



Siseministeerium

**Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine
kohaliku omavalitsuse töösse**

PRAKTILISI NÕUANDEID

Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse
ja regionaalhalduse osakond, detsember 2004

Eessõna

Mõisted nagu kodanike kaasamine, osalemine ja partnerlus on muutunud üha enam kasutatavateks ning erinevad kodanike informeerimise, ühendustega konsulteerimise ja kohalikus elukorralduses osalemise toetamise meetodid ning võimalused on küllaltki aktiivselt võetud omaks ka Eesti kohalike omavalitsuste poolt. Samuti on kodanike ning huvigruppide kaasamine leidnud laialdast kajastamist erinevates aruteludes ja kirjutistes, eriti aga nendes, mis käsitlevad “hea valitsemise” põhimõtteid.

Kohaliku omavalitsuse jaoks on kogukonna kaasamine oluline, kuna see tagab kohalike elanike haaratusega protsesside kujundamisse parema avaliku poliitika, muudab kohaliku omavalitsuse tegevuse läbipaistvamaks ja arusaadavamaks ning suurendab seeläbi usaldust omavalitsuse vastu, mis omakorda tugevdab kohaliku tasandi demokraatiat.

Käesolevat trükist võib käsitleda järjena 2002. aastal ilmunud kogumikule “Kodanikud kui koostööpartnerid”. Kui varasem trükis pööras enam tähelepanu kaasamise teoreetilistele alustele, siis käesolev väljaanne keskendub eelkõige praktilistele nõuannetele kaasamisalaste tegevuste tulemusliku läbiviimise tagamiseks kohaliku omavalitsuse töös.

Trükise põhiosa moodustavad praktilised nõuanded kaasamisprotsesside läbiviimiseks: tähelepanu pööratakse informeerimise, konsulteerimise ning osalemise toetamise võimalustele, meetodite erinevustele ning olulisematele nüanssidele, millele kohaliku omavalitsuse kaasamisalaste tegevusi planeerides tuleks tähelepanu pöörata. Kohalike elanike kaasamise praktikast Eesti kohalikes omavalitsustes ülevaate andmiseks tutvustatakse lühidalt Siseministeeriumi poolt läbi viidud kohalikele omavalitsustele suunatud küsitluse tulemusi. Kogumiku viimases osas on toodud kaks näidet praktiliste kaasamisalaste tegevuste kohta: kogemusi jagavad Ambla vallavanem ning kodanikeühenduste poole pealt tutvustavad erinevaid läbiproovitud kohalike elanike kaasamise võimalusi Peipsi Koostöö Keskuse töötajad.

Loodetavasti leiab käesolevast nõuandekogumikust häid näiteid ja mõtteid, mille abil uusi kaasamisalaste tegevusi julgemalt plaani võtta ning juba kasutuselolevaid täiustada.

Kohalike elanike kaasamiseks julgust ja häid mõtteid soovides

Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse
ja regionaalhalduse osakond

I

INFORMEERIMINE

Miks peaksid kohalikud elanikud olema huvitatud ja informeeritud kohalikus omavalitsuses toimuvast?

Kohalikud inimesed on huvitatud ja peaksid olema informeeritud eelkõige seepärast, et kohalikus omavalitsuses toimuv on otseselt seotud nende elukorraldusega. Kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ning võimuorganite töö ning otsused mõjutavad omavalitsuse territooriumil elavate inimeste valikuid ning võimalusi. Kodanike osalemist elukorralduse kujundamisel peetakse oluliseks just seetõttu, et seeläbi on võimalik jõuda parimate lahendusteni, kasutada kõige otstarbekamalt olemasolevaid ressursse ning muuta omavalitsuses toimuv „ühiseks asjaks“. Selleks, et erinevad huvigrupid saaksid arvamust avaldada ning nende mõtetega saaks omavalitsus otsuste tegemisel arvestada, on vaja, et elanikud oleksid teadlikud. Kui elanikud pole arutluse alla tulevate teemadega kursis, võib edasiviiwa dialoogi asemel tekkida omavalitsusstruktuuride ning kohalike elanike gruppide vahel vaid nõrgalt seostatav mõttevahetus.

Informatsiooni edastamine on omavalitsuse jaoks kaasamise olulisemaks aluseks, nagu informatsiooni olemasolu on elanike osalemise eeltingimuseks.

Teatud tasemini on elanike informeerimine nõutud erinevate seadustega.

