kliendikesksuse poole liikuv praktikas üldse nii oluline? Ent olukord võib ametnike vaatest tekitada ka teatavat frustratsiooni: miks partnerid siis ometi koostööd ei suuda teha, ühine hääl oleks tugevam ning võita oleks sellest ju eelkõige väikestel.

Avaliku sektori esindatus kogudes

Nõuandvate kogude koosseisu paisutavad ka laua taga istuvad ametnikud, kas ministeeriumist või teistest avaliku sektori asutustest. Ametnike kohalolek ei ole probleem *per se*, pigem on

küsimus nende osakaalus ja rollis erinevate kogude juures. Näiteks tekitas partnerorganisatsiooni esindajas küsimusi kohtumine, kus kohal oli ca 20 partnerit ja seal kõrval ca 20 inimest ministeeriumist: „**See pani kergelt kulmu kergitama – kas neil midagi teha ei ole?**“

Seesama teema kerkis üles ka ministeeriumi ametnikega vesteldes:

“**Samas kui see kogu käib, siis on kõigil arvutid kaasas ja selgelt tegelevad muude asjadega või näpivad telefoni. Siis on minul alati küsimus, et miks nad on sinna määratud. Kas neil.. kas see on mingi kohustus. Või see on seesama, et ma pean olema kohal, jumal teab mis seal jälle räägitakse. Inimesed ei ole ise ka alati kohal kui nad on sinna tulnud. Ära tule kui see asi ei paku sulle midagi, see ei anna su tööle midagi juurde.**” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Nõuandvate kogude kohtumisel osalevad ametnikud nii konkreetse kogu või komisjoni liikmetena kui n-ö vabakuulajatena. Toodi ka välja, et mõnikord tullaksegi mitmete päevakorrasteemade seast vaid üht endale huvipakkuvat kuulama, sest näiteks otseallikast partnerite perspektiivi kuulmine on tõhusam kui hiljem protokolli lugemine. Samal ajal põrkub soov kohal olla tööelu reaalsusega.

“**„On arusaadav, et kõigi teemade ajal ei pea mõttega kohal olema ja paraku on kiireloomulisi asju meie laudad pidevalt täis. Ka siis, kui tegingi aja vabaks ja tahangi mõttega kohal olla. Täna saab täita tööülesandeid ka mujal, kui töölaua taga istudes.“** (Maaeluministeeriumi ametnik)

Partnerite kompetentsid

Laiapõhjaliste kaasamisformaatide puhul tulevad teravalt esile ka organisatsioonide kompetentsid. Tekib küsimus kui hästi suudab ministeerium organisatsioonide erinevaid võimekusi hallata ja kaasamisprotsessi kujundades arvestada.

“**„Hakata kõikide arvamusi võtma ja panna kõik sinna... siis lõpuks pandi kõik asjad kokku ja võeti olulised välja. Kui see lõppdokument tuli, siis kõigil oli palju pretensioone selle kohta. Seal oli ikka selliseid anekdootlikke asju ka sees, see ei olnud professionaalselt koostatud. Oli kaasatud just nimelt kõiki. Kaaskond oli niivõrd suur ja lai, kõik võisid oma arvamusi esitada, kõik pandi kirja ja lõpuks seda teksti tuli nii palju, et mõnikord tehti valed järeldused.“** (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Oluline märksõna on ka rajasõltuvus. Intervjuudes toodi välja, et ministeerium täna ei tea, millised on kõikide partnerite võimekused ja kompetentsid, seda enam et need muutuvad ajas. Uue tulijana on keeruline end pildile seada, kuigi tuntakse et luuakse ministeeriumi jaoks vajalikku lisandväärtust näiteks ekspertteadmiste või innovatiivsete lahenduste näol.

“**„Ma arvan, et selline suur mõttetöö refresh on vaja Maaeluministeeriumis teha. Kõik on tublid, aga mõnel tuleb paremini välja. Ja võib-olla ongi see hetk et nüüd on vaja**

teistsugust inimest siia. Aga nad ei suuda nagu ümber pöörata, sest selline tunne on, et kellelegi jääb väheks, keegi kaob pildilt ära.” (MeMi partnerorganisatsiooni esindaja)

Koosseisuliste väljakutsete lahendamine

Käesolevas raportis on juttu ka sellest, miks nõuandvad kogud täna osalejatele nii olulised tunduvad. Etteruttavalt võib öelda, et üks võimalik lahendus kogusid triviaalseks muutva struktuuri reformimiseks peitub ilmselt terve kaasamisprotsessi ülevaatamises: kui protsess on läbipaistev ja selles on loodud efektiivsed ja ammendavad informeerimise ja koostöö võimalused MeMi ja erineva profiiliga partnerite vahel, ei ole ehk ka nii oluline seal kaasamise viimases punktis, nõuandva kogu hiiglasliku laua taga tingimata kohal olla. Ministeeriumi ametnike poolt tuli lauale paar ideed, kuidas kogude koosseisu reformida. Samas läheb kogude liikmete hulga vähendamine mõneti vastuollu senise kaasamispraktika laiapõhjalisusega, mis osade inimeste jaoks on suur väärtus:

“Ma ei oskaks kedagi otseselt välja jätta, sest nagu ma ütlesin, teemavaldkond on nii lai. Pigem olgugi kõik valdkonnad esindatud kui jäetakse kedagi välja.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Aga kuna töö vajab tegemist, on tänases reaalses kaasamispraktikas kasutusel lahendused, mis aitavad nõuandvate kogude massiivsusega hakkama saada.

“Täna siis on mindud töögruppide kaupa. Töögruppides on see teema läbi arutatud ja töögrupp on oma ettepanekud teinud ja siis keskendutakse nendele ettepanekutele, esitatakse täpsustavaid küsimusi, no et kas nii või naa ja selline või selline lahendus.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Väiksemad töögrupid enne nõuandva koja koosolekuid, kahe- või kolmepoolne suhtlus, Skype'i vestlused ja meilivahetus jne aitavad hoida sisulist ja kõikidele osapooltele kasulikku koostööd. Muidugi on ka seal omad väljakutsed, millest tuleb juttu allpool.

NÕUANDVATE KOGUDE SÜMBOOLNE TASAND

Suurte nõuandvate kogude (PMAN, ÜPP strateegiakava juhtkomisjon, PÕKA juhtkomisjon jne) ümber hõljub teatav **olulise foon**, need on kohustuslik osa protsessist, kus laua taga olemine on partneritele oluline ja kus ministeerium saab demonstreerida oma kaasamispraktikate laiapõhjalisust. Ent tajutud olulisusega kaasneb partnerite seas ka sotsiaalne surve oma seisukohad välja öelda, sageli deklaratiivselt ja piire maha tõmmates – tegemist ei ole läbirääkimiste või arutlemise kohaga. Pigem tegeletakse kogudes kuvandi loomisega nii avaliku sektori suunal kui teisalt oma liikmete või teiste kolmanda sektori organisatsioonide suunal. Kuna

kogudel on aja jooksul välja kujunenud ka **valdkonnasisene sümbolne roll**, on seal laua taga olemiseks partnerite esindajatele surve nii altpoolt (liikmed tunnevad, et kogud on olulised) kui ülevaltpoolt (nägemus, et ministeeriumi jaoks olulised partnerid on ju kõik kogudes kohal).

Suurte kogude formaalsusest, ehk isegi teatraalsusest tulenevalt võtavad osapooled, eriti just suurte esindusorganisatsioonide inimesed, sõna vastavalt oma avalikule rollile ja **diskussioon muutub väga poliitkorrektseks**, koosoleku stsenaarium vastab igati mängureeglitele. Kogude sümboolsust suurendavad partnerite jaoks kogude kohtumiste rahvarohkus. Kui pole võimalik tajuda, kes ruumis või veebis tegelikult kohal on, suurendab see veel enam rituaalsust ega aita kaasa sisulisele tööle. Ministeeriumi esindajad iseloomustasid kogude istungeid viisakate, formaalsete ja deklaratiivsetena. Muuhulgas nähakse neid kohtadena, kus partnerid saavad esineda. Samal ajal muidugi osapooled teavad, et mingid seisukohad on ruumisviibijatel väga erinevad, ent nende põhimõtteliste küsimusteni sellistel istungitel ei jõuta. Avalikud konfliktid on juba kultuuriruumist tulenevalt taunitud, töö sujuvuse huvides eelistatakse erimeelsused selgeks rääkida väiksema ringi kohtumistel.

Teatav pingekoht avaldub küsimuses, **kelle jaoks kokku kutsutud kogud mõeldud on**. Ühelt poolt on selge ministeeriumi roll klassikalise kaasajana. Ministeerium algatab ja initsieerib, kutsub kaasatavad kokku ühelt poolt vastavalt alusdokumentides kindlaks määratud kogunemiserütmile, ent ka **“siis kui meil tekib vajadus”**. Jutuks tulevad teemad määrab ministeerium, partnerite ette eelistatakse minna **“siis kui oleme majas sees asjad selgeks rääkinud.”** Kogud ei ole avaliku sektori siseste erimeelsuste lahkamise koht, kaasamiseks võiks minna siis kui ühelt poolt plaan paigas on.

“Kui saame selle oma majas enam-vähem paika, siis minnaksegi sellega edasi ka juhtkomisjoni. Eks seal tuleb samamoodi uuesti hakata selgitama, et miks on millised valikud tehtud. Liikmete poolt tuleb kindlasti erinevaid ettepanekuid.”
(Maaeluministeeriumi ametnik)

Avaliku sektori poolt algatatud ja juhitud formaadis aga oodatakse ka partnerite poolt teemade algatamist, ettepanekute tegemist, kaasa rääkimist. Ametnikud nendivad, et kogude liikmeskond ei ole päevakavasse aruteluteemade pakkumisel eriti entusiastlik ning kuigi kogude kohtumistel esitatakse oma seisukohti, ei toimu seal alati aktiivset arutelu.

“Et mõnikord on küll niimoodi, et noh, tahaks neid kuidagi nagu raputada, et kuulge, arutame või argumenteerime.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Siin võib mõtiskleda et kui suured kaasavad kogud on partnerite vaates pigem sümbolised ja formaalsed, kus käiakse enda olemasolu näitamas või seisukohti deklareerimas, siis ehk ei saagi sealt väga sisulist arutelu või töögrupi dünaamikat oodata. Partnerite poolt neil kohtumistel saadav kasu ei pruugi olla sisuliselt seotud teemadega, mida kohtumisel parasjagu arutatakse – sisuliseks tööks on teised formaadid ja kohad. See võib ka seletada, miks partnerid panevad oma

ajaresurssi kohtumistesse, mis nende valdkonda ei puuduta või miks kogude kohtumisel mõnikord hoidutakse teemade tõstatamisest.



“Mitte et nad ei teeks nagu tööd kaasa, vaid et, mulle on tundunud, et nad leiavad, et seal ei ole mõtet mingisugust teemat üles tõsta, kui see on äkki liiga detailne või siis et nende arvamus näiteks nende suurtega ei lähe kokku.” (Maaeluministeriumi ametnik)



“Kuidagi nii iseenesestmõistetavaks vist on see saanud, et selline asi toimub ja ministerium muudkui toob oma päevakajalised asjad lauda. [Partnerite vaadet kirjeldades]: Ja kui meil midagi on, siis me käime niisama, paneme ministri juurde aja kinni.” (Maaeluministeriumi ametnik)

NÕUANDVATE KOGUDE EESMÄRGID

Intervjuudest selgub, et kuigi traditsioonilised ja soliidse liikmeskonnaga, valitseb täna teatav segadus, **millised on nende kogude eesmärgid** ja kelle jaoks neid kokku kutsutakse. See ei tähenda, et erinevatest kaasamisvormidest ei oleks üldse kasu - tuuakse välja mitmeid viise, kuidas need formaadid eelkõige just avalikule sektorile, ent mõnesti ka partneritele, kasulikud on. Ent olukorras, kus kaasamisprotsess on laiemalt lahti kirjutamata, ei ole igal hetkel selge, millist rolli kogud protsess tervikuna mängivad, kuidas neid peaks ümber korraldama, et need oleksid efektiivsemad või ka kõikidele osapooltele tõesti vajalikud.



„Minu jaoks on viimastel kordadel olnud kahjuks väga segane see, et kuhu me jõuda tahame, milliseid probleeme me lahendame. Me lihtsalt teeme midagi.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Ametnikega peetud vestlustes tõstatus samuti mitmel korral eesmärkide küsimus – miks üks või teine kogu tegelikult majas olemas on? Muidugi on ka kogusid, mille eesmärgid on asjakohased ja millega vähemalt läbiviijad ise rahul on. Konkreetse ja eesmärgistatud kaasamisringi hea näitena nimetati koroonaja alguses kokku kutsutud iganädalast kohtumist, kus sai kiirelt olulisest ülevaate ja sai sõnastada peamised probleemid nii ministeriumi kui põllumajandus- ja kalandussektorite jaoks.

Tõsiasia on, et mida eesmärgipärasem üks nõuandev kogu või kaasamistegevus on, seda paremini see töötab. Intervjuude käigus tõdeti, et nõuandvate kogude eesmärgid võivad olla ajas muutunud ja seetõttu hägusad – näiteks PMANil peaks olema ministrile nõuandev funktsioon, et tegelikkuses mööduvad sealsed istungid partnerite jaoks informeerimise tähe all. Lisaks on partneritel kogude **osas ootused, mis tegelikkuses ei realiseeru**. Näiteks see, et kogudes tehtaks põllumajanduspoliitikat või räägitaks suurtest küsimustest, samas kui kogude praktikas

valideeritakse väljatöötatud poliitikadokumente, sh Euroopa Liidu tasandil välja töötatud poliitikadokumentide eelnõusid ning jagatakse informatsiooni ega jõuta aruteludeni. Nagu nendib ühe partnerorganisatsiooni esindaja: „Viimane kord oli vaid ettekanded nagu oleks mingile seminarile sattunud.“

Otsekohesema ning koostöökogemusest tulenevalt mõneti küünilisema vaatega partnerid näevad kaasamisprotsesside ja nõuandvate kogude juures ka mõningaid **peidetud eesmäärke**, mis sarnaselt kaasamise etendamisele on pigem negatiivse maiguga nagu näiteks partnerite omavahel tülli ajamine või oma tahtmise saavutamine:

“ „Teate miks tehakse nõukodasid? Minister saab näidata, et ta hullult toimetab. Kõige kavalam nipp asja läbi surumiseks - tee töögrupp ja siis ütle, et töögrupp otsustas, mina ju oleksin tahtnud.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Intervjuudest selgus, et ministeeriumi jaoks on suured kaasamiskogud kasulikud ja vajalikud formaadid kui partnerite jaoks, kes mõneti neist kogudest suurt midagi ei ootagi. Küll aga jäi paradoksaalselt kõlrama, et nõu andmist või saamist neist esinduslikest nõuandvatest kogudest ei eeldata alati ka avaliku sektori poolt.

“ “Et pigem on tema roll on olla selline nõuandev organ seaduse järgi. Aga kas me olemegi küsinud, et mis nõu ta siis annab. Ta ei pea midagi heaks kiitma, ta ei pea mingeid ettepanekuid tegema. Ta lihtsalt võtab teadmiseks mingisuguse olukorra, mis hetkel on ja ongi kõik.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Töö nõuandvate kogudega on üsna ressursimahukas. Ühel ajal tuleb laua taha saada kümneid inimesi, kohtumise toimumine võtab osalejate kalendrites terve päeva, kohtumise sisu ettevalmistusse on kaasatud paljud inimesed, korrektsete protokollide vormistamine nõuab järeltööd taas paljudelt, tehniline koordineerimise protsess toimub muu töö kõrvalt.

“ “Mõtled, et ei ole midagi hullu, lihtsalt kutsu üks koosolek kokku, tehke ära ja ongi kõik. Etapp-etapilt võttes tuleb jah päris palju selliseid pisikesi asju.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Tõstatub küsimus, kas lihtsalt kaasamise kohustuse täitmiseks ja partneritele lihtsalt arvamuse väljendamiseks koha loomine on nii mahukat taustatööd väärt – suure ministeeriumi-poolse panuse peale tahaks taolisest kaasamisviisist võimalikult kasulikku tulemust.

Mõlemad osapooled hindavad efektiivseks pigem väiksema ringi kohtumisi, üks põhjus peitub osalejate arvu, teatraalsuse puudumise jms kõrval ilmselt ka selles, et kohtumised on selgemalt eesmärgistatud ja osalejaile tõenäolisemalt kasulikud.

MIDA NÕUANDVAD KOGUD OSALEJATELE ANNAVAD?

Kuigi suurte nõuandvate kogude eesmärkide, vormi või liikmete osas võib tekkida küsimusi, on selge et osapooled panevad olemasolevad formaadid enda jaoks tööle nii hästi kui võimalik. Alljärgnevalt oleme esitanud nõuandvate kogude kasutamise viisid eraldi ministeeriumi ametnikelt kogutud info ja partnerite intervjuudest üles kerkinud praktikate lõikes. Kasutusviisid ei ole tähtsuse järjekorras. Siit tuleb ka selgelt esile, kuidas nõuandvad kogud loovad täna ministeeriumi jaoks rohkem väärtust kui partnerite jaoks.

Ministeeriumi ametnike vaates

Kaasamisprotsessi ametlikkus ja laiapõhjalisus

Osad nõuandvad kogud (PMAN, seirekomisjonid) on kohustuslik osa otsustusprotsessist, seadusesse sisse kirjutatuna on ministeeriumil kohustus nende istungeid kokku kutsuda. Traditsiooniline lähenemine kaasamisele eeldab samuti, et ministeerium avalikustab ja annab informatsiooni - nõuandvad kogud aitavad need tingimused täita. Samal ajal kasutatakse kogusid olenevalt osakonnast või kaasusest ka n-ö mitteametliku viimase sammuna kaasamisprotsessis, kogudest läbi käinuna on eelnõudel peal valideerimispitser. Keegi ei saa öelda, et partnereid ei olnud protsessi kaasatud.



“Kui me mingid asjad suudame seal läbi rääkida... mõnes mõttes on selline pitseri alla panemine sellele protsessile või mingisugustele otsustele. Et kui sa juba sellele viitad, et siis see on selline pehmelt öeldes kvaliteedimärk, et ongi kõigi osapooltega läbi räägitud.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Ent intervjuudest käib läbi ka mõte, et kuigi selline formaalne laiapõhjalisus võib mõjuda erapooletuna - kõik on ju kaasatud - siis tegelikkuses ei ole kunagi võimalik saavutada olukorda, kus kõik saavad tulla ja oma arvamust avaldada. Ilmselt see ei ole ka vajalik, oluline on et osapooltele oleks selge, millisel hetkel on nende jaoks kõige mõistlikum poliitikakujundamise protsessis kaasas olla.

Sisendi ja tagasiside kogumine sektorilt, info jagamine

Nõuandvad kogud tegutsevad kohtadena, kus on võimalik saada tagasipeegeldust ja konstruktiivset kriitikat eelnõudele ja ettepanekutele. Kogude kohtumiste raames saab partneritele selgitada, mis on ministeeriumil plaanis ja saab vajadusel ka oma ettepanekuid

kaitsta. Nähakse, et organisatsioonidel on võimalus kogudes küsida küsimusi ning loomulikult ka esitada enda seisukohti. Reaalse diskussiooni tekkimine sõltub teemast, aktiivset arutelu tekitab eelkõige raha jagamine.



“Nad peaksid andma ju tegelikult selle tagasispeegelduse, et kui me mingisuguse meetme välja töötame, mingisuguse õigusakti eelnõu valmis kirjutame, siis kas see tegelikkuses ka sellisena toimima hakkab. [Partnerid] annaksid selle tagasiside, põhjendaksid ka ära, miks see ei ole hea mõte, miks see niimoodi tööle ei hakka. See on meie põhihäda, et me teeme teoreetiliselt paljusid asju, me ei tea tegelikult kuidas see tegelik elu käib. Ja siis tekivad pärast probleemid.” (Maaeluministeriumi ametnik)

Samamoodi tuuakse välja, et ametnikud ei tea, mis „põllul“ toimub, nõukoja istungitel on võimalik koguda sisendit reaalse elu kohta. Seda mõnikord ka partneritelt, kellega muidu aktiivselt ei suhelda, kes on kaasatud eelkõige just suurte nõuandvate kogude kaudu ning kellelt võib tulla ettepanekuid, mida muidu ei kuuleks. Nenditakse, et nõuandvate kogude näol on suuresti tegemist jututubadega, ent üht-teist kasulikku, mida ametnikud oma töös kasutada saavad, jääb sealt ikka pinnale.

Ent hoolimata mõningasest kasust, jääb intervjuudes kõlama frustratsioon, et kuigi partneritelt oodatakse sisendit ja peegeldust, ei vasta organisatsioonide tegelik aktiivsus ootustele. Proaktiivsust, tagasisidet, arutelusid ja üldiselt asjalikku ning põhjendatud sektori poolset sissevaadet kuuleb nõuandvate kogude kohtumiste raames vähem kui võiks. Neid eesmärke aitavad täita teised kaasamisviisid.



“Nõuandva kogu vorm peaks midagi siis nagu vormistama või... mingi asja diskussiooniks välja tooma, aga kui seda ei teki, siis ei näe [asjal] sügavat mõtet.” (Maaeluministeriumi ametnik)

Mõneti paradoksaalselt on nõuandvate kogude roll olla hoopis ministeriumi-poolse info (sh ka varajase informatsiooni) jagamise kohtadeks. Sellega kaasneb ministeriumi ootus, et info jõuab esindusorganisatsioonist kaugemale, esindatavateni. Teisalt ollakse realistlikud, et seegi eesmärk ei pruugi alati täituda.



“Kui sul tõesti organisatsioonil võib-olla ongi seal üks palgaline liige, kes võib-olla seda teeb ka mingi teise töö kõrvalt, siis ühtepidi ei saagi eeldada, et see infovahetus jõuab kõigi selle organisatsiooni liikmeteni ja teistpidi tagasi ka.” (Maaeluministeriumi ametnik)

Ühise inforuumi tekitamine, kaasamisprotsessi läbipaistvuse tagamine

Lisaks tuuakse välja, et nõuandvad kogud on kohtadeks, kus partnerid kuulevad ka teiste organisatsioonide seisukohti, näevad ehk suuremat pilti ja parimatel juhtudel hakkavad tänu kogudele ka ise otse suhtlema ega eelda või vaja ministeriumi vahendamist. Partnerite erinevad seisukohad on paratamatud, ent kogudes on võimalik neid konsensuse poole nihutada.

Maakuulamine, mõtete vahetamine, kiired peegeldused ja sisendi kogumine, konfliktide lahendamine, konstruktiivne otsesuhtlus, seisukohtade selgitamine - kõiki neid kaasamistegevusi tehakse pigem kusagil mujal kui suurte nõuandvate kogude kohtumistel.



“Kui ma põrgatan neid asju juba ette sektoriga mingil määral, siis ma saan mingisuguse eelhoiaku teada ja tean ka seda, et kust need valupunktid on või miks nad on just seal, eks ole.” (Maaeluministeriumi ametnik)

Probleeme eelistatakse ennetada ja maandada enne laiapõhjalisi nõuandvate kogude kohtumisi. Protsess jookseb sujuvamalt kui nõuandva kogu päevakorras oleva teema puhul konfliktsetel positsioonidel asuvate ühenduste esindajad eelnevalt kokku kutsuda ja väiksemas ringis olukord lahti seletada ning pinged maha võtta. Niimoodi on kindlam, et olukord ei eskaleeru suures ringis laua taga istudes. On veel eriti ebameeldiv kui nõuandva kogu kohtumisel osutub ründajaks mõni teine avaliku sektori asutus. Kahepoolne selgitustöö huvigruppidega jällegi aitab jõuda lähemale olukorrale, kus partnerid saavad aru, miks mingi ministri poolt tehtav otsus tuleb just selline nagu ta tuleb. Lisaks kõigele muule tingib kiiret otsesuhtlust ka Euroopa Komisjoni poolt tekitatav ajasurve - kui mõnele dokumendi eelnõule oodatakse kommentaare paari päeva jooksul, ei olegi võimalik “ametlikke kanaleid” pidi sektori arvamust kokku koguda, abi on otsekontaktidest ja mitteformaalsest suhtlusest.



“Mina pean tunnistama, et mul see sektor istub Skype'is kõik. Mis tähendab seda, et nad on mul kontaktides, kui mul mingi värk on, ma kirjutan otse neile suht palju.” (Maaeluministeriumi ametnik)

Suured nõuandvad kogud on justkui lisakiht selle igapäevase kaasamisprotsessi kohal. Ent samal ajal täidavad nad omamoodi avalikustamise funktsiooni. Nõuandvate kogude taustal toimetatakse väiksemates ringides, käib otsesuhtlus või kogunetakse mitteformaalseteks kohtumisteks näiteks Euroopa Nõukogu eelsel briifil. Laiad nõuandvate kogude kohtumised aitavad vähendada pinget efektiivsuse ja läbipaistvuse vahel, mille üks intervjueritustest kenasti kokku võttis:



“Mõni organisatsioon, kes on võimekam, ta tahab informatsiooni saada detailsemalt. Ja siis me teeme neid kahepoolseid kohtumisi, meil on juurutatud põhiorganisatsiooni esindajatega Nõukogu-eelne konsultatsiooniprotsess. See tegelikult libe tee. Me kutsume kokku ja seal tegelikult räägitakse päris palju muid asju ka. Küsimus, kus see piir läheb, mis infot neile antakse, mida kõigile ülejäänutele ja kuidas. Peab lihtsalt ettevaatlik olema, kuhu me oma kaasamisega liigume. Sellistel avalikel kogudel, mille istungid pärast jälgitavad ja trackitavad, kõik saavad kodulehelt vaadata, teatud piirini avalikud – see oluline läbipaistvuse poolest.” (Maaeluministeriumi ametnik)

Protokollide loomise protsessist ning nende olulisusest tuli mitmes intervjuus eraldi juttu - kuigi mitte otseselt avalikustamise kontekstis või läbipaistvusest rääkides. Ent siit kumab läbi ministeriumi sees jagatud arusaam läbipaistvusest kui kohustusest ent samal ajal ka väärtusest. Ühise suure inforuumi loomine ja hoidmine on oluline, see tuleb välja nii vestlustest ametnikega

kui vestlustest partneritega. Ilmselt on siin ka olukord, kus “tagatoa” definitsioon oleneb sellest, kelle käest küsida - väiksematel liikmesorganisatsioonidel, suurtel esindusorganisatsioonidel ning ametnikel on ilmselt kõigil asjale oma vaade.

Näost-näku kohtumised

Koroona-eelsel ajal võimaldasid kogude istungid ka väärtuslikku näost-näku kohtumist ning koosolekuvälist või kohvilauavestlust, millest tunnevad puudust pea kõik intervjueritud nii ministeeriumi kui partnerite poolt.



“PMANi istungid väga head võimalused nende sektori esindajatel kas või nõobist kinni võtta ja ütelda, et kuule, mul on üks teema veel, mida sinuga rääkida. Nii mõnigi inimene ka meie maja sees kasutab seda, et ta teab, et PMAN toimub. Ja kui see majas oli, siis tuldi sinna kohale, et just mõne sektori esindajaga rääkida.”
(Maaeluministeeriumi ametnik)

Partnerite vaates

Suurte ja sageli ebaefektiivsetena tajutud nõuandvate kogude töös osalemiseks on mitmeid motivaatoreid, üks neist juba eelmainitud olulisuse foon – PMANil ja teistel sarnastel kogudel ning juhtkomisjonidel on lihtsalt niivõrd **tugev sümbolne tähendus**, seal laua taga olemine on justkui märk sellest, et organisatsiooni näol on tegemist tõsiseltvõetava partneriga, omada (vähemalt deklaratiivselt) võimalust võtta sõna kui võrdne võrdsete seas.

Selle kõrval hoiab erinevaid kaasamisprotsesse ja kogusid koos partnerite esindajate **isiklik pühendumine ja vastutustunne**. Inimestele on nende valdkond ja selle tulevik südameasjaks, paljud teevad seda tööd poolvabatahtlikult ja jätkavad erinevate takistuste kiuste. Kui tervet kaasamisprotsessi tajutakse konarlikuna või läbipaistmatuna, saavad suurtest nõuandvatest kogudest **viimased õlekõrred, n-ö viimased kohad, kus sõna võtta**. Isegi kui nende ülesehitus on ebaloogiline, isegi kui see kõik võtab palju aega, saab inimene teha viimase katse oma sõnum edasi anda või vajalik infokild välja öelda ja saab mõelda, et “Mina olen vähemalt kõik teinud.” Kustunud ei ole ka lootus, et sõnavõttudest midagi muutub - mõnikord on kohal minister, teistel puhkudel jõuavad seisukohad näiteks kantsleri või asekanstlerite kõrvu. Osade partnerite jaoks on **suured kaasamisformaadid end ka ära tasunud** – aastaid on neis oma sõnumeid korratud, viimasel ajal on näha, et nende teemad on ka olulisemaks muutunud. Tuuakse ka näiteid, kuidas istungil välja öeldud seisukoht on lõpuks ka poliitikadokumenti sisse läinud ja n-ö reaalsuseks saanud.

Intervjuudest kõlas läbi ka vajadus olla kogude kohtumistel kohal, sest **vastasel juhul jääb organisatsioon inforingist välja**. Kuigi nõuandva kogu nimetusest kõlab läbi nõu andmise funktsioon, kogudes tahetakse näha rohkem arutelusid sügavamatel teemadel, siis, nagu eespoolgi mainitud, reaalses praktikas on neist kujunenud info jagamise kohad.

Kogude laiapõhjalisus ja avalikkus võimaldab partneritel **hoida silma peal, mis suunas poliitikakujundamine liigub** - mida teiste organisatsioonide esindajad välja käivad ja muidugi, mida ministeerium plaanib.



„Sa töötad põhimõtteliselt mitte sellega, mis oleks head ettepanekud, vaid sa töötad sellega, et hoida näppu peal, et keegi mingit lauslollust sisse ei pane, mis pärast hakkab kõikide vastu töötama.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Lisaks tegelikule või näilisele kontrollile otsuste kvaliteedi osas võimaldab kogude avalikkus selle liikmetel veidigi **tagada ka seda, et kõikide osapooltega käitutaks õiglaselt ja õigesti** - laua taga on kõik võrdsed ja kõigil on võrdne võimalus sõna võtta.

Osadest intervjuudest kumab läbi, et partneritel **ei pruugigi kogudele väga suuri ootuseid olla**, pigem võimaldab laua taga istumine reageerida olukordades, kus keegi hakkab partnerorganisatsiooni valdkonnale n-ö liiga tegema.

Teatraalne esinduslikkus muudab formaalse suurte kogude kaudu kaasamise mõneti tüütuks kohustuseks, ent partnerite sõnadest kumab läbi ka stoiline rahu, **“Keegi peab seda ju tegema,”** tõdetakse oma rolli ja ministeeriumi poolt välja pakutud konteksti kommenteerides.

KUIDAS PARTNERID MINISTEERIUMI KAASAMISPRAKTIKAID TAJUVAD

Nõuandvates kogudes osalemise kogemusi tajutakse nii positiivse kui negatiivsena. Positiivse poole pealt mainiti nende olulisust kohana, kus saab ministeeriumite esindajate ees oma seisukoha välja öelda; seal on võimalus kuulda, mida teised arvavad; seal on võimalik oma seisukohti ka teistele partneritele tutvustada; seal kuuleb, mida ministeerium teeb ja plaanib. Üleüldiselt on kaasamisoskused ja valmisolek partnereid kuulata intervjuueeritute hinnangul paranenud. Muidugi oli ka intervjuueeritud vestluspartnerite kriitilisuse aste erinev. Kaasamise kvantiteedi osas on etteheited vaid mõnel üksikul intervjuueeritul. Siinkohal toome kontsentreeritult välja peamised kitsaskohad, mis tulid esile kõikides partneritega tehtud intervjuudes.

Üks kaasamine kõik

Maaeluministeeriumi kaasamisprotsesside mitmekihilisuse ning erinevate kogude rohkuse juures on tekkinud olukord, kus partnerite jaoks ei ole kogul ja kogul erilist vahet, kõik taandub üheks pidevaks kaasamiseks. Isegi kui formaadid mingil viisil erinevad, siis suurt sisulist erinevust ei täheldata.

“ „Läbi aegade on neid nii palju olnud, et ma alati ei mäleta, kas see on olnud mingi nõukogu või muu alt. Koosolekuid ja asju on nii palju, et ma ei teagi, et mis nõukogudes ma olen osalenud.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Kui tuleb e-kiri ja kutse või palutakse arvamust, minnakse kohale või saadetakse sisend. Siin on ühelt poolt õigustatud ministeeriumi poolt kuulnud etteheide, et partnerid ei süvene reeglitesse või „mängivad pidevalt sama plaati“, olenemata kohtumisest. Teisalt, kui partneri jaoks on oluline huvigruppe esindada, mingit kitsast valdkonda arendada või pakkuda oma ekspertiisi maaelu edendamiseks, siis on arusaadav, et vormilised detailid ei olegi üldse olulised.

Ametnikukeskus

Kaasamisprotsess on partnerite arvates üsna ministeeriumi- ja ametnikukeskne. Mängureeglid, mille järgi kaasamine toimub, on paika pandud ministeeriumi poolt, partneritel on laias laastus kaks võimalust – kas neid mängureegleid järgida või siis mitte olla kaasatud. Ametnikukeskust iseloomustavad näiteks tõdemus, et puudust tuntakse avatud suhtlemisest partnerite vajaduste osas või tõsiasi, et sisulise panustamise tingimused nagu tähtjad, materjalid jne on paika pandud ametnikest lähtudes. Samamoodi võib mõtiskleda, kelle huvidest lähtuvalt on paika loksunud erinevate nõuandvate kogude formaadid:

“ „Kõige mõttetumad on need ametlikud kaasamise formaadid. Need on küll väga pidulikud, aga täiesti sisutud.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Kui ministeeriumi poolt välja saadetud materjalide läbi töötamiseks ja reageerimiseks antud tähtjad on pigem lühikesed, jääb partnerite lugudest kõlama tõdemus, et vastupidises olukorras, kui nemad ministeeriumilt infot või otsuseid ootavad, on avalikul sektoril aega küllalt, protsessid liiguvad aeglaselt.

Näilisus

Siin peitub üks peamisi valupunkte, mida partnerid ministeeriumi puhul välja toovad - kaasamine tundub enamuse intervjuueeritud partnerite jaoks tihtilugu formaalne, näiline. Vestlustest jääb õhku frustratsioon kui räägitakse, kuidas panustatakse piiratud ressursside tingimustes aega ja tööd – kogutakse kokku seisukohad, analüüsitakse dokumente, peetakse enda liikmetega ja

sageli ka konkurentidega läbirääkimisi, kujundatakse positsioon – ja esitatakse sisend ministriumile, ent tulemust sellele ei järgne. Ministriumi otsustes ei ole alati näha põhjendatud ja teadmispõhise informatsiooni mõju.

“ „Nende [konkreetne komisjon] häda on aga see, et nad ei varjagi, et nad peavad meiega lihtsalt konsulteerima. Ja osalejana on see nii häiriv. Kui me tahame mingit muutust tuua, ma olen paar korda proovinud, siis mul ei õnnestu see. Ma võin kõigi huvigruppidega kokku leppida, et tahame midagi, aga see ei loe.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Näilisusega haakub tajutud ja tegelik poliitilisus. Partnerid saavad aru, et mingid otsused või suunad sõltuvadki konkreetsest ministrist ja tema parteist. Tuuakse välja, kuidas mõnikord ametnikud n-ö ukse taga nendivad, et sisuliselt nad saavad aru ja on nõus, ent nemadki ei saa poliitiliste jõujoonte või Euroopa Liidu tasandi kokkulepete vastu.

“ „Aga paraku ongi see et kui me läheme koosolekust edasi, me arvame, et on hästi, kõik said väga hästi aru, aga tulemust sellele ei järgne. Taas see koht, kus võib tunduda et tegemist kaasamise mängimisega. Ametnikud tegelikult saavad aru ja tahavad, aga see otsustamine toimub kusagil mujal.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

“ „Aga me ei taha seda, et me teeme väga head ettepanekud, kus näeme et sektor areneb ja nii ja naa ja siis tuleb üks poliitiline kuju – minister – ja ütleb, et meie riigi poliitika, valitsuse poliitika pole selline, meie teeme vot niimoodi. Seda ei taha.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Teatud otsuste poliitilisust, isegi kui see on frustreeriv, nähakse siiski paratamatuna, olukorrana kus on koos nii ametnikud kui partnerid. Oluliselt rohkem nõrdimust tekitavad juhtumid, kus poliitilist survet ei ole, ent ikkagi kaasamist vaid mängitakse, tegelikud otsused tehakse Maaeluministriumi kabinetides. Vestlustest käivad läbi tõdemused, et sisendiga ei arvestata üldse või arvamustega arvestatakse siis kui need ministriumile sobivad.

Juhul kui kaasamist on tajutud näilisena, olukordades kus partnerite ettepanekuid ei ole kuulda võetud, ent ametlikes dokumentides näidatakse kaasamise toimumist pigem edukana, on konflikt eriti tugev. Ühel pool on organisatsioon, kes näeb et teda tegelikult ei kuulatud ega kaasatud, teisel pool on ministrium, kes väidab et ta kaasas. Intervjueeritu ärritus oli järgmise loo puhul tajutav ka läbi arvutiekraani:

“ „Mis mind kõige rohkem vihastab on see, et kui mingi seadusandlik akt tuleb, siis ta läheb kinnitamisele. Siis ministrium kirjutab seletuskirja. Ja me oleme teinud seletuskirjale ettepanekud ja nendega ei ole arvestatud. Siis ta kirjutab sinna määruse seletuskirja alla lause "Arutellu olid kaasatud [meie organisatsioon] ja [teine organisatsioon], nii ja naa" Aga ühtegi meie ettepanekut ei ole arvestatud! Siis kui me

juhime tähelepanu, siis ta ütleb, et see läheb kõik e-õigusesse üles, kirjutage sinna. Kirjutasime siis sinna, et me ei ole nõus sellega, sellega, sellega, meie ettepanek on see. Ministeeriumi vastus oli nii, et võtame teadmiseks, kuid ei rakenda. Siis seda nimetatakse kaasamiseks. Kurat, see ei ole kaasamine.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Läbipaistmatud otsustusprotsessid

Kaasamisprotsesside näilisuse kuvandi tekkimisel mängivad olulist rolli läbipaistmatud otsustusprotsessid - sisendile ei anta sisulist tagasisidet, peale jäänud otsused ja valikud ei ole piisavalt põhjendatud, selge ei ole isegi see, kes tegelikult otsuse tegi, kui kaugele ministeeriumisisises hierarhias partnerite poolt esitatud ettepanekud üldse jõudsid. Läbipaistmatu protsess viib ka selleni, et partnerid ei saa alati täpselt aru, kellele nad peavad oma seisukohtasid uuesti seletama ning kes on asjaga juba kursis. Kirjeldatakse olukordasid, kuidas on käidud ühte kava ettevalmistavatel koosolekutel, iga kord ühele ja samale olulisele temale tähelepanu juhtides, ent järgmise kohtumise ajaks on teema jälle laualt kadunud, jutuga tuleb uuesti alustada. Ministeeriumi vaates võib aga tunduda, et partnerid lihtsalt kordavad kogu aeg ainult üht ja sedasama oma huvidest kantud juttu.

Tagasiside puudumine jätab partnerid teadmatusesse, pole selge, miks ettepanekut ei arvestanud, mida oleks pidanud teisiti tegema või millest jäi vajaka. Ühe organisatsiooni esindaja rõhutab eraldi tagasiside olulisust enda organisatsiooni töö arendamise vaates - tagasiside tooks välja õppimiskohad edaspidiseks.

Ebavõrdsus

Nii kaasamisega laiemalt, põhimõttelisel tasandil, kui kitsamalt, konkreetsete kogude juhtimis- ja osalemispraktikates seostub pea kõikide intervjuueeritavate jaoks rohkemal või vähemal määral mingit tüüpi ebavõrdsus. Ka eelpool kirjeldatud ametnikukesksust võib parafraseerida hierarhilise ebavõrdsusena. Ebaõigluse ja ebavõrdsete võimaluste tajumine ei sõltunud organisatsiooni suurusest ega tegevusvaldkonnast, tegemist paistab olevat struktuurse probleemiga, mille tegeliku eksisteerimise osas võib eri osapooltel olla erinev nägemus, ent juba tajutud ebavõrdsus on midagi, mis võib pärssida heade partnerlussuhete tekkimist.

Laiemal tasandi ebavõrdsust nähakse näiteks selles, et **teatud valdkonnad tunduvad ministeeriumi jaoks olevat olulisemad kui teised**. Ühes intervjuus kõlas tõdemus, et “**Maaelu on põllumajandust toetav element,**” teistes kõnelustes joonistusid välja tajutud hierarhiad, kus ministeerium on asetanud põllumehed kõrgemale kui tööstuse või hoopis teraviljakasvatajad kõrgemale kui lihloomade kasvatajad, väiketootjad kõrgemale kui suurtootjad jne. Kohtlemise

ebavõrdsus võib organisatsiooni jaoks peegelduda ka ministeeriumi struktuuris. Kui ministeeriumis ei ole inimest, kes tegeleks organisatsiooni fookusteemaga, seab see partneri automaatselt keerulisemasse olukorda, puudub ametnik, kellega “oma” teemadest üks-ühele rääkida. Nõrdimust tekitab ka raha jagamine ning sellega seostuv ebavõrdsus ning ebaloogilisus.

Ebavõrdsus avaldub intervjueritute jaoks veel selles, **kuidas ministeerium oma partnereid kohtleb.** Organisatsioonide esindajad näevad, kuidas leidub neid, keda kaasatakse rohkem, kuulatakse rohkem ja kellele antakse rohkem aega.

“ „Ja seda probleemi on olnud ka enne. Seda probleemi on tõstatanud ka teised. Näiteks kui töögruppides on ühed asjad selgeks räägitud, siis mingite organisatsioonide liikmed on palunud endale eri aega kohtumist ja siis on tehtud muudatusi, kus on lähtunud ainult ühe osapoole seisukohtadest. Seda kindlasti ei tohi olla ja sellega tuleks kindlasti arvestada.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Kaasamise puhul rõhutatakse isiklike kontaktide olulisust. Ühest küljest on see praktiline, tõdetakse, et mitmekümne osapoolega laua taga istudes ei olegi võimalik oma sõnumit kohale viia ega asju rahulikult arutada. Samas jällegi on isiklikud kontaktid need, mille läbi päriselt otsused käivad, otsesuhtlus liigub siin lähemale kinniste uste taga otsustamise reaalsusele. Lisaks joonistub välja tõdemus, et uutel tulijatel on n-ö kivistunud struktuuri ja välja kujunenud partnerluste tõttu oluliselt keerulisem jutule saada.

“ „Kellel on teerada selge ministeeriumisse, kellel on kellaajad ja ukсед teada, see teab mõjutusvahendeid.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Järgmine ebavõrdsuse avaldumise koht peitub **ministeeriumi ja partnerorganisatsioonide erinevas juurdepääsus olulisele informatsioonile.** Siin on jäme ots Maaeluministeeriumi ametnike käes, partnerid tunnevad et neil ei ole võimalik ilma tervikpilti teadmata korralikult panustada: näiteks ÜPP strateegiakava koostamisel kasutatud taktika panna sisu paika nii, et eelarvenumbrid ei ole teada tundub põhjendamatu, isegi potentsiaalselt kahjulik.

Partnerid tunnevad et olukordades, kus ministeeriumist tulev info on vähene või siis kehvasti analüüsitud n-ö toormaterjal, lükatakse nad nõrgemasse positsiooni. Ühe organisatsiooni esindaja kirjeldab olukorda kui võitlust informeerituse pärast, kus partneritel pole kunagi sama infot mis on ministeeriumil ja toob näiteid mineviku juhtumitest, kus koosoleku eel välja saadetud slaididel on puudu paar kõige olulisemat sisuslaidi, mida partnerid siis nägid alles kohtumisel või kus koostatud ükslehel tuuakse välja ühed punktid, ent tegelikult on mahukas dokumendis oluline lõik hoopis kusagil mujal. Alati on võimalik, et nende juhtumite puhul oli tegemist inimliku eksimuse või olukorraga, kus slaidid valmisid viimasel hetkel, ent nagu intervjuudest selgub, võidakse selliseid juhtumeid raamistada ebavõrdse jõuvahekorra loomisena.

Küsimusi tekitab ka see, millist informatsiooni ministeerium partneritele saadab, heidetakse ette

materjalide vähest ja nõrka analüütilist taset ning tõdetakse, et toormaterjalide läbi töötamine seab partnerite õlgadele suure koormuse.



„Kui oodatakse et kaasatavad ehk organisatsioonid tulevad oma täisekspertiisiga, siis selle jaoks ei ole meil raha. Kui sa tahad kaasata organisatsioonist sellist eksperti, kes teeb sulle kodutöö ära, siis sa pead selle eest maksma. See on tööaeg. Või selle teeb ministeerium ise ära.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Siin avaldub, kuidas **partnerid tajuvad ressursside jaotust ebavõrdsetena ja sellest lähtuvalt ministeeriumi poolt neile pandud ootuseid mõneti ebaõiglastena**. Organisatsioonide esindajad nendivad, et nende meeskondade ressurss on rohkem või vähem piiratud, sageli töötab üks inimene kõikide poliitikavaldkondadega, korraldab seal kõrval üritusi ja hoiab üleval suhtlust liikmetega. Samal ajal nähakse, kuidas ministeeriumis on ühel ametnikul üks teema, ta ei pea olema korraga ekspert kõiges. Niimoodi juhtubki, et kaasamisprotsessid kulutavad partnerid ära, ei suudeta ametnike poolt kujundatud protsessides osaleda nii hästi kui nad tegelikult tahaksid.

Ebavõrdseid olukordi tekib ka nõuandavates kogudes, **kus tajutud tasakaal läheb paigast ära** kui ühe seisukoha esindajaid on kordades rohkem kui vastanduva seisukoha esindajaid. Olukorrad kus partner avastab end **“üksi kümne vastu”** on arusaadavalt ebameeldivad - näiteks üks ettevõtjate esindaja vs mitmed keskkonnaekspertid või siis vastupidi, üks keskkonnahääl mitme põllumehe vastu. Samamoodi jätvad ebavõrdse olukorra kohtumised, kus ruumis on rohkem ametnikke kui partnerorganisatsioonide esindajaid.

Partnerite aja austamine

Kuulates partnerite kogemusi ja lugusid koostööst ministeeriumiga, erinevaid näiteid kaasamispraktikatest, joonistub välja muster, kus leitakse et kaasajad sageli ei arvesta kaasatavate organisatsioonide tööprotsessidega ega partnerite ajaga.



„Sellepärast on hästi oluline, nagu oleme korduvalt ministeeriumile rõhutanud, et meil peab olema mõistlik aega kõikide nende materjalide läbitöötamisel. Et ministeerium saaks arvestada kõikide oma sotsiaalpartnerite töökordadega. Me ei tee nii, et meil on Anne või Tõnu, kes mõtlevad oma peas seisukohtasid, need seisukohad kujundatakse organisatsiooni sees. Sellepärast hästi oluline mõistlik aeg.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Selles valguses on potentsiaali Maaeluministeeriumi kesksel kaasamiskaval, mida paaris intervjuus nimetati kasulikuks tööriistaks, ent oli ka neid, kes kaasamiskava olemasoluga kursis ei olnud.

Aeg on napp ja väärtuslik ressurss kõigi jaoks. Seda frustreerivam on partnerite jaoks kui nad peavad sama juttu üha uuesti ja uuesti rääkima. Ilmekaks näiteks on üks partnerorganisatsiooni

esindaja, kes intervjuupalvele vastas, et ta on juba sellistele küsimustele vastanud, tal ei ole soovi oma aega uuesti samasuguse asja peale kulutada, seda enam et eelmisest tagasiside küsimisest ei jäänud tema jaoks mingit märki maha.



„Kas need vestlused ka kusagil olemas on, ei tea. See et riik ei leia neid vastuseid üles on riigi probleem.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Siinkohal on muidugi õigalne märkida, et ülejäänud 11 inimest, kellega kontakteerusime, olid kõik valmis oma mõtteid jagama.

Eespool pikemalt lahti kirjutatud kaasamise näilisus on samuti tihedalt seotud partnerite aja vähese väärtustamisega.



„Me oleme töötnud neid arengukavasid läbi, mille jaoks läheb neli päeva. Neli päeva, et panna sinna kommentaare juurde, et tunnetada mis asi on millega seotud. Kui me selle töö oleme ära teinud ja see ikka ei ole sisse viidud, siis on sul lihtsalt punkt üks, ajast kahju ja punkt kaks, ütled sa et teate, tehke siis ise.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Siin põimuvad omavahel olukorrad, kus partnerid näevad et ministeeriumi ametnikel on lihtsam oma ühte teemasse süveneda, samas nemad panevad oma vähese ajaressursi ja väärtusliku ekspertiisi sisuloomesse, ent nende tööaeg ning panus heidetakse näilise kaasamise läbipaistmatus protsessis ilma ammendavate põhjendusteta kõrvale.

Kurnav ja väljakutsuv protsess

Ametnikukeskne kaasamisprotsess seab partnerid keerulisse olukorda - on nii tahtmine kui kohustus osaleda, ent etteantud raamistiku järgmine on parajalt väljakutsuv. Läbiva probleemina tõusid esile kohtumiste jaoks ette saadetavate materjalidega seotud aspektid. Nimetatakse materjalide massiivset hulka, viimasel hetkel materjalide saatmist ja sellest tulenevalt liiga kitsast ajaraami seisukoha kujundamiseks ning ka materjalide keelt – katuseorganisatsioonide liikmeskondadel ei pruugi olla võimalik nii kiiresti tehnilisi ingliskeelsed seadusetekste läbi töötada.



„Tavaliselt on nüüd nii, et see aeg mil ette valmistada on tõesti lühike, tavaliselt tuleb see viimasel minutil. Ma ütleks, et mõningad materjalid öeldakse niimoodi, et me teile praegu ei anna, me näitame teile neid koosolekul.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Probleemiks on ka koosolekute toimumisajad, eriti arvestades et nii mõnegi partneri puhul esindab üks inimene organisatsiooni mitmes nõuandvas kogus või komisjonis.



„Ministeeriumis ei suudeta koosoleku aegasid planeerida, kuigi nad ju näevad üksteise päevaplaane, siis ühed ja samad koosolekud jooksevad selga, ühel ja samal päeval, ühel ja samal ajal.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Tuleb ette, et erinevatel kaasamisvormidel on kõigil oma struktuur, isemoodi päevakord ning koosolekud viiakse läbi erinevatel virtuaalsetel platvormidel. Arvestades, et partnerite vaates erinevatel komisjonidel ja kogudel suurt vahet ei ole, võivad erinevused väikestes tehnilistes asjades eriti tüütud näida. Seda enam, et erinevates kogudes arutatavad teemad kattuvad, nenditakse et tegelikult tuleb kõike otsast peale rääkida ca veerandi osalejate pärast: ülejäänud inimesedki on erinevates kogudes samad.

MINISTEERIUMI OOTUSED KOOSTÖÖLE

Võimekus vs ootused

Sektori võimekus osaleda ministeeriumi poolt disainitud kaasamisprotsessides tuli jutuks paaris intervjuus, kus leiti et väiksete organisatsioonide puhul ei saagi eeldada, et nad jõuavad alati kõigesse süveneda ja sisendit anda. Üldiselt nenditakse, et partneritele saadetakse enne kohtumist materjalid ette ja kõigil, kel tahtmist ning huvi, on võimalus nendega tutvuda. Kuigi: **“Viimasel ajal, jah, kohati võis seda materjali olla korraka palju.”** Oma osa partnerite väheses võimekuses mängib ministeeriumi vaates just sektori killustatus – tahetakse olla iseseisev, ministeeriumile eraldi partner, ent vähene inimressurss seab osalemisvõimekusele omad piirid. Tundub, et soovitatav lahendus oleks siinkohal partnerite võimekuse tõstmine eelkõige kas seeläbi, et katuseorganisatsioonid tõesti esindavad oma liikmeid, kes laua taha ei pääse või siis samasisuliste organisatsioonide ühe mütsi alla koondumise abil.

Info levitamine liikmesorganisatsioonidele

Ministeerium ootab, et nõuandvates kogudes jagatud informatsioon ei jääks vaid kohtumisel kohal olnud inimeste teada, loodetakse et teadmine jõuab edasi organisatsiooni või ehk isegi liikmesorganisatsioonidesse. **“See on põhjus, miks meil on need ranged tähtjad, et enne mingit päevade arvu materjalid saata jne, teeme protokolle.”** Ent kogemus näitab, et sellist info levimist ei saa alati eeldada. Üheks põhjuseks on siin ilmselt eelmainitud vähene võimekus - kui koosolek läbi, ootavad juba uued kohustused, kuuldu edastamine ei ole esimene prioriteet.

Ootused partneritelt saadud sisendile

Ministeeriumis oodatakse, et nõuandvate kogude liikmed, teadlased või erialaorganisatsioonide esindajad, on mingites küsimustes targemad kui ametnikud, et nad suudavad lauale tuua n-ö lõppkasutaja vaate, reaalse elu vajadused ja väljakutsed, ning tagasisidestada ministeeriumi plaane ja esitada enda poolt konstruktiivseid ettepanekuid selleks, et planeeritavad meetmed ning kujundatav poliitika oleks valdkonnale päriselt kasulik. Tegelikus praktikas on organisatsioonide poolt sisendi saamine või saadud sisendi kvaliteet mõnikord problemaatiline.

“Aga meil on olukord selline, et ka meie lugupeetud sektori esindajad ise ka ei tea, mis seal numbrite taga on kuna nad mõnes mõttes käituvad nagu ametnikud. Aga sa ei jõua ju kõiki ettevõtjaid sinna kokku kutsuda. Me eeldame, et see esindaja on selle töö ise kodus ära teinud.”

Põhjused, miks sisend ei ole nii kvaliteetne, võivad muuhulgas peituda ka partnerorganisatsioonide väheses võimekuses – antud ajaraamis ei suudeta liikmetelt infot koguda või näiteks puudulikes organisatsioonisisestest infokogumise protsessides.

Ministeeriumi-poolsete ootuste valguses on ehk vajalik märkida, et ka partnerid tajuvad enda valdkonnasisest kompetentsi ministeeriumi jaoks hädavajalikuna, ikka ja jälle jookseb intervjuudest läbi mõte, et ilma organisatsioonide poolt jagatava infota ei oleks kabinetides istuvatel ametnikel tegelikult arusaamist, milline on väljas, põllul, karjamaal, merel või tootmises elatav reaalne elu.

„Tuleks täielikult saata need ametnikud kes seal laua taga istuvad paariks nädalaks stažeerima ettevõtete juurde, et nad näeksid mis elu seal reaalset on. See, mis nad on saanud kõrgkoolipingist, see ei ole tegelik elu.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Selgelt tuleb välja vastuolu, kus ametnikud ei ole alati rahul sektorist saadava sisendi kvaliteediga ning samal ajal sektori esindajad ei ole rahul ministeeriumis tehtavate otsuste kvaliteediga.

Organisatsioonide esindajad saavad aru, et ministeeriumi ametnik ei saagi olla kursis põllumajandustootjate või maal toimetavate inimeste igapäevaelu detailidega. Ent palju kriitilisemad ollakse vastu võetud otsuste kvaliteedi osas juhul kui sealt peegeldub partnerite jaoks vastu teadmatus näiteks reguleeritava valdkonna toimimisloogika ning sellest tulenevalt ka otsuste mõju osas, pimedus rahvusvahelises praktikas tunnustatud (uute) lähenemiste asjus või tahtmatus olla otsustes teadus- ja tõestuspõhine. Siin tuleb taas esile otsustusprotsesside läbipaistmatus, kus praktikute jaoks ei ole selge, kuidas ametnikud ühe või teise otsuseni on jõudnud.

Samal ajal on ministeerium mõnikord hädas partneritelt sisendi saamisega. Eeldus, mis alati ei täitu on see, et sektori esindaja on ise oma liikmetelt sisendi kokku korjanud, selle läbi analüüsinud ning suudab ministeeriumile esitada tervikliku ja põhjendatud pildi oma liikmete

olukorrast või arvamustest. Üks põhjus, miks seda ei juhtu, on see et organisatsioonide liikmeskonna seas ongi erinevad arvamused ning katuseorganisatsioonil ei ole võimalik alati konsensuseni jõuda. Teine põhjus on kindlasti võimekuses, kuigi ministeeriumi vaates materjalide ette saatmine ning pikad tähtajad ongi paika pandud selleks, et partnerid saaksid oma kodutöö ära teha ning tuua koosolekule sisend, millega on ametnikel võimalik kohe midagi edasi teha. Ent tegemist on ka põhimõttelise küsimusega: kes peab sisendi sünteesiga tegelema? Intervjuude põhjal võib öelda, et siin lähevadki ministeeriumi ja partnerite arvamused mõnikord lahku, esimene näeb et see on sektori esindajate roll, selleks nad ju ongi kaasatud, partnerid omakorda leiavad, et see on meeletu töö, mida ministeerium kui paremate ressurssidega osapool peaks ise tegema.

Eraldi tuleb intervjuudes välja ootus, et partnerid annaksid ka oma sisendi nõuandvate kogude päevakorra kujundamisele, tooksid lauale teemasid, mida nad enda poolt arutada tahaksid.

Ootus suuremale formaadiga arvestamisele

Maaeluministeeriumi partnerite ring on piisavalt kitsas. Nii tekibki olukord, kus juhtkomisjonides, seirekomisjonides jm nõuandvates kogudes osalevad ühed ja samad inimesed, kes esitlevad igal pool ühesuguseid seisukohti.

“Nagu me naljaviluks ütlesime omavahel, et üks organisatsioon /---/ ükskõik, kuidas me seda kogu või koda või, või nõukoda nimetame, siis [selle organisatsiooni] esindaja tõuseb püsti ja räägib täpselt sama juttu, esitab täpselt samad küsimused. Vorm nagu ei ole absoluutselt oluline.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Kui erineva pealkirja all kokku tulnud samad inimesed räägivad sama juttu, tekib küsimus ressursside mõistlikust kasutamisest. Lisaks nähakse, kuidas partnerid kas ei süvene või lihtsalt eiravad varem paika pandud reegleid ning küsivad või nõuavad asju, mis ministeeriumi vaatest lihtsalt ei ole võimalikud. Partnerite jaoks jällegi ei pruugigi formaat või kaasamisprotsessi konkreetne tasand eriti oluline olla – nende vaates on tegemist ühe suure kaasamisega, kus proovitakse igal hetkel oma valdkonna jaoks olulisi seisukohti edasi anda ja enda jaoks vajalikku muutust luua.

Ootus suure pildi nägemisele

“Kõik on orienteeritud mitte nagu terviku lahendusele vaid oma tüki ära toomisele. Kõigil on antud kodune ülesanne tuua ära sealt midagi ja selle eest võideldakse. Üldse nagu ei arutletagi, kas võiks kuidagi teisiti.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Partneritelt oodatakse laiemat arengule mõtlemist, mitte nii palju oma kaevikus istumist ning oma kitsaste huvide eest seismist. Üheks viisiks, kuidas sellist laiemat vaadet luua on uue Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika ÜPP strateegiakava 2021/2023-2027 loomisel katsetatav lähenemine, kus alguses räägitakse sisust ning alles järgmises etapis pannakse sinna

rahanumbrid juurde lootuses, et siis ei hakka partnerid algusest peale “enda” summade eest võitlema.

Samal ajal toovad ka partnerid, paradoksaalselt, probleemina välja sisuliselt sama asja: maaelu mõjutavate otsuste killustatuse, tervikpildi puudumise ja tahtmatuse tulevikusuundasid arvesse võtta:

“ „Maal näen koguaeg, et üks kopamees taastab sood ja teine kopamees kaevab teisel pool sama sood kuivenduskraave. Jaburad asjad, eriti toetustega, mis võivad kohati üksteisele vastu töötada. Kui suurt pilti ei nähta.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Partnerite suhtlusoskused ja valmisolek kompromissideks

Intervjuudest käivad ootustest rääkides korduvalt läbi märksõnad “kuulamine”, “dialog”, “konsensus”. Soovitakse, et partneritel oleks valmidus teisi kuulata ja vajadusel oma seisukohti korrigeerida ning, nagu üks ametnik selle sõnastas, “**empaatiavõimet mõista teisi osapooli ja tulla võimaluse piires vastu. Ma ei saavuta ka oma eesmärki kui ma ei mõtlegi kesktee leidmise peale.**” Nõuandvad kogud on ühed neist kohtadest, kus seda kompromissi ehitada. Partnerite vastutulelikkuse kõrval on kompromisside leidmisel oluline ka ministeeriumi kui kaasamisprotsesside juhi roll.

“Osad tigidamad vastased, kes meil on vahepeal olnud, on kujundenud hiljem läbi nõuandvates kogudes toimunud dialogide meile ühtedeks parimateks partneriteks, kellega telefon haarata ja arutada ükskõik mis küsimusi. See on eeldanud nii nende kui meie kui ministeeriumi poolt valmisolekut sinna dialoogi minna, mis sest, et teema oli vastik.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Valmisolek leida kompromisse on üks asi, ent juba omavahelise suhtluse toon ning partnerite hoiakud on midagi, mis ministeeriumi esindajatele meeolehärmi võivad valmistada. On arusaadav ja paratamatu, et partnerid ei ole kõikide ministeeriumi seisukohtadega nõus ja et neil on omavahel erimeelsused, küsimust tekitab miks selle juures nii nõudlik ja agressiivne peab olema.

“Võib-olla kõik ei olegi nii erinevatel seisukohtadel kuivõrd neil on erinev väljendusviis, mis tekitabki ühelt poolt tõrke, et sa paned kõrvad ette kinni, lihtsalt sa ei kuula, mis teine räägib, kuigi ta ajab võib-olla väga mõistlikku juttu lõppkokkuvõtteks.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Mõnede partnerite ebameeldivad suhtlemisviisid ning kogudes ministeeriumi n-ö avalikult süüdlase rolli seadmine või ka meedia kaudu oma õiguse taga ajamine tekitavad nõrdimust ja suhtlustõrkeid ning võivad viia olukorrani, kus teatud kaasamisviise või teemasid pigem välditakse. Ministeeriumi vaates on ebameeldiv kui partnerid suhtuvad ametnikesse kui vaenlastesse. Siinkohal annab oma panuse ka tõsiasi, et partnerite ring ei ole ajas väga palju

muutunud ning laua taga istujatel võivad üksteise osas olla muuhulgas ka negatiivsetel kogemustel põhinevad eelarvamused.

Samamoodi nagu partnerid ootavad, et ministeerium saaks aru nende organisatsioonide toimimisloogikast ja reaalsusest, ootavad ministeeriumi esindajad, et partnerid aktsepteeriks ministeeriumi ametnikke riigiametnikena ja saaks aru nende tegevusest. Ja üldiselt see nii ka toimib, kuigi pingeväli mõistmise ja oma eesmärkide saavutamise vahel on alati olemas.



“Ühelt poolt saadakse aru teisest osapooltest, samas eks kõik tahavad et nende muredega esimesena tegeletakse” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Kuigi siin eelpool sai öeldud, et pikaajalise partnerlusega käib kaasas mõnikord suhtlustörkeid tekitav ajalugu, siis teisalt on n-ö vanade partneritega ka lihtsam. Koostöö läheb sujuvamalt kui kõik osapooled teavad, kuidas protsess käib, kui partnerid teavad, kuidas saadetud ametlikele kirjadele reageerida ja mida neilt mingi koostöövormi raames oodatakse. Uute tulijatega tuleb rohkem tööd teha, peab protsesse lahti seletama, see aga on kiire töötempo juures mõningane lisavaev.

Ootused teadlastele

Ministeeriumi ametnikega tehtud intervjuudest jääb kõlama, et partnerite seas on teadlased veidi teistmoodi kuvandiga grupp: “Nendega on võimalik rääkida. Erinevalt organisatsioonidest.” Teadlastel on olemas tulevikuvaade, mida ametnikel ja erialaorganisatsioonidel sageli sellisel kujul ei ole, nemad peaks asju vaatama laiemalt ja andma sellist nõu, mida teised anda ei oska. Lisaks nähakse teadlasi neutraalsete ja seega ka mõistlike koostööpartneritena, kes esindavad teaduslikku konsensust, mitte ei võitle iga hinna eest ressursipiruka tükikese nimel. Kuigi ka teadlastel on oma huvid. Teadlaste kaasamine on oluline, nendega arutatavad teemad mõneti kaugemal igapäevaprobleemidest ning nendega suhtlemine lihtsam – tekib ka küsimus, kas neid üldse on mõistlik väga laiapõhjaliste nõuandvate kogudega „kurnata“.

Kõikide osapoolte ootuste juhtimine



“Aga üks häda mis on: kuidas meie ise suudame ootuseid juhtida. Paljudel juhtudel osalejad seal arvavad, et nad ju ütlesid oma arvamuse ja nüüd see on see, mis peaks minema otsuseks. Kuigi see ei ole nii. Seisukohad ju võivad olla vastakad, [mida] tuleb arvesse võtta päris otsuste tegemisel. Just see ootuste juhtimise pool. Et see polegi [sageli] otsustamise koht. Aga see peab olema selgelt arusaadav kõikidele osapooltele.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Maaeluministeeriumi kaasamisprotsessi iseloomustavad varjatud eeldused ning piirangud (sh õigusaktid) ja osapoolte erinevad ootused protsessi kulgemisele ning väljundile. Lihtne näide on nõuandvate kogude protokollid: kui ühe poole jaoks tähendab protokollimine lihtsalt kõlanud seisukohtade fikseerimist, siis teine osapool võib arvata, et protokollid kirja läinud materjali ka

päriselt arvestatakse. Teiselt poolt ministeerium ootab partneritelt koheselt kasutatava sisendi saamist, samal ajal kui partnerid leiavad, et nende poolt antud info peaks ministeerium ise ära sünteesima.

KOROONA-AASTA ÕPPETUNNID

“Praegu toimuvad koosolekud skaibi teel. Et igaüks istub oma kodus kohvitassi taga, on ju palju mugavam. Ei pea kuskile sõitma ja saab ilmselt selle info täpselt samamoodi kätte.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

“„Enne koroonaaega oli meil metsikutes kogustes erinevaid koosolekuid, mis füüsiliselt toimusid. Ministeeriumitele väga mugav, sotsiaalpartneritele teatud mõttes väga ajakulukas, koosolekule jõuda ja tagasi üks-kaks tundi kindel kulu.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Veebikanalitesse kolimisel on omad plussid:

- Koosolekute jaoks on lihtsam ühiseid aegu leida.
- Kohtumised on lühemad ja tulemuslikumad. Kuna räägitakse siis kui väga vaja on ja pigem n-ö asjast, on lihtsam koosviibimise fookust hoida.
- Kohtumised on rahulikumad ja objektiivsemad.

“Kaamera ees ümbritsev keskkond mõjutab vähem ja organisatsioonide esindajatele iseloomulik esinemisvajadus kuidagi väljendub rahulikumalt.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

- Kohtumised on avatumad - rohkematel inimestel kui vaid rangelt nõuandva kogu liikmetel on olnud võimalus infoväljas olla ja osaleda.
- Osalemine on lihtsam ka neile, kes elavad kaugel. Paljud partnerid asuvad Eesti kaugemates nurkades, nende jaoks Tallinnasse koosolekule tulemine suur ajakulu.

“Seal sõiduaja kokkuhoid kaalub selle kohvipausi kasu üles lõpuks. See on see, millega peaks jätkama.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Ja muidugi omad miinused:

- Vahetu inimliku suhtluse puudumise toovad välja pea kõik intervjueeritud nii ministeeriumist kui partnerite seast. Kooskäimine ja silma vaatamine asjade argumenteerimise juures on oluline.



„Traditsioonilised koosolekud ja kokkusaamised, ootame pikisilmi et need tuleksid. Veebikoosolekutel, eriti kui lai ringkond - sa ei suuda kohe reageerida, sa ei saa löögile isegi. Siis sul jookseb mikker kinni.. ehk et laua taga saad reageerida kohe kui keegi mingi lauslolluse välja käib, ja neid olukordi on ikka väga palju, siis veebis on igal juhul kogu see suhtlus.. on palju raskem. Pead olema hästi palju konkreetsem.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

- Kohvipause ei tohi alahinnata - mitteametlik suhtlus konkreetse päevakava külgedel on kõigile oluline, see on seisukohtade lähenemise aeg.



“Üks asi, mis sa räägid seal koosolekulaua taga, teine on see, et pärast koosoleku lõppu või, või tõesti seal kohvitassi ääres.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

- Paljud “kaovad” veebikohtumistel ära, ei võtagi sõna. Suhtlusbarjäärid (tehnilised tõrked, õige koha tabamine, motivatsioon) on veebis kõrgemad. Kui ruumis toimuvatel kohtumistel on sageli ette teada, kes sõna võtavad, siis veebis süveneb see probleem veelgi.
- Avatud dialoogi, probleemide lahendamisele suunatud arutelusid või ajurünnakuid on veebis raskem teha - ei osaleta nii suure innuga.
- Madal tehniline võimekus nii osalejate kui korraldaja poolt. Kuigi olukord on korona-aja jooksul paranenud, tuleb ikkagi arvestada, et tehnilised viperused on tõenäolisemad ja takistustena häirivamad kui ruumis toimuvatel kohtumistel.

Üldiselt valitseb konsensus, et tuleviku kaasamisviisid peavad leidma kesktee veebipõhisuse ja silmast-silma kohtumiste vahel. Koroonaaeg näitas, et info jagamiseks mõeldud kohtumisi, millele tarvis inimesed seni üle Eesti kokku sõitsid, saab väga edukalt pidada veebi vahendusel, nendega ei ole mõttekas taas ruumi liikuda. Veebiplatvormid on lihtsustanud kaasamisprotsessis osalemist, lihtsalt info edastamise jaoks kokku kutsutud ning eriti *ad hoc* kohtumiste tarvis on veebipõhisus mõistlik. Samal ajal ollakse väga ettevaatlikud hübriidlahenduste osas, eriti kui tegemist on päriselt arutlemiseks või ajurünnakuks kokku kutsutud kohtumisega.

INTERVJUUDEST NOPITUD ETTEPANEKUD

Oleme siia kokku kogunud intervjuudest välja tulnud mõtted ja ettepanekud nii konkreetselt nõuandvate kogude korralduse osas kui laiemalt, kaasamisprotsesside parandamiseks. Nimekirjas on ka näiteid praktikatest, mida ministeeriumis või partnerite seas täna kasutatakse selleks, et kaasamine oleks sujuv ja efektiivne.

- PMAN on ministrile nõu andmiseks mõeldud kogu, ent **PMANi ülesanded ja ministrite teabevajadused on aja jooksul paika loksunud formaadi juures veidi hägustunud.**

“Mulle tundub et ministrid on võtnud seda, et see on kogu aeg nii olnud, see võibki nii jääda. See julgus ka oma soovi öelda, et ma tahan, et see asi töötaks hoopis teisiti. Seda vist oleks ka vaja.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Tuuakse välja, et lisaks ministeeriumi ametnike perspektiivile (õigusloome jm) võiks nõuandvate kogude puhul rohkem arvestada ka ministri poliitiliste eesmärkide ning samuti kogude liikmete soovide ja vajadustega.

- Kui olemasolev n-ö ministeeriumi nõuandvate kogudega seotud kaasamisprotsess ei tundu partnerite jaoks töötavat, **kasutatakse kas iseseisvalt või huvide kokkulangevuse puhul ka koostöös teistega kõiki olemasolevaid võimalusi** oma seisukohtade väljendamiseks ning valdkonna edendamiseks.

„Ministriga tuleb ikka otse rääkida, et oleks suhe loodud, et minister teab, mida organisatsioon teeb, mille eest ta seisab. Nõunikele ka. Oma huvide tutvustamine toimubki üks ühele. Nõukogud võivad ju midagi vormistada, seal on kõigi huvid korraga laua taga.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

- Kaasamisprotsess saaks olla efektiivsem kui kõikidel osapooltel oleks parem ülevaade, **millistel partneritel on milline kompetents**, millised eesmärgid ja muidugi, millises nõukogus või töögrupis oleks sellest kompetentsist kõige rohkem kasu.

“Ma arvan, et kaasamise puhul on hästi oluline see, et ministeerium kõigepealt kaardistaks ära, teeks nii-öelda maatriksi ja saaks aru kuskohas mingi organisatsiooni kompetents on ja tegelikult seda tuleks *update*'ida igal aastal, sest organisatsioonid arenevad, muutuvad, spetsialiseeruvad.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

- **Nõuandvate kogude liikmete arvu vähendamiseks** oleks üks võimalus tõmmata maha range joon ja öelda, et sel tasemel kaasame ainult katuseorganisatsioone.

“Kui kõigepealt keskenduks katusorganisatsioonidele, paneks väga täpselt paika need katusorganisatsioonide rollid ja piiraks ära nende liikmete osalemise.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Selline lähenemine aitaks ministeeriumi vaates lahendada ka valdkonna killustumise probleemi - oleks üks koht vähem, kus liikmed katuseorganisatsioonist eraldi kohal saaksid olla. Teisalt aga, kuna erialasektsioonidel on parim teadmine sellest, mis nende valdkonnas toimub, tuleb sellise lähenemise juures paika panna kohad, kus asjatundjad saaksid oma spetsiifiliste murede ja kitsama sektori arvamustega ministeeriumini jõuda - katuseorganisatsioon ei pruugi alati suuta nii detaili minna.

Teine variant, mis kõlas eelkõige PMANi puhul, on rakendada Euroopa Komisjoni mudelit ning **anda organisatsioonidele proportsionaalselt rohkem arv kohti kui vaid üks** - niimoodi ei ole alati kohal kõiki, vaid just need organisatsioonid, keda päevakord kõige enam puudutab.



“Siis ta võtab ise kaasa need inimesed, kes seda päevakorratega kõige paremini teavad. Konkreetne näide selle PMANiga on ju see, et EPKK istub seal liikmena, aga ta isegi ei tea enam, keda ta esindab, sest lihavedes esindavad iseennast, Aiandusliit esindab iseennast. Teraviljakasvatajatel on oma esindaja ja siis ta seal istub ja ta ei tea ka keda ta lõpuks esindab või kes üle jääb selleks.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

See eeldaks sammu eemale ministeeriumi tänasest praktikast, kus kogude liikmed on rangelt reglementeeritud ning liikmetel endil teiste kohalviibijate osas sõnaõigust ei ole.

- Väiksemate töögruppide loomine, rohkemate *ad hoc* formaatide kokku kutsumine, muuhulgas just ka veebi teel. Kaasamisprotsess peaks olema **mitmekesiste ja paindlike kaasamisvõimalustega**, et kaasata parimaid eksperte. Miks mitte ka n-ö hübriidkoosolekud, kus eksperdid osalevad üle veebi vaid neid puudutavas päevakorrapunkti juures. Nähakse, et mitteformaalne lähenemine loob paremad eeldused konstruktiivseks koostööks.



“Mina ei arvagi, et kõik teemad peaks tooma suurde nõuandvasse kogusse. Kitsama teemaga mõistlik võtta need 2-3 huvigruppi kokku. Siis kindlasti arutelu ja argumenteerimine parem ja põhjalikum. Viibki selleni, et väikese grupi arutelu saame ka kompromissi kujundada. Vaadata teemade järgi, mida parasjagu kus oleks mõistlik arutada.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

- **Kaasamisformaatide eesmärkide üle vaatamine** teatud aja tagant aitab hoida protsessi sujuva, läbipaistva ja efektiivsena. Ühe ettepanekuna käis läbi mõtte, et kogude struktuuri korrastamiseks on vaja suuremat fookuseeritust, näiteks luuagi rohkem kitsamate eesmärkidega, temaatilisi ja seeläbi ka tehnilisemaid koostöövorme, kuhu saavad kokku tulla konkreetsetes valdkonnas tegutsejad ja omavahel näiteks teatud positsioonid selgeks vaielda, koordineerida erialaseid suundi. Need töörühmad jm vormid võiksid olla ka tähtajalised või ajutised, selgete väljund- ja tulemuseesmärkidega. Samamoodi saaks paremini eesmärgistada suurte katuseorganisatsioonide või siis süsteemsema haardega kutseliitude jm organisatsioonide kaasamist, nendel kohtumistel võiksid idee välja pakkunud partneri arvates olla näiteks selline eesmärk:



„Kord kuus käivad koos põllumehed, tootjad, keskkond: 4-5 suurt katusorganisatsiooni ja keskendutaks üldpoliitilistele teemadele.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

- Kogude eesmärgistamine ja protsessi erinevates etappides kaasatute ringi läbi kaalumistest võib tõusta **kasu katuseorganisatsioonidele**, kes tänases laiapõhjalisuses võivad sattuda ebamugavatesse olukordadesse.



„Mitte nii, et ministeeriumis kohtun ootamatult oma liikmetega ja nad võivad öelda, mis iganes sülg suhu toob ning ma olegi keerulises olukorras. Organisatsioonil peab olema üks seisukoht, aga see ei tähenda, et meie organisatsiooni liikmed kõik samamoodi arvavad.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

Teisalt tähendab tänane usaldamatus läbipaistmatu kaasamisprotsessi osas, süsteemse ebaõigluse tajumine ning konkurentsifoon partnerite ja valdkondade vahel seda, et süsteemi ümberdisainimine võib n-ö väiksemad või vähemprioriteetsed partnerid panna muretsema, et nende mõju väheneb ja seeläbi nende konkreetne valdkondkond tegelikult kannatab.

- Organisatsioonid näevad, et materjale võiks saata varem, sisendi andmise tähtjad peaksid **arvestama partnerorganisatsioonide sisemiste tööprotsessidega**, st reageerimisaeg peaks olema võimalusel pikem ja töödokumendid peaks olema paremini kasutatavad, seda nii sisu analüüsitase kui nt dokumendi keele osas. Veebikoosolekute platvormid võiksid olla kõikide kogude puhul ühesugused, et tehniline korraldus ei segaks sisulist arutelu. Koosolekute planeerimisel on oluline arvestada partnerite võimalustega, võtta arvesse nii teiste kogude ja komisjonide toimumisaegu kui ka partnerite profiili (sh valdkond, kompetentsid, juhtkonna huvi poliitikakujunduses osaleda jm).



„Õnneks Maaeluministeerium saab aru, et kõik inimesed ei ela Tallinnas, erinevalt näiteks Rahandusministeeriumist, kes kutsub kokku pooletunniseid koosolekuid.“ (MeM partnerorganisatsiooni esindaja)

- **Osakonnajuhatajate suurem kaasamine** nõuandvate kogude töösse võiks tuua uut ja kasulikku perspektiivi. Täna on kogud suhteliselt spetsialistikesksed, lähevad väga detaili, kuigi võiksid ehk pakkuda laiemat vaadet.



“Tegelikult võiks ju osakonnajuhataja ette kanda selle meetmelehe. Ta saaks seda teha üldistatumalt, sest seal iga detail alati pole nii tähtis. Tehnilised detailid tekitavad müra, juba paned kõrvad kinni. See üldistustase võib-olla ka võiks olla vahest just osakonnajuhatajate poolt esitatud. Siis tekiks diskussioon.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

- Ministeeriumis endas võiks olla suurem **valmisolek arutellu laskuda, kaasamisprotsessi läbipaistavamaks muuta ja oma otsuseid põhjendada** ning mitte peituda formaalsuse ja kantseliidi taha.



“Aga vähemasti mida ma ootaksin ministeeriumilt ja üldse nagu avalikult sektorilt on see, et me laskume debatti ja toome välja ka põhjused, et miks me ühte või teist asja ei toeta, mitte ei jää väga napolisõnaliseks siinjuures, vaid oleme valmis enda arvamuste eest ka nagu võitlema, mitte kasutama seda tugevama positsiooni. Et minu meelest see on nagu see, mis tooks sellise uue kvaliteedi ka avalikku sektorisse.”
(Maaeluministeeriumi ametnik)

Sellega seostub ka avaliku sektori töötajate julgus pidada rohkem silmas ühiskondlikku kasu, taotlema poliitikameetmete/õigusaktide positiivseid majanduslikke, sotsiaalseid, keskkonnaalaseid ja regionaalseid mõjusid, ning mitte jääda kinni meetmekeskmesse mõtlemisse.

- Partnerid tunnevad puudust korralikest memodest, kust tuleks välja, mis on erinevatest nõuandvate kogude kohtumisel arutatud teemadest edasi saanud. Eespool oleme kaasamisprotsessi läbipaistmatuse all pikemalt kirjeldanud **soovi saada ministeeriumile antud sisendile tagasisidet** - kelle lauale ettepanekud jõudsid, miks otsustati neid arvestada või mitte arvestada. Kuna nii lihtsalt kaasatud olemine kui ka põhjalikum n-ö strateegiline partnerlus nõuavad organisatsioonidelt palju ressursse on loomulik, et kommunikatsiooni ühepoolsus või siis poliitkorrektsed vastused frustreerivad.
- Rohkem tuleks tähelepanu pöörata **pikemaajaliste majanduslike, sotsiaalsete, keskkonnaalaste, regionaalsete jm mõjude hindamisele (HÕNTE § 46)**. Kindlasti on tegemist keerulise valdkonnaga, alati on vähe nii andmeid kui analüütikuid, ent püüelda võiks selle poole, et otsuste aluseks on reaalsed mõjude hindamised.
- Nõuandvad kogud ei ole täna need kohad, kuhu minnakse konflikte lahendada, pigem tasub **võimalikud vastasseisus ennetavalt ära maandada**. Lahenduseks on teema osas tundlike ja potentsiaalselt eri meelt osapoolte eraldi kokku kutsumine ning väiksemas ringis olukorra tausta avamine, pikem selgitamine, milleks suures kogus üldiselt aega ei jää ja kus on oht, et teised organisatsioonid lähevad emotsiooniga kaasa ja konflikt eskaleerub. Samamoodi leitakse, et ministeeriumi ja allasutuste vahel kerkinud probleemid tuleks ära lahendada kusagil mujal kui nõuandvas kogus.
- Et teadus- ja tõenduspõhisus on Eesti avalikus poliitikas üldine taotlus, siis paljude olulise tulevikumõjuga poliitikavalikute kujundamisel võiks **kaaluda teadlaste kaasamist probleemide-lahenduste analüüsis või arutelude modereerimises** (eeldus on suhteline neutraalsus ja huvide konflikti puudumine).
- **Hästi juhitud koosolekud** on arutelude õnnestumiseks ning partnerite rahulolu suurendamiseks olulised.



“Hea minister, kui ta juhib seda, võtab ikkagi ka arutelu kokku ja ei võta kokku ainult selliselt, et seda asja peab edasi arutama. Ma ise püüan pürgida selle poole, et kus on vaja mingit otsust, lõppeks ka /---/ mingisugusegi otsusega. Näiteks siis isegi kui me

praegu otsust ei langeta, siis me teeme kirja ja otsus tuleb kahe nädala pärast. Oluline luua selgust.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Lisaks arutelude kokku võtmisele peab koosolekujuhth võimaldama kokkutulnutel välja öelda, mida nad öelda tahavad - diskussiooni summutamine ei ole hea mõte. Ning ka küsimused võiksid vastused saada:

“Avaliku sektori puhul võiksid küsimused saada ka nagu vastused, isegi kui me vastuseid kohe ei tea, siis ei maksa seda debatti ülemäära karta. Tulebki öelda, et me hetkel ei tea, et varsti saame teada.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

- Käidi välja idee **nõuandvate kogude kohtumiste eestvedajate rotatsioonist**. Kui täna on nõuandvad kogud ministeeriumi korraldada ja juhtida, siis üks lahendus, kuidas osalejaid aktiivsusele ja teistega arvestamisele nügida, oleks koosoleku juhtimise ülesannet liikmetega jagada.

“Kui oled oma murega või seisukohaga seal nõuandvas kogus lihtsalt liikmena, siis sul on võimalik südamerahuga tõsta käsi ja öelda nii viisakalt või ebaviisakalt kui sa seda ütled. Kui sa oled kogu juht või päevakava vedaja, siis sul kohe roll muutub. Kui kõik saaksid rolli proovida, siis vbla tekiks sügavam respekt kogu lauaringi osas.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

- Osades intervjuudes kerkib väljakutsena **partnerite infoväljas hoidmine** - kuidas jagada infot kui endalgi ei ole selge, mis saama hakkab. Kuna valdkond on tihedalt seotud Brüsselis toimuvaga, tekivad protsessides viivitused, mille puhul on tunne, et peaks partnereid kuidagi informeerima, ent ei ole ka selge, mida neile öelda, “seda nii-öelda eelinfot välja saata on väga raske.”

Teisalt nähakse lahendusena ikkagi **avatud kommunikatsiooni**:

“Mida laiemale ringile ja mida vabamalt me julgeme infot saata ja omakorda esitada avatud küsimusi juurde, et mida te arvate. Lõpptulemus on parem ja palju lihtsam on toimetada.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Seirekomisjonide kontekstis käidi välja **ettepanek üldiselt infovoogu parandada**, anda liikmetele rohkem infot näiteks nii olukorra kohta Eestis kui ka ülevaatlikult teiste liikmesriikide praktikatest ning näidetest.

“Praegu saadame neile infot siis, kui on tulemas see istung või kirjalik protseduur. Aga ütleme, et saata nagu regulaarset kas või näiteks iga kuu, et kus me oleme, millised on kitsaskohad rakendamisel. Et nemad oleksid ka kursis ja võib-olla siis tuleks ka seda tagasisidet rohkem. Et mida võiks veel teha, et asi paremaks läheks.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Sellised ülevaated saaksid keskenduda ka *status quo* võrdlusele eelmiste perioodide, aastate või kvartalitega ning pakkuda analüüsi, miks on edasiminekuks just sellised nagu nad on. Info visualiseerimine diagrammideks või graafikuteks võimaldaks tekstimahtu vähendada ning pakuks võimaluse kiire ning asjaliku ülevaate saamiseks. “Et muidu on tõesti see kokkupuutepunkt nii väike, see kord-kaks aastas, et seda liiga vähe.”

- Leitakse, et nõuandvates kogudes tuleks **pöörata rohkem tähelepanu tulevikule ja arengueelduste kujundamisele**, tegeleda suuremate strateegiliste küsimustega, mitte jagada pidevalt ümber mingit piiratud ressursi:



“Meil seda tulevikku vaatamist on sellistel üritustel väga vähe, kui üldse. Meie eestvedamise küsimus ka. Kui me püstitaksimegi rohkem selliseid eesmärke, et täna räägime arengust või... Võib-olla see on meie kätes ka mõnes mõttes, see muutus.”
(Maaeluministeriumi ametnik)

- Paremini tuleks läbi mõelda nõuandvate kogude kohtumistel toimuvad hääletusprotsessid, et kõik oleks korrektne ning protokoll põhjal oleks hiljem selge ja lihtsalt tuvastatav, millisest teabest lähtudes ja kuidas mingi otsus vastu võeti. Olukord, kus kellegi päringu peale hiljem selgub, et ei olegi selge, kes kuidas hääletas, võib tekitada pingeid, valdkonna mainekahju jm.
- Paremini tuleks läbi mõelda protsess, kuidas kasutada ära muutuseid partnerite ridades. Kui esindus- või erialaorganisatsioonis on juhtkond või töötajad vahetunud, siis “kuidas neid mitte väga seina äärde suruda, aga samas neile ikkagi ära näidata, et nad on meile väga vajalikud.” Oluline on õppida eelmisest koostöökogemusest, ent samal ajal arvestada, et inimeste vahetumine loob rohkem võimalusi koostöösuhte arendamiseks ja parandamiseks ning uute teadmiste-oskuste juurdetoomiseks.



“Paraku see kipub nii olema, et eelmisega oli selline koostöövorm ja nii käis ja automaatselt läheb nagu järgmistele järgmisele edasi. Et mingi selline süsteem ja nagu restardi võimalus suhtlemiseks.” (Maaeluministeriumi ametnik)

- Ministeriumi ametnikele tuleb kasuks arutelude juhtimise ja koosloomemetodite tööriistakasti olemasolu. Kaaluda võiks ühiseid kaasamise ja koosloome koolitusi, kus uute meetodite omandamise käigus mängitakse läbi ka poliitikavalikute läbirääkimisi. Põllumajanduse ja kalanduse arengukava (PõKa 2030) laiapõhjaline kaasamisprotsess andis rohkematele ministeriumi inimestele võimaluse töögrupe juhtida ning tuuakse välja, et inimestele mõjus see positiivselt. Teisalt, “oleks need inimesed nagu koolitatud olnud, võib-olla me oleks ise suutnud neid tulemusi kuidagi paremini sealt kätte saada veel.” (Maaeluministeriumi ametnik)

- **Ministeeriumi tehnilise võimekus võiks olla kõrgem**, avalikku sektorisse oleks siinkohal vaja rohkem paindlikkust - näiteks tuuakse ajaline viide Zoomi kasutamise lubamisel. Koroonaaegne veebikeskkondadesse kolimine tõi selle arengukohta eriti teravalt esile.



“Ja noh siis tulevad sellised toredad kirjad pärast, et kuidas siis maaeluministeerium nii saamatu on.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

- **Kaasamisvormide arendamisel tuleks luua rohkem veebipõhiseid lahendusi.** Leitakse, et puhtalt info jagamiseks ei ole mõtet üle Eesti inimesi Tallinnasse kokku kutsuda. Ka kiirete *ad hoc* teemade puhul ning väiksemas ringis võivad veebikoosolekud olla väga efektiivsed. Hübridversioonid jällegi muudavad inimesed ettevaatlikuks.



“Töövorm peaks olema selline, et kui tahad, saad jälgida, aga kui tahad arutelus osaleda, pead olema kohal. Hübridversioonid on kehvad, kaks asja ei jookse kokku - tehnilised probleemid, häälled ei tule läbi. Oleks osalejatel see valik. Kas jälgin või kui tahan minna laua taha, siis pean minema laua taha.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

- Kõige viimasena, ent sugugi mitte kõige tähtsusetumana on siin kirjas mitmes intervjuust läbi käinud tõdemus, et **mingisugused suured kogud peavad jääma**. Nendega on omad murekohad, nende kunagi välja kujunenud formaat ning omal ajal paika pandud eesmärgid ei vasta ehk nii hästi ei ümbritseva konteksti ega konkreetsete liikmete vajadustele, ent samas täidavad need täna (lisaks n-ö määrtuses kirjas olevale kohustuslikkusele) ka teisi, kirjutamata funktsioone ja seega on laiemas kaasamisprotsessis olulised.

KUIDAS EDASI?

Ministeeriumi ametnikega peetud vestlustest jäi kõlama, et ministeerium, kuigi ilmselt mitte iga inimese puhul ja igal tasandil, on muutusteks pigem valmis. Partnerite osas kõlasid erinevad arvamused. Leiti, et see oleneb organisatsioonist: “Kes näeb, et ta igal juhul laua taha jõuab, tema võib isegi nagu toetada sellist reformi.” Ilmselt on küsimus ka selles, kas muuta midagi vaid suurte nõuandvate kogude tasandil või vaadata üle terve kaasamisprotsess ja võimestada seal koosloomet, kommunikatsiooni jms.



“Ma arvan, kui on alternatiiv vastu pakkuda, siis ma ei usu, et ka sektori esindajatel selle vastu midagi oleks.” (Maaeluministeeriumi ametnik)

Sektori esindajate vaatest oleks muutused tervitatavad, tänastes praktikates on nii mõndagi, mis kibedust tekitab. Organisatsioonid on teadlikud enda rolli olulisusest ning sellest, et hea kaasamiskogemuse ning heade tulemuste tarvis peavad nad ka ise olema konstruktiivsed ja näitama üles initsiatiivi. Probleemid tekivad siis kui partnerid tunnevad, et nad on ise teinud kõik endast oleneva ning teine pool ei suuda nende ootustele vastata.

Üldised ettepanekud strateegilise partnerluse parandamiseks on koondatud käesoleva raporti algusesse.

LISA 1: MEETOD JA VALIM

Intervjuude käigus otsisime vastuseid kolmele uurimisküsimusele:

1. Milliseid eesmärke nõuandvad kogud eri osapoolte jaoks saavutada aitavad?
2. Millised on ametnike ja ühenduste kaasamis- ja osalemispraktikad nõuandvate kogude vaates ning millist mõju need avaldavad kogude toimimisele?
3. Millised koostöövormid ja töövahendid toetaksid erinevate osapoolte eesmärke kaasamisprotsessis puhul kõige paremini?

Poolstruktureeritud süvaintervjuud

Poolstruktureeritud intervjuus kasutatakse varem koostatud intervjuukava, samas aga võib sellises intervjuus sõnastada küsimusi ümber, muuta küsimuste järjekorda, küsida kuulamis põhiseid täpsustavaid küsimusi ning vajadusel jätta ka mõni teemaplokk hoopiski kõrvale kui see ei ole intervjueritavale tähenduslik⁶. Tegemist on antropoloogilise lähenemisega, mis astub sammu edasi uuringute läbiviimisel rohkem kasutatud struktureeritud või ankeet-intervjuudest. Poolstruktureeritud avatud individuaalsed intervjuud loovad parema võimaluse inimestega hea kontakti saamiseks. Uuringu raames tehtud intervjuud lähtusid küll uurimisküsimustele üles ehitatud küsimuskavadest, ent nende eesmärgiks oli avada neid teemasid, mis on just uuritava jaoks olulised sellises järjekorras ja tempos, nagu inimesele kõige rohkem sobib. Hea kvalitatiivne intervjuu on selline, kus vastaja saab aru, mida temalt oodatakse ning jutustab võimalikult iseseisvalt – nii nagu tema asju näeb ja seostab⁷. Uurijal on alati võimalus oma hüpoteese peegeldada, ent hoidutakse oma väärtussüsteemi, teadmiste ja ka sõnavara peale surumisest.

Rühmaintervjuu tähistab intervjuud, millest võtab osa mitu uuritavat. Selle sujumises mängib rolli küsitletavate omavaheline suhe⁸. rühmaintervjuude kokkupanekul püütakse hoiduda ühiskonnas või organisatsioonis valitsevate võimuhete taastootmisest intervjuulaua taga. Käesolevas uuringus eelistasime Maaeluministeriumi partnereid intervjuerides individuaalintervjuusid ka seetõttu, et organisatsioonidel on vastanduvad huvid ning vajadus säilitada organisatsiooni positsioon ning kuvand – ka need aspektid võivad grüpiintervjuu sujumist takistada. Ent süvaintervjuude kõrval viisime ikkagi läbi ühe grüpiintervjuu (neli osalejat, ametnikud) ja kaks paarisintervjuud partnerorganisatsioonide esindajatega. Nendel kolmel juhul

⁶Lepik, Krista jt. 2014. Intervjuu. <https://samm.ut.ee/intervjuu>

⁷Ibid.

⁸Metsvahi, Merili 2017. Intervjuu. – *Folkloristlikud välitööd*, toim. H. Kästik, M. Metsvahi. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 79–103.

tasus indiviuaalintervjuudest hälbimine end ära tänu osalejate omavahelise dünaamikale ja arutelu tekkimisele.

Merili Metsvahi juhhib kvalitatiivsetest intervjuudest kirjutades tähelepanu asjaolule tähelepanu tõsiasjale, et sageli peavad uuritavad intervjuu käigus oma teisel ajal ja teises kohas saadud kogemuse sõnadesse panema. Mil moel intervjuueeritav seda teeb, sõltub aga sellest, kes on kuulaja, millisel viisil sõnastatakse küsimused ja kuidas intervjuueerija intervjuueeritavasse suhtub. Seetõttu sõltub intervjuu õnnestumine muuhulgas ka silmast silma toimuva kohtumise käigus kujunevast suhtest.⁹ Uurija rolli teadvustamine ja refleksiivsus terve uurimisprotsessi jooksul, eriti teravalt just info kogumise ja analüüsi hetkedel, on antropoloogide jaoks oluline ja ka tavapärase praktika.

Kvalitatiivne sisuanalüüs

Kõik intervjuud lindistati ning lindistuste põhjal pandi kirja kokkuvõtlikud transkribeeritud. Intervjuude käigus kogutud materjalile on rakendatud kvalitatiivse sisuanalüüsi raamistikku, millest annavad kokkuvõtliku ülevaate Veronika Kalmus, Anu Masso ja Merle Linno: selline lähenemine võimaldab keskenduda teksti peamistele, tõenäolise vastuvõtu seisukohast olulistele tähendustele. Kvalitatiivne sisuanalüüs lubab analüüsida ka latentset sisu, st võtta arvesse ridade vehele peidetut ehk kodeerida teksti autori vihjeid, kavatsusi ja eesmärke. Sellise analüüsi käigus püütakse saada ülevaade andmetest ehk tekstist kui tervikust, näha erinevate intervjuude põhjal moodustuvaid terviklikke mustreid ja struktuuri. Kvalitatiivse sisuanalüüsi eesmärgiks ei ole uuritavat teksti analüüsiühikute kaupa kodeerida ega määrata koodide esinemissagedust. Koode ja kategooriaid on võimalik analüüsi käigus üle vaadata ja lisada. Analüüsiühik ei pruugi olla üheselt määratletud ning võib vajadusel analüüsi käigus muutuda. Arvulistest tulemustest olulisem on leida ja omavahel otstarbekalt seostada niisugused koodid ja kategooriad, mis võtaks kokku kogutud materjali kesksed ja / või uurimisküsimuste seisukohast olulised tähendused.¹⁰

⁹Metsvahi, Merili 2017. Intervjuu. – *Folkloristlikud välitööd*, toim. H. Kästik, M. Metsvahi. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 79–103.

¹⁰Kalmus, Veronika; Masso, Anu; Linno, Merle 2015. Kvalitatiivne sisuanalüüs. <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalüüs>

Valim

Sisenduuringu tarbeks rääkisime kokku 21 inimesega: 10 partnerorganisatsiooni esindajaga ja 11 Maaeluministeriumi esindajaga. Valimi moodustamisel toetusime tugevalt Maaeluministeriumi nõuandvate kogude pilootprojekti koordinaatori Aare Kasemetsa soovitudele. Kuna uuringus osalemine oli anonüümne ning intervjueritud ei ole andnud nõusolekut enda ametikoha või organisatsiooni avaldamiseks, ei pea me siinkohal võimalikuks ei uuringus osalenute ega nende poolt esindatud organisatsioonide nimekirja avaldamist.

Maaeluministeriumi ametnike seast osales uuringus nii ministeriumi juhtkonna liikmeid, nõuandvate kogude koordineerimisega tegelevaid ametnikke kui ministeriumi keskastmejuhte. Ministeriumi partnerorganisatsioonide puhul oli valimi koostamisel väljakutseks partnerorganisatsioonide rohkus. Valimisse kuuluvad ettevõtluse esindusorganisatsioonid, sh suuremad katuseorganisatsioonid kui nende väiksemad liikmesorganisatsioonid, suurtootjate ja väiketootjate esindajad, nii põllumajanduse kui toiduainetööstuse huvide eest seisjad. Valimisse kuuluvad ka kogukonna- ja keskkonnaühenduste esindusorganisatsioonid. Valimist jäid suurema valdkonnana välja teadus-arendus- ja haridusasutused ning kitsamas vaates mesindusvaldkonna esindajad.

Siinkohal on oluline taas mainida, et uuringus osalenute kriitilisuse tase ministeriumi kaasamispraktikate osas on erinev. Oli inimesi, kes raporti mustandit tagasisidestades leidsid, et nemad kõige kirjapanduga ei nõustu. Tagasisidest tulenevalt oleme raporti sõnastust täpsustanud ja eristuvaid kohti lahti kirjutanud.

Aitäh kõikidele uuringus osalejatele, teie kogemused, mõtted ja visioonid olid väga väärtuslikud!

Uurimisküsimused ja küsimuskava

Intervjuud viisime läbi toetudes allolevale küsimuskavadele.

Küsimuskava ministeeriumi ametnikele:

I SISSEJUHATUS

- Milliste nõuandvate kogude tööga teie otseselt kokku puutute? Mida töö nõuandvate kogudega teie vaatest tähendab?
- Millised märksõnad Maaeluministeeriumi nõuandvaid kogusid iseloomustavad?
- Kas ja kuidas on nõuandvad kogud need ajas muutunud?

II PRAKTIKAD

- Milline on teie jaoks hea partnerlus, millised on olulised aspektid? Millised on teie ootused partneritele? Milliseid partnereid saad nimetada strateegilisteks partneriteks
- Millele peaksid ühendused koostöös, oma tegevustes-suhtumistes tähelepanu pöörama, millised on nende nõrkused, tugevused?
- Kuidas iseloomustaksite Maaeluministeeriumit kaasajana?
- Nõuandvate kogude töö: kirjeldage, kuidas see teie vaates välja näeb, mida tähendab? Millest see töö koosneb?
- Teie vaates: mis seal nõuandvate kogude kohtumistel toimub, millised need on? Dünaamika?
- Mida töö nõuandvate kogudega Maaeluministeeriumile annab?
- Kuidas hindate, kui palju nõuandvad kogud oma eesmärgi täidavad? Miks see nii on? Mis jääb puudu?
- Mida te arvate, mida kogudes osalemine partneritele annab, miks nad seal on?
- Millised on teie jaoks peamised probleemid, mis nõuandvate kogudega seostuvad? Kirjeldage mõnd olukorda, kus need probleemid avaldunud.
- Läheme nüüd veidi konkreetsemalt nõuandvate kogude teema erinevate osade juurde. Kuidas kommenteerite, mis on hästi / halvasti järgmiste aspektidega:
 - Kogude liikmeskond ja laiapõhjalisus. Ühenduste esindajate roll ja agenda.
 - Konkurents ühenduste vahel, kompromissivalmidus. Organisatsioonidevahelised suhted.
 - Teemade ja liikmete dubleeritus, erinevate nõuandvate kogudes arutatu kattumine.
 - Ministeeriumi-poolne ettevalmistus kohtumisteks. Kohtumiste juhtimise tase ja kaasamisoskused?

- Partnerite poolne ettevalmistus kohtumisteks, nende panus kohtumiste õnnestumisse.
- Kohtumistel toimuva sisulisus, arutelu kvaliteet ja argumenteeritus?
- Kohtumistel arutatud probleemide lahendamine ja kokkulepitud otsuste täitmine – kas arutatu jõuab kuhugi edasi, on sellest kasu? Nõuandvate kogude roll poliitikakujundamises.

III UUED TÖÖVIISID. KUIDAS EDASI. MIDA MUUTA

- Mis on üle aasta kestnud pandeemiaolukorra tõttu muutunud? Mis on olnud positiivne, millel on olnud negatiivne mõju?
- Kui saaksite nõuandvate kogude süsteemi ja toimimise ümber disainida, millised oleksid esimesed asjad, mida teeksite?
- Välismaised näited või mujalt Eestist häid näiteid, mida võiks eeskujuks tuua?
- Milliseid oskuseid oleks Maaeluministeriumi ametnikel juurde vaja selleks, et töö nõuandvate kogudega oleks sujuvam ja efektiivsem?

Küsimuskava partnerite esindajatele:

I SISSEJUHATUS

- Millega teie organisatsioon tegeleb?
- Milliste nõuandvate kogude töös teie organisatsioon osaleb? Kui paljud teie organisatsioonist kogude tööga kokku puutuvad? Mida töö nõuandvate kogudega teie vaatest tähendab?
- Millised märksõnad Maaeluministeriumi nõuandvaid kogusid iseloomustavad?
- Kas ja kuidas on nõuandvad kogud need ajas muutunud?

II PRAKTIKAD

- Milline on teie jaoks hea partnerlus? Millised on teie ootused Maaeluministeriumile kui partnerile? Kuidas üldiselt võiks olla partnerlus korraldatud? Millised aspektid on teie jaoks olulised?
- Millele peaks Maaeluministerium koostööpartnerina tähelepanu pöörama, millised on nende nõrkused, tugevused?
- Kuidas iseloomustaksite oma organisatsiooni kaasatavana?
- Nõuandvate kogude töö - kirjeldage, kuidas see teie vaates välja näeb, mida tähendab? Millest see töö koosneb?
- Teie vaates: mis seal nõuandvate kogude kohtumistel toimub, millised need on? Dünaamika?
- Mida nõuandvates kogudes osalemine teie organisatsioonile annab?

- Kuidas hindate, kui palju nõuandvad kogud oma eesmärged täidavad? Miks see nii on? Mis jääb puudu?
- Mida te arvate, mida nõuandvad kogud Maaeluministeeriumile annavad?
- Millised on teie jaoks peamised probleemid, mis nõuandvate kogudega seostuvad? Kirjeldage mõnd olukorda, kus need probleemid avaldunud.
- Läheme nüüd veidi konkreetsemalt nõuandvate kogude teema erinevate osade juurde. Kuidas kommenteerite, mis on hästi / halvasti järgmiste aspektidega:
 - Kogude liikmeskond ja laiapõhjalisus. Ühenduste esindajate roll ja agenda.
 - Konkurents ühenduste vahel, kompromissivalmidus. Organisatsioonidevahelised suhted.
 - Teemade ja liikmete dubleeritus, erinevate nõuandvate kogudes arutatu kattumine.
 - Ministeeriumi-poolne ettevalmistus kohtumisteks. Kohtumiste juhtimise tase ja kaasamisoskused?
 - Partnerite poolne ettevalmistus kohtumisteks, nende panus kohtumiste õnnestumisse.
 - Kohtumistel toimuva sisulisus, arutelu kvaliteet ja argumenteeritus?
 - Kohtumistel arutatud probleemide lahendamine ja kokkulepitud otsuste täitmine
 - kas arutatu jõuab kuhugi edasi, on sellest kasu? Nõuandvate kogude roll poliitikakujundamises.

III UUED TÖÖVIISID. KUIDAS EDASI. MIDA MUUTA

- Mis on üle aasta kestnud pandeemiaolukorra tõttu muutunud? Mis on olnud positiivne, millel on olnud negatiivne mõju?
- Kui saaksite nõuandvate kogude süsteemi ja toimimise ümber disainida, millised oleksid esimesed asjad, mida teeksite?
- Välismaised näited või mujalt Eestist häid näiteid, mida võiks eeskujuks tuua?
- Mida oleks teil konkreetset vaja selleks, et saaksite kogudega tulemuslikumalt ja sujuvamalt töötada?