

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Katry Ahi

MINISTRITE NÕUNIKE PROFIL JA ROLLID: EESTI NÄIDE

Magistritöö

Õppekava HAAM

Juhendaja: Prof Dr Tiina Randma-Liiv

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 12268 sõna sissejuhatuses kuni kokkuvõtte lõpuni.

Katry Ahi

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 153188HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: katry.ahi@gmail.com

Juhendaja: Prof Dr Tiina Randma-Liiv

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Erkki Karo

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	3
SISSEJUHATUS	4
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	6
1.1 Ministri nõuniku definitsioon	6
1.2 Ministri nõuniku ametikoha kujunemine	7
1.3 Ministri nõuniku rollid	11
2. MINISTRITE NÕUNIKUD: EESTI NÄIDE	21
2.1 Eesti haldussüsteem	21
2.2 Metoodika	23
2.3 Eesti ministrite nõunikud	25
2.3.1 Nõunike arv	25
2.3.2 Profiil	26
2.3.3 Ametiaeg	29
2.4 Nõunike rollid ja tegutsemisareenid	31
2.4.1 Ministeeriumi sisesed ja ametnikkonnaga seotud rollid	32
2.4.2 Avalikkussuhted	36
2.4.3 Erakonnapoliitilised rollid	38
2.4.4 Valitsustasandi rollid	40
2.4.5 Koostöö väliste osapooltega	41
3. JÄRELDUSED	42
KOKKUVÕTE	49
SUMMARY	51
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	54
LISAD	61
Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud	61
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused	63
Lisa 3. Intervjueeritute rollid ja nende esinemise sagedus	65

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on kaardistada Eesti ministrite nõunikud (jaanuar – aprill 2018), analüüsida nende positsiooni Eesti avaliku halduse süsteemis ning süstematiseerida nende rollid erinevatel tegutsemistasanditel. Tegemist on esimese süstemaatilise ministrite nõunike kaardistusega Eestis. Teoreetilise raamistiku lähtekontseptsiooniks on nõunike rollide tüpoloogiad poliitikakujundamise protsessis, kus eristuvad nii nõuandvad kui mitte-nõuandvad rollid erinevatel tegutsemisareenidel. Magistritöö empiiriline osa koosneb uuritava perioodil ministrite nõunike profiilide kaardistamisest ning nende rollide analüüsist. Selleks viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud 25 nõunikuga (vastamismäär 71%), esindatud on kõikide ministrite meeskonnad. Magistritööst selgub, et Eestis on nõuniku ametikoht institutsionaliseerimata. Puudub üks kindel nõuniku tüüp ning nende tegevuste amplituud ja koostööpartnerid sõltuvad peamiselt ministri ja nõuniku persoonidest kui ka avaliku halduse süsteemist ja poliitilisest kultuurist tervikuna. Nõunike töös domineerivad tegevused ministeeriumi tasandil, kuid vahetevahel tehakse ka koostööd erakonna ja teiste nõunikega. Peamiselt on nõunikel mittenõuandvad rollid ehk ministrit vahendavad, koordineerivad ning filtreerivad ülesanded. Sõltuvalt teemade prioriteetsusest ning nõunike taustateadmistest leidub ka eksperdi ja lisaressursi rollis olevaid nõunikke. Lisaks ilmnes, et selgelt eristuvad kaks nõuniku tüüpi, mida teaduskirjanduse klassifikatsioonides ei esine – ministri isiklik meedianõunik ning „nõuniku“ ametinimetusega assisteerivaid ülesandeid täiteva nõunik. Magistritöö põhjal saab järeldada, et Eesti ministrite nõunikud ei täida avalike teenistujate ega poliitikute funktsiooni, vaid vahelülina hõlbustavad eelkõige ministri, aga ka teatud juhtudel ametnikkonna tegevust ehk on kommunikatsioonisillaks ametnike ja ministri vahel.

Võtmesõnad: ministri nõunik, poliitiline nõunik, politiseerimine, poliitilis-administratiivne süsteem

SISSEJUHATUS

Ministrite (poliitiliste) nõunike positsioon ja nähtavus riigivalitsemises on tõusutrendis. Isegi riikides, kus puudub pikaajaline poliitiliste ametikohtade traditsioon, on ministrite nõunike ametikoht kujunenud süsteemi institutsionaliseeritud osaks (Maley 2000a, 450; Dahlström 2011). On leitud, et tegemist on liberaalse demokraatia tunnusega (Walter 2006, 22). Erinevalt avalikest teenistujatest on nõuniku ametiaeg tähtjaline, olles seotud ministri mandaadiga ning ametisse saamine ei toimu üldiselt läbi avaliku konkursi, vaid tegemist on ministri ainuotsusega lähtudes tema ootustest ja vajadustest.

Nõuniku ametikoha eesmärgiks on ajalooliselt olnud poliitilise kontrolli teostamise vajadus ja ministri võimekuse tugevdamine, et tasakaalustada ametnikkonna ekspertvõimu ja tagada poliitiliste eesmärkide elluviimine. Nad on kui ministri lisasilmapaar (Tiernan 2006, 311) ning vajadusel lisaressurss, kui administratiivsest struktuurist ja kompetentsist ei piisa (Dahlström 2011, 307). Teisalt vahelüli olemasolu on positiivne ka avalike teenistujate perspektiivist, võimaldades neil edastada objektiivset ja ekspertteadmistel põhinevat nõu poliitilisele juhile (Connaughton 2008). Nõunike vajadus ulatub ka üha enam ministeeriumist väljapoole, seostudes nii koalitsioonivalitsustega (Shaw, Eichbaum 2014, 592) kui ka massimeedia levikuga (OECD 2011a, 17). Eriilmelistest põhjustest tulenevalt, pole nende rollid ja mõju üheselt piiritletavad. Nõunik võib olla nii valdkonna ekspert, aktiivne parteipoliitik, infovahendaja või ministri lähedane usaldusisik (Pelgrims 2006, 70), kuid need pole üksteist välistavad ning võivad muutuda vastavalt vajadusele (Svallfors 2017). Konkreetsest rollist sõltub nõunike mõju nii poliitikatele, avalikele teenistujatele kui ka riigivalitsemisele tervikuna.

Eestis on ministrite nõunikud haldussüsteemi osaks alates 90ndate keskpaigast. Vaatamata rohketele avaliku halduse süsteemi ning avaliku teenistuse uurimustele, pole seni nõuniku institutsioonile piisavat tähelepanu pööratud. Üksikute ministeeriumite praktikaid on uurinud M. Keris (2008) ja R. Vinni (2007). Puuduvad laiapõhjalised kõiki haldusalasid käsitlevad uurimused, mis analüüsiks nii nõunike profiili, rolle kui ka mõju haldussüsteemile tervikuna. Seega magistr töö eesmärgiks on kaardistada Eesti ministrite nõunikud, analüüsida nende positsiooni

Eesti avaliku halduse süsteemis ning süstematiseerida nende rollid erinevatel tegutsemistasanditel. Tegemist on esimese süstemaatilise ministrite nõunike kaardistusega Eestis.

Eesmärgi saavutamiseks seab magistritöö autor kolm uurimisülesannet. Esiteks, jaanuar – aprill 2018 seisuga ametis olevate nõunike kaardistamine. Teiseks, nõunike rollide välja selgitamine ja analüüsimine, tuginedes poolstruktureeritud intervjuudele nõunike endiga. Kolmandaks, uurida, missugust tüüpi nõunikud domineerivad analüüsitaval perioodil, ning missugune on nende positsioon avaliku halduse süsteemis.

Käesolev magistritöö on jagatud kolmeks osaks. Esmalt, ülevaade teoreetilistest kontseptsioonidest, mis käsitlevad ministrite nõunike olemust, institutsiooni kujunemise põhjusi ning rollide klassifikatsioone. Teise osa moodustab metodika kirjeldus ja Eesti juhtumi empiiriline analüüs. Kolmandas osas tehakse järeldusi, seostades Eesti juhtumi analüüsi tulemusi teoreetiliste kontseptsioonidega ning Eesti avaliku halduse süsteemiga.

Autor tänab magistritöö juhendajat ning kõiki intervjuudes osalenuid olulise panuse eest uurimuse valmimiseks.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Ministrite (poliitilised) nõunikud on kolmandaks osapooleks traditsioonilises poliitilis-administratiivses suhtes. Nõunike kui institutsiooni olemus ning rollid pole erinevalt avalikest teenistujatest või poliitikutest niivõrd kinnistunud ning üheselt reguleeritud. Erinevusi esineb nii süsteemide kui valitsuste lõikes. Järgnevalt antakse ülevaade ministrite nõunike defineerimisest, institutsiooni kujunemise põhjustest ning klassifikatsioonidest, mis võimaldavad nõunike rolle süstemaatiliselt analüüsida.

1.1 Ministri nõuniku definitsioon

Ministrite nõunike (ingli.k. *political/partisan staff, ministerial/political/special advisers, partisan appointees, temporary civil servant, member of cabinet*, edaspidi nõunik) kui institutsiooni uurimise muudab keerukaks ühtse definitsiooni puudumine. Mõiste on muutunud mitmetahulisemaks nii ajas kui ruumis, eelkõige ametikoha erinevatesse haldussüsteemidesse leviku ning struktuuri osaks kujunemise tulemusena (Connaughton 2017, 168; OECD 2011a, 23). Definitsioon sõltub tervikuna avaliku halduse süsteemist ning poliitilisest kultuurist (Askim *et al.* 2017, 344). Samuti põhjustab vähene reguleeritus seaduse tasandil sisulisi erinevusi riikide ja organisatsioonide lõikes (Connaughton 2015, 38; Shaw, Eichbaum 2017, 313).

Teaduskirjanduses käsitletakse ministrite nõunikke traditsioonilises poliitilis-administratiivses suhtes, kus nad ei paigutu otseselt mitte kumbagi sfääri, kuna ei ole ametnikud ega poliitikud (Connaughton 2015, 44; Connaughton 2017, 167). Kuigi tegemist pole homogeense grupiga, eksisteerivad teatud tunnused, nii juriidilised kui praktilised, mis aitavad nõunike olemust paremini mõista ning teatud võrdlusbaasi luua (OECD 2011a, 10). Esiteks on nõunike värbamine ja valik üldiselt poliitiline – see on kas ministri ainuõigus või tehakse koostöös peaministriga lähtuvalt individuaalsest vajadusest mitte konkreetsetest regulatsioonidest (Connaughton 2017, 167; Shaw, Eichbaum 2017, 332; Craft 2015b, 136; Askim *et al.* 2017, 344). Vähesel määral leidub

ka hübriidsüsteeme, kus ministeeriumil on teatav protseduur või eelselektiooni õigus, ent lõplik otsus on poliitiline (OECD 2011a, 23). Seega erinevalt avalikust teenistusest puuduvad selged regulatsioonid ja meritokraatlikud põhimõtted nõunike valikul. Teatud määral võib sarnast ametisse nimetamise protsessi seostada ka poliitilise patronaažiga (Kopecky *et al.* 2016, 428). Samas pole nõunike näol tegemist ühekülse kontseptsiooniga, nende valikul võivad märksa olulisemaks osutada ekspertteadmised ning erakonna liikmelisus pole esmatahtis (*Ibid.*, 418).

Teiseks iseloomulikuks tunnuseks ja erinevuseks avalikest teenistujatest on nõunike ametiaja tähtajalisus ehk otsene seos ministri mandaadiga (Connaughton 2017, 174; Askim *et al.* 2017, 344; Peters, Pierre 2004, 105). Valimiste tulemusena või koalitsioonide vahetumisel tagasi astuv minister lahkub koos enda nõunikega. Poliitiline valik ja seotus ministri ametiajaga tähendab ka, et üldiselt on nad väljaspool ministeeriumi formaalset hierarhiat, alludes otseselt ainult ministrile (OECD 2011a, 23; Askim *et al.* 2017, 344). Alluvussuhe toob omakorda kaasa neljanda väga olulise iseloomustava tunnuse, milleks on ametikoha poliitiline iseloom (Shaw, Eichbaum 2017, 332; Craft 2015b, 136; Craft 2017, 328). Erinevalt avalikust teenistusest, kus on kesksel kohal poliitiline erapooletus, professionaalsus ja väärtuspõhisus, nõunike tegevus on üldjoontes tugevate poliitiliste ilmingutega. Nende ametikoha olemus eeldab poliitilise konteksti tunnetamist ning sellest lähtuvalt poliitilise nõu andmist, mida ministrid avalikelt teenistujatelt ei saa (Green 1998, 92). Üha enam pole nõuniku ametikoht niivõrd mustvalge. Leidub nõunikke, kelle peamine roll on pakkuda ekspertteadmisi ja täiendada ministeeriumi kompetentsi konkreetses valdkonnas, seotus poliitilise sfääriga on marginaalne (Connaughton 2017, 174).

Seega nõuniku ametisse võtmise protseduur ja ametikoha enese olemus on oluliselt erinevad meritokraatlikust avalikust teenistusest. Ministri ainuõigus valikul, alluvussuhe ja tähtajalisus küll otseselt viitavad ametikoha poliitilisele iseloomule ning üldjoontes on ka üheks ametikoha eesmärgiks. Kuid järgnevalt selgub, et järjest enam pole tegemist vaid poliitilise tunnetuse ja ülesannetega, vaid kompetentse valdkonnateadmistega isikuga. Seega käesolevas töös ei kasutata terminit „poliitiline nõunik“, kuna see tekitab mõningatel juhtudel väärarusaamu. Termin „ministri nõunik“ on neutraalsem, kattes nii poliitilisemad kui vähem poliitilisemad nõunikud.

1.2 Ministri nõuniku ametikoha kujunemine

Traditsioonilise avaliku halduse mudeli kohaselt on eristatud poliitiline ja administratiivne sfäär. Poliitikud seavad eesmärgid ning administratsiooni ülesandeks on püstitatud eesmärkide

elluviimine erapooletult ning kompetentselt (Lavigna, Hays 2004, 249). Ministri nõunik pole traditsioonilise dihhotoomse avaliku halduse osa. Nõuniku ametikoha kujunemine ja institutsionaliseerumine on aset leidnud paljuski *ad hoc* ning erinevatel ajajärkudel (Walter 2006, 23).

Ajalooliselt on ministrite nõunike ametikoht pärit ministrite kabineti ja poliitiliste ametikohtade traditsioonidega riikidest (Connaughton 2010a, 347). Nüüdseks on nõunike institutsioon levinud kõikidesse haldussüsteemidesse, sõltumata poliitiliste ametikohtade traditsiooni tugevusest (Dahlström 2009, 10; Matheson *et al.* 2007, 16). Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on areng olnud kõige hilisem ning keerukam, eelkõige ajaloolise pärandi ning sellest tingituna poliitiliste ametikohtade negatiivse kuvandi tõttu (Müller-Rommel 2008, 259; Connaughton 2008, 168). Nõunike institutsiooni levikuga paistavad eriti silma riigid, kus ajalooliselt on ametikohtade politiseerimine puudunud, näiteks Skandinaavias (Dahlström 2009, 12). On väidetud, et tegemist on liberaalse demokraatia tunnusega (Walter 2006, 22).

Teaduskirjanduses on ulatuslikult analüüsitud nõunike institutsiooni kujunemise põhjusi. Nõuniku olemus juba iseeneses näitab, et konkreetset valemit on keeruline luua (Svallfors 2017, 550). Tegemist on erinevate tegurite kombinatsiooniga, alustades ministri ratsionaalsetest kaalutlustest ning lõpetades süsteemi eripäradega (Shaw, Eichbaum 2014, 593-594). Oluliseks on ka ajaperiood ning ümbritsev keskkond. Näiteks on leitud, et nõunike arv on seotud (majandus)kriisi perioodidega (Silva 2017, 383). Keerulistel aegadel on poliitikate kujundamine ja otsuste tegemine keerukam ning intensiivsem, mis nõuab lisaressursse.

Mitmed autorid on leidnud, et poliitilise ja administratiivse rollide eristamine on järjest keerukam (Jacobsen 2006, 317; Egeberg 1999; Svara 1999; Svara 2001). Rollid on põimunud ning trendiks on sageli agenda seadmise kaugenemine poliitilistest tegutsejatest (Peters 2010, 291). Seetõttu teaduskirjanduses on üheks levinumaks nõunike ametikoha kujunemise põhjuseks demokraatia ehk poliitilise kontrolli tugevdamine, et vältida tehokraatiat (Maley 2000a, 451; Eichbaum, Shaw 2007b, 454; Craft 2015a, 61; Aucoin 1990, 121; Connaughton 2006; Connaughton 2010a, 349-351; Connaughton 2015, 38; Yong, Hazell 2014, 62). Demokraatlikes riikides poliitiline juht ja seega agenda vahetuvad teatud ajaperioodi vältel. Normatiivselt on minister tugevamas positsioonis tegutsedes mandaadi raames. Teisalt praktilises vaates ametnikkonna alaline positsioon, inimressurssi rohkus ja kompetents annavad neile mitmeid eeliseid. (Peters *et al.* 2006, 5-6) Seega nõunikud on kui ministri käepikendused, mis tugevdab tema võimekust ja sisendit poliitikakujundamise protsessis (Tiernan 2006, 311; Shaw, Eichbaum 2014, 591) ning aitab

vähendada informatsiooni asümmeetriat (Eichbaum, Shaw 2007b, 454). Svallfors (2017, 550) on lisaks leidnud, et kontrolli teostamise eesmärgil ametisse võetud nõunikud on levinud ministrite puhul, kes on pikalt opositsioonis olnud, mistõttu puudub usaldus ametnikkonna lojaalsuse ja erapooletuse osas ning usaldussuhe on visa tekkima (Svallfors 2017, 550; Peters *et al.* 2006, 6; Connaughton 2008, 172).

Poliitilise kontrolli teostamise keerukus pole vaid traditsioonilise avaliku halduse mudeliga seotud väljakutse, vaid ka uue haldusjuhtimise (NPM) põhimõtetest lähtuvates süsteemides (Peters, Pierre 2004, 284; Shaw, Eichbaum 2014, 610). Neis domineerib põhimõte, et riigi minimaalne sekkumine on tõhusaim viis eesmärkide saavutamiseks, läbi juhtimise detsentraliseerimise ja funktsioonide delegeerimise era- ja kolmandale sektorile (Peters, Pierre 2004, 284). Samas detsentraliseerimine ning funktsioonide delegeerimine loovad vajaduse ulatuslikuma ja järjepidevama kontrolli järele (*Ibid.*, 285). Lisaks ministeeriumi struktuurile on allasutused ja teenuste pakkujad killustunud, seega on vajadus rohkemate kontrollimehhanismide järele ning üheks selliseks võimaluseks on ministril nõunike ametisse võtmine. Detsentraliseerimine on lisaks vastutuse ja kontrolli hajumisele põhjustanud ka institutsioonide ja poliitikate killustumist, kus puudub valdkondade ülene vaade ning integreeritus (Connaughton 2017, 149). Seega nähakse nõunikes ka koordineerijaid, kes lisaks ministeeriumi sisesele ühenduslülilik olemisele aitavad läbi nõunike võrgustike saavutada parema kooskõla erinevate valdkondade vahel.

Nõunike ametikoha tekkimist on põhjendatud ka administratsiooni perspektiivist, avalike teenistujate erapooletuse ja professionaalsuse tagamiseks ehk politiseerituse ärahoidmiseks (Hustedt, Salomonsen 2014, 747; Connaughton 2008, 173; Eichbaum, Shaw 2008; Shaw, Eichbaum 2014, 592; Peters, Pierre 2004, 3). Nõunike näol on ideaalis tegemist ministri eesmärkide jagajate ja võimendajatega, seega pole minister oma agenda ja põhimõtetega üksi vastamisi administratsiooniga. Demokraatia perspektiivist on oluline poliitilise vastutuse tagamine, samas ametnike tegevus agenda sisustamisel ja elluviimisel peab lähtuma ekspertiisist ja neutraalsusest (Hustedt, Salomonsen 2014, 747). Ministritel lähedal ja sageli erakonnaga seotud nõunikel on parem tunnetus poliitilise konteksti ja teatud poliitikate sobilikkuse osas, seega ei pea ametnikud poliitilistele teguritele tähelepanu pöörama (Vancoppenolle, Brans 2006, 109). Lisaks, Peters ja Pierre (2004, 4) järgi ei pruugi politiseerimine alati olla sihipärane tegevus. Minister on eeskätt poliitik lisaks organisatsiooni juhtimisele. Kahe rolli eristamine on sageli keeruline, mistõttu nõunik kui ühenduslüli aitab ära hoida ametnike poolt poliitilise iseloomuga ülesannete täitmist (*Ibid.*, 3; Shergold 2004, 10-11). Järelikult, nõunike kui puhvri tekkimine pole vaid

poliitilise juhi, vaid ka avalike teenistujate huvides, kuna võimaldab neil teostada avalikku võimu erapooletult ning professionaalselt.

Partei- ja valimissüsteemist sõltub valitsuste struktuur ja koosseis, mis omakorda mõjutab ministrite agendat, kuivõrd suur otsustuspädevus on ministeeriumi juhil soovitud eesmärkide saavutamiseks. Mida rohkem osapooli valitsuskoalitsioonis, seda keerulisemad on läbirääkimised ja piiratumad võimalused. Mitmed autorid on leidnud, et koalitsiooni- ja vähemusvalitsustes, mis valdavalt on seotud proportsionaalse valimissüsteemi ja killustunud parteisüsteemiga, on nõunike ametikohtade levik olnud kiirem ja ulatuslikum, kuna vajadus on stabiliseerijate/läbirääkijate järele (Svallfors 2017, 550; Eichbaum, Shaw 2007a, 97; Shaw, Eichbaum 2014, 592; Connaughton 2010a, 350-351). Partneritega läbirääkimiste pidamiseks, tegevuste koordineerimiseks ja toetuse tagamiseks on oluline poliitilise konteksti tunnetus ning teatud määral autoriteedi olemasolu. Ministriile otse alluval nõunikul erinevalt tavaametnikest on tunnetus ja võimalused antud poliitiliste ülesannete täitmiseks. (Eichbaum, Shaw 2008, 355; Vancoppenolle, Brans 2006, 109; Connaughton 2008, 167; OECD 2011a, 17).

Demokraatia tugevdamise ja koostöö hõlbustamise kõrval võib nõunike kujunemist seostada ka ministrite muutunud ootuste ja nõudmistega ametnikkonna tegevuse osas (Peters, Pierre 2004; OECD 2011a, 16). Üheks teguriks on tegutsemiskeskonna kompleksemaks muutumine (Connaughton 2015, 42; Shaw, Eichbaum 2014, 594). Osapoolte rohkus, kiiresti muutuvad ja valdkondade ülesed probleemid ning samas avalikkuse nõudlikkuse kasv nõuavad mitmekülgset ja võimekat reageerimist ning koordineerimist. Kaasaegne poliitikakujundamise protsess pole vaid riigisektori sisene, oluline on ka väliste osapoolte ulatuslik kaasamine, näiteks huvigrupid, sotsiaalpartnerid, kodanikuühendused jm olulised sihtgrupid. Kuid konsulteerimine, läbirääkimised ja toetuse saamine eeldab selget poliitiliste eesmärkide tundmist, teatud autoriteeti ja otsuste tegemise võimekust, mistõttu nõunikul erinevalt ametnikust on vastav võimekus ja võimalus (OECD 2011a, 17).

Lisaks protsesside juhtimisele ja koordineerimisele on keerukate ja mitmekülgsete probleemide lahendamiseks tähtis nõuannete paljusus. Klassikaliselt on ametnikkonnal ekspertteadmiste monopol, mistõttu võivad ka lahendusviisid olla piiritletud ja/või sarnase lähenemisviisiga (Hustedt, Salomonsen 2014, 748). Teatud teema ekspertteadmistega poliitiline nõunik võib täiendada avaliku teenistuse kompetentsi ning samas pakkuda alternatiivseid lahendusi (Dahlström 2011, 307; OECD 2011a, 16; Yong, Hazell 2014, 64). Konkurentsi situatsiooni tunnetamine võib ametnikud panna pingutama ja seeläbi sünnivad kvaliteetsemad nõuanded (Connaughton 2010a,

349). Lisaks võimaldab poliitiline ametikoht täiendada ministeeriumi struktuuris eksisteerivat lünka teatud valdkonnas, mis on oluline valitsuse eesmärkide elluviimiseks või lühiajaliste kriitiliste küsimuste lahendamiseks (Hustedt, Salomonsen 2014, 749).

Vähem oluline pole ka online- ja sotsiaalmeedia ööpäevaringne tähelepanu ja kajastus (Yong, Hazell 2014, 67; Svallfors 2017, 550). Ministril on vaja usaldusväärset ja mitmekülgsede teadmistega isikut, kes hoolitseks asjakohase kommunikatsiooni ja sõnumite eest (Connaughton 2017, 168; Esser 2013), mis oleks kooskõlas poliitiliste eesmärkidega, taoline tunnetus avalike teenistujatel puudub (Connaughton 2015, 39).

Kokkuvõtteks, valdavalt on levinud arusaam, et minister võtab ametisse isiklikke nõunikke pelgalt ratsionaalsetest kaalutlustest lähtuvalt, poliitilise kontrolli teostamise ning erakonnale lojaalsete isikute premeerimiseks (Silva 2017, 379). Eelnevast ilmnes, et nõunike olemasolu ei teeni vaid poliitilise sfääri huve. Vastupidi, see võimaldab ametnikel tegutseda väärtuspõhiselt, neutraalselt ja professionaalselt ning täiendab ametnikkonna võimekust ja teadmisi.

1.3 Ministri nõuniku rollid

Ministrite nõunike institutsiooni kujunemise põhjused varieeruvad riikide ja ajaperioodide lõikes, mis omakorda mõjutavad nõunike rollide kujunemist. Eelnevas peatükis nimetatud ootused – usaldusisik, poliitiline kontroll, ametnikkonna täiendamine või valitsuse stabiliseerimine – viitavad juba iseeneses, et nõunike puhul pole tegemist homogeense grupiga, kel on sarnase muustriga kohustused.

Mitmed juhtumiuuringud erinevatel ajaperioodidel ja riikides on näidanud, et teatud tüpoloogiaid on rollide analüüsimisel võimalik rakendada, kuid universaalsed ja selgelt piiritletud nõunike tüübid valdavalt puuduvad (Connaughton 2015, 38; Connaughton 2017, 179; Maley 2000b; Askim *et al.* 2017). Rollid sõltuvad erinevatest teguritest – poliitiline kontekst, vastutusvaldkond, haldussüsteem, konkreetsete isikud (Connaughton 2010a, 366; OECD 2011a, 21; Maley 2015, 46) või valimiste tsükkel (Connaughton 2010a, 359). Lisaks olenemata seotusest ministri kui poliitilise juhiga pole nõunike tegevus vaid kitsalt poliitilise sfääri ja teguritega seotud (Craft 2015b, 153-154; Maley 2011). Haldussüsteemides, kus on selgelt eristatud apoliitiline ametnikkond ja poliitiline sfäär, on nõunike tegevuste amplituud piiritletum, fookusega erakonnapoliitikal ja kommunikatsioonil (OECD 2011a, 10).

Teaduskirjanduses on nõunike rollid jaotatud kolmeks üldiseks kategooriaks (Askim *et al.* 2017). Esiteks formaalne, mille järgi nõuniku kohustused tulenevad seadusandlusest ning on sõltuvad ministeeriumi haldusalast ning valitsuse hierarhiast. Valdkonna üleste küsimustega tegelevad üksused, nagu rahandusministeerium ja peaministribüroo, on hierarhia tipus, mistõttu neil nõunikel on tugevam positsiooni *vis a vis* teised nõunikud (*Ibid.*, 345). Valdkondade ülesus ning teemade konfliktsus toob endaga kaasa ka peamiselt koordineerivad ülesanded ja läbirääkimised (Maley 2015, 46; Marsh *et al.* 2003). Nii-öelda tuumiküksuste nõunikel on üldiselt rohkem ressursse (Craft 2015, 58), kuid samas on piiratum otsuste tegemise vabadus (Askim *et al.* 2017, 345). Lisaks reformide elluviimine teatud valdkondades või innovaatiliste lahenduste väljatöötamine nõuab erineva profiili ja ülesannetega nõunikke (Maley 2015, 47).

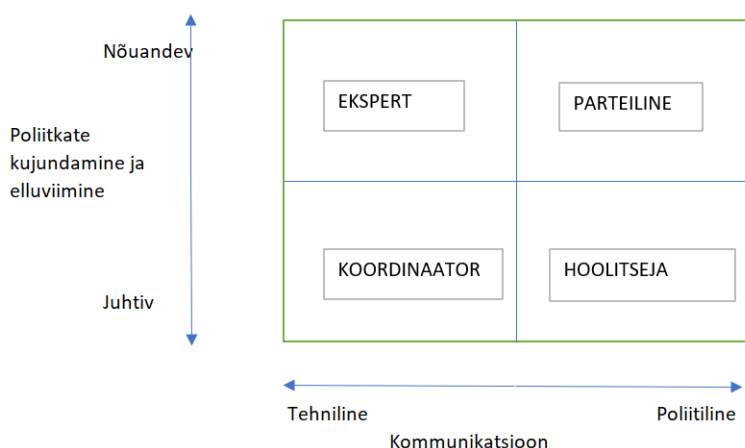
Teiseks pakkumise (*supply*) teooria järgi on nõuniku roll seotud tema isikuga (Jacobsen 2006; Christensen, Laegreid 2009; Craft 2017, 328). Ekspertteadmised ja varasemad kogemused teatud valdkonnas toovad kaasa pigem eksperdi rolli. Seevastu poliitilisemad rollid on nõunikel, kel on tihedam seotus ja kogemused erakonna ja poliitilise kontekstiga (Connaughton 2010b, 62; Connaughton 2015; Maley 2015). Samuti mõjutab haridustase nõuande kvaliteeti ning olemust (Connaughton 2010a; Eichbaum, Shaw 2007a, 97).

Kolmas võimalus rolle klassifitseerida on läbi nõudluse (*demand*) perspektiivi (Askim *et al.* 2017, 346) ehk sõltudes ministrite ootustest ja vajadustest. Samas pole üheselt selge, kas ministri varasem kogemus ja ametiaja pikkus mõjutavad nõunike tegevust. Näiteks Askim *et al.* (2017, 354) kohaselt kogemusel mõju puudub. Teisalt on leitud, et varasemalt ministri ametikohal olnud ministrid panustavad rohkem ekspertteadmistele ja sisule ning vähemkogenutel on rõhk isiklikul abistajal ja koordineerijatel (Eichbaum, Shaw 2011). Ministri jaoks, kes paralleelselt on ka erakonna esimees, on veel vajalikud poliitilisi ja abistavaid ülesandeid täitvad nõunikud (Maley 2015, 47; Shaw, Eichbaum 2014, 595).

Nõudlusel, pakkumisel ning formaalsetel lähenemistel põhinevad rollide kujunemised pole üksteist välistavad ning annavad üldise alusraamistiku süstemaatilisemaks analüüsiks. Kuid konkreetsemaks analüüsiks on akadeemilises kirjanduses rakendatud erinevaid tüpoloogiaid. Tulenevalt nõunike põhirollist on tüpoloogiate fookuses poliitikakujundamise protsess (Craft 2017, 329). Poliitikakujundamise protsess ja kontekst on kompleksed. Seega pole nõunike rolliks vaid nõuandev tegevus, mistõttu klassifikatsioonides eristatakse sisulisi ja protsessipõhiseid rolle (Eichbaum, Shaw 2008, 343; Eichbaum, Shaw 2010; Connaughton 2010b; Maley 2000a). Neid

omakorda on võimalik analüüsida erakonnapoliitilisest ja administratiivsemast (erapooletust) perspektiivist (Craft 2015, 144) ning erinevate dimensioonide lõikes (Maley 2015; Gouglas 2015).

Connaughtoni (2010a, 2010b) neljane ministrite nõunike tüpologia arvestab kõiki eelnevalt nimetatud tegureid – nõuandev vs protsessipõhine/juhtiv tegevus ning poliitiline vs tehniline/administratiivne (joonis 1), mistõttu on sellest saanud üks levinumaid nõunike rollide analüüsimisel. Sellest lähtuvalt eristatakse nelja tüüpi nõunikke – ekspert, parteiline (*partisan*), koordineerija ja hoolitseja (*minder*).



Joonis 1: Nõunike tegevuste dimensioonid ja neli tüüpi

Allikas: Connaughton (2010a, 351)

Nõuandvad nõunikud võivad olla nii eksperdid kui parteilised. **Eksperti** rolliks on pakkuda professionaalset ja tõendus põhist nõu (Connaughton 2010a), jättes erakonnapoliitika kõrvale. Seda ametnikkonna nõuannete vaidlustamise, täiendamise või alternatiivide pakkumise kaudu (Gains, Stoker 2011; Gouglas 2015). Ekspertil on sageli tihe koostöö ametnikkonnaga, kuid ta asetseb väljaspool ministriumide struktuuri. Antud tüüp on levinud olukordades, kus näiteks reformide või uuemate lahenduste väljatöötamiseks ministriumites sobilik ekspertiis puudub ning ministriumide struktuuri muudatuste ja personaliotsuste tegemine on pikaajaline ja keeruline protsess. Seega ministritel on võimalik oma agendast ja vajadustest lähtuvalt isikuid ametisse nimetada, kel on kompetents konkreetse teemadega tegelemiseks. (Connaughton 2010a, 351; Connaughton 2015, 39) Ekspertidele vastandub **parteiline** tüüp, kes on ametis tulenevalt erakonnapoliitikaga seotusest ning seetõttu panustab poliitikakujundamisse erakonnapoliitiliste nüanssidega ning poliitilise konteksti tunnetusega, täiendades ja abistades ametnikke

(Connaughton 2010a, 352, Gains, Stoker 2011). Poliitilise sfääriga seotuse tõttu võib ta olla ka ministri esindaja avalikkuses või läbirääkimistel (Connaughton 2010a, 352).

Nõuandmise kõrval on oluliseks ka nõunike protsessipõhine tegevus. Connaughton eristab sõltuvalt töö iseloomust koordineerijat ja hoolitsejat. **Koordineerija** ülesandeks on protsessi juhtimine, nii majasiseselt kui väliste osapooltega, ministri eesmärkide saavutamiseks ning legitimeerimiseks. See seisneb info vahendamises ministrile ja vastupidi ning jälgimises, et tegevused oleksid eesmärgipärased ja graafikus. Tähtis on suurema pildi nägemine, mitte niivõrd ekspertteadmised või poliitiline taust (Connaughton 2015, 40). Koordineerimine eeldab ka valdkondade ülest koordineerimist, sageli valitsuse kui terviku heaks töötamist, mistõttu poliitiline võrgustik võib teatud olukordades kasuks tulla (Connaughton 2010a, 352; Elcock 2002, 2). Neljas tüüp – **hoolitseja** (*minder*) – seevastu on enamjaolt kitsalt ministri käsutuses, kes mõistab hästi ministri isiklike ambitsioone ning neil on tugev vastastikune usaldussuhe (Gains, Stoker 2011). Rolliks on kitsalt igapäevaselt ministri nõ kaitsmine, hindamine, mis potentsiaalselt võiks ministri poliitilist karjääri kahjustada. Ministeeriumi haldusalaga seotud spetsiifilised teadmised pole olulised, kuid ministrile läheduse tõttu on tähtis poliitiline tunnetus ja aktiivsus. Poliitikakujundamisel on hoolitseja pigem passiivne, vajadusel panustab poliitilise konteksti sobitumisega (Connaughton 2015, 39; Connaughton 2010a, 353). Kokkuvõtlikult on Connaughtoni nõuniku tüüpe iseloomustavad tunnused esitatud alljärgnevas tabelis.

Tabel 1. Connaughtoni ministrite nõunike tüüpide kirjeldused

Roll	Profiil	Halduspoliitika kujundamise roll	Poliitiline aktiivsus	Kommunikatsioon	Mõju
Ekspert	Spetsialist	Teadmised	Passiivne	Tehniline	Ekspertiis
Poliitiline (partisan)	Vajadusest lähtuv	Poliitika	Aktiivne	Poliitiline	Poliitiline domineerimine
Koordineerija	Generalist	Korraldav/Parandav	Muutuv	Mõlemad	Juhtiv
Hoolitseja	Generalist	Poliitika/ passiivne	Aktiivne	Poliitiline	Vastastikune

Allikas: Connaughton (2010a, 352)

Connaughtoni klassifikatsioon on oma üldisuse astme ja lihtsasti mõistetavuse tõttu heaks alusraamistikuks rollide analüüsimisel. Samuti on esindatud erinevad äärmused - täielikult poliitiliste ülesannetega nõunikud (*partisan*) ning teisalt konkreetse valdkonna eksperdid, kes täiendavad ametnikkonna kompetentsust (ekspert). Koordineerija seevastu on kahe äärmuse ühendaja. Samas nõunike tegevus pole niivõrd puhtakujuline, rollid pole üksteist välistavad (Craft,

Howlett 2012, 80) ning võivad lähtuvalt vajadusest muutuda (Svallfors 2017, 550; Eichbaum, Shaw 2007a). Näiteks võib eksperdik olla ka aktiivne erakonnaliige. Poliitikakujundamise protsess on märksa nüansirikkam, koosnedes erinevatest etappidest ning erinevate osapooltega seotud. Connaughtoni enda sõnul on kõikide tüüpide puhul arvestatud dimensioonilisi erinevusi (Connaughton 2010a), kuid on kritiseeritud, et need ei eristu selgelt (Craft 2015b, 142). Samuti on vastandatud liialt poliitilised ja apoliitilised (ekspert) ülesanded (Craft, Howlett 2012, 89). Nõunik on ministri poolt ametisse määratud ning tegutseb poliitilises keskkonnas, kus eraldusjoonte tõmbamine on keeruline.

Connaughtoni kitsaskohtade kõrvaldamiseks ning põhjalikumaks analüüsiks on täiendavalt võimalik rakendada Crafti (2015b) klassifikatsiooni, kus samuti eristatakse nõuandvat ja mitte-nõuandvat tegevust, mis omakorda olemuselt võib olla sisukam või protseduurilisem (tabel 2) (Öhberg *et al.* 2017, 272). Sarnaselt Connaughtonile on eelduseks, et nõunike tegevus pole pelgalt nõuandmisega seotud, vaid poliitikaid saab mõjutada ka protsessipõhiselt läbi ametnike tegevuse mõjutamise, näiteks takistades nende juurdepääsu ministrini või professionaalse objektiivse nõu andmist (Eichbaum, Shaw 2008, 343). Kui Connaughtoni arvates esindasid ekspert/erapooletut ja erakonnapoliitilist tegevust kaks eraldi nõuniku tüüpi, siis Craft eristab administratiivset ja erakonnapoliitilist suunda kõikide tüüpide lõikes (Craft 2015b, 137). Sellest lähtuvalt nõunikud klassifitseeruvad nelja suurde kategooriasse – puhver (*buffering*), ühendaja (*bridging*), liigutaja (*moving*) ja kujundaja (*shaping*).

Tabel 2. Nõunike rollide jaotus poliitikate kujundamise protsessis

Halduspoliitikatega seotus	Poliitikatega seotud tegevuste olemus	
	sisuline	protseduuriline
Nõuandev	Puhver	Ühendaja
Mitte-nõuandev	Kujundaja	Liigutaja

Allikas: Craft (2015b, 145)

Puhvri või ühendaja rollis olevad nõunikud tegelevad nõuandva tegevusega, nii erakonnapoliitilisel kui administratiivsel teljel (tabel 3), kuid esimene sisuliselt ning ühendaja protsessi põhiselt. Sarnaselt Connaughtoni eksperdi ja parteilisele tüübile on **puhver** täiendav ressurss ja alternatiiv ametnikkonnale (Craft 2015b, 147-148). Erakonnapoliitilisel mõõtmel baseeruvad nõuanded poliitilisel sobilikkusel, võimalikel tagajärgedel ning erakonna perspektiivil

üldiselt (Head 2008, McConnell 2010). Poliitilise sisunõu andmine aitab ära hoida ametnikkonna politiseerimist, kuna neil puudub vajadus lisada poliitilisi aspekte ning omada parteipoliitilist vaadet (Craft 2017, 330; Eichbaum Shaw 2007c, 624). Seevastu teaduspõhine ja objektiivne nõu mitmekesistab võimalusi ning konkureerib ametnike ettepanekutega, mis tagab tugevama poliitilise kontrolli ning parimad otsused (Craft 2017, 329; Eichbaum, Shaw 2007b, 456). Üldistatult iseloomustab antud nõuniku tüüpi Elcocki (2002, 2) nägemus, mille kohaselt on nõunike peamiseks ülesandeks mõelda mõeldamatut ja seada kahtluse alla kinnistunud tõekspidamised.

Ühendaja tüüpi nõunik on sarnaselt puhvrile seotud nõuandva tegevusega (Craft 2017, 330; Maley 2015), kuid tema nõuandev tegevus väljendub erinevate osapoolte nõuannete koondamises ja eelselektioonis (Gouglas 2015; Walter 2006; Tiernan 2007). Tänapäevane poliitikakujundamise kontekst hõlmab endas erinevatest sektoritest ja huvidega nõuandjaid, kus on vajalik teatud vahelüli (Craft, Howlett 2012, 85; Rhodes *et al.* 2010, 118) nii ministri tegevuste legitimeerimiseks (Maley 2011) kui parimate otsuseni jõudmiseks, mis eeldab lisaks administratsioonile eripalgeliste vaadete kaasamist (Howlett 2012, 549; Connaughton 2010a). Poliitilisel tasandil tähendab ühendamine erakonna, fraktsiooni ja teiste ministrite nõunike arvamuste koondamist (Connaughton 2010a; Maley 2011) ning administratiivsel tasandil lisaks infokoondamisele võimaldab ühendaja kokkusaamisi ministriga või selgitab täpsemalt ministri ootusi (Craft 2015b, 148-149). Nende positsioon võimaldab lihtsalt teha koostööd mõlema sfääriga. Teisalt on ühendajal kui infokoondajal võimalik teatud eelselektioon (Walter 2016). Ministri lähedus tähendab, et neil on asümmeetriline eelis ametnikkonna ees, mistõttu on neil võimalik marginaliseerida ametnikkonna tegevus ja õnnestada avaliku teenistuse võimekust (Eichbaum, Shaw 2007a), piirates poliitikate valiku hulka lähtuvalt ideoloogilisest eelselektioonist (Walter 2016) või reformuleerides erakonnapoliitikaga sarnaseks (Eichbaum, Shaw 2008, 343).

Tabel 3. Nõuandvate rollide jagunemine

	Nõuannete olemus	
	erakonnapoliitiline	erapooletu/tehniline
Puhver	Poliitilise/erakonna eesmärkidest lähtuv nõu andmine	Apoliitilise, ekspertteadmistel põhineva sisunõu andmine
Ühendaja	Erinevate poliitiliste/erakondlike nõuannete koondamine või välistamine	Erapooletu, ekspertnõu koondamine või välistamine

Allikas: Craft (2015b, 148)

Sarnaselt Connaughtoni (2010a) lähenemisele eristuvad Crafti (2015b) klassifikatsioonis mitte-nõuandvad tegevused ehk need on rohkem protsessile kui tervikule suunatud – kujundaja ja liigutaja. Nõunikud pakuvad ministriale täiendavat võimekust ametnike juhtimisel (Dahlström *et al.* 2011) ja suunamisel (Maley 2000a, 462), et tagada poliitiline kontroll ja kooskõla püstitatud eesmärkidega (Craft 2017, 220; Hustedt, Salomonsen 2014). Sarnaselt nõuandmisele on võimalik eristada sisulist ja protsessipõhist ning poliitilist ja administratiivset sfääri. Kuid lisaks esinevad erisused dimensioonide lõikes (tabel 4), ministriumiväline ning -sisene. (Craft 2015b, 149)

Nii kujundaja kui liigutaja sarnanevad paljuski Connaughtoni koordinaatori tüübiga, teatud tegevuste ning dimensioonide puhul hoolitseja ja parteilise tüübiga. **Kujundaja** mitte-nõuandvaks sisuliseks rolliks on tagada poliitikate kooskõla, integreeritus, ajaline järjepidevus (Tiernan 2006) ning dialoogi hõlbustamine erinevate osapooltega (OECD 2011a, 47; Craft 2015b). Fookus võib olla kas erakonnapoliitilise/valitsuse või haldusala strateegilisematel eesmärkidel ning tehnilistel nüanssidel. (Craft 2017, 328) Selleks on nad kaasatud kogu protsessi (Craft 2015b, 150), eelarve protsessi ning ka osakondade strateegiate väljatöötamisse (Eichbaum, Shaw 2011, 591; Maley 2011). Horisontaalne tasand hõlmab endas teiste haldusalade poliitikate analüüsi ning kokkulepete saavutamist poliitiliste partneritega ning administratiivsest perspektiivist teiste haldusalade poliitikate sisuline/tehniline hindamine/sobivus. (Craft 2015b, 150) **Liigutaja** seevastu on keskendunud puhtalt protsessile, ebakõlade ja vastuolude lahendamisele, mis sageli pole ametnikkonna pädevuses (Maley 2011, 1469). Ministriumis siselt on tema ülesandeks poliitikakujundamise protsessi koordineerimine, infovahetus või juhtimine, kas ministri ja teiste nõunikega või vastupidi ametnikkonnaga. Seevastu majaväline koordineerimine tähendab koostööd valitsuspartnerite ja erakonnaga või teiste ministriumite/allasutuste teenistujatega. (Craft 2015b, 151)

Tabel 4. Mitte-nõuandvate rollide jaotus

		Poliitikate kujundamise protsessis osalemine	
		poliitiline-erakondlik	erapooletu-tehniline
Kujundaja	vertikaalne	Ministeeriumi tegevuste kooskõlla viimine erakonna/valitsuse eesmärkidega	Oluline panustamine tehnilistes küsimustes poliitikate kujundamisel
	horisontaalne	Poliitikate kooskõlastamine teiste valitsuspartneritega	Tehniliste küsimuste kooskõlastamine valdkondade ülestes küsimustes
Liigutaja	vertikaalne	Poliitikate kujundamise protsessi koordineerimine ja juhtimine ministri ning teiste nõunike vahel	Protsessi koordineerimine ametnikkonna tasandil
	horisontaalne	Protsessi koordineerimine/juhtimine valitsuspartnerite vahel	Protsessi koordineerimine/juhtimine allasutuste või teiste ministeeriumite ametnikkondade vahel

Allikas: Craft (2015b, 151)

Connaughtoni ja Crafti klassifikatsioonide kombineerimine annab terviklikuma pildi nõunike võimalikest rollidest, hõlmates nii sisulisi kui protsessipõhiseid tegevusi. Mõlemad käsitlevad lisaks nii horisontaalset kui vertikaalset tasandit, kuid tänapäevane tegutsemiskontekst on märksa mitmetahulisem ja nüansirikkam ning institutsionaalsel kontekstil on oluline mõju nõunike tegevusele (James 2007; Gouglas 2015, 16). Tasandid võimaldavad süstemaatiliselt kontrollida riigivalitsemist (Dahlström *et al.* 2011).

Sarnaselt Crafti (2015b) lähenemisele eristatakse peamiselt vertikaalset ja horisontaalset areeni. Sageli domineerib vertikaalne ehk ministeeriumi sisene asepekt, eelkõige ministri ja ametnikkonnaga seotuse tõttu (Rhodes 2005). Kuid vähemoluline pole horisontaalne dimensioon ehk koostöö valitsuse tasandil, sh teiste nõunikega (Maley 2011, 1469). Maley (2013) eristab horisontaalsel tasandil veel omakorda väliseid osapooli (*stakeholder*). Seega võivad nõunikud tegutseda kolmel areenil – majasisene, valitsustasand ja välised osapooled. On väidetud, et kaks esimest areeni on osaks nõuniku kui institutsiooni olemusest, eriti ministeeriumi tasand (James 2017). Seevastu väline areen on nõunike jaoks pigem võimalus kui kohustus (Maley 2013; Gouglas 2015, 23).

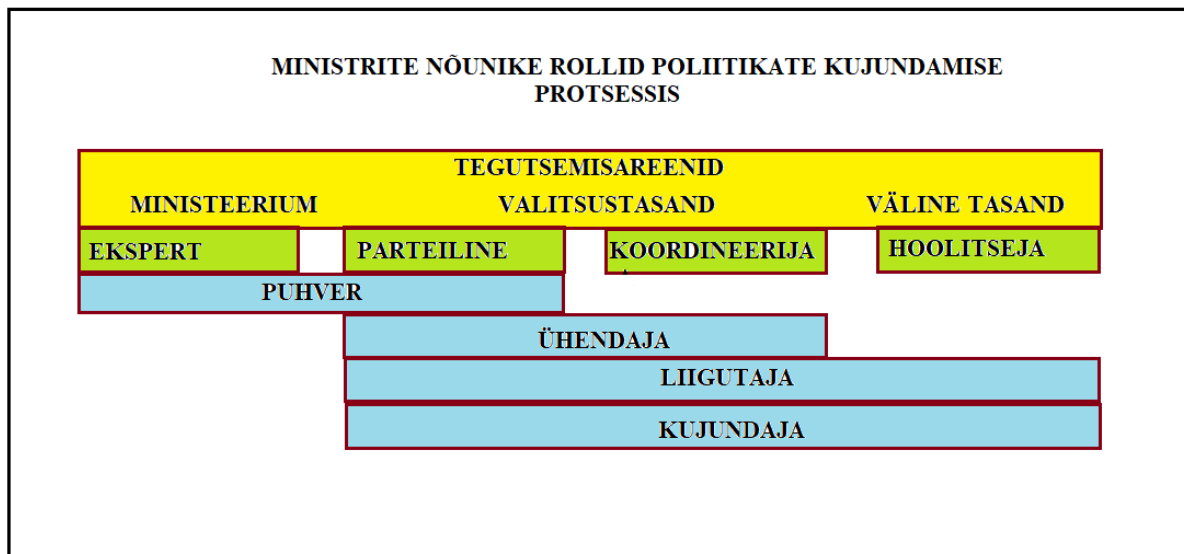
Üldjoontes Craft'i ja Maley tasandite lõikes lähenemised sarnanevad, kuid süstemaatilisemaks ja detailsemaks analüüsiks on asjakohane areenide täpsem käsitus. **Ministeeriumi tasandi** tegevused võivad hõlmata nii ametnikkonna suunamist, mobiliseerimist ja juhtimist kui ka uute ideede tõstatamist ning poliitikate elluviimist. Tegemist on kõige otsesemalt ministri vahendamisega ja abistamisega. Nõunikud kontrollivad ametnike ettepanekuid enne ministrile esitamist, triviaalsemates küsimustes otsustavad ministri nimel; jälgivad eesmärkide täitmist ning vahendavad ministri tagasisidet (Maley 2013, 5). Üldiselt nad ei kuulu ministeeriumi struktuuri ega pole formaalseks poliitikate kujundamise osapooliks, kuid ministriga seotuse tõttu on neil juurdepääs erinevatele protsessidele ning juhtimise pädevus (Maley 2015, 48). Ideede tõstatamisel on probleemiks nende lühiajalisus ning poliitilised kaalutlused, mis sageli on raskesti teostatavad ning võivad õõnestada ametnike tegevust. Teisalt suhestuvad nad hästi ministri eesmärkidega (Craft 2017, 328). Seega ministeeriumi ametnikega ühel areenil tegutsemine ei pea tähendama omavahelist konkureerimist või juhtimist, vaid on vastastikune suhe. Nõuniku tegevused võivad ulatuda ametnikele ülesannete jagamisest kuni ühiselt uute programmide väljatöötamiseni ja elluviimiseni. Kuid konstruktiivne koostöö erinevates etappides on hierarhiline, nõunike ministritele läheduse tõttu (Vancoppenolle, Brans 2006, 107). Järjepidev ja konstruktiivne koostöö ministeeriumi areenil on kokkuvõttes oluline ministri eesmärkide elluviimiseks.

Horisontaalne **valitsustasandi** areen tähendab eelkõige koostööd ja läbirääkimisi teiste valitsuspartnerite nõunikega (Maley 2011, 1472), millest lõppkokkuvõttes sõltuvad lõplikud otsused ja valitsuse stabiilsus (Burch, Holliday 2004). Kuid nõunikud ei täida ministrite rolli täielikult, läbirääkimised lähtuvad ministri suunistest (Maley 2011, 1486). Erinevalt ministeeriumi tasandist on sageli tegemist informaalsete ja personaalsetel sidemetel põhineva koostööga (*Ibid.*, 1484), mille intensiivsus ja ulatus sõltub nõunike ajalistest ja inimressurssidest (Maley 2000b). Lisaks omavahelistele kokkulepetele hõlmab antud tasand ametnike abistamist, valdkondade ülestes küsimustes kooskõla leidmisel, eriarusaamade lahendamisel (Maley 2015, 52) või poliitikate integreerituse tagamiseks (Maley 2011, 1473; Craft 2017, 328), kuna neil on tugevam mandaat ning võrgustik. Samuti võivad nad olla infovahendajaks ametnikele kanalitest, kuhu neil juurdepääs puudub (Maley 2011, 1473). Nõunike tegevus ei välista ametnike omavahelist koostööd - eesmärk on ühine, kuid erinevatel tasanditel (*Ibid.*, 1486).

Väline areen on kõige ulatuslikum, hõlmates endas erinevaid sidusrühmi, alustades huvigruppidest, ettevõtjatest kuni erakonna ja parlamendini. Sellel areenil tegutsemine on nõuniku jaoks pigem võimalus, kuid kasulik mõlemale osapooltele. Strateegiline positsioon otsustamise juures võimaldab teha koostööd erinevate osapooltega (Maley 2013, 14). Erisuguste arvamuste ja

huvide kaardistamine ning tundmine on strateegiliselt oluline poliitikakujundamisel, et need vastaks ootustele ning samas oleks legitiimsed. Teisalt välistel osapooltel on võimalik juhtida nõuniku tähelepanu olulistele probleemidele, mis vajaksid adresseerimist ning parandada ministri poliitilist kapitali. (Maley 2015, 53) Tänapäeva keerulises ja võrgustikulises keskkonnas on antud areenil tegutsemine eksistentsiaalselt oluline.

Joonisel 2 on kokkuvõtlikult esitatud eelnevalt käsitletud teoreetilised kontseptsioonid ning nende omavahelised kattuvused.



Joonis 2. Nõunike tüüpide kattuvused erinevatel areenidel

Allikas: autor, Connaughton (2010b), Craft (2015b) ja Maley (2013) põhjal

2. MINISTRITE NÕUNIKUD: EESTI NÄIDE

2.1 Eesti haldussüsteem

Tänast haldussüsteemi Eestis võib üldiselt nimetada institutsionaliseerituks. Eesti avaliku halduse süsteemi kujunemist on mõjutanud kommunistliku režiimi pärand, ulatuslikud reformid, taasiseseisvumise järgselt Euroopa Liiduga ühinemise eesmärk ning eliidi seas domineerinud neoliberaalne maailmavaade (Sarapuu 2011, 58-60). Väljakujunenud süsteemi keskmes on tugevad ministriumid, kel hoolimata väiksusest on autonoomia ja ulatuslik vastutus konkreetse haldusala järjepideva ja efektiivse toimimise eest (Sarapuu 2011, 70; Randma-Liiv *et al.* 2015, 380). Selgete valdkonnapõhiste tegevus- ja vastutusliinide tulemusena on kujunenud detsentraliseeritud ja killustunud süsteem (Sarapuu 2012a, 2012b; Randma-Liiv 2005, 470; OECD 2011b, 25), kus puudub sageli valdkondade ülestes küsimustes horisontaalne integreeritus (Sarapuu 2011, 56). Teoreetiliselt on Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei näol tegemist kesksete koordineerimisüksustega, kuid on leitud, et piiratud koordineerimise instrumentide ja ressursside tõttu pole nad kuigi edukad (Randma-Liiv *et al.* 2015, 380; Järvalt, Randma-Liiv 2010).

Mitme autori kohaselt toimib Eestis traditsiooniline dihhotoomiline poliitilis-administratiivne süsteem, kus ministrid on poliitiliste suuniste andjad ning ametnikkond on poliitikakujundajad ja elluviijad (Vinni 2007, 15; Sootla 2011, 450). Seaduse tasandil on selgelt eristatud poliitiline ja administratiivne sfäär (Vinni 2007, 8). Ministeeriumite üldine struktuur ja töökorraldus, sh ministrite pädevused, on sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduses (VVS). „Minister on ministeeriumi poliitiliseks juhiks, korraldades ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi“ (VVSc §49). Administratiivseks juhiks on kantsler, kes „juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib valitsemisalas olevate riigiasutuse tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist, sh nimetab ametisse teenistujad“ (VVSc §53). Kuna VVS jätab suhteliselt palju

otsustusvabadust organisatsiooni arendamise ja ministri-kantsleri vastutuse jaotamisel (Vinni 2007, 8), on tulemuseks eripärad ministeeriumite juhtimisel.

Avaliku teenistuse süsteem Eestis lähtub meritokraatlikest põhimõtetest, kus on kesksel kohal ametnikkonna professionaalsus, erapooletus ning väärtused. Võrdluses teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega on Eesti üks edukamalt depolitiseeritud avalik teenistus (Meyer-Sahling 2009, 514; Meyer-Sahling, Veen 2012, 18;). See tähendab muuhulgas, et pole levinud ametnike osalus parteipoliitikas ega ametnike liikumine poliitiliste ja apoliitiliste ametikohtade vahel (Vinni 2007, 16).

Tulenevalt nõunike seotusest ministriga on oluline ka partei- ja valitsemissüsteem, mis omakorda mõjutab valitsuskoalitsioone. Ideoloogiliselt on erakondade eristamine aastatega keerukamaks muutunud, kuna domineerivad sotsiaal-majanduslikud küsimused ning lähiminevikuga seotud sümbolilised vastandused (Kalev, Saarts 2011, 272). Eesti proportsionaalse valmissüsteemi (*Ibid.*, 290) ning ideoloogiliste vastanduste märkimisväärse puudumise tulemusena on levinud koalitsioonivalitsused (Kalev, Saarts 2011, 273; Sikk 2006, 344).

Ministri nõunikud on Eestis reguleeritud VVS-ga alates 1995. aastast. Esimese taasiseseisvumise järgse VVSa¹ väljatöötamisel 1992. aastal arutati ministri nõunike ametikoha reguleerimist. Eelnõu § 43 sätestas, et „ministril on õigus nimetada oma ametis oleku ajaks ametisse kuni kaks nõunikku, kes tegelevad poliitika küsimustega ja alluvad vahetult ministrile ega kuulu ministeeriumide osakondade või talituste koosseisu“ (VVSa eelnõu seletuskiri 1992), kuid lõplikus VVSa-s nõunike ametikohta ei reguleeritud. 1995. aastast VVSb-st alates ja hetkel kehtiv VVSc § 46 lõige 4 sätestab vaid, et „ministeeriumi struktuuri võivad kuuluda nõunikud, kelle ülesanded ja alluvuse määrab minister“, nõunike arvu ja selgemaid pädevusi pole VVS ega teistes õigusaktides, sh ministeeriumite põhimääruses reguleeritud. Viimastes on vaid sätestatud, et nõunike ülesanded ja alluvus määratakse ametijuhendis. Alates 2013. aastast, mil jõustus uus Avaliku teenistuse seadus (ATS) ja oluliselt kitsendati ametnike ringi lähtudes avaliku võimu teostamisest (ATS §7), on nõunikud ametis töölepingu seaduse (TLS) alusel, kuid teatud erisused ametikoha eripära tõttu endiselt eksisteerivad. Näiteks nõunikele ei kohaldu TLS-i §10, mis piirab tähtajalise töölepingu järjestikust sõlmimist ja pikendamist, kuna nad võetakse tööle tähtajaliselt nimetatud või valitud isikute nõustajateks, kelle ametiaja kestvust ja töösuhete uuendamise kordade arvu on keeruline ette näha (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 5). Lisaks kohaldub nõunikele

¹ 1992. aastal vastu võetud ja jõustunud esimesele Vabariigi Valitsuse seadusele viidatakse edaspidi lühendiga „VVSa“, 1995. aastal vastu võetud ja jõustunud Vabariigi Valitsuse seadusele viidatakse edaspidi lühendiga „VVSb“ ning hetkel kehtivale „VVSc“

ATS §65, mis sätestab töötasu avalikustamise kohustuse, kuna avalikkusel on kõrgendatud huvi nende töötasude osas (Lang *et al.* 2013, 214). Nõunikele avaliku teenistuse kohustuste ja piirangute mitte kohaldamine on aga pälvinud kriitikat, kuna nõunikel on sageli oluline roll otsustusprotsessis, millega kaasneb informeeritus ja avalikkuse tähelepanu (Randma-Liiv 2009, 15).

Aastatel 2003-2014 oli Eestis lisaks nõunikule abiministri ametikoht, mis sarnaselt nõunikuga oli seotud ministri mandaadiga, kuid vastupidiselt nõunikele nimetati ametisse ministri ettepanekul peaministri poolt. Abiministri ametikoha loomist põhjendati vajadusega tugevdada poliitilist vastutust poliitikate kujundamise protsessis, tasakaalustada poliitilist ja administratiivset juhtimist ning piirata karjääriametnikkonna politiseerimist. (VVS, ATS...seletuskiri 2003) Erinevalt ministri nõunikest oli abiministril selge juhtimispädevus ministri poolt määratud valdkondades. Peamiseks funktsiooniks oli konkreetse projekti eestvedamine või valdkonna arendamine ning ministeeriumi esindamine suhetes väliste huvigruppidega (Vinni 2007, 10). Abiministri ametikoht kaotati 2014. aastal. Põhjuseks toodi ametikoha eesmärgipärasuse ebaselgus, ministeeriumi käsuliinide hajumine ning liigne poliitilistest kaalutlustest lähtuv ametisse määramine. Eelnõu koostajad ka leidsid, et abiministrid täitsid sageli ministri nõuniku ülesandeid, kuid omasid suuremaid pädevusi ning kantsleriga võrdset palgataset. Kokku oli abiministri ametikoha eksisteerimise ajavahemikul ametis kaheksa abiministrit. (VVS, ATS...seletuskiri 2014, 1)

2.2 Metoodika

Empiirilise analüüsi fookuses on jaanuar kuni aprill 2018 seisuga ametis olevad nõunikud². Analüüsitakse vaid ametis olevate valitsusliikmete nõunikke, et tagada tulemuste võrreldavus, kuna nõunike tegevust mõjutab nii koalitsiooni koosseis kui ka tegutsemiskontekst (Askim *et al.* 2017, 344). Samuti puudub andmebaas varasemalt ametis olnud ministrite nõunike osas. Uurimuses pole analüüsitud ka peaministri nõunikke, kuna Riigikantselei ja peaministribüroo struktuur ja kohustused erinevad oluliselt ministeeriumitest.

Magistritöö raames kontakteerus autor ajavahemikul 15. märts kuni 20. märts esmalt e-kirja- ja seejärel telefoniteel kõikide ministrite nõunikega. Nõunike kaardistamiseks kasutati ministeeriumite veebilehekülgedel olevaid nõunike kontakte, mida täpsustati intervjuude käigus. Kirjad oli võimalik saata 36 nõunikule. Intervjuude käigus selgus, et ühel juhul olid andmed

² Seotud J. Ratase valitsusega, mis on ametis alates novembrist 2016

vananenud, isik enam ei töötanud nõunikuna. Seega täis- või osakoormusega nõunikke, kes moodustasid magistritöö sihtgrupi oli 35. Kokku vastas autorile 25 nõunikku, kes moodustavad 71% nõunikest ning nende kõigiga lepidi kokku intervjuud. Seega lõpliku uurimuse valimi moodustas 25 nõunikku ning terviklikuks ülevaateks on esindatud vähemalt üks nõunik kõikide haldusalade ministrite meeskondadest (tabel 5).

Valimi moodustanud nõunikega viis töö autor perioodil 21.03 – 05.04.2018 läbi poolstruktureeritud intervjuud. Erandina võimaldati kolmel intervjuueeritaval vastata küsimustele kirjalikult ning kolmel korral soovisid mitu nõunikku intervjuud anda ühiselt. Intervjuude keskmine kestvus oli 55 minutit. Pool-struktureeritud intervjuude meetod on antud uurimisteema puhul kõige sobilikum, see tagab teatud määral intervjuude standardiseerituse (Wellington, Szczerbinski 2007, 83) ning samas võimaldab kontekstist ja respondentide vastustest lähtuvalt küsimusi kohandada ning esitada täpsustavaid lisaküsimusi (Johnson 2002, 90-91).

Intervjuude küsimused (vt lisa 2) lähtusid käesoleva magistritöö teoreetilistest lähtekohtadest. Kuna ministrite nõunike institutsiooni, isikute profiili ja rolli pole laiapõhjaliselt Eestis varasemalt uuritud, siis oli eesmärgiks saada terviklik ülevaade praegu ametis olevate ministrite nõunikest, kaardistades nende profiili, varasemad kogemused ning rollid. Süstemaatilisemaks tegevuste kaardistamiseks paluti nõunikel intervjuu lõpus täita tabel, mis hõlmas erinevaid tööülesandeid ning nende tegemise sagedust (vt lisa 3). Intervjuude käigus saadud info transkribeeriti autori poolt ning viidi läbi kvalitatiivne sisuanalüüs, mis võimaldas süstemaatiliselt teksti analüüsida ning kindlaks teha teatud mustreid (Laherand 2008, 290). Intervjuudes kõlanud mõtted on magistritöös kajastatud anonüümselt. Läbivalt on intervjuueeritud nõunikele viitamiseks kasutatud lühendeid „N1“, „N2“ jne.

Magistritöö piiranguks on asjaolu, et uuritakse ministrite nõunike vaid ühel konkreetsel ajahetkel (*snapshot*), mistõttu pole võimalik teha laiemaid järeldusi (Thomas 2011, 517) erinevate valitsuskoalitsioonide kohta ega jälgida nõunike positsioonide kujunemist. Kuid tegemist on esimese süstemaatilise nõunike kaardistamisega Eestis, mis loob alusraamistiku järgmisteks uuringuteks. Lisaks uuritakse ainult nõunike perspektiivi, kuid teiste osapoolte (minister, ametnikud, erakond jt) nägemusi ei analüüsita. Seega tuleks tulevikus uurida nõunike temaatikat ka teiste osapoolte vaatepunktist ning üldisema pildi saamiseks erinevate ajaperioodide ning valitsuste lõikes.

2.3 Eesti ministrite nõunikud

2.3.1 Nõunike arv

Nõunike arv pole reguleeritud VVS-s ega ministeeriumite põhimäärustes. Regulatsiooni puudumisest olenemata oli analüüsitava perioodil üsna ühtlaselt igal ministritel 2-3 täiskohaga nõunikku, vaatamata ministeeriumi ning selle haldusala suurusele (tabel 5).

Alljärgnevast tabelist ilmneb, et rohkem kui pooltel (8) ministritest on kaks nõunikku, viiel ministril kolm nõunikku ning erakonna esimehest tervise- ja tööministril neli nõunikku. Uurimuse käigus selgus, et ettevõtlus ja IT-ministril on vaid üks täiskohaga nõunik ning kaks osakoormusega nõunikku. Justiitsministri üks nõunikest on 0,4 osakoormusega ning tervise- ja tööministril kaks nõunikku vastavalt 0,2 ja 0,8 koormusega. Siseministril on täiendavalt nõunikele palgatud ministri abi.

Tabel 5. 1. jaanuar kuni 20. märts seisuga ametis olevate nõunike arv ning intervjueritute osakaal ministrite lõikes.

	Täis- kohaga	Osakoormusega	KOKKU	Intervjueritute %
Välisminister	2		2	100
Haridus- ja teadusminister	3		3	33,3
Justiitsminister	2	1	3	33,3
Kaitseminister	2		2	50,0
Keskkonnaminister	3		3	33,3
Kultuuriminister	2		2	50
Maaeluminister	2		2	50
Majandus- ja taristuminister	2		2	100
Ettevõtlus ja IT- minister	1	2	3	100
Rahandusminister	3		3	100
Riigihalduse minister	2		2	100
Siseminister ³	2		2	100
Sotsiaalkaitseminister	2		2	50
Tervise ja - tööminister	2	2	4	100
KOKKU			35	71,4%

allikas: autor

³ Ministril on lisaks kahele nõunikule ministri abi.

Kuna seadustes on nõunike arv reguleerimata, siis mitme erakonna liikmest nõuniku sõnul on nõunike arv tunnetuse ja kokkulepete küsimus. Ministeeriumiga tõhusa koostöö tagamiseks tuleb ministril tunnetada kui palju nõunikke ministeeriumi sobiks ning eelkõige kantslerile põhjendada nõunike vajalikkust. Vähemtähis pole ka avalikkuse vastuvõtlikkus. Enamike intervjueeritute sõnul on tänane nõunike arv piisav, kuna väiksemas meeskonnas on töö organiseerimine ja vastutusliinide määratlemine lihtsam. Suuremad meeskonnad hajutaks vastutusliine ning pärsiks meeskonna efektiivsust tervikuna. Vaid kaks nõunikku olid seisukohal, et ministritel peaks olema suurem meeskond. Ühe respondendi peamiseks argumendiks oli valdkonna keerukus, et ministrile kvaliteetsemat ja kiiremini infot saaks jagada. Teine intervjueeritav küll nentis, et Eesti kultuuriruumis on ministrite meeskonnad võõraks nähtuseks ja negatiivse kuvandiga, kuid vajadus suuremate meeskondade järele on ilmselge:

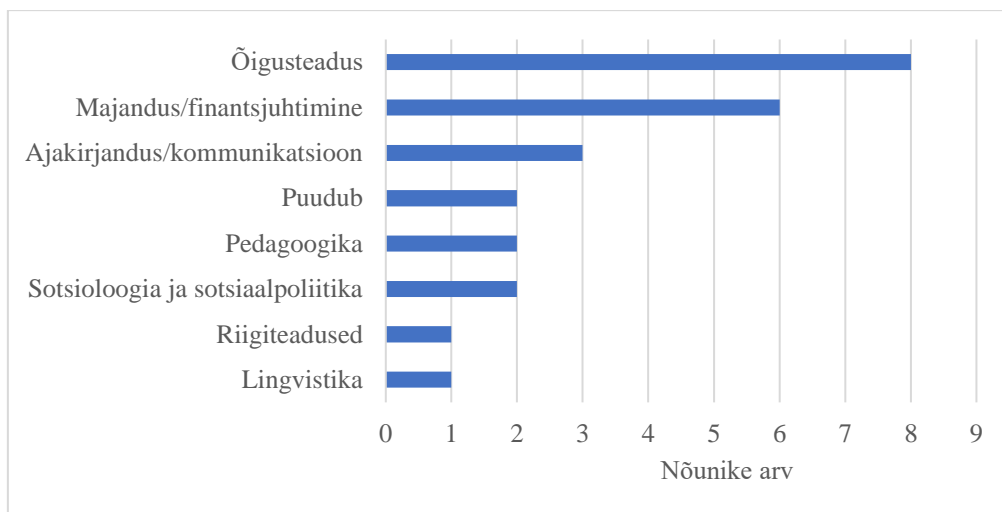
„Mingid vereringed on lihtsalt nii kinnised ja kui valitsused on keskmiselt ametis ainult poolteist aastat⁴, siis kohustuslike asjade kõrvalt pole suuremamahulisi restruktureerimisi võimalik teha, poliitiliste ametnike suurem kiht võimaldaks struktuurseid reforme paremini ellu viia.“ (N1)

Intervjueeritute lahknevad arvamused aga toetuvad peamiselt nende kogemustele ja senistele praktikatele. Järgnevalt selgub, et nõunike rollid on erinevad, mis võib põhjustada eriarusaamu ministrite meeskondade suuruselt.

2.3.2 Profiil

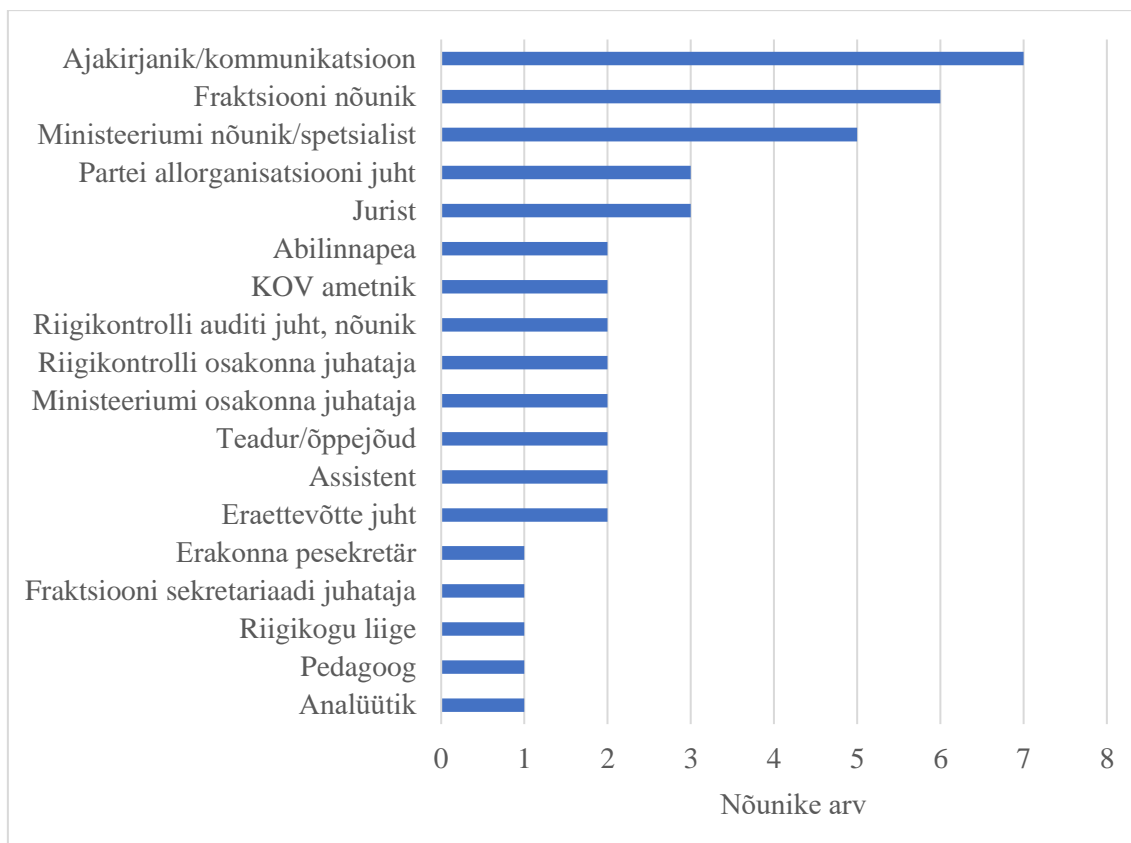
Keskmine nõunik on 36 aastane, kes on profiililt – haridus, töökogemus, erakonnaliikmelisus – üsna erinevad. Enamik respondentidest on kõrgharidusega, kuid kahel olid intervjueerimise ajal bakalaureuseõpingud pooleli. Lisaks on kahel doktorikraad ning mitmel on pooleli õpingud magistrantuuris (3) ja doktorantuuris (1). Lähtudes kõrgeimast omandatud haridustasemest on nõunike seas enim juriste ja majandus-/finantsvaldkonna haridusega inimesi. Järgnevad ajakirjandus/kommunikatsioon, sotsioloogia, pedagoogika, lingvistika ning riigiteadused (joonis 3).

⁴ Perioodil 1992-2003 valitsuste keskmine eluiga Eestis 477 päeva, 2003-2011 keskmiselt 730 päeva (Sootla 2011, 436), 2011-2017 keskmiselt 648 päeva (autori arvutused Vabariigi Valitsuse andmete põhjal, <https://www.valitsus.ee/et/valitsus/varasemad-valitsused>)



Joonis 3. Ministrite nõunike kõrgeim omandatud eriala
Allikas: autor intervjuude põhjal

Olulist rolli nõunike profiilis mängib varasem töökogemus (joonis 4). Tervikliku pildi saamiseks on kajastatud mitmed varasemad ametikohad. Respondentide töökogemuse pinnalt on võimalik eristada kolme suurt kategooriat - erasektor, avalik sektor ning poliitiline tegevus. Sektorite lõikes on enim avaliku sektori kogemusega nõunikke, kuid ametikohtadest ajakirjanduse kogemusega nõunikke. Ministeeriumi ja Riigikontrolli puhul on oluline märkida, et samad isikud on töötanud nii tavaametniku kui ka osakonnajuhina ning ministeeriumite puhul ollakse nõunikuks samas ministeeriumis. Viimaste puhul on iseloomulikuks väga pikaajaline ministeeriumis ametnikuna töötamise kogemus, keskmiselt üksteist aastat. Samuti meediasektoris töötanutel on pikaajaline varasem tööstaaž. Esineb nii 30-, 13-, kui ka kolmeaastase kogemusega endisi ajakirjanikke. Olulisel määral on ka poliitiliste ametikohtadega seotud isikuid, enim Riigikogu fraktsiooni nõuniku kogemusega, kuid ka erakonna palgalistel ametikohtadel töötanud. Poliitilise tsüklilisuse tõttu on poliitiliste ametikohtadega nõunikel olnud enim erinevaid ametikohti.



Joonis 4. Nõunike varasemad töökohad

Allikas: autor, intervjuude põhjal

Ministrite nõunike seostatakse sageli kitsalt erakonnapoliitikaga, kuid intervjuueeritavatest veidi üle poolte (57%) on erakonna liikmed, kuuludes ministri erakonda. Üldjoontes on tegemist pikaajaliste liikmetega, keskmiselt 8,5 aastat. Pole levinud parteiga liitumine nõuniku ametikohale saamise järgselt, vaid üks respondentidest liitus pärast nõuniku ametikohale asumist. Enamik erakonda mitte kuuluvaid nõunikke (43%) väitsid, et pole kunagi tundnud survet erakonna ega ministri poolt liikmeks astumiseks. Mõningat pahameelt erakonna liikmete seast on tunnetatud, teisalt nõunike sõnul töötavad nad siiski esmajoones ministri heaks ning liikmelisusest olulisem on valdkonna tundmine, kuna lojaalsust saab tõestada läbi tegude. Samas intervjuueeritavad nõustusid, et teatav maailmavaateline sarnasus ja erakonna eesmärkide tundmine ning aktsepteerimine on vajalik, et tagada hea koostöö. Üks nõunik, kes ise kuulub erakonda oli arvamusel:

„Liikmelisus pole esmatähtis, olulisem on maailma sarnaselt tajumine ning erakordne huvi poliitika vastu. Lõplik otsus on ministril, aga kui on erakonna jaoks täiesti vastuoluline isik, siis tuleb uus leida.“ (N20)

„Olin erakonna jaoks vastuoluline kandidaat. Ajakirjanikuna olin kirjutanud kõikidest erakondadest ning seda tuletati ministrile meelde, et kuidas ta võtab tööle erakonnast varasemalt kriitiliselt kirjutanud inimese. Kaheldi minu lojaalsuses.“ (N12)

Erakonna mitte-liikme sõnul:

„Professionaalse töö eelduseks ei pea olema kuulumine kuhugi, vaid oma oskuste rakendamine ning töötades teatud projektiga, tähendab see heakskiitu ehk nõustumist [ministri] maailmavaatega. Usaldust on võimalik tekitada eduka tööga, alguses ongi raskem, kuid nüüdseks erakond teab, et minuga saab rallit sõita.“ (N22)

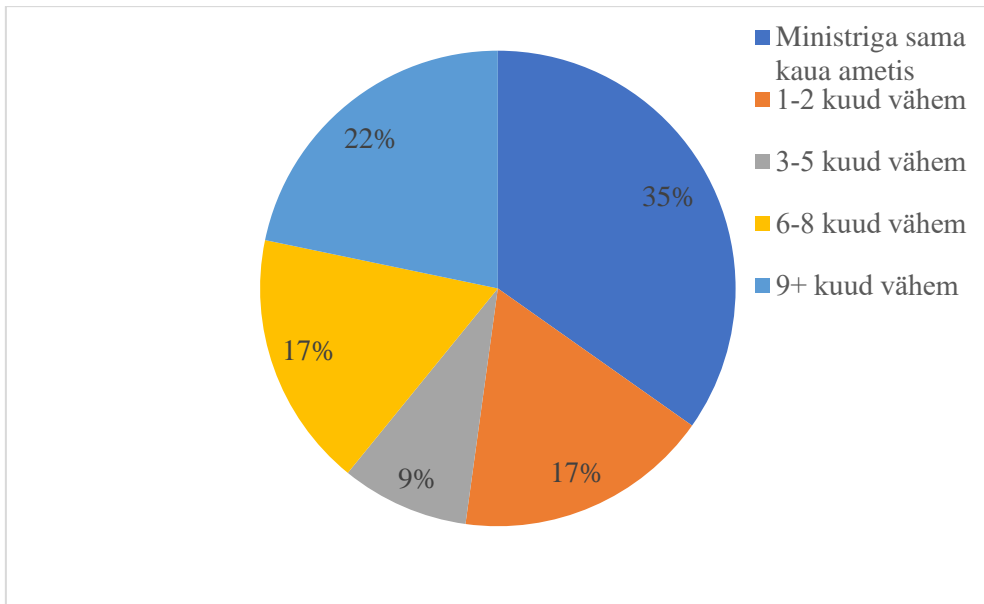
Lisaks oldi arvamusel, et erakonda mitte kuulumine lihtsustab koostööd ministeeriumis, tajutakse, et nõunik on ametis oma teadmiste mitte liikmelisuse tulemusena. Tunnetatakse ka, et liikmeks astumine võib takistada edasist karjääri. Kõik nõunikud aga nõustusid, et erakonna liikmelisuse olulisus sõltub paljuski tööülesannetest. Näiteks kui põhitööks on fraktsiooni ja erakonnaga koostöö, siis erakonna liige tunneb paremini tööks vajalikku võrgustikku. Samas leidis nõunikke, kelle sõnul liikmelisus on hädavajalik sõltumata tööülesannetest. Leiti, et minister on poliitik ning poliitikast distantseerumine toob kaasa nõunike potentsiaali raiskamise. Samuti nõunikud on lähedal erakonna siseasjadele ja otsustusprotsessidele.

„Erakonna liikmeks olek on nagu riigisaladuste luba. Ühest küljest on rolliks ministeeriumiga seonduv, aga puutud kokku ka erakonna poliitikaga, mida ei soovita välistele inimestele avada.“ (N6)

Üldiselt erakonna liikmetest nõunikud on aktiivsed erakonnas ning sageli täidavad ka mõnd täiendavat positsiooni – välissekretär, valdkondliku töörühma liige, piirkonna juhatuse esimees/aseesimees, (osakonna) juhatuse liige, osakonna juht/aseesimees. Üks mitte-liige tegeleb erakonna ajalehe kirjutamisega, tulenevalt tema pikaajalisest ajakirjanduses töötamise kogemusest.

2.3.3 Ametiaeg

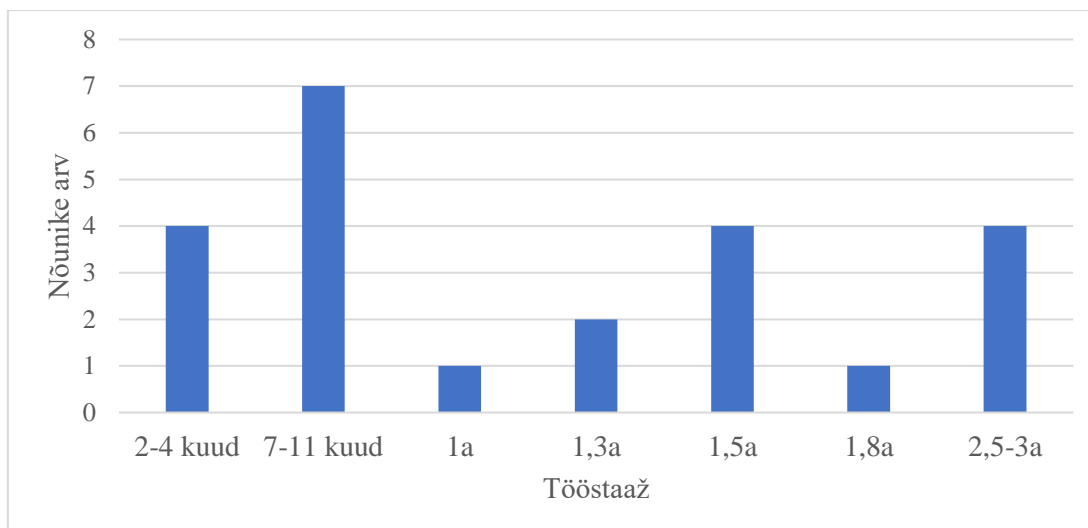
Uurimuse sihtgrupi moodustavad nõunikud on seotud valitsusega, mis astus ametisse novembris 2016. Üksikud ministrite vahetused toimusid ka mais ja juunis 2017. Seega küsitletute maksimaalseks ametiajaks nimetatud koalitsioonivalitsuse tegevusajal on ligikaudu poolteist aastat (aprill 2018 seisuga). Pooltel nõunikest on ministriga sama pikk tööstaaž või 1-2 kuud väiksem (joonis 5).



Joonis 5. Ministrite nõunike ametiaeg võrreldes ministri ametiaja pikkusega
Allikas: autor, intervjuude põhjal

Keskmiselt on nõunikud ametis olnud ühe aasta ja kaks kuud, arvestades nende järjestikust töötamist ühes ministeeriumis (minister võib erineda) (joonis 6). Paljudel ministritel ei olnud koheselt ametisse astudes nõunikke, esmalt tutvuti ametikohaga ning selgitati välja missugust nõu/abi on tarvis. Ent on toimunud ka nõunike vahetusi.

39% ministri nõunikest pole oma ametikohal esmakordselt (30% teine ametiaeg, 9% kolmas), kuna nende koduerakond on ka varasemalt valitsuses olnud. Leidub nõunikke, kel on kogemused nii erinevate persoonidega (7) kui ka valdkondadega. Kuid kahel juhul on minister vaatamata haldusala vahetusest jäänud truuks enda nõunikule ehk kaks nõunikku on töötanud erinevatel ajaperioodidel samade ministritega erinevates ministeeriumites.



Joonis 6. Ministrite nõunike järjestikune tööstaaž samas ministeeriumis
Allikas: autor, intervjuude põhjal

Huvitav on asjaolu, et kahel erakonna mitteliikmest nõunikul on kogemus erinevate ministritega, kes küll kuulusid samasse erakonda. Nende sõnul ametist lahkunud minister soovitas neid uuele, mis näitab teatavat järjepidevuse väärtustamist.

2.4 Nõunike rollid ja tegutsemisareenid

Intervjueeritute erinev profiil annab indikatsiooni nende erinevatest rollidest, kuid vähemtähtis pole ka ministri persoon. Nõunike kohustused pole reguleeritud õigusaktidega, mistõttu esinevad suured varieeruvused, alustades poliitilistest rollidest nagu kampaania läbiviimine ning lõpetades ekspertnõu andmisega ametnikkonnale. Rollide analüüsimise teeb keeruliseks nõunike erinev tööstaaž ning ametijuhendite ebamäärus, seega võib juhtuda, et mõned ülesanded pole lühikese ametiaja jooksul lihtsalt veel ette tulnud. Lisas 3 on kuvatud tabel, mis võimaldab süstemaatilisemalt nõunike rolle analüüsida, kuid see pole ammendav, järgnevas analüüsis on lähtutud ka intervjuude käigus kogutud infost.

Nõunike omavaheline tööjaotus varieerub ministeeriumite lõikes. Sõltuvalt meeskonna suurusest eristatakse sisu, asjaajamise/erakonna ning avalike suhete eest vastutavaid nõunikke.

„Ministri nõunikud on ministri erinevad kehaosad, kes on mõistus, kes on käed, kes on suu.“

(N22)

Enamik intervjueeritustest nõustasid, et piirid erinevate ülesannete vahel on üsna hajusad ning vajadusel tegeletakse kõigega. Järgnevalt on esitatud ülevaade intervjueeritud nõunike rollidest lähtuvalt tegutsemisareenidest ja osapooltest.

2.4.1 Ministeeriumi sisesed ja ametnikkonnaga seotud rollid

Tulenevalt VVS-st on nõunike vahetuks ülemuseks minister, nad kuuluvad ministeeriumide struktuuris juhtkonda ning neil puuduvad alluvad. Formaalsed reeglid nõunike ja avalike teenistujate/töötajate omavahelise töö korraldamiseks puuduvad.

Olenemata nõunike omavahelisest tööjaotusest ning ministri ja nõuniku profiilist, näevad kõik intervjueeritud endas ühenduslüli ning vahefiltri rolli – sõltuvalt konkreetsemast tööjaotusest, kas administratsiooni, erakonna, valitsuspartnerite, meedia, huvigruppide/ettevõtjate ning ministri vahel. Selgelt domineerib kolmanda osapoole lähenemine ehk tegevuste koordineerimine ning info vahendamine administratiivse ja poliitilise sfääri vahel. Nõunike sõnul on vahekiht ja ühenduslüli nende näol äärmiselt oluline arvestades ministri ametiga kaasnevaid kohustusi ja töökoormust.

„Nõunikud ongi need, kes sageli ütlevad, et kõik on korras ja võid allkirjastada. Infot lihtsalt on ministril liiga palju, kõigega ei jõua tegeleda.“ (N11)

„Kui igapäevaselt tegeled millegagi, siis see särk keha lähedal tundub maailma kõige olulisem asi. Kindlasti ongi oluline, aga ministril on vaid 24 tundi päevas. Meie ülesanne on tagada, et minister ei põleks läbi.“ (N1)

Ministri seisukohtade ja tagasiside edastamine ning selgitamine on enamike nõunike igapäevaseks ülesandeks (90%). Informatsiooni vahendamine toimub ka vastupidises suunas. Antud töökorraldus pole üldiselt levinud poliitikakujundamise algfaasis. Nõunike sõnul lepatakse tulenevalt ministeeriumite sisemisest töökorraldusest üldised eesmärgid ja tegevusuunised kokku juhtkonna koosolekul, kus osalevad kantsler, asekanclerid ning vastavad osakonnajuhid. Nõunikud sekkuvad protsessi kestel, hoides ministrit infoväljas ning kontrollides ja kommenteerides ametnikkonna vaheülevaateid/tegevusi enne ministrile edastamist ning seeläbi nõustades ministrit võimalikest kitsaskohtadest ja arengutest, sh missuguseid küsimusi minister võiks koosolekul esitada.

Ka igapäevaselt mitteformaalsemate tegevuste/materjalide vahendamine ja koondamine – taustamemod, jutupunktid, infopäringud – on enamike nõunike igapäevaseks ülesandeks (90%). Respondentide sõnul on taoline töökorraldus puhtpraktiline, kuna ministril on hõlpsam pöörduda

ühe inimese poole, kes kontakteerub vastava struktuuriüksusega. Seega nõunikud jagavad otseselt ametnikele tööülesandeid lähtuvalt ministri vajadustest. Sõltuvalt nõuniku taustast ja tööstaažist võib see toimuda läbi asekanterite/osakonnajuhtide või otse. Kui nõunikul on varasem kokkupuude ministeeriumiga siis rakendatakse enim otsesuhtlust, kuna tuntakse maja struktuure. Ministrite suhtlus ametnikkonnaga läbi nõunike pole tööpraktikaks kõikide ministrite puhul. Mõned üksikud ministrid rakendavad ka otsesuhtlust konkreetse teema eest vastutava ametnikuga.

Intervjuudest ilmnes, et nõunikud näevad enda töös kasu ka ametnikkonnale, kuna ministrile läheduse tõttu oskavad nad paremini tõlgendada ministri ootusi. Näiteks intervjueeritavatest enamikel oli kogemus, kus ametnikud on soovinud nendega arutada ideid/lahendusviise enne põhjalikumalt analüüsi ning ministrile esitamist, et testida sobilikkust ministrile.

„Algselt oli keeruline mõista, mis on ministri ootused ja nägemused. Nüüd on üsna paika loksunud, aga ideoloogiliselt peab mingil määral resoneerima, et aimata ministri mõtteid.“ (N21)

Intervjueeritute rolliks on olla ka vahefilter ehk nõunikud teostavad kontrolli enne informatsiooni/materjalide ministrini jõudmist. Kuid praktikad sõltuvad informatsiooni/dokumentatsiooni tüübist ning ministeeriumi sisesest töökorraldusest. Ametlike (ministri allkirja vajavate) dokumentide puhul (seaduseelnõud, käskkirjad, määrused jne) on enamikes ministeeriumites nõunikud formaalselt kooskõlastuse protsessi osalised, kuid nende positsioon varieerub ministeeriumite lõikes. Kaheksal juhul nõunike pigem vaid teavitatakse. Ollakse arvamusel, et nõunike poolne kooskõlastamine on üleliigne, sest lõplik otsus on siiski mandaadiga ministril. Seevastu viies ministeeriumis on nõunikel oluliselt tugevam positsioon, kuna kooskõlastusjadas on nõunik vahetult enne ministrit, pärast kantslerit. Intervjueeritute sõnul tagab nõ viimase lülina kooskõlastamine, et ministrini jõuab kvaliteetne ja tema eesmärkidest lähtuv info. Üldiselt kooskõlastusringi „käsuliinis“ rikkumisi ei esine, kuid ühe ministeeriumi puhul võib eksimisele järgneda range noomitus.

Mitteformaalsemate materjalide puhul (taustamemod, jutupunktid, ettekanded jne) on protsess vähem reguleeritud, kuid siiski pooltes ministri meeskondades on praktikaks eelnev kooskõlastamine. Ülejäänutes nõunikke vaid teavitatakse materjalide edastamisest ministrile, et nad oleksid infoväljas ja vajadusel oskaksid ministrit nõustada. Erandiks on ka teemad, mis on prioriteetsed ja poliitilisel tasandil vastuolulised, kus nõunikke kaasatakse ulatuslikumalt. Erinevused tulenevad ministri, nõunike ja ministeeriumi omavahelistest kokkulepetest, kuivõrd palju ja missugust infot minister soovib.

„Asjad tuleb lihtsalt otsast lõpuni detailideni läbi lugeda, muud lihtsalt ei jää üle. Iga kord tuleb ette sisulist panustamist.“ (N20)

Kuid kooskõlastamisest *per se* on märksa olulisem, kuidas panustatakse ehk nõuandev tegevus. Enamus nõunikest (84%) kommenteerivad ja täiendavad peaaegu igapäevaselt ministeeriumi ametnike poolt koostatud materjale. Respondentide lõikes on aga suured erinevused sisulise kontrolli ja panustamise osas. Valdkondlike teadmistega nõunike sõnul panustavad nad ajaressursi olemasolul sisulisemalt (10), koostöös ametnikega erinevate alternatiivide läbiarutamise kaudu või endised kolleegid omaalgatuslikult paluvad tema arvamust. Lisaks valdkonna teadmistele on nõunike ülesandeks hinnata ametnike ettepanekute/jutupunktide kooskõla poliitiliste eesmärkidega ning vajadusel täiendada poliitiliste aspektidega (9). Suurem osa nõunikest kontrollivad ka põhjalikult õigekirja ning loogilisust (9). Ministrile läheda positsiooni tõttu tunnetavad nad ministri ootusi ja stiili, mistõttu sageli annavad nad tagasisidet, missugused aspektid võiks veel kajastatud olla, kuna võivad ministrile huvi pakkuda. Lisaks mitte-ekspertdina hindavad nad, kuivõrd arusaadavad materjalid on mittespetsialistist lugejale. Nõunike sõnul on probleemiks materjalide liigne detailsus ja keerukus, mis pole arusaadav mitteekspertdile.

„Peame mööda maja jooksuma senikaua, kuni ministri idee saab õigesse mustrisse. Printsipiis ministri meeskond kunagi oma tarkusega otsuseid ei tee, küsitakse alati vastavalt ekspertdilt, sest muidu kohe libastuks, tegemist on niivõrd suure rägastikuga.“ (N4)

„Ilma halvustamata, aga sageli tuleb ametnikelt sellist kantseliiti ja numbrilist/faktilist materjali, kus inimlik pool puudub. Minister peab siiski inimesi kõnetama.“ (N11)

„Vaatan üle ametnike koostatud dokumendid, kus on võimalikud ebakõlad või poliitiliselt ebasobilikud. Ametnikud on sageli väga teravmeelsed.“ (N1)

Ligikaudu pooled intervjuueeritud nõunikest koostavad ka ise taustamemosid ning jutupunkte, kuid enamikel juhtudel baseerudes ekspertteadmistega ametnike sisendile. Kõik nõunikud olid arvamusel, et ministeeriumis töötavad professionaalid ning nõuniku tegevuste amplituud ja teemade paljusust arvestades pole võimalik süveneda ega põhjalikke materjale ise koostada. Enamik nõunikke tunnistasid, et nende oskus on ära kasutada maja tarkust ning vajadusel täpsustavaid küsimusi enda tarbeks küsida.

„Ühelgi nõunikul ei saa olla kõigi ministeeriumi valdkondade ekspertiisi, inimlikult pole võimalik.“ (N20)

„Alati nüanssidesse ei jõua minna, aga kui olulisem teema, siis kindlasti põhjalikum tutvumine ja lisaküsimused ametnikele. Lisaks teemad, mis on ministri jaoks olulised.“ (N7)

Intervjueeritud nõunikest vaid neli (16%) tunnetavad, et üheks nende rolliks on ka lisaekspertiisi pakkumine ministeeriumile ning teevad tihedat sisulist koostööd ametnikega eelnõude väljatöötamise faasis. Nende sõnul ministeeriumite struktuurid on sageli jäigad ja ressursid piiratud, mistõttu ministri nõunike puhul on tegemist ajutise lisapädevusega teemades, mis on ministri jaoks prioriteetsed. Vaid üks nõunik leidis, et on pigem spetsialist generalisti elementidega. Ülejäänud nõunikud, kes ka sisuliselt panustavad, näevad endas pigem siiski generalisti, kuna detailne süvenemine ja panustamine on harva võimalik. Samas panustatakse rohkem nendes küsimustes, millele varasemas ametikohas oli spetsialiteet.

„Oleme lisaressursiks ministrile kui ametkondlik struktuur jääb jänni, siis on nõunikud täiendavaks hädaabi elemendiks. Minu minister on seda korduvalt teinud.“ (N12)

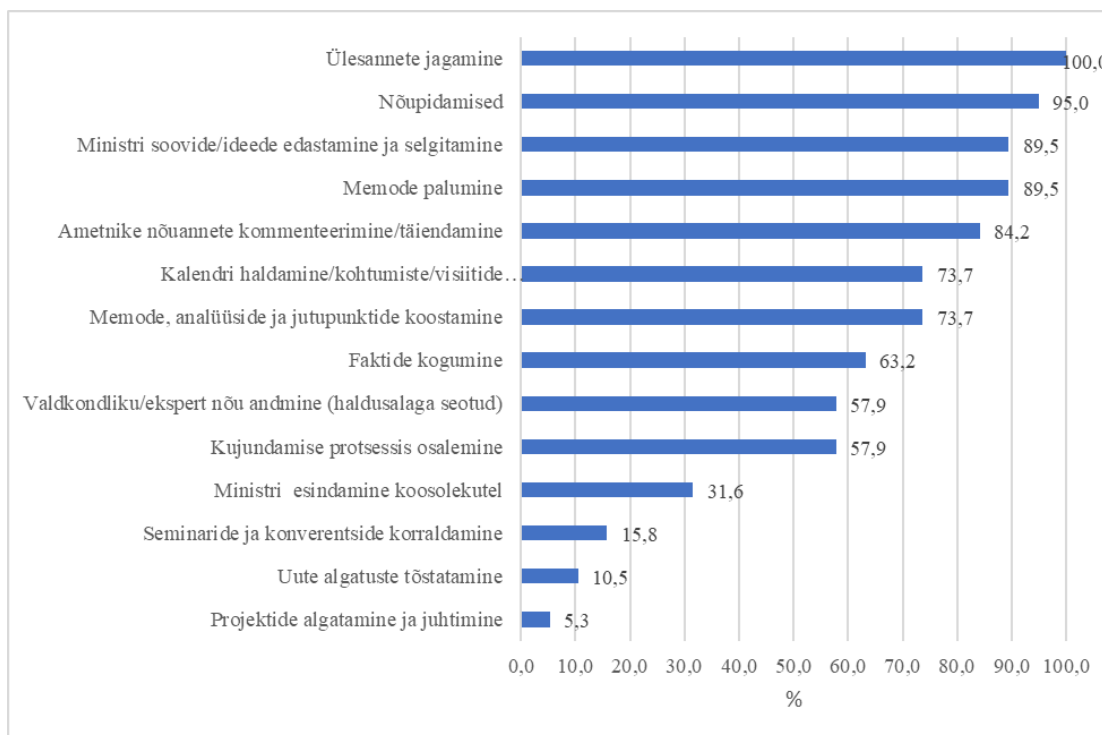
„Ekspertiisi tase ei suurene, detailselt ei jõua teemadega tegeleda. Sisulisemat nõu saab anda valdkondades, kus eelnevalt ekspertiis. Samas praegune ametikoht avardab maailmapilti, teadlikkus rohkematest valdkondadest.“ (N23)

Erinevate projektide ja poliitikate algatamine nõunike poolt on harv. Nõunike sõnul nende ja ministeeriumi tegevus lähtub peaausjalikult koalitsioonilepingust ning valitsuse tööprogrammist. Samas on mõned juhtumid, kus nõuniku ideest lähtuvalt on ministeeriumis algatatud teavituskampania, kuid juhtimine on vastava ministeeriumi osakonnal. Üks nõunik uuritud valimis eristub selgelt ülejäänud nõunikest, kuna tema ülesandeks on kahe suurprojekti juhtimine. Algselt oli juhtimisroll ametnikonnal, kuid leiti, et nõuniku positsioon võimaldab kiiremini projektiga edasi liikuda. Respondent näeb ennast kui abiministrit, kuna tal on ministri poolt antud suur otsustusvabadus, tulenevalt tema ekspertiisist ja tugevast usaldussuhtest.

Lisaks eelnevalt väljatoodud koordineerimise, filtreerimise ja sisulistele ülesannetele, on ministri meeskonnas alati nõunik, kes korraldab ministri igapäevast asjaajamist, mis pole otseselt seotud poliitikakujundamisega. Haldab kalendrit, e-posti, organiseerib kohtumisi/visiite ning tagab, et minister oleks õigel ajal õiges kohas ning varustatud vajalike materjalidega. Respondentidest 68% tegeleb igapäevaselt korralduslike küsimustega, kuid ministrite meeskondade lõikes on erinevused, kas asjaajamine on ühe nõuniku peamine tööülesanne või lisanduvad ka näiteks sisuküsimused, meedia või erakonnaga suhtlus. Intervjueeritud nõunikest kahel on selgelt piiritletud vaid abifunktsioonid. Kaks respondenti olid arvamusel, et nõuniku ametinimetus

tegelikkuses ei peegeldagi nende igapäevatööd. Nende sõnul on nad pigem abid, kes aitavad ministri igapäeva tööd hallata, kuna puuduvad valdkondlikud teadmised sisunõu andmiseks.

Alljärgneval joonisel on kokkuvõtlikult esitatud intervjueeritute igapäevased või nädalas mõned korrad täidetavad rollid, mis on seotud ministeeriumi sisese tegevusega.



Joonis 7. Intervjueeritud nõunike igapäevaselt või mõned korrad nädalas tehtavad tööülesanded seondunult ministeeriumi ja ametnikega

Allikas: autor, intervjuude põhjal

2.4.2 Avalikkussuhted

Avalike suhete ja meediasuhtluse organiseerimine on kaudselt seotud poliitikakujundamise protsessiga, eelkõige läbi avalikkusele tegevuste kommuniqueerimise nende legitimeerimiseks ja elluviimise edukuse tagamiseks. Meedia ööpäevaringne tähelepanu on nüüdisajal vältimatu ning on strateegiliselt oluline poliitilisel ametikohal. Eesti ministeeriumitel on avalike suhete üksused (ASO), kes vastutavad ministeeriumi kui terviku erapooletu kommuniqueerimise eest. Kuid intervjuude käigus ilmnes, et neljal ministril on kitsalt medianõunik, kelle põhirolliks on ministri poliitiline kommunikatsioon. Ülejäänute ministrite puhul on põhiroll ASO-l, ent nõunikel on vahefiltri ja kontrolli funktsioon. Medianõunike (4) puhul võib väita, et tegemist on professionaalidega, kõigil on pikaajaline ajakirjanduses töötamise kogemus. Ühel erakonnal on

isegi tavaks, et igal ministril peab olema üks meedianõunik, kuna poliitik on avaliku elu tegelane, kus on vaja tunda ajakirjanduse ja kommunikatsiooni põhiprintsiipe.

„Igal juhtival poliitikul peaks olema kõrval inimene, kes vajadusel vajutaks gaasi või vajadusel tõmbaks tule alt ära.“ (N22)

Kõik neli meedianõunikku olid arvamusel, et nad ei dubleeri ASO tegevust. Nende põhitööks on korraldada ühe poliitiku avalikke suhted. Samas ministeeriumi vastaval osakonnal on primaarseks ministeeriumi kui institutsiooni huvid, mistõttu neil on märksa üldisem vaade, kui meedianõunikul, kelle huviks on kitsalt ministri kui poliitiku nõustamine ja esindamine. Reeglina on ASO-l ja meedianõunikel tihe omavaheline koostöö, kuidas teatud teemasid kommunikeerida. Meedianõunike kui ministri esindajate ülesandeks on esindada poliitilised suunised, mis on ministri soovid ning seejärel ühtlustatakse need maja inimeste nägemusega. Üks nõunik tulenevalt oma ajakirjanduses töötamise kogemusest on nõustanud ka ministeeriumi inimesi üldisemalt.

Kõik intervjueritud nõunikud, olenemata tööjaotusest, teevad nädalas korduvalt tihedat koostööd ministeeriumi avalike suhete eest vastutava üksusega. Peamiselt seoses pressiteadete kooskõlastamisega, mis sisaldavad ministri väljaütlemisi. Intervjueritutel on kaalukas roll ministri sõnumite avalikustamisel, kuna enamikes ministeeriumites on reeglilik, et mitte ühtegi ministri lauset ei avalikustata enne nõunike nõusolekuta. Kuid alati kooskõlastab ka minister. Mõned nõunikud olid ka arvamusel, et ASO-l on üsna hea poliitiline tunnetus ja ministri stiili tundmine, mistõttu nõuniku poolne sekkumine pole sageli vajalik.

„Nõunik on kui abisuu, abikäed, abikõrvad, kuid otsustusõigus kuulub poliitilisele juhile, kes on rahva mandaadiga. Nõunikel on professionaalsed oskused, et eesmärgid saaks täidetud.“ (N22)

Meedianõunike rolliks on ka igapäevaselt suhtlus ajakirjanikega intervjuude kokkuleppimiseks. Samuti nende ettevalmistus ja kõnede/arvamuslugude koostamine, kuid üldiselt põhinevad need ametnike sisendil ja koostöös teiste nõunikega. Keskseks rolliks on kohandada need ministri stiilile sobilikuks. Nõunike sõnul nad tajuvad, kuidas ja mida minister öelda sooviks, kas on kooskõlas erakonnapoliitikaga ning kuidas avalikkus võiks reageerida. Kõikide respondentide sõnul, kes intensiivselt või muude tööde kõrvalt vastutavad kommunikatsiooni eest, on ministri väljendusviisi ja stiili tunnetus väga oluline. Nõunike sõnul on vilumus ja tunnetus pikaajalise koostöö tulemus, mis samuti põhjendab nende olemasolu vajadust. Ministeeriumi kommunikatsiooni osakonna töötajatel, kellel on pikem distants ministriga ning kes on apoliitilised, oleks keerulisem taolisi ülesandeid täita.

„Oleme ministriga nüüdseks [1.a jooksul]nii kokku kasvanud, et tööl ma mõtlengi nagu minister.“ (N3)

Intervjuude andmine ministri nimel on respondentide seas väga harv. Suurem osa (78%) pole seda teinud kordagi ning välistavad selle ka tulevikus. Vaid ühel nõunikul tuleb seda ette kord kuus ning kolm on senise ametiaja jooksu andnud intervjuusid kord aastas.

Respondentidest vaid 40% haldavad ministrite sotsiaalmeedia kontosid, kuid ka selle ülesande puhul on minister ulatuslikult kaasatud. Vaid ühel respondentil on täielik vabadus ministri nimel sotsiaalmeedias postituste tegemiseks, kõik ülejäänud kooskõlastavad ministriga.

Ühe meedianõuniku ülesandeks lisaks ministri avalikele sõnavõttudele on ministeeriumi kuiterviku suuremate ja poliitilisemate teemade kommunikeerimine, kuna saavad laialdast avalikkuse tähelepanu. Kaks kitsalt meedianõunikku tunnistasid, et nende rolliks on ka lobitööga tegelemine. Näiteks uute olulisemate algatuste eelkommunikeerimine ajakirjanikele, et nad oleksid paremini informeeritud ega levitaks väärinfot. Üldiselt meedianõunikud peavad enda varasemat ajakirjanduses töötamise kogemust ja tekkinud võrgustikku keskselt oluliseks igapäevatöö edukaks tegemiseks.

2.4.3 Erakonnapoliitilised rollid

Eelnevalt selgus, et ligikaudu pooled intervjueerituteist on erakonna liikmed, kuid kolmel ministril pole ükski nõunik erakonna liikmeks. Sellele vaatamata on iga ministri meeskonnas nõunik, kes vastutab infovahetuse ja koostöö eest erakonna ja parlamendi fraktsiooniga. Sõltuvalt meeskonna suuruselt ning üldisest tööjaotusest võib see olla üks paljudest ülesannetest või ainuke vastutusvaldkond. Intervjueeritud nõunikest kolme puhul võib väita, et nende põhirolliks on koostöö erakonnaga. Huvitav on asjaolu, et üks neist pole erakonna liige. Ülejäänutel on lisaks teisi ülesandeid, nii sisulisi kui ka igapäevast asjaajamist. Samas tööjaotus ei välista ka teiste nõunike osalemist, eriti sisunõunikel, kui nende valdkonda kuuluvad teemad on aktuaalsed ning poliitilisel tasandil kõrget tähelepanu pälvivad. Samuti meediasuhtluse eest vastutavad nõunikud teevad tihedat koostööd nii erakonna kui fraktsiooni kommunikatsiooni nõunikega. Erakonnaga tihedalt koostööd viljelevat nõunike sõnul on sageli keeruline tunnetada piiri erakonnapoliitika ja haldusalaga seonduva vahel.

Veidi enam kui pooled nõunikest suhtlevad peaaegu igapäevaselt ministri erakonna fraktsiooniga ning enamikel (98%) on mõningane kontakt, olenemata erakonna liikmelisusest. Seevastu kolmel koostöökohad fraktsiooniga täielikult puuduvad, kuna erakonnapoliitikast distantseerimine on

nende teadlik valik. Respondentide sõnul minister vastutab ise erakonnapoliitika eest ega eelda nõunikelt erakonnapoliitikaga tegelemist.

Fraktsiooniga seotud rollid tähendavad peamiselt ministri ettevalmistamist ja saatmist fraktsiooni koosolekutel ning tõusetuvatele küsimustele vastamist, kas koheselt või järeltegevusena toetudes maja sisendile. Olukordades, kui minister puudub, esindab nõunik ministrit, andes ülevaate haldusala aktuaalsetest teemadest. Lisaks infovahetusele on mitmed (8) respondendid nõustanud fraktsiooniliikmeid eksperdina nende haldusalaga seonduvates küsimustes. Kuid nõustamine on üldjuhul ametnike sisendi põhjal. Samas ühe nõuniku sõnul kohendab ta neid, kirjutades reljeefsemalt.

Vastavalt vajadusele ja olenevalt ministrist osaletakse tugifunktsioonina ka erakonna juhatuse koosolekutel. Kuid ministri esindamist valitsuspartneritega kohtumisel tuleb ette vaid üksikudel nõunikel (4). Ministri puudumisel esindab tema huve teine erakonnakaaslasest minister, kuna nõunikel puudub valitsuse istungitel sõnaõigus.

Analüüsitava valitsuse ametiaja vältel on toimunud ühed valimised⁵, kuid sõltuvalt nõuniku tööstaažist võib eksisteerida varasem valimiste kogemus või üldse puududa.⁶ Kõik nõunikud, kelle minister on kandideerinud, tunnistasid valimiste mõningast mõju nende igapäevatööle. Vaid üheksal nõunikul puudub valimiste kogemus või pole olnud valimistega seotud. Intervjueeritute sõnul on minister esmajoones poliitik, kelle karjäär sõltub pildil olemistest ning erakonna valimisedust. Valimiste mõju sõltuvalt nõunikust on kas tihedama kalendri või kampaanias toetamise näol. Suuremal osal intervjueeritutest on (75%) kampaaniasse panustamise kogemus nii erakonna liikmetel kui ka mitte-liikmetest nõunikel. Neist pooled on osalenud aktiivses kampaanias – jaganud tänavatel materjale ning tutvustanud valijatele ministri programmi. Ülejäänud on pigem tugifunktsiooniks – valimismaterjalide tellimine, kõnede ja debattide ettevalmistus jne. Meedianõunike sõnul on kampaania aastaringne olenemata valimiste toimumisest, kuid ülesannete proportsioonid haldusala ja erakonnapoliitika vahel lihtsalt muutuvad. Erakonna liikmetest nõunike sõnul tuleneb nende valmisolek valimiskampaaniasse panustada (ka tööaja väliselt) erakonnaga seotusest. Seevastu mitte-liikmete sõnul tundsid nad teatud survet või kohustust erakonnale tasuda, kuna olid erakonnapoliitiku nõunikuks ilma liikmelisuseta. Mitmed erakonna liikmelisuseta nõunikud rõhutasid, et kampaaniaga tegeleti töövälisel ajal, primaarne oli alati haldusalaga seonduv.

⁵ Kohalike omavalitsuste valimised oktoobris 2017.

⁶ Pooled nõunikest on ka ise varasemalt valimistel kandideerinud.

Lisaks ministri kampaaniale on ligikaudu pooled nõunikest panustanud erakonna valimisprogrammi tervikuna ning neil, kel senini on võimalus puudunud, on seda valmis tegema. Nõunikud on olnud seotud mõne kitsa valdkonnaga, milleks on olemas vastavad teadmised ja kogemused.

2.4.4 Valitsustasandi rollid

Eesti avaliku halduse süsteemi killustatust ja detsentraliseeritust arvestades võiks nõunike näol olla tegemist koordineerijatega, kuid intervjueritud nõunike näitel ilmneb, et omavaheline koostöö pole igapäevane, vaid pigem harv ja vajaduspõhine. Erinevalt valitsuse istungitest ja kabineti nõupidamistest, pole valitsusliikmete nõunikel omavahelisi kollektiivseid formaliseeritud koosolekuid. Ligikaudu 40% respondentidest suhtleb kolleegidega iganädalaselt, kuid seda seoses korrapäraste koosolekutega ministri erakonna nõunikega.

„Tuleb ette ka erakonna ministrite vahelisi eriarusaamu, kus on olulised eelnevad läbirääkimised, et miski ei lendaks vastu taevast ja valitsus ei hakkaks avalikult kiskuma.“ (N1)

Erakonna tasandil eksisteerivad kaks koosolekute formaati, esiteks meedianõunikud ning sisu/asjaajamisnõunikud haldusalade aktuaalsete teemade ja administratiivsete küsimuste arutamiseks, pigem on tegemist infovahetusega. Kuid hoolimata valdkondade põhisest jaotusest pole kaks sisunõunikku kordagi suhelnud mõne teise nõunikuga.

Erakonnaülesed koostöökohad on peamiselt seotud valdkondade üleste teemadega. Respondentide sõnul toimub valdavalt ministriumite vaheline koostöö eelnõude väljatöötamise etapis juba ametnike tasandil, kuid nõunikud on sekkunud olukordades (ametnike palvel), kus on olulised eriarvamused/lähenedamisviisid ning ametnikel on kokkuleppele jõudmine keeruline. Intervjueritute sõnul on neil tugevam mandaat läbirääkimiste pidamiseks. Kuid taolised olukorrad on harvad (5 nõunikku), intervjueritud leidsid, et Eesti väiksusest tulenevalt on ministritel omavaheline kontakt niivõrd tihe, et poliitilise skaala tipu erimeelsused lahendatakse ministrite tasandil. Lisaks on ligikaudu pooled respondentidest abistanud ametnikke kooskõlastuste saamisel. Näiteks kui mõnes ministriumis on kooskõlastus pidurdunud, siis nõunik kontakteerub oma kolleegiga ning uurib põhjuseid ja palub protsessi kiirendada.

„Teeme omavahel koostööd kui ministriumite vaated põrkuvad ning vajalik on tulekahju kustutamine.“ (N9)

„Ministeeriumite suunad pole klassikatehnika, pigem vabatehnika kus suunad on erinevad. Rolliks on arusaamatuste ja ebakõlade manageerimine.“ (N1)

Kolmandaks koostöökohaks on ministri visiitide/kohtumiste ettevalmistus või päringud, mis on seotud teise haldusalaga. Nendel juhtudel on teise ministeeriumi nõunik ühenduslülilik vastava osakonnaga taustamaterjalide hankimiseks. Respondentide sõnul on neil kõige hõlpsam helistada kolleegile, kes tunneb oma ministeeriumi struktuure.

2.4.5 Koostöö väliste osapooltega

Nõunike kui ministri lähima meeskonna *raison d'être* on ministri eesmärkide saavutamine. Tänapäevane poliitikakujundamise protsess on erinevaid osapooli kaasav ning koostööl põhinev. Seatud eesmärkide asjakohaseks sisustamiseks ning elluviimiseks on vajalik seotud osapooltega koostöö, seisukohtade arvestamine ning nende toetuse tagamine. Intervjueeritustest vaid üksikutel on töö oluliseks osaks koostöö erinevate väliste osapooltega (huvigrupid, MTÜ-d, ettevõtjad). Näiteks üks intervjueeritav oli enne nõuniku ametisse astumist seotud ühe erialaliiduga, mis on oluliseks partneriks ka tema praeguses töös, seega koostöö on jätkunud. Valdavalt kohtutakse vähem oluliste ja institutsionaliseerimata huvigruppidega. Kui tihedalt väliste osapooltega koostööd viljelevad nõunikud esindavad ministeeriumi seisukohti, siis igapäevatöö osaks mitte olevate nõunike rolliks on osapoolte ära kuulamine ning ministrile ja seotud osakondadele info edastamine. Otsuste tegemise õigust pole kellelgi. Enamike intervjueeritute (70%) seos väliste osapooltega on korralduslik, ülesandeks on organiseerida nende kohtumisi ministriga. Nõunike sõnul formaalne ja detailne kaasamine on ametnike tasandil, mistõttu nende näol vahestruktuurina koostöö pole vajalik ning üldiselt soovitaksegi otse ministriga kohtuda. Samas enamik nõunikest teevad teatava eelselektiooni, missugused kohtumised on ministri staatusega sobilikud ning mis on prioriteetsed teemad. Olukordades, kus nõunik osaleb kohtumisel, on neil sõnaõigus. Lisaks kaasatakse sageli vastavaid ametnikke, et kohtumistel edastatud teave ning kokkulepped jõuaksid valdkonna arengu eest vastutavate isikuteni.

Otsesuhtlus teiste haldusala ametnikega sõltub olulisel määral nõuniku taustast. Ligikaudu pooled intervjueeritud nõunikest suhtlevad peaaegu igapäevaselt teise ministeeriumi ametnikkonnaga. Peamiselt on nendeks varasemalt ametnikuna töötanud nõunikud, kel on kontaktoõrgustik. Ülejäänud otsesuhtlust pigem ei rakenda, kuna hõlpsam ja kiirem on seda teha läbi ministeeriumi struktuure tundva nõuniku.

3. JÄRELDUSED

Ministrite poolt ametisse nimetatud nõunikud moodustavad tema lähimeeskonna, kes on abiks ministri ametiga kaasnevate eesmärkide elluviimiseks piiratud ametiaja jooksul. Ühe intervjuueeritava nägemus „*Ministri nõunikud on ministri erinevad kehaosad, kes on mõistus, kes on käed, kes on suu.*“ (N 22), iseloomustab tabavalt Eesti ministrite nõunike olemust. Käesolev uurimus näitab, et Eestis on nõunike ametikoht institutsionaliseerimata, kuna ministritel on ulatuslik pädevus ja vabadus nõunike rollide sisustamisel. Seega sarnaselt paljudele teistes riikides läbiviidud teadustöödele (Shaw, Eichbaum 2014; Craft 2016; Connaughton 2015; Cobarzan 2008; Yong, Hazell 2014), puudub ka Eestis konkreetne nõuniku tüüp. Oluliseks mõjuteguriks lisaks ministrite ootustele ja vajadustele on nõunike endi taust – varasemad kogemused ja teadmised. Seega nõudlus-pakkumine mõjutab enim nõuniku ametikohta Eestis. Eesti avaliku halduse süsteemi ja poliitilise kultuuri kontekstis on tuvastatavad teatavad sarnased mustrid.

Ministrite nõunike rollide analüüsimisel on oluline ka üldine kontekst ja nõunike profiil. Olenemata nõunike piirarvu puudumisest ning ministriumite haldusalade suuruste ning teemade keerukuste erinevustest on ministritel kaks kuni kolm täiskohaga nõunikku, mis on Eestis tavaks olnud ka varasemalt (vt Keris 2008). Postkommunistlike riikide puhul on väidetud, et nõunike vähesus viitab ametnikkonna politiseeritusele, seega puudub vajadus poliitiliste ametikohtade järele (Meyer-Sahling, Veen 2012, 10). Eestis võrdluses post-kommunistlike riikidega on üks madalamaid politiseerituse tasemeid (*Ibid.*, 18), mille põhjal võiks eeldada suuremat nõunike arvu. Nõunike vähesus võib pigem olla seotud Eesti poliitilise kultuuri, arengutaseme, väiksuse ja piiratud ressurssidega. Olulisel kohal võib olla ka õhukese riigi kontseptsiooni olulisus Eestis.

Käesolev uurimus näitab, et vastupidiselt Eestis levinud populaarsele arvamusele pole tegemist kitsalt poliitilise ametikohaga erakonna liikmete premeerimiseks. Ligikaudu pooled nõunikest on avaliku teenistuse või mittepoliitilise (erasektor, akadeemia) taustaga, neist mitmed on ennast erakonnapoliitikast distantseerinud. Poliitilise konteksti ja erakonna eesmärkide tundmine on mingil määral vajalik kõikide nõunike töös, kuid sama kehtib ka apoliitiliste ametnike puhul.

Teisalt, erakonnaliikmelisus või mitteliikmelisus ei välista erinevaid rolle – valdkonna eksperdikis võib olla nii pikaajaline ja aktiivne erakonnaliige kui ka poliitilisel tasandil aktiivne erasektori kogemusega nõunik. Tulenevalt ministrite nõunike erinevast taustast on nähtavad olulised varieeruvused Eesti ministrite meeskondades tervikuna. Leidub puhtalt erakonnakaaslastest moodustatud meeskondi, hübriidversioone, kuid ka täielikult erakonnaväliste nõunike meeskondi. Seega võib väita, et ministrite eesmärgid ja nägemused nõunike ametikohast on erinevad.

Uurimuse tulemusena selgus, et erinevalt „nõuniku“ ametikoha nimetusest, tuginedes Craft'i (2015b) käsitlusele, domineerivad Eestis mittenõuandvad rollid. Enamik nõunikest on ühenduslülilik poliitilise ja administratiivse sfääri vahel, vahendades ministrit ametnikele ja vastupidi. Poliitikakujundamise protsessi puhul on nõunik kaasatud alates selle algusfaasist – infoväljas olemise, ministri arengute kommuniqueerimise ning kooskõlastaja/filtrina. Nõ mitteametlikemate tegevuste puhul seisneb koordineerimine erinevate taustamaterjalide/infopäringute koondamises ministri tarbeks, millele võib samuti lisanduda materjalide eelkontroll ja sobilikkuse hindamine. Seega, nõunike-poolne koordineerimine Eestis ei tähenda poliitikakujundamise protsesside juhtimist, vaid kommunikatsioonisillaks olemist ministri ja ametnikkonna vahel. Seevastu mitteametlikemate tegevuste puhul nõunikud selgelt jagavad ametnikele ülesanded ning juhivad protsessi.

Teoreetilise kirjanduse põhjal on nõunike rolliks lisaks poliitikakujundamise protsessi kaasatusele ja koordineerimisele materjalide sisuline eelfiltreerimine ja kooskõlastamine ning ministri nõustamine poliitikaküsimustes. Kuid intervjuudest ilmnes, et nõuandvad tegevused on Eesti nõunike igapäevatöös selges vähemuses, sõltudes ministri prioriteetidest ning nõuniku taustateadmistest. Vaid üksikud nõunikud panustavad sisuliselt poliitikakujundamisse ja mitteametlikesse tegevustesse (memod, kõned jne). Leidub nii erakonnapoliitilist kui valdkondlikku ekspertteadmistel põhinevat nõuandmist. Nelja nõuniku puhul saab väita, et nad on teatud teemadel lisaressursiks ministeeriumile. Neist ühe puhul on tegemist abiministri sarnase tegevusega, kuna tal on ulatuslik autonoomia kahe suurprojekti juhtimisel.

Nõunikel on teatav omavaheline tööjaotus, mis on teemavaldkondade ja/või tegutsemistasandite põhine. Siiski on töö iseloomult multifunktsionaalne ja paindlik. Seega pole Eesti näitel tegemist puhtakujuliste Connaughtoni (2010a) ega Craft'i (2015b) nõunike tüüpidega. Nõunikud Eestis on kombinatsioon erinevatest tüüpidest: domineerivad küll mitte-nõuandvad ministri tegevust koordineerivad ja hõlbustavad rollid, kuid sõltuvalt teemast ning nõunikust tuleb ette eksperdi või parteilise nõu andmist.

Nõunike rollide erinevused tulenevad asjaolust, et nõuniku ametikoht on Eestis reguleerimata. Ühest küljest annab see ministrile paindlikkuse nõunike tegevuste sisustamiseks. Poliitiline keskkond on kiiresti muutuv ja ettearvamatu, seega paindlikkus ja regulatsioonide puudumine võimaldab ametiülesandeid kohaldada vajadustest lähtuvalt (Cobarzan 2008). Teisalt suur vabadus nõuniku ametikoha sisustamisel võib kaasa tuua ametikoha ebaratsionaalse või isegi juhusliku kujundamise, eriti ministrite puhul, kel puudub ministrikogemus või teadmised harupoliitikast. Paradoksaalne on asjaolu, et nõunike tegevuse tõhusus ja eesmärgipärasus sõltub ministri kompetentsusest ja kogemustest (Connaughton 2010a, 366). Samas, mida pädevamad on nõunikud, seda võimekam on ka minister (Eichbaum, Shaw 2011). Tegemist on teatud mõttes suletud ringiga, kuid nõuniku ametikoha ulatuslikum institutsionaliseerimine võiks aidata negatiivseid tagajärgi leevendada. Eriti oluline on see Eesti spetsiifilises riigihalduse ja poliitilise kultuuri kontekstis.

Eesti ministrid on pigem generalistid, mitte haldusala eksperdid. Generalistide puhul on olulisemaks poliitiline karjäär ja erakondlik kuuluvus, mitte teadmised (Annesley 2015). Spetsialistid on sageli poliitilise süsteemi välised, tegemist on haldusala tundva inimesega (Claveria 2014, 1161). Eesti ministrite vähesel spetsialiseeritusel võib olla mitmeid põhjusi. Väikeriigile iseloomulikult on spetsialiseerumine kitsas valdkonnas poliitikute puhul keeruline ning samas pole levinud ekspertide aktiivne osalemine poliitikas ja erakondade harupoliitiline kompetents on madal (Randma-Liiv 2002, 379).

Ministrite kogemused ja asjatundlikkus on olulised nõunike rollide analüüsimisel, kuna „tellijä“ ootustest ja vajadustest sõltub nõunike tegevus. Ministri-nõuniku omavahelist suhestumist on võimalik käsitleda ka läbi agenditeooria. Nõunik ehk agent on määratud esindatava ehk ministri poolt tegutsema tema nimel suhtluses kolmandate osapooltega (Eichbaum, Shaw 2007b, 454). Seega antud uurimuse põhjal saab väita, et nõunike mitte-nõuandvad ja koordineerivad rollid ning ekspertnõu vähene osakaal võivad olla tingitud ministrite endi vähesest spetsialiseeritusest ning kogemuste puudumisest konkreetsetes harupoliitika valdkonnas. Teaduskirjanduses on leitud, et nõunike, kelle ministril puuduvad teadmised ja kogemused, rolliks on peamiselt infovahetus ja ministri ettevalmistuse tagamine koosolekuteks ja kohtumisteks. Teisalt, spetsialistid ministrite nõunikud keskenduvad poliitikakujundamisele nii väljatöötamise, elluviimise kui mõjude hindamise faasis. (Eichbaum, Shaw 2007a, 108) Kogemustega ja pädevatel ministritel on poliitilisest lojaalsusest olulisem süsteemi ja/või haldusala tundmine ning seetõttu nõunikud, kes suurendavad ministri võimekust ning on abiks haldusala juhtimisel (Wilson 2015, 337). Seetõttu on levinud avalikus teenistustes töötamise kogemusega nõunikud. Nõunike erinev taust ja

ministrite meeskondade koosseis Eestis viitabki asjaolule, et leidub ministreid, kes väärtustavad rohkem süsteemi ja/või haldusala toimimist tundvaid nõunikke või vastupidi, otsivad nõunikke, kes on poliitiliselt lojaalsed ja aitavad ellu viia poliitilist agendat (Majcherkiewicz 2008).

Nõunike rolle ja tegevusi võib analüüsida ka ministri persoonist laiemal tasandil, võttes arvesse poliitikakujundamise iseloomu ja riigivalitsemise praktikat Eestis, mis on püsivamad kui ministri persoon.

Mittenõuandvate rollide prevaleerimine näitab nõunike mõju poliitikatele ning suhestumist apoliitilise ametnikkonnaga. Intervjueeritud nõunike perspektiivist on nende koostöö ametnikkonnaga pigem üksteist täiendav ja konstruktiivne. Ametnike rolliks on valdkondliku ekspertnõu andmine ning nõunikud seevastu panustavad poliitilise konteksti tunnetusega. Erakonnapoliitika ja halduspoliitikate lahus hoidmine on keeruline - tuginedes vaid teadmispõhisusele poliitilist konteksti eirates, ei pruugi tulemus olla sobilik ega demokraatlik. Teisalt ametnikkonna ja nõunike tasakaal poliitikakujundamisel mõjutab poliitikate sobilikkust probleemide lahendamiseks (Öhberg *et al.* 2017, 272). Eesti näitel ilmnes, et nõunikud on küll poliitikakujundamise protsessi kaasatud juba selle algfaasis, kuid nende peamiseks panuseks on vahendamine ning kooskõlastamine. Asjaolu, et ligikaudu pooltes ministriumites on nõunikud kooskõlastusringi ametlikeks osapoolteks, näitab nende tugevat positsiooni poliitikakujundamise protsessis ja autoriteeti ametnikkonna üle (vt Vancoppenolle, Brans 2006, 107). Teisalt nõunike endi sõnul on nende sisuline panus pigem tagasihoidlik, sestap vaid üksikutel nõunikel on tugev mõju poliitikate sisule. Eesti näitel sõltub sisuline panustamine olulisel määral nõuniku taustateadmistest ja teema prioriteetsusest, enamikel juhtudel hinnatakse üldist korrektsust, arusaadavust ning kooskõla ministri eesmärkidega.

Ametnike keskne roll poliitikakujundamisel on seletatav Eesti kui väikeriigi eripäraga. Väikeriigis on piiratud võimalused konkreetsele valdkonnale spetsialiseerumiseks, mistõttu võib ühe teema kompetentsus olla koondunud piiratud ringi ametnike kätte. Seetõttu ametnike spetsialiteedi autonoomia ja eelnevalt käsitletud ministrite multifunktsionaalsuse tulemusena on väikeriikide süsteemile iseloomulik ametnikkonna ekspertiisi usaldamine (Sarapuu 2010, 37) ning sellest tulenevalt on avaliku ja poliitilise sfääri eristamise keeruline. Ministrid toetuvad ametnike ekspertteadmistele, et vältida poliitikate ebaõnnestumist. Seetõttu on ministrite nõudlus nõunikele ka pigem koordineeriv, mitte sisuline.

Nõunike üheks keskseks rolliks on nimetatud ka poliitilise kontrolli teostamist ametnikkonna üle (Maley 2000a, 451; Eichbaum, Shaw 2007b, 454; Connaughton 2006). Kuid sisunõunike vähesus

ning ulatuslik ametnike autonoomia takistavad tõhusat kontrolli. Kontrollimehhanismide rakendamine eeldab teatavaid ressursse ja oskusteavet, kuid ekspertteadmiste koondumine või puudumine piirab kontrolli võimekust (Sarapuu 2010, 36). Demokraatliku valitsemise perspektiivist on oluline, et otsused lähtuksid nii poliitilisest mandaadist kui ka avalikest huvidest ning tugineksid analüüsile. Poliitilise konteksti eiramine võib põhjustada poliitikate ebaõnnestumise. Kvaliteetsed ja mõjusad poliitikad eeldavad mitmekülgse oskusteabe ja alternatiivide sõnastamist (Gains, Stoker 2011), mis eeldab erinevate tegutsejate olemasolu (Eichbaum, Shaw 2007a).

Nõunike sisulisem ja ulatuslikum panus sisulisse poliitikakujundamisse aitaks tugevdada nii poliitilist kontrolli kui vähendada poliitikate ebaõnnestumist (Craft 2017), teoreetiliselt neil peaks olema laiem vaade ja poliitilise konteksti tunnetus (Connaughton 2010b). Eesti ministrite nõunike näitel antud potentsiaali ei kasutata. Võimekus ja sisuliste harupoliitiliste teadmiste monopol on paljuski koondunud ametnike tasandile. Vaid üksikute nõunike puhul on tegemist ministriumite poliitikaanalüüsi lisaressursina valdkondades, mis on ministri jaoks prioriteetsed.

Samas OECD (2011b) Eesti riigivalitsemise analüüs tõdes, et tuleks parandada poliitikakujundamise võimekust nii valitsuse kui terviku kui ka indiviidide tasandil (*Ibid.*, 42). Horisontaalne koostöö ja koordineerimine ning teadmispõhine poliitikakujundamine on hädavajalikud keeruliste ühiskondlike probleemide lahendamisel ja ootustele vastamisel, eriti piiratud ressursside tingimustes. Teadmispõhine poliitikakujundamine hõlmab endas poliitikat, teadust, praktikat, kodanike kui ka ametnike nägemust (Howlett 2009, 156). Seega poliitikakujundamise võimekuse parandamiseks ning riigijuhtimise kui terviku vaates on oluline erinevate osapoolte kaasatus, sh ministrite nõunike kui poliitilise sfääri esindajate sisuline panus.

Uurimusest selgus, et lähtudes Maley (2013) tegutsemisareenide teooriast domineerib nõunike töös ministriumi tasand, üksikutel juhtudel on ülekaalus suhtlus partei ja parlamendiga. Tegevused valitsustasandil on marginaalsed, korrapärane koostöö on pigem erakonnapõhine. Erinevalt teaduskirjandusest, mille kohaselt koalitsioonivalitsuste puhul on nõunikel oluline roll koalitsiooni stabiilsuse ja töövõime tagamisel (Gouglas 2015, 23; James 2007), Eestis valdkondade ülestes küsimustes nõunike omavaheline koostöö on harv.

Ministriumitasandi domineerimine ja valitsustasandi marginaalsus nõunike töös peegeldab Eesti haldussüsteemi detsentraliseeritud ülesehitust, mille keskmes on tugevad ja autonoomsed ministriumid (Sarapuu 2011, 70). Tervikliku riigivalitsemise puudumine on aga üheks Eesti haldussüsteemi peamiseks kitsaskohaks (OECD 2011b, 117). Ühe põhjusena on nimetatud

meeskonnatöö nõrkust valitsustasandil (*Ibid.*). Seega valitsustasandi marginaalsus nõunike puhul näitab ministrite kitsast oma valdkonnapõhist vaadet, prioriteediks on enda haldusala valitsemine ja eesmärkide saavutamine, mitte poliitike horisontaalne integreeritus. Terviklik riigivalitsemine algab poliitilisest tahtest. Samas, läbimõeldud otsused ja tegevuste kooskõla tagab ressursside efektiivse kasutamise, mis on oluline nii piiratud ressursside tingimustes kui ka keeruliste väljakutsete ületamisel. Järelikult nõunike omavahelises koostöös oleks potentsiaali tõhusamaks riigivalitsemiseks, kuid kinnistunud tavade tõttu seda hetkel ei rakendata. Nõunike aktiivsus valitsustasandil parandaks valitsuse otsusetegemise võimekust, eriti vastuolulistes küsimustes (Eichbaum, Shaw 2006) ning „silo“ mentaliteedi adresseerimisel (Hustedt, Salomonsen 2017).

Võimeka riigivalitsemise üheks oluliseks komponendiks on ka erinevate sidusrühmade kaasamine. Nõunike lähedus otsustajatele teeb neist väärtuslikud tegutsejad kaasamisprotsessis (Maley 2013, 14), nii ministri tegevuste legitimeerimiseks kui erinevate seisukohtade koondamisel. Uurimusest aga ilmnes, et Eestis antud võimalust ei rakendada, nõunike koostöö erinevate sidusrühmadega praktiliselt puudub. Intervjueeritavad ise põhjendasid passiivsust ametnike poolse formaalse kaasamisega. Kuid sidusrühmade piiratud kaasamise põhjused võivad olla laiemad. Esiteks Eesti poliitiline kultuur, kus sidusrühmade kaasamine pole veel piisavalt integreeritud otsusetegemise protsessidesse või on ebaefektiivne, tulenevalt liiga hilisest kaasamisest ja analüüsivõimekuse puudumisest (OECD 2011b, 41). Teisalt puudub ka poliitiline tahe. Kübar ja Hinsberg (2014) on leidnud, et Eesti poliitikud suhtuvad kaasamisse kui poliitikakujundamisest eraldiseisvasse protsessi, mida tuleb kohustuslikus korras aeg-ajalt teha. Järelikult, kuna ministrid ei väärtusta kaasamist, pole see ka nõunike ülesandeks, vaid jäetakse ametnikele. Otsustamine, tuginedes erinäolistele sisenditele, on aga poliitikakvaliteedi ja poliitike rakendamise vaates oluline. Seega nõunikud kui ministri esindajad võiks olla väärtuslikuks ressursiks kaasamispraktikate arendamisel.

Akadeemilises kirjanduses levinud nõunike tüpologia võimaldab küll suures pildis analüüsida Eesti ministrite nõunike rolle, kuid siiski mitte kõiki. Hübriidrollide kõrval eristuvad selgelt mõningatel ministritel kaks „nõuniku“ tüüpi, kes otseselt pole seotud poliitikakujundamise protsessiga, kuid funktsioonid on selgelt eristatavad – meedianõunik ning abi. Ministeeriumite avalike suhete osakondadele täiendavalt isikliku meedianõuniku palkamine viitab poliitilise kommunikatsiooni olulisusele keerulises poliitikakujundamise keskkonnas. Asjakohane kommunikatsioon on tõhus vahend nii võimu kehtestamisel, säilitamisel kui ka poliitike mõjutamisel (Svallfors 2017, 550), samuti on mainekujundamise vahendiks. Seega ministeeriumi avalike suhete üksustele täiendavate meedianõunike palkamine tähendab lisaks teenistujate

apoliitilisuse tagamist, kuna oluline on teatav poliitilise konteksti tunnetus. Ka mitmed autorid on leidnud, et personaalsed meedianõunikud on järjest olulisemad tänapäeva sotsiaal- ja massimeedia ööpäevaringse kajastatuse tõttu (Askim *et al.* 2017, 355; Connaughton 2017, 168).

Abi-tüüpi „nõunik“ seevastu viitab aga Eesti süsteemi kitsaskohtadele, kuna „nõuniku“ ametinimetuse taga peitub isik, kes korraldab ministri igapäevast asjaajamist, mitte pole seotud poliitikakujundamise ja valdkondlikes küsimustes nõustamisega (Craft 2015b). Mõned intervjuueeritavad tunnistasid, et „nõuniku“ ametinimetuse pole nende töö iseloomustamiseks asjakohane.

Läbiviidud analüüsi põhjal saab väita, et Eesti ministrite nõunike ametikoha vähese reguleerituse tõttu puuduvad konkreetsete nõunike tüübid ja rollid riigihaldussüsteemis. Ministrite nõunike tegevus peegeldab ministri prioriteete ja tegevusmustreid. Eesti ministrite nõunikud ei täida avalike teenistujate ega poliitikute funktsiooni, vaid vahelülina hõlbustavad eelkõige ministri, aga ka teatud juhtudel ametnikkonna tegevust.

KOKKUVÕTE

Traditsiooniliselt on administratiiv-poliitilised suhted kahepoolsed – minister ja ametnikkond. Globaliseerunud infoühiskonnas on aga poliitikaprobleemid järjest keerulisemad ning ühiskonna ootused on kasvanud, mistõttu on vajadus lisaressursside järele. Üheks neist on ministri nõunik, kes võib olla nii ühenduslülilik või vahefiltriks ministri ja ametnikkonna vahel kui ka eksperdist lisaressurssiks poliitikakujundamise protsessis. Ministri nõunik on ametis ministri valikul ja seotud tema mandaadiga, seega nõunike rollid ja tegevused varieeruvad ajaperioodide ja ministrite lõikes, sõltuvalt ministri ootustest ja vajadustest.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli kaardistada Eesti ministrite nõunikud ning analüüsida nende positsiooni Eesti avaliku halduse süsteemis. Eesmärgi saavutamiseks viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud ministrite nõunikega, kes olid ametis perioodil jaanuar kuni aprill 2018. Antud teema uurimine oli vajalik, kuna ministrite nõunikud on olulised tegutsejad poliitikakujundamises ja avaliku halduse süsteemis tervikuna, kuid Eestis on nende konkreetset rollid ja tegevused vähe teada. Ministrite nõunike ametikoht on vähe reguleeritud, mistõttu võivad esineda olulised varieeruvused ministrite lõikes. Samas pole süstemaatiliselt Eesti ministrite nõunikke uuritud. Samuti puuduvad teadusuuringud postkommunistlike riikide kohta. Seega käesoleva töö järeldused võivad olla alusraamistikuks teiste sarnase ajaloolis-kultuurilise taustaga riikide uuringutele.

Uurimuse tulemusena selgus, et Eestis on ministrite nõunike ametikoht institutsionaliseerimata. Puudub üks kindel nõuniku tüüp, kuna rollid ja tegevused lähtuvad ministri eelistustest ja vajadustest. Samas mõningad ühisjooned on tuvastatavad tulenevalt Eesti avaliku halduse süsteemi eripäradest. Enamike nõunike igapäevatööks on ministeeriumi tasandil ministri töökoormuse hajutamine, olles kommunikatsioonisillaks ja vahefiltriks ministri ning ametnikkonna vahel. Nõuandvad tegevused on vähemuses, sõltudes nõuniku pädevusest ja kogemustest. Üldiselt selgepiirilised töökohustused puuduvad, nõunikud on multifunktsionalistid, kelle tegevused ei piirdu vaid poliitikakujundamisega. Mittenõuandvate rollide domineerimine ja sisueksperptide vähesus on seotud Eesti kui väikeriigi eripäraga ning ministrite vähese

harupoliitilise teadlikkusega. Puudub ministripoolne tellimus ning ressursid on piiratud – nõunike väike arv muudab spetsialiseerumise keeruliseks. Seega poliitikakujundamisel toetutakse üldiselt ametnikkonna ekspertiisile ning nõunikud tegelevad sisuliste halduspoliitika küsimustega harva, mis omakorda pärsib poliitilise kontrolli teostamist ja laiapõhjaliste alternatiivide baasilt parimate lahendusteni jõudmist.

Ministrite nõunike peamine tegevus leiab aset ministeeriumi tasandil. Horisontaalne koostöö erakonna, parlamendi, sidusrühmade ja valitsuspartneritega on harvaesinev. Seega nõunike tegevus kinnitab Eesti avaliku halduse kitsalt valdkonnapõhist vaadet ning kaasamise teisejärgulisust poliitikakujundajate silmis. Eesti valitsemisele on ette heidetud tervikliku riigivalitsemise puudumist (OECD 2011b), milleks on vaja poliitilist tahet ja võimekust. Nõunikud võiks olla lisaressurssiks selle saavutamisel, kuid selleks on vajalik nõuniku ametikoha eesmärgipärane sisustamine, mis aga Eestis hetkel puudub.

Empiirilise analüüsi tulemusena ilmnes, et lisaks teaduskirjanduses levinud ministrite nõunike tüüpidele eristuvad Eestis selgelt kaks uut nõuniku tüüpi – meedianõunik ja abi. Antud tüüpi nõunikke pole küll kõikidel ministritel, kuid nende olemasolul on nende tööülesanded üsna selgelt eristatavad. Tegemist pole poliitikakujundamisega seotud nõunikega ning abi-tüübil tegelikkuses nõuandva tegevusega kokkupuude üldse puudub. Samas see näitab, et kitsalt poliitikakujundamisega seotud rollide analüüsimisel (nagu näiteks Craft, 2015b) võib jääda käsitlemata oluline osa ministrite lähimeeskonnast.

Käesoleva uurimuse käigus tehtud järeldused on piiratud, kuna tuginevad vaid ühel kitsal ajaperioodil ametis olevatel nõunikele ning empiirilise analüüsi aluseks on intervjuud ainult nõunikega. Magistritöö loob samas baasi ja analüütilise raamistiku järgnevate uuringute tegemiseks seotud teemadel. Edasistes uurimustes tuleks ministrite nõunike rolli ja positsiooni paremaks mõistmiseks kaasata ametnike ja ministrite nägemus, millisena nemad näevad nõunike rolli ja mõju avaliku halduse süsteemile. Lisaks tuleks laiapõhjalisemate järelduste tegemiseks analüüsida erinevate valitsuskoalitsioonide nõunikke. Oluline oleks ka uurida, kas ning missugune seos on ministri edukuse, tööstaaži ning tema meeskonna koosseisu vahel. Magistritöö raames läbi viidud uuringuga tõestas autor, et Eesti ministrite nõunike ametikoha vähese reguleerituse ning samas tugevalt poliitilises kontekstis tegutsemise tulemusena on tegemist äärmiselt huvitavate, mitmepalgeliste ja oluliste tegutsejatega Eesti riigihalduses.

SUMMARY

THE PROFILE AND ROLE PATTERNS OF MINISTERIAL ADVISERS: THE CASE OF ESTONIA

Katry Ahi

In recent years, appointed ministerial advisers have garnered increasing attention; especially in the countries where political appointments have not been a traditional part of the public administration system. It has even been claimed that advisors are the character of liberal democracies. However, the perceptions of their roles and positions differ. On the one hand, advisers are considered the “third element” in politico-administrative relations, being useful “assets” for both sides. On the other hand, they are seen as influential policy actors, who could hinder the policymaking process of professional and apolitical civil servants (Eichbaum, Shaw 2010).

In Estonia this topic has been virtually understudied. The position of ministerial advisers in Estonia has been formalized since the middle of the 1990s, yet there is little information about their roles and influence on policymaking and public administration. Therefore, the aim of this Master’s thesis is to extend the knowledge, or, more precisely, to map out the people who work as ministers’ advisers, as well as to analyze and systematize the various roles they have in Estonian public administration system as such.

The theoretical framework of the thesis relies on the typologies of the ministerial advisers’ role in policymaking. The first model is Connaughton’s (2010b) typology, which distinguishes between four types of advisers – expert, partisan, minder, and coordinator. These roles cover both the policy advice and policy steering roles as well as more technical/administrative and political communication. For more in-depth analysis, this typology is complemented by Craft’s (2015) theory, which distinguishes more specifically between the administrative-technical and partisan-political types of both advisory and non-advisory roles. Based on that model, four key concepts are formulated – buffering, bridging, moving, and shaping. Furthermore, since different arenas

influence the character and purpose of roles, Maley's arena theories are used to analyze the advisers' roles outside the ministry. According to Maley (2013) the policy work of ministerial advisers takes place in three different arenas – working with the department, working together with the ministers (within the political executive) and working with the stakeholders. It has been found that working in the first two arenas is the responsibility of all advisers. But working with the stakeholders is more like an opportunity, although an increasingly important one nowadays.

The empirical study is based on semi-structured interviews conducted with 25 Estonian ministerial advisers (71% response rate) who were in the office during the period between January and April 2018. At least one of the advisers of each minister is represented.

It appears that in Estonia, like in various other countries where such studies have been carried out, there is not just one certain type of adviser. In Estonia, their functions are defined and determined by the minister, so the advisers may have multiple, different roles. Moreover, to some extent, the advisers' own background, political culture, as well as the public administration system, influence the role patterns of the ministerial advisers.

Most advisers have a non-advisory role: they facilitate the communication between the minister and public servants, in both formal and informal matters. They also pre-review and comment on the proposals/policy papers prepared by civil servants, to ease the workload of the minister. Depending on the adviser and the topic at hand, they may either look at it from the political viewpoint, as an expert, or just check the overall correctness. In most cases, though, the advisers are more like the minister's additional "pair of eyes": they do not oppose the competence of public servants or interfere in the relations between civil servants and minister. However, there are some expert type advisers, who transfer expertise and skills to civil servants and influence policies, but they are more like an additional resource cooperating with the public service, not undermining the work of administration. They usually have additional coordinating tasks as well. A study shows that mixed responsibilities and lack of certain experts is connected to the background of Estonian ministers and the culture of decision-making. Estonian ministers are usually generalists whose decisions are based on political calculations, rather than in-depth analysis. The lack of expert advisers is also related to the fact that Estonia is a small state, where it is difficult to specialize in a certain field and therefore ministers depend on civil servants to avoid the policy failures.

Working with the department is clearly the most frequent task of the advisers. Generally, one of the advisers is also responsible for helping the minister cooperate with the Parliament, the minister's constituency party organization and negotiating with other advisers. However, despite

the coalition governments, collaboration with other advisers is more often based on party politics, not policy issues. Moreover, there is virtually no cooperation with the stakeholders. Domination of the vertical arena fits perfectly to Estonian decentralized public administration system, where the strong autonomous ministries are in the center and therefore the policies are not coordinated horizontally.

It appears that in Estonia's case, the aforementioned theories are generally applicable for studying and understanding the roles of Estonian ministerial advisers. Nevertheless, there are two certain types of advisers, who do not fit into the theoretical framework. Firstly, the advisers who are only responsible for the ministers' public and media relations. Secondly, the advisers who are more like personal assistants: they manage the minister's calendar, mailbox, meetings etc. These types are not directly related to the policymaking process, but they still have an important role in political-administrative relations and therefore should be considered to refine the typologies.

To sum up, the Estonian case study shows that advisers really are the "third element" in political-administrative relations, without taking over the traditional responsibilities of ministers and civil servants. Hence, ministers understand the borders between administration and politics in the democratic system of governance. Ministerial advisers are like the communication bridge that facilitate the ministers' work and, in the end, ensure that the best politically accountable policies are carried out. However, the conclusions of this study are not definitive, since they are based on only a limited number of advisers who were in the office at a certain time. Additionally, this thesis only studies the perspective of the advisers'. Therefore, in order to understand better the role and position of ministerial advisers, future studies should also focus on the view of civil servants and ministers as well as advisers from different coalitions.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Askim, J., Karlsen, R., Kolltveit, K. (2017). Political Appointees in Executive Government: Exploring and Explaining Roles Using a Large-N Survey in Norway. – *Public Administration*, Vol. 95, No. 1, 342-358.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. – *Governance*, Vol. 3, No. 2, 115-137.
- Avaliku teenistuse seadus (ATS). RT I, 28.12.2017, 48.
- Avaliku teenistuse seaduse (193 SE) eelnõu seletuskiri (2012). Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus>, 15.04.2018.
- Burch, M., Holliday, I. (2004). The Blair Government and the Core Executive. – *Government and Opposition*, Vol. 39, No. 1, 1–21.
- Christensen, T., Laegreid, P. (2009). Living in the Past? Change and Continuity on the Norwegian Central Civil Service. – *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 5, 1-11.
- Claveria, S. (2014). Still a ‘Male Business’? Explaining Women’s Presence in Executive Office. – *West European Politics*, Vol. 35, No. 5, 1158-1176.
- Cobarzan, B. (2008). Special Advisors to the Minister in Romania: Carriers of Political and Administrative roles. – *Politico-Administrative Relations at the Centre. Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. (Eds.) B. Connaughton, G. Sootla, G. Peters. Bratislava: NISPAcee Press, 293-311.
- Connaughton, B. (2006). Reform of Politico-Administrative Relations in the Irish System: Clarifying or Complicating the Doctrine of Ministerial Responsibility. – *Irish Political Studies*, Vol. 21, No. 3, 257–276.
- Connaughton, B. (2008). Staffing the ‘Summit’ – Evidence from East and West on the Role of Personal Advisors and Senior Civil Servants. – *Politico-Administrative Relations at the Centre. Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. (Eds.) B. Connaughton, G. Sootla, G. Peters. Bratislava: NISPAcee Press, 163-179.
- Connaughton, B. (2010a). Glorified Gofers, Policy Experts or Good Generalists: A Classification of the Roles of the Irish Ministerial Adviser. – *Irish Political Studies*, Vol. 25, No. 3, 347-369.
- Connaughton, B. (2010b). Minding the Minister: Conceptualizing the Role of the Special Adviser in Ireland. – *Administration*, Vol. 58, No. 1, 55–75.

- Connaughton, B. (2015). Navigating the Borderlines of Politics and Administration: Reflections on the Role of Ministerial Advisers. – *International Journal of Public Administration*, Vol. 38, No. 1, 37-45.
- Connaughton, B. (2017). Political-Administrative Relations: The Role of Political Advisers. – *Administration*, Vol. 65, No. 2, 165-182.
- Craft, J. (2015a). Revisiting the Gospel: Appointed Political Staffs and Core Executive Policy Coordination. – *International Journal of Public Administration*, Vol. 38, No. 1, 56-65.
- Craft, J. (2015b). Conceptualizing Partisan Advisers as Policy Workers. – *Policy Sciences Journal*, Vol. 48, No. 2, 135-158.
- Craft, J. (2017). Partisan Advisers and Political policy failure avoidance. – *Public Administration*, Vol. 95, No. 1, 327-341.
- Craft, J., Howlett, M. (2012). Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems. – *Journal of Public Policy*, Vol. 32, No. 2, 79-98.
- Dahlström, C. (2009). *Political Appointments in 18 Democracies, 1975-2007*. Kättesaadav: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350716_2009_18_dahlstrom.pdf, 15.04.2018.
- Dahlström, C. (2011). Who Takes the Hit? Ministerial Advisers and the Distribution of Welfare State Cuts. – *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 2, 294-310.
- Egeberg, M. (1999). The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making. – *Public Administration*, Vol. 77, No. 1, 155-170.
- Eichbaum, C., Shaw, R. (2005). Why We Should All be Nicer to Ministerial Advisers. – *Policy Quarterly*, Vol. 1, No. 4, 18-25.
- Eichbaum, C., Shaw, R. (2007a). Minding the Minister? Ministerial Advisers in New Zealand Government. – *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, Vol. 2., No. 2, 95-113.
- Eichbaum, C., Shaw, R. (2007b). Ministerial Advisers and the Politics of Policy-Making: Bureaucratic Permanence and Popular Control. – *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 4, 453-467.
- Eichbaum, C., Shaw, R. (2007c). Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. – *Public Administration*, Vol. 85, No. 3, 609-640.
- Eichbaum, C., Shaw, R. (2008). Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems. – *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 3, 337-363.
- Eichbaum, C., Shaw, R. (2011). Political Staff in Executive Government: Conceptualising and Mapping Roles within the Core Executive. – *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 4, 583-600.
- Elcock, H. (2002). The Proper and Improper Use of Special Advisers. – *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 1, 1-4.

- Esser, F. (2013). Mediatization as a Challenge: Media Logic Versus Political Logic. – *Democracy in the age of globalization and mediatization*. (Eds.) H. Kriesi, D. Bochsler, J. Matthes, S. Lavenex, M. Bühlmann, F. Esser. New York: Palgrave Macmillan, 155-176.
- Gains, F., Stoker, G. (2011). Special Advisers and the Transmission of Ideas from the Policy Primeval Soup. – *Policy and Politics*, Vol. 39, No. 4, 485-498.
- Gouglas, A. (2015). Greek Ministerial Advisers: Policy Managers, Not Experts? – *International Journal of Public Administration*, Vol. 38, No. 1, 15-27.
- Green, R. (1998). Impartiality and Administrative Statesmanship. – *Active Duty: Public Administration as Democratic Statesmanship*. (Eds) P. Lawler, R. Schaefer and D. Schaefer. Landma: Rowmand and Little, 91-112.
- Head, B. W. (2008). Three Lenses of Evidence-Based Policy. – *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, No. 1, 1-11.
- Howlett, M. (2009). Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada. – *Canadian Public Administration*, Vol. 52, No. 2, 153-175.
- Howlett, M. (2012). The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making. – *International Political Science Review*, Vol. 33, No. 5, 539-555.
- Hustedt, T., Salomonsen, H. H., (2014). Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies. – *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80. No. 4, 746-765.
- Jacobsen, D. I. (2006). The Relationship Between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time. – *Governance*, Vol. 19, No. 2, 303-323.
- James, S. (2007). *Political Advisors and Civil Servants in European Countries (SIGMA Paper No. 38)*. Paris, France: OECD. Kättesaadav: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&ote=gov/sigma\(2007\)2/rev1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&ote=gov/sigma(2007)2/rev1), 15.04.2018.
- Järvalt, J., Randma-Liiv, T. (2010). Public Sector HRM: The Case of No Central Human Resource Strategy. – *Baltic Journal of Management*, Vol. 5, No. 1, 242-256.
- Johnson, G. (2002). *Research Methods for Public Administrators*. Westport, London: Quorum Books.
- Kalev, L., Saarts, T. (2011). Erakonnad ja erakonnasüsteemid. – *Poliitika ja valitsemise alused*. (Toim.) L. Kalev, A. Toots. Tallinn: Tallinna Ülikool, 256-282.
- Keris, M. (2008). Ministerial Advisors in Estonia: Role Perceptions as Multi-Functionalism. – *Politico-Administrative Relations at the Centre. Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. (Eds.) B. Connaughton, G. Sootla, G. Peters. Bratislava: NISPAcee Press, 206-224.
- Kopecky, P., Meyer-Sahling, J.-H., Panizza, F., Scherlis, G., Scuster, C., Spirova, M. (2016). Party Patronage in Contemporary Democracies: Results from an Expert Survey in 22 Countries from Five Regions. – *European Journal of Political Research*, Vol. 55, No. 1, 416-431.
- Kübar, U., Hinsberg, H. (2014). *Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas*. Tallinn: Ecoprint.

- Laherand, M. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.
- Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. (2013). *Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat*. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf, 14.04.2018.
- Lavigna, R. J., Hays, S. W. (2004). Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practices. – *Public Personnel Management*, Vol. 33, No. 3, 237-253.
- Majcherkiewicz, T. (2008). Between the Pool of Spoils and Shallow Professionalism: Recruitment, Composition and Functioning of the Political Cabinets of Prime Ministers and Ministers in Poland 1997-2006. – *Politico-Administrative Relations at the Centre. Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. (Eds.) B. Connaughton, G. Sootla, G. Peters. Bratislava: NISPAcee Press, 268-292.
- Maley, M. (2000a). Conceptualizing Advisers' Policy Work: The Distinctive Policy Roles of Ministerial Advisers in the Keating Government, 1991-96. – *Australian Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 3, 449-470.
- Maley, M. (2000b). Too Many or Too Few? The Increase in Federal Ministerial 1972-1999. – *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 59, No. 4, 48-53.
- Maley, M. (2011). Strategic Links in a Cut-Throat World: Rethinking the Role and Relationships of Australian Ministerial Staff. – *Public Administration*, Vol. 89, No. 4, 1469-1488.
- Maley, M. (2013). Conceptualizing the Role of Political Advisers in Policy Making. – *International Conference on Public Policy*, 26-28 June 2013 Grenoble.
- Maley, M. (2015). The Policy Work of Australian Political Staff. – *International Journal of Public Administration*, Vol. 38, No. 1, 46-55.
- Marsh, D., Richards, D., Smith, M. (2003). Unequal Plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British Politics. – *Government and Opposition*, Vol. 38, No. 3, 306-332.
- Matheson, A., Weber, B., Manning, N., Arnould, E. (2007). Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between ministers and Senior Civil Servants. *OECD Working Paper on Public Governance 2007/6 OECD Paris*. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/gov/39125861.pdf>, 14.04.2018.
- McConnell, A. (2010). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas. – *Journal of Public Policy*, Vol. 30, No. 3, 345-362.
- Meyer-Sahling, J-H. (2009). Varieties of Legacies: A Critical Review of Legacy Explanations of Public Administration Reform in East and Central Europe. – *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75, No. 3, 509-528.
- Meyer-Sahling, J-H., Veen, T. (2012). Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicization in Central and Eastern Europe. – *East European Politics*, Vol. 28, No. 1, 4-22.
- Müller-Rommel, F. (2008). Prime Ministerial Staff in Post-Communist Central and Eastern Europe: A Role Assessment by Cabinet Ministers. – *Journal Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 24, No. 2, 256-271.

- OECD (2011a). *Ministerial advisers: Role, influence, and management*. Paris: OECD.
- OECD (2011b). *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.
- Öhberg, P., Munk, P., Niklasson, B. (2017). Administrative Politicization or Contestability? How Political Advisers Affect Neutral Competence in Policy Processes. – *Public Administration*, Vol. 95, No. 1, 269-285.
- Pelgrims, C. (2006). Personal Advisors of Ministers: More than Personal Loyal Agents. – *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. (Eds.) G. Peters, G. Sootla, B. Connaughton. Bratislava: NISPAcee Press, 69-89.
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy*. London, UK: Routledge.
- Peters, G., Sootla, G., Connaughton, B. (2006). *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. Bratislava: NISPAcee Press.
- Peters, P., Pierre, J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Praxis, MTÜ Balti Uuringute keskus (2010). *Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs*. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010-Valitsusasutuste-kaasamispraktikad.pdf>, 06.05.2018.
- Randma-Liiv, T. (2002). Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. – *TRAMES*, Vol. 6, No. 4, 374-389.
- Randma-Liiv, T. (2005). Demand- and Supply-Based Policy Transfer in Estonian Public Administration. – *Journal of Baltic Studies*, Vol. 36, No. 4, 467-487.
- Randma-Liiv, T. (2009). *Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538SE) ekspertarvamus*. Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/v/failide_arhiiv/Ekspertiis_ATS_2009.pdf, 14.04.2018.
- Randma-Liiv, T., Uudelepp, A., Sarapuu, K. (2015). From Network to Hierachy: the Evolution of the Estonian Senior Civil Service Development System. – *International Review of Administrative Science*, Vol. 81, No. 2, 373-391.
- Rhodes, R. A. W. (2005). Everyday Life in Ministry. – *American Review of Public Administration*, Vol. 35, No. 1, 3-25.
- Rhodes, R. A. W., Wanna, J., Weller, P. (2010). Ministerial Responsibility. – *Comparing Westminster*. (Eds.) R. A. W. Rhodes, J. Wanna, P. Weller, Oxford: Oxford University Press, 118-153.
- Saarts, T., Kalev, L. (2011). Valimised ja valimissüsteemid. – *Poliitika ja valitsemise alused*. (Toim.) L. Kalev, A. Toots. Tallinn: Tallinna Ülikool, 283- 312.
- Sarapuu, K. (2011). Post-Communist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation. – *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Vol. 35, No. 4, 54-73.
- Sarapuu, K. (2012a). Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990–2010. – *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, No.1, 808–819.

- Sarapuu, K. (2012b). Avalik haldus. – *Poliitika ja valitsemine 1991-2011*. (Toim.) R. Vetik. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 247-277.
- Shaw, R., Eichbaum, C. (2017). Politicians, Political Advisers, and the Vocabulary of Public Service Bargains: Speaking in Tongues? – *Public Administration*, Vol. 95, No. 2, 312-326.
- Shaw, R., Eichbaum, C. (2014). Ministers, Minders, and the Core Executive: Why Ministers Appoint Political Advisers in Westminster Contexts. – *Parliamentary Affairs*, Vol. 67, No. 1, 584-616.
- Shergold, P. (2004). Lackies, Careerists, Political Stooges? Personal Reflections on the Current State of Public Service Leadership. – *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63, No. 4, 3-13.
- Sikk, A. (2006). From Private Organizations to Democratic Infrastructure: Political Parties and the State in Estonia. – *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, 341-361.
- Silva, P. (2017). Political Advisers in Portugal: Partisanship and loyalty in policy processes. – *Public Administration*, Vol. 95, No. 1, 378-392.
- Sootla, G. (2011). Valitsuskabinetid. – *Poliitika ja valitsemise alused*. (Toim.) L. Kalev, A. Toots. Tallinn: Tallinna Ülikool, 428-450.
- Svallfors, S. (2017). Most MPs are Not All that Sharp. Political Employees and Representative Democracy. – *International Journal of Public Administration*, Vol. 40. No. 7, 548-558.
- Svara, J. H. (1999). Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. – *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 676-705.
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. – *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 176-83.
- Thomas, G. (2011). A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure. – *Qualitative Inquiry*, Vol. 17, No. 6, 511-521.
- Tiernan, A. (2006). Advising Howard: Interpreting Changes in Advisory and Support Structures for the Prime Minister in Australia. – *Australian Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3, 309-324.
- Töölepingu seadus (TLS). RT I, 28.12.2017, 43.
- Vabariigi Valitsuse seadus (VVSa). RT 1992, 45, 574.
- Vabariigi Valitsuse seadus (VVSb). RT I 1995, 94, 1628.
- Vabariigi Valitsuse seadus (VVSb). RT I, 28.12.2017, 19.
- Vabariigi Valitsuse seaduse (2542010 SE) eelnõu seletuskiri (1992). Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3bca150a-14ee-3951-96ca-76105574be1c/Vabariigi%20Valitsuse%20seadus>, 01.05.2018.
- Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS), Avaliku teenistuse seaduse (ATS), korrupsioonivastase seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuse ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse (57 SE) eelnõu seletuskiri (2003). Kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ccaa992c-311c-3795-b0b5-c68937572fb2/Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse,%20avaliku%20teenistuse%20seaduse,%20korruptsioonivastase%20seaduse%20ning%20riigiteenistujate%20ametinimetuste%20ja%20palgaastmestiku%20seaduse%20muutmise%20seadus>, 15.04.2018.

- Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS), avaliku teenistuse seaduse (ATS), riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse ning audiitortegevuse seaduse muutmise seaduse (691 SE) eelnõu seletuskiri. (2014). Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/72ba339f-24d8-4c4c-bad1-559489a6f8e5/Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>, 15.04.2018.
- Vancoppenolle, D., Brans, M. (2006). In Search of a Task Division in Policy-making between Civil Servants and Personal Advisers in Ministerial Cabinets: A Multiple Case Exploration in Flanders (Belgium). – *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. (Eds.) G. Peters, G. Sootla, B. Connaughton. Bratislava: NISPAcee, 90-113.
- Vinni, R. (2007). *Ministeeriumi poliitilise ja administratiivse juhtimise piiritlemine ning korrastamine*. Kättesaadav: https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=1683IRJc6_0%3D&tabid=149&mid=765&language=et-EE, 11.04.2018.
- Walter, J. (2006). Ministers, Minders and Public Servants: Changing Parameters of Responsibility in Australia. – *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 65, No. 3, 22-27.
- Wellington, J., Szczerbinski, M. (2007). *Research Methods for the Social Sciences*. London, New York: Continuum International Publishing Group.
- Wilson, P. (2015). A Profile of Ministerial Policy Staff in the Government of Canada. – *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, 455-471.
- Yong, B., Hazell, R. (2014). *Special advisers: Who they are, what they do and why they matter*. Oxford: Hart.

LISAD

Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

- Majandus- ja taristuministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 21.03.2018.
- Majandus- ja taristuministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 21.03.2018.
- Rahandusministri nõunik. Kirjalik intervjuu. 20.03-21.03.2018.
- Sotsiaalkaitseministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 22.03.2018.
- Riigihalduse ministri nõunik. Helisalvest. Tallinn. 22.03.2018.
- Riigihalduse ministri nõunik. Helisalvest. Tallinn. 22.03.2018.
- Tervise- ja tööministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 22.03.2018.
- Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 23.03.2018.
- Välisministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 23.03.2018.
- Välisministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 23.03.2018.
- Kultuuriministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 23.03.2018.
- Keskkonnaministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 26.03.2018.
- Justiitsministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 26.03.2018.
- Tervise- ja tööministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 26.03.2018.
- Maaeluministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 26.03.2018.
- Rahandusministri nõunik. Kirjalik intervjuu. 25.03-26.03.2018.
- Siseministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 27.03.2018.
- Siseministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 27.03.2018.
- Tervise- ja tööministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 27.03.2018.
- Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 29.03.2018.
- Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 29.03.2018.

- Kaitseministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 29.03.2018.
- Rahandusministri nõunik. Kirjalik intervjuu. 30.03-31.03.2018.
- Haridus- ja teadusministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 02.04.2018.
- Tervise- ja tööministri nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 05.04.2018.

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

Sissejuhatus

1. Teie haridustase ja eriala.
2. Missugustel ametikohtadel olete varasemalt töötanud?
3. Kas olete mõne erakonna liige?
 - 3.1 Kui jah, siis millise erakonna ning kui pikalt olete liige olnud?
 - 3.2 Kas olete erakonnas olnud mõnel (tasustatud) ametikohal?
 - 3.3 Kas olete kandideerinud valimistel?
4. Teie arvates, miks on vaja ministritel nõunikke?
 - 4.1 Missugused erinevused on avalikest teenistujatest?
5. Mis omadused/oskused on antud ametikohal olulised?

Ministri nõuniku ametikoht

6. Kui pikalt olete antud ametikohal töötanud?
 - 6.1 Kas olete ka varasemalt olnud ministri nõunik? Kui jah, siis mitu aastat ning mis haldusala ministri nõunik.
7. Miks otsustasite antud ametikohale tööle asuda, teie kaalutlused?
8. Palun kirjeldage ametisse saamise protsessi?
 - 8.1 Erakonna liikmete puhul, kas teie erakonnas on reguleeritud ministrite nõunike ametisse võtmine (protseduurid, nõuded, konkurss jne)?
9. Mitu nõunikku kokku on Teie ministril?

Rollid

10. Missugune on nõunike omavaheline tööjaotus?
 - 10.1 Kas vastutate mõne konkreetse teemavaldkonna eest?
11. Palun kirjeldage enda igapäeva tööd.
 - 11.1 Missugused tegurid mõjutavad Teie tööülesandeid?
 - 11.2 Missugusel areenil olete kõige aktiivsem – ministeerium, valitsustasand või väline (erasektori, parlament, erakond, huvigrupid jne)? Palun tooge mõned näited.
12. Kas nimetaksite end pigem generalistiks või spetsialistiks?
 - 12.1 Mis valdkonnas olete spetsialiseerunud?
13. Kuivõrd oluline on Teie tööülesannete juures valdkonna tundmine?

14. Kuivõrd oluline on Teie tööülesannete puhul ministeeriumi struktuuri ja partnerite tundmine?
15. Missugust nõu annate ministrile (poliitiline, meedia, valdkonna ekspert jm)?
16. Mis on Teie roll poliitikate kujundamise protsessis?
 - 16.1 Missuguse etapiga olete kõige enam seotud?
 - 16.2 Missuguses etapis sooviksite aktiivsemalt osaleda?
17. Kuidas mõjutab valimiste tsükkel Teie tööülesandeid?
18. Kuidas mõjutab koalitsioonileping Teie tegevusi?

Koostöö teiste ministrite nõunikega

19. Mis on peamised koostöökohad ja teemad teiste ministrite nõunikega?
 - 19.1 Kui sagedasti omavahel kohtute/koostööd teete?
 - 19.2 Kas mõne ministri nõunikuga on rohkem koostöökohti?

Koostöö ja seos avalike teenistujatega

20. Palun kirjeldage koostööd ametnikega, mis on peamised koostöökohad?
 - 20.1 Kas jagate ülesandeid ametnikele?
 - 20.2 Kas ametnikud peavad Teiega kooskõlastama erinevaid materjale enne ministrile esitamist?
21. Kuidas hindate koostööd?
22. Kas usaldate ametnike tegevusi/nõuandeid? Tegutsevad nad erapooletult ja professionaalselt?

Välised osapooled

23. Kas ja kui tihti suhtlete parlamendi fraktsiooniga?
 - 23.1 Palun kirjeldage enda tegevusi seoses fraktsiooniga.
24. Kuivõrd tihti kohtute huvigruppide/eraettevõtjatega? Koostöö eesmärk ja väljund.
25. Kas vahendate kohtumistega seotud infot ka ametnikkonnale?
26. On teil pädevus ministri esindamiseks?

Tulevik

27. Kas sooviksite ametis jätkata ka pärast valimisi? Miks.
 - 27.1 Kui oluline on ministri persoon?
 - 27.2 Kui oluline on valdkond?

Lisa 3. Intervjueeritute rollid ja nende esinemise sagedus

Tabelis on kuvatud osakaal (%) kõigist vastanutest.

	Igapäevaselt	Mõned korrad nädalas	2-3x kuus	Kord kuus	Kord aastas	Mitte kunagi
Ametnikega seonduv						
Nõupidamised	53,0	42,0	5,0	-	-	-
Ülesannete jagamine	58,0	42,0	-	-	-	-
Ministri soovide/ideede edastamine ja selgitamine	63,2	26,3	10,5	-	-	-
Memode palumine	68,4	21,1	10,5	-	-	-
Ministri esindamine koosolekutel	5,3	26,3	21,1	21,1	-	26,3
Poliitikate seonduv/Sisuline						
Kujundamise protsessis osalemine	42,1	15,8	26,3	5,3	-	10,5
Projektide algatamine ja juhtimine	-	5,3	15,8	36,8	10,5	31,6
Memode, analüüside ja jutupunktide koostamine	52,6	21,1	21,1	5,3	-	-
Faktide kogumine	31,6	31,6	21,1	5,3	-	10,5
Valdkondliku/ekspert nõu andmine (haldusalaga seotud)	36,8	21,1	15,8	15,8	-	10,5
Ametnike nõuannete kommenteerimine/täiendamine	52,6	31,6	10,5	5,3	-	-
Uute algatuste tõstatamine	5,3	5,3	26,3	31,6	10,5	21,1
Asjaajamine						
Seminaride ja konverentside korraldamine	10,5	5,3	15,8	26,3	15,8	26,3
Kalendri haldamine/kohtumiste/visiitide planeerimine/tehniline ettevalmistus	68,4	5,3	10,5	10,5	-	5,3
Avalikud suhted/meedia						
Intervjuude andmine ministri nimel	-	-	-	5,3	15,8	78,9
Koostöö ASO-ga	89,5	10,5	-	-	-	-
Pressiteadete kirjutamine/kooskõlastamine	21,1	52,6	10,5	10,5	-	5,3
Meedia monitooring	57,9	10,5	21,1	-	-	10,5
Sotsiaalmeedia kontode haldamine	42,1	-	15,8	-	-	42,1
Meediaga suhtlus	15,8	21,1	31,6	10,5	5,3	15,8
Kõnede kirjutamine	5,3	15,8	52,6	15,8	-	10,5
Arvamuslugude kirjutamine	5,3	-	15,8	47,4	10,5	21,1

	Igapäevaselt	Mõned korrad nädalas	2-3x kuus	Kord kuus	Kord aastas	Mitte kunagi
Poliitilised ülesanded						
Koalitsioonipartneritega koostöö	5,3	15,8	26,3	10,5	5,3	36,8
Läbirääkimised teiste nõunikega	10,5	31,6	31,6	5,3	10,5	10,5
Ministri esindamine nõupidamistel valitsuspartneritega	-	-	10,5	10,5	-	78,9
Suhtlus fraktsiooniga	36,8	21,1	15,8	10,5	-	15,8
Erakonnale info jagamine	26,3	15,8	36,8	-	5,3	15,8
Tegevuste kooskõlastamine erakonnaga	10,5	10,5	31,6	15,8	10,5	21,1
Ministri valijaskonna/piirkonnaga suhtlus	10,5	5,3	15,8	36,8	10,5	21,1
Päevapoliitikas nõustamine	57,9	15,8	10,5	-	-	15,8
Arupärimiste/infotundide ettevalmistus	21,1	10,5	21,1	42,1	-	5,3
Ministri nimel välisdelegatsiooni võõrustamine	-	-	-	15,8	10,5	73,7
Välised osapooled						
Huvigruppide/MTÜ-ga koostöö	21	32	21	26	-	-
Ettevõtjatega koostöö	11,0	16,0	30,0	11,0	21,0	11,0
Koostöö teiste ministeeriumite ametnikega	10,5	42,1	26,3	-	15,8	5,3