Avaliku teabe seaduse alusel on kohalikul omavalitsusel kui teabevaldajal kohustus avalikustada küllaltki pikk loetelu (kokku 32 nimetust) tema ülesannetega seotud olemasolevast teabest. Seadus ütleb ka, et loetletud teave tuleb avalikustada **veebilehel**.

Lisaks on nimetatud seadusega reguleeritud teabenõudele vastamise kohustus, mida tuleb teha viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

Märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seadus kohustab järgmist:

- valla- või linnavalitsusel, linnaosa- või osavallavalitsusel, linna- või vallaametiasutusel tuleb anda tasuta selgitusi välja töötatud õigusaktide või nende eelnõude, asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ja asutuse pädevuse kohta;
- asutuse juht korraldab isikute vastuvõtmise selleks pädeva ametniku või töötaja poolt või võtab isikud ise vastu ette nähtud ja avalikult teatavaks tehtud vastuvõtuajal. Asutuses tuleb vastuvõtuaeg ette näha igal kuul vähemalt kolme tunni ulatuses;
- märgukirjadele või selgitustaotlustele vastatakse viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erielse vajaduse korral võib tähtaega pikendada kuni kahe kuuni, kuid siis teavitatakse isikut tähtaja pikendamisest ning pikendamise põhjustest.

Välja saab tuua 3 olulisemat informatsiooni liiki, mida kohalikud elanikud vajavad:

1) operatiivne informatsioon – teave, mis on seotud kohalike elanike jaoks oluliste omavalitsuse igapäevaste tegevuste, toimingute ja korraldustega. Näiteks: vastuvõtuajad ja kontaktandmed, informatsioon toimuvatest üritustest, konkursid ja pakkumised, tähtajad, transpordigraafikud, töökorralduse alused, informatsioon avalike teenuste kohta, jms;

2) selgitav ja põhjendav informatsioon – erinevate seisukohtade ja valikute kirjeldamine ning tehtud otsuste tausta selgitamine, ka arutelud erinevatel valdkondlikel teemadel. Oluline on pöörata tähelepanu asjaolule, et edastatav informatsioon ei jääks ühepoolseks kajastades ja ülistades populistlikult vaid kindla kohaliku grupi vaateid ning tegevust. Parima tulemuseni jõuab, kui selgitada ning põhjendada võimalikult erapooletult;

3) informatsioon, mis kirjeldab kohaliku omavalitsuse toimimist, et elanikud mõistaksid paremini kohaliku omavalitsuse olemust ning erinevate institutsioonide rolle töökorralduses. Eelkõige on see vajalik, et hoida ära arusaamatusi kohustuste täitmise osas. Erinevate rollide ning tegevuste mõistmiseks aitavad elanikke ülevaated valitsuse ja volikogu ning nende erinevate komisjonide tööst. Kohaliku elaniku jaoks on oluline ka informatsioon selle kohta, milliste murede ning mõtetega millise ametniku või esindaja poole pöörduda.

Kuivõrd teatakse kohalike elanike seas, et volikogude istungid on avalikud ning päevakord ning arutluse alla tulevad dokumendid kõigile kättesaadavad?

Kuigi volikogu liikmetele on mõnusam ja mugavam kui töösse ei sekkuta, võib erinevate huvigruppide kujunenud arvamuse ärakuulamine ja volikoguni toomine pigem otsustusprotsessi lihtsamaks ja tulemuslikumaks muuta. Seepärast on põhjendatud ka kohalike elanike julgustamine neid huvitavate teemade käsitlemise/otsustamise kuulamiseks, aruteludes osalemiseks, omapoolsete arvamuste ja ettepanekute esitamiseks.

Eraldada saab passiivsed ja aktiivsed informeerimise meetodeid:

Passiivsete meetodite kasutamisel tagatakse kohalikele elanikele võimalus informatsiooni kättesaamiseks – olulisemad dokumendid on avalikud ja kättesaadavad, kohalikele elanikele on teada telefoninumbrid, millele küsimuste olemasolul helistada, jms.

Aktiivsete meetodite kasutamisel astub kohalik omavalitsus informeerimiseks ja kohalike elanike informeerituse tagamiseks ise vajalikud sammud.

Kohalikele elanikele teabe edastamiseks saab kasutada mitmeid erinevaid **informatsiooni edastamise kanaleid**. Avalikele teadetetahvlitele ning linna või vallavalitsuse ametiasutustele lisaks on hakanud kohaliku omavalitsuse töökorralduses aina enam tähtsust omandama aktiivsed informatsiooni edastamise kanalid, nagu linna- või vallalehed, Interneti võimalustest tulenevad erinevad kanalid, vajadusel võetakse informatsiooni edastamiseks kontakti olulise huvigrupiga.

Enne informeerimise kavandamist on oluline leida enda jaoks vastused järgmistele küsimustele:

1. Milline on informatsioon või sõnum, mida soovite edasi anda?
2. Kellele, millisele sihtgrupile, on informatsioon suunatud?
3. Kuidas tagada, et informatsioon sihtgrupini jõuab?
4. Millised on erinevad informeerimise võimalused? Milline kanal on konkreetse sõnumi edastamiseks sobivaim?

TEADETETAHVLIID

Vanu häid teadetetahvleid ei tasu informatsiooni edastamise kanalina arenevate uute tehnoloogiliste võimaluste taustal alahinnata. Teadetetahvleid saab paigutada kohalike omavalitsuste erinevatesse ametiasutustesse, linna- või vallakeskustesse ja mujalegi, kuhu kohalikud elanikud igapäevatoimetuste tegemiseks satuvad. Enamasti kajastatakse teadetetahvlitel informatsiooni toimuvate ürituste kohta, samuti on võimalik tuua nendel ära ka olulisem ametlikku omavalitsuse tööd puudutav informatsioon. Eesti kohalike omavalitsuste praktikas on kujunenud oluliseks paigaks, kus teavet otsitakse, ka kohalikud raamatukogud. Raamatukokku saab jätta tutvumiseks olulisemad dokumendid, mahukamad materjalid, volikogu ning linna- või vallavalitsuse protokollid ning materjalid. Kindlasti on teavitamisel oma oluline roll ka raamatukogu juhatajatel.

VALLA- JA LINNA TEABELEHED

Valla- ja linnalehed sobivad väga hästi probleemide või plaanide selgitamiseks ning lahtiharutamiseks ning juba tehtud otsuste põhjendamiseks, mis tihti suulisel teel võib osutuda keerukaks või erimeelsuste olemasolul isegi võimatuks. Samuti pakuvad kohalikud teabelehed võimalust anda operatiivselt informatsiooni omavalitsuse

ses toimuvast, anda edasi kiireloomulisemaid teadaandeid. Kolmandaks on valla- ja linnalehed väga heaks meie-tunde tugevdamise võimaluseks.

Millele tähelepanu pöörata:

- **Koostamine** – mida enam kaastöötajaid/kirjutajaid, seda põnevam lugejale. Oluline on, et kohaliku teabelehe kokkupanekul järgitaks informatsiooni tasakaalustatust – teemade kajastamisel olla võimalikult erapooletu ning vajadusel anda sõna erinevate seisukohtade esindajatele.
- **Kujundamine** – oluline on pidada silmas, et teabeleht oleks lihtsalt loetav ning kirjatükid ning põhiteemad eristatavad. Kasuks tuleb läbi lugeja silmade üle vaadata, kas kasutatud trükikirja suurus on piisav, et seda saaksid lugeda ka vanemad inimesed, kas teabelehe kujundus on atraktiivne ja tekstide pealkirjad pilku püüdvad. Sisule tõmbavad kindlasti enam tähelepanu illustreerivad fotod, mille puhul on äratundmisrõõm veelgi suurem kui neil tuttavad paigad ning inimesed;
- **Levitamine** – kuidas tagada, et trükitud eksemplarid ei jääks ametiasutusse seisma vaid jõuaksid lugejateni? Võimalik on näiteks sõlmida kokkulepe postiteenuseid pakkuva ettevõttega, et teabelehed jõuaksid kõigi omavalitsuse elanike postkastidesse. Või asutustega, kus inimesed kõige tihemini käivad (raamatukogu, omavalitsuse ametiasutus, kohalikud kauplused, teabepunktid) ja kust saab teabelehega kas kohapeal tutvuda või selle koju lugemiseks kaasa haarata. Informatsiooni levimist vaid toetab teabelehe avaldamine veebilehel.

Eesti kohalikes omavalitsustes on kasutatud ka praktikat, kus kohaliku teabelehe väljaandmine on delegeeritud kohalikule mittetulundusühendusele. Täpsemad reeglid töö korraldamiseks ning poolte kohustused ja õigused saab fikseerida konkreetses lepingus.

INTERNET JA SELLE VÕIMALUSED

Kõige olulisem informeerimise kanal, mis põhineb Interneti võimalustel on kohaliku omavalitsuse veebileht, mille olemasolu nõuab ka avaliku teabe seadus.

Veebileht

Veebilehte saab nimetada omavalitsuse visiitkaardiks. Avaliku teabe seaduses on loetletud informatsioon, mis kohaliku omavalitsuse veebilehel peab kindlasti olema kajastatud. Oluline on lehe koostamisel ja haldamisel pidada silmas ka järgnevat:

- **Millist informatsiooni kohalikud elanikud, omavalitsuse külalised, koostööpartnerid vajavad?** Tasub mõelda, et millist informatsiooni võiksid kohalikud elanikud, külalised ning koostööpartnerid koduleheküljelt otsida.
- **Kuidas ehitada üles kodulehekülje struktuur selliselt, et esmasel külastajal oleks lihtne soovitud teave leida?** Loogiline materjalide esitamise ülesehitus on eriti oluline edasiantava informatsiooni hulga suurenedes. Kui erinevaid materjale saab koduleheküljele niivõrd palju, et see hakkab konk-

reetsemate teabeosade leitavust raskendama, tasuks mõelda ka otsingusüsteemi lisamisele veebilehele.

- **Milliseid kaarte, graafikud, jms koduleheküljele lisada?** Kaardid, joonised ning graafikud muudavad esitatud informatsiooni loetavamaks ning kiiresti kinnipüütavaks. Teatud juhtudel on materjalide graafiline esitamine lugeja/vaataja jaoks märksa lihtsamalt jälgitav kui kirjeldav tekst.
- **Milliseid fotosid, sümbolid või muid illustreerivaid materjale koduleheküljele lisada?** Esitavad sümbolid, fotod, graafika ning kujundus teravikuna mõjutavad veebilehe külastaja esmamuljet ning ettekujutust sellest, mida kohalikus omavalitsuses tähtsaks peetakse. Kodulehekülje kujunduslikku poolt kavandades on oluline mõelda sõnumitele, mida erinevate märkide abil saab edasi anda.
- **Kuidas tagada, et veebilehel üleval olev informatsioon on jooksvalt uuendatav ja ka uuendatud?** Väga palju segadust ning ebameeldivusi võivad tekitada näiteks vananenud bussigraafikud, aga ka muu uuendamata informatsioon.

Tehnoloogilised võimalused informatsiooni leidmiseks, edastamiseks ja vahendamiseks arenevad pidevalt. Ka kohalike omavalitsuste töös kasutatakse lisaks veebileheküljele elanikele vajaliku informatsiooni edastamiseks **info-liste**, **e-posti aadresside** nimekirju.

INFOTUNNID

Infotunde tasub korraldada, kui soovitakse põhjendada erinevaid valikuid konkreetsetel teemadel. Nii saavad linnapea või vallavanem aga ka volikogu liikmed selgitada arutlusel olevaid päevakajalisi probleeme, põhjendada tehtud otsuseid, vastata kohalike elanike küsimustele. Infotunde korraldades on otstarbekas silmas pidada, et kohaletulnud kuulajad võivad kuulamise asemel soovida enam küsida ning kõne-all olevatel teemadel arutleda, oma ettepanekuid välja tuua jms. Selleks tuleb neile kindlasti võimalus ka tagada, kuid mõttevahetuse läbiviimine ei ole infotunni eesmärk. Seepärast on oluline kas eelnevalt või algatuseks selgitada osalejatele põhireeglid – kui palju on kõnelejatel aega selgitusteks, mitu küsimust võib esitada ja kui palju on aega küsimustele vastamiseks. Infotundide korraldamisel on oluline, et informatsioon selle toimumisest jõuaks piisavalt varakult võimalike osalejateni, kas siis vallavõi linna teabelehe, veebilehe, kuulutuste kaudu, või andes kohtumisest teada ka käsitletava teemaga seotud huvigruppide esindajatele.

KÄSIRAAMATUD, JUHENDMATERJALID

Käsiraamatud ja juhendmaterjalid on sobilikud, aga ka vajalikud erinevate protseduurireeglite kirjeldamiseks ja täpsustamiseks. Näiteks saab tuua erinevate kohalike toetuste eraldamise tingimused, taotlemisel esitatavad nõuded ning otsustusprotsessi kirjeldamise. Parimateks juhendmaterjali koostajateks on vastavate valdkondade asjatundjad, nemad oskavad ka olulisemad selgitusi vajavad küsimused ja nüansid välja tuua. Käsiraamatutes ja juhendmaterjalides on kasulik lisaks sisulisele tea-

bele tuua välja informatsioon selle kohta, kelle poole tekkinud küsimuste ning täiendavate selgitusvajaduste korral pöörduda.

HUVIGRUPPIDE TEAVITAMINE TELEFONI VÕI KIRJA/E-KIRJA TEEL

Kuigi vaid ühepoolse informeerimisena, tõstab huvigruppide teavitamine nende tegevust mõjutavatest otsustest ning valdkonnas toimuvast lisaks teadlikkusele ka usaldust. Kohaliku omavalitsuste esindajate jaoks on oluline läbi mõelda millised erinevad huvigrupid kohaliku omavalitsuse territooriumil tegutsevad ning millist informatsiooni nad oma tegevuseks vajada võivad. Täiendava informatsiooniga ei saa kohalikke organisatsioone ka üle koormata ning võimalikust edastatud informatsioonitulvast läbitöötamine ei tohiks kujuneda kohalikule ühendusele uueks aeganõudvaks kohustuseks. Olulise ebaolulisest eristamiseks on võimalik konkreetse huvigrupiga nende soovid ja vajadused üldjoontes läbi arutada ning edastatava materjali osas kokku leppida.

VÄLJASÕIDUD KÜLADESSE, OSALEMINE ÜHENDUSTE KOOSOLEKUTEL

Informeerimise planeerimisel on oluline silmas pidada, et kõik inimesed ei ole ise aktiivsed informatsiooni otsima ning erinevatel põhjustel ei pruugi avaldatud teave jõuda ka kõigini, kellele see on suunatud. Samuti ei pruugi kodaniku jaoks olla kerge tunda kogu levitatava teabe hulgast ära kõige olulisem ja teda puudutav. Nii on kohalike omavalitsuste esindajatel otstarbekas viia vajadusel informatsioon ka olulisematele sihtgruppidele nõ “koju kätte”. Maapiirkonna omavalitsustes on heaks võimaluseks korraldada kohtumisi kaugemates küldes või teavitada külade esindajaid sellisest võimalustest. Samal moel saab osaleda valdkondlike kodanikeühenduste või mitteformaalsete huvigruppide koosolekutel. Omavalitsuse esindajana ei tohiks jääda ootama, et vajadusel teda kui asjatundjat esinema kutsutakse. Initsiatiivi võtmist huvigruppide teavitamisel on eriti oluline kaaluda juhtudel, kus kohalik võim on planeerimas või juba läbi viinud suuremaid muudatusi, mis mõjutavad kohalike elanike harjumuspäraseid toiminguid, teatud reegleid ning avalike teenuste osutamist.

KÕNEISIKUD

Informatsiooni edastamise kanaleid käsitledes ei saa unustada inimeselt-inimesele edasi antavat informatsiooni osatähtsust. Esiteks on oluline pidada silmas sellega kaasnevaid ohte: ebatäpne, liialt keeruline ning mitte kõige arusaadavam väljendusviis võivad viia informatsiooni väärti tõlgendamiseni, mis omakorda inimeselt-inimesele levides võib tuua kaasa palju segadust ning mitmeti mõistmist. Seepärast on oluline kasutada ka mitmeid informeerimise viise ning võimalusi paralleelselt, et võimalikult suur osa elanikest saaks informatsiooni originaalallikast.

Teiseks on oluline tunda ära võimalikud kõneisikud, kes saaksid informatsiooni levitamisele kaasa aidata. Oma osa on kindlasti linna- või vallavalitsuste, volikogude, nende komisjonide liikmetel. Ära ei saa unustada aga ka külavanemaid ning seltside ja ühenduste juhte, esindajaid kes seisavad olulisematele huvigruppidele lähemal ning oskavad vajalikku informatsiooni lihtsal ning arusaadaval kujul ka edasi anda.

II

KONSULTEERIMINE

Miks peaks pöörama tähelepanu sellele, et kohalikud elanikud saaksid rääkida ning räägiksid kaasa kohalike küsimuste üle otsustamisel?

Konsulteerimise peamiseks põhimõtteks on, et kohalikud elanikud on kohalikele võimudele ise väga vajalikuks ning oluliseks informatsiooni allikaks. Eelkõige on nad seda seepärast, et kohalikud elanikud on ise kõige teadlikumad oma vajadustest, aga ka seepärast, et kohalikel elanikel on tihti erinevate valdkondade korraldamiseks, konkreetsete probleemide lahendamiseks või leevendamiseks ideid ning ettepanekuid. Kõik väljakäidud mõtetest ei pruugi tunduda esialgu kasutatavad, kuid ühiste arutelude käigus, milles tuuakse välja erinevad asjaolud, vajadused ja võimalused, saab kõiki ideid edasi arendada. Teiseks on konsulteerimine mõttevahetusena oluliseks teadlikkuse tõstmise seisukohast, sest läbi küsimuste ja arutelude selguvad ka teemad, mis hoolimata läbiviidud teavitustööst on jäänud kas ebaselgeks või vajaksid täpsustamist. Kui informeerimise ning informatsiooni edastamise näol on tegemist ühepoolse teavitamisega, siis konsulteerimine loob kahe-suunalise suhte.

Enne konsulteerimise kavandamist on oluline leida enda jaoks vastused järgmistele küsimustele:

1. Millised on need küsimused, mille arutamiseks oleks oluline saada kohalikel elanikel eelnevalt tagasisidet?
2. Kelle arvamust on otstarbekas vajalike küsimuste osas küsida?
3. Milliseid meetodeid kasutades on võimalik arvamused kõige paremini ja operatiivsemalt teada saada?
4. Kui palju aega, inimressurssi, oskusi, teadmisi ning vajalikke rahalisi vahendeid on vaja konsulteerimisprotsessi läbiviimiseks?

Enne konsulteerimist on nii kaasajate kui kaasatute jaoks oluline selgeks rääkida ning kokku leppida:

- **Millised on läbiviidava tegevuse eesmärgid ning oodatavad tulemused?** Kui kõik osapooled on eelnevalt teadlikud nii eesmärgist kui oodatavatest tulemustest, välistab see valede ootuste tekkimist. Samuti aitab eelnev täpsustamine vältida protsessis valede otsuste tegemist.

- **Milline on konsulteerimise ajakava?** Silmas tuleb pidada, et erinevate väljatoodud mõtete ning seisukohtadega arvestamine, läbirääkimine ning kompromisside leidmine nõuab oma aja. Oluline on, et kõik osapooled oskaksid konsulteerimisprotsessis osalemiseks enda aega arvestada.
- **Milline on vastutuse- ja ülesannetejaotus?** Otstarbekas on see kokku leppida läbiviijate seas ning selgitada osalejatele kes on mille eest vastutav.

Oluline on, et kõigi osalejate kasutuses oleks informatsioon kogu protsessi kohta, alates taustmaterjalidest, läbiviidava ürituse ülesehitusest ning tegevustest, järgnevatest sammudest.

Nagu informeerimisel, nii saab ka konsulteerimisel kasutada erinevaid meetodeid. Nii formaalsemad meetodid nagu uuringute läbiviimine ning küsitluste korraldamine, aga ka loovamalt kujundatavad võimalused nagu avalike arutelude ja ümarlaudade korraldamine ning kohalike elanike või kodanikeühenduste esindajate kaasamine erinevate töögruppide ja komisjonide töösse, nõuavad tulemuslikkuse tagamiseks küllaltki palju eelnevat läbimõtlemist ning planeerimist.

KÜSITLUSED

Küsitlusi saab läbi viia nii ühe konkreetse küsimuse osas kui ka laiemate seisukohade ja hoiakute väljaselgitamiseks ning kirjeldamiseks. Erinevatest võimalustest saab nimetada telefoniküsitlusi, ankeetküsitlusi, tänavaküsitlusi, internetiküsitlusi jms. Küsitluse planeerimisel ning meetodi valimisel on soovituslik arvestada eelkõige sellega kui suurt arvamuste hulka ning kui detailselt soovitakse teada saada ning kaaluda, kas see on erinevatel viisidel võimalik. Mahukamate küsitluste läbiviimiseks on otstarbekas kasutada spetsialisti abi: kas on see siis mõni uurimusettevõtte või ülikool, varasema vastava kogemusega inimene, kes aitaks küsitluse läbiviimist planeerida, koostada küsitluslehte, abistada ka läbiviimisel ning hiljem tulemusi koondada. Kuigi võib tunduda passiivse kaasamise meetodina, on küsitluse läbiviimine küllaltki ressursinõudev – kui küsitlust viivad läbi ka omavalitsuse töötajad, võtavad nii kavandamine, läbiviimine kui tulemuste koondamine küllaltki palju aega.

Kui siiski otsustada küsitlus ise läbi viia, on täpsema plaani seadmiseks oluline leida vastused järgmistele küsimustele:

- kui suurt valimit (inimeste hulk, keda küsitletakse) oleks vaja kaasata, et vastuste koondamisest tulemust saada: näiteks kas proovida koondada kogu omavalitsuse elanike arvamus, keskenduda kindlale sihtgrupile või kasutada elanikkonna läbilõikelist valimit?
- kuidas küsimustega kõigi küsitlavani jõuavad ning kuidas nende vastused hiljem ka tagasi saada?

Küsitluse tulemustest moodustub uus informatsioon, mida on oluline omavalitsuse elanikele ka tutvustada. Samuti on koondtulemused olulised ka kõigile küsitluses osalenutele.

ÕIGUSAKTIDE EELNÕUDE EDASTAMINE KOMMENTEERIMISEKS

Kohalike õigusaktide eelnõude kommenteerimiseks saatmine huvigruppidele pole Eesti kohalikes omavalitsustes veel eriti populaarne. Siiski võib selline tegevus suuremate muudatuste planeerimisel ükskõik missuguses eluvaldkonnas osutada küllaltki tulemuslikuks: esiteks võib seeläbi saada häid mõtteid valdkonna veelgi paremaks reguleerimiseks, teiseks tulevad kommenteerimisega välja eelnõu kitsaskohad ja kolmandaks aitab see hiljem elanikel muudatustega paremini kohaneda.

Olulisemad reeglid, mida õigusaktide edastamisel silmas pidada:

- 1) *eelnõule lisage seletuskiri ja muud olulised lisamaterjalid;*
- 2) *vastake kõigile saadetud ettepanekutele ning kommentaaridele. Kui neid ei saa kasutada, põhjendage miks;*
- 3) *jätke eelnõu arutamiseks ning kommentaaride ja ettepanekute koondamiseks piisavalt aega;*
- 4) *olge valmis täiendavateks selgitusteks ning põhjendusteks ning teavitage huvigruppe sellest, kes on selgitusi andev inimene ning kuidas on võimalik temaga kontakti saada.*

TÖÖGRUPID JA KOMISJONID

Huvigruppide esindajate kaasamine erinevatesse töögruppidesse ning komisjonidesse on saanud praktikas küllaltki populaarseks. Töögrupid kutsutakse üldjuhul kokku konkreetse ülesande täitmiseks (nt üleskerkinud probleemidele lahendusviiside leidmine, oluliste dokumentide väljatöötamine ja teiste ülesannete lahendamiseks, mille jaoks on primaarset tulemust saavutamiseks vajalik erinevate osapoolte teadmiste ning kogemuste esindatus). Komisjonid kutsutakse kokku üldisemate küsimuste arutamiseks. Nii saab iga kohalik omavalitsus moodustada valitsuse ja volikogu juurde lisaks kohustuslikele ka erinevate kitsamate valdkondade- ja teemakomisjone. Komisjone saab kokku kutsuda ka vaid huvigruppide esindajatest: niisuguste komisjonide eesmärk on tagada kitsamate sihtrühmade (nt pensionärid, lapsevanemad, ettevõtjate esindajad jms) arvamuste ärakuulamine enne otsustamist. Oluline on nii töögruppide kui komisjonide puhul tagada, et nende töö tulemusel oleks kindel väljund. Seepärast on otstarbekas juba eelnevalt läbi mõelda, mis on kokku kutsutava tööorgani ülesanne, milline on töö oodatav tulemus ning kuidas seda tulemust kasutatakse.

ÜMARLAUD

Ümarlaudu saab korraldada kindlate teemade arutamiseks ühekordselt või juba teatud teemadel oluliste kaasarääkijate kokkukutsumiseks ka tihedamini. Ümarlaudade puhul on tegemist eelkõige ühekordsete asjatundjaid kaasavate teemade käsitlemisega. Töövormi konkreetsusest ning eesmärgipärasusest tulenevalt on oluline pöörata tähelepanu ümarlaua ettevalmistamisele, läbiviimisele ja tulemuste vormistamisele.

Ettevalmistustegevused ümarlaur korraldamisel:

- *Põhiteemade määramine ja küsimuste püstitamine;*
- *Taustainformatsiooni kogumine – olemasolevast informatsioonist, kokkulepetest ning arvamustest ülevaate saamine, et ümarlaur läbiviimise abil liikuda järelduste ja tulemustega teemaarenduses edasi;*
- *Sihtgrupi valik – huvigruppide ja esindajate, kes võiksid/peaksid arutus osalema, määramine;*
- *Osalejate informeerimine – ümarlaur toimumisest, toimumiskohast või -ajast ning planeeritud protsessist tuleb teada anda piisavalt aegsasti. Nii saavad kutsutud oma aega vastavalt planeerida aga ennast ka ettevalmistada.*

Ümarlaurade läbiviimisel on oluline roll moderaatoril, kes juhib kogu tegevust: peab protsessi suunates silmas ümarlaur eesmärki, juhatab sisse ettekandjad, suunab küsimuste ja kommentaaridega vestluse kulgu, tagab osalejate kaasatuse kogu protsessi ning aitab kõrvaltvaatajana välja tuua nii kõlama jäänud sõnumid kui vastuolud. Ümarlauradel osalejad vajavad tagasisidet: kuidas ja millisena sõnastatakse tulemused ning kuidas tulemusi kasutatakse.

AVALIKUD ARUTELUD

Lisaks ümarlaurade korraldamisele ning komisjonide ja töögruppide kokkukutsumisele saab kohalik omavalitsus korraldada avalikke arutelusid, mille esmane eesmärk on anda kõigile soovijatele võimalus konkreetsematel teemadel kaasa rääkida. Avalike arutelude läbiviimiseks on oluline valida välja piisavalt kitsas teema, et tagada arutelu kontsentreeritus. Teema ei tohiks olla aga liialt kitsas, mille suhtes erinevaid arvamusi ja seisukohti välja tuua on raske. Üritus kulgeb paremini, kui arutus osalevad ka valdkonna asjatundjad ja/või kohaliku omavalitsuse esindajad. Nii saab anda küsimuste korral vastuseid või selgitada probleemide tausta. Nagu ümarlaur korraldamine vajab läbiviijat, nii ka avalik arutelu juhti, kes hoiab silma peal ajagraafikul, küsimustel-vastustel ning arutelu kulgemisel. Kuna avalikest aruteludest on oodatud osa võtma kõik soovijad, tuleb tagada ka võimalike huvitatute informeerimine ürituse toimumisest.

Konsulteerimisprotsessesse ei pea kohalik omavalitsus tingimata vaid omal jõul läbi viima. Võimalik on välise abi kasutamine ja teenuse sisseostmine.

III

OSALEMISE TOETAMINE

Miks peaks kohalik omavalitsus pöörama lisaks osalemiseks võimaluste loomisele tähelepanu kohalike elanike osalemise toetamisele?

Osalemine, kaasa rääkimine ning seisukohtade kujundamine võivad olla uued ja veel võõrad tegevused paljude kohalike elanike jaoks. Nii võivad osalemiseks loodud võimalused oma ülesannet ja eesmärki mitte täita. Kohalik omavalitsus saab oma elanikke julgustada kohaliku elukorralduse kujundamises kaasa lööma, tunnustada omaalgatuslikke initsiatiive, headele näidetele tuginedes kaasata uusi grupe omavalitsuse tegevustesse ning luua osalemiseks vajalikud tingimused. Mõnele ettevõtmisele saavad kohaliku omavalitsuse juhid olla algselt eestvedajad, julgustades samal ajal kedagi kohalikest huvigruppidest või kodanikest tegevusi edasi arendama.

Osalemise toetamiseks tegevuste planeerimisel on oluline läbi mõelda:

- 1. Millistes valdkondades ning milliste tegevuste osas on kohaliku initsiatiivi julgustamine või toetamine vajalik?*
- 2. Millised on erinevad võimalused osalemise toetamiseks?*
- 3. Millised on kohaliku omavalitsuse ressursid, mida saab kohalike elanike osalemise toetamiseks kasutada?*

Toetamist seostatakse enamjaolt rahalise toetamisega. Siiski on mitmeid teisi võimalusi, kuidas kohalik omavalitsus saab omalt poolt soodustada kodanike aktiivsemat osalemist, kodanikeühenduste moodustamist ning järjepidevat tegevust kohalike probleemide lahendamisele kaasaaitamisel.

OSALEMISE RAHALINE TOETAMINE

Osalemist saab toetada läbi kodanikeühenduste ning kohalike seltside rahastamise. Rahastamist saab korraldada mitmel erineval viisil ning järgides erinevaid põhimõtteid.

Enam kasutatavate rahastamise tüüpidena saab välja tuua:

PROJEKTITOETUSED

Idee elluviimise toetamisel põhinev rahastamine. Projektitoetuste abil rahastatakse eelkõige konkreetses valdkonnas püstitatud kitsamate eesmärkide saavutamist või valdkonnas kodanikualgatuslikku aktiivsust toetavaid ühekordseid tegevusi.

TEGEVUSTOETUSED

Organisatsiooni tegevuse jätkuvuse toetamisel põhinev rahastamine. Tegevustoetuste abil rahastatakse konkreetseid organisatsioone, mille tegutsemise stabiilsust ning järjepidevust valdkonnas peetakse oluliseks.

STARDIABI

Organisatsioonide moodustamisele ning töölekäivitamisele suunatud rahastamine. Võimalik on toetada kodanikeühenduste tegevuse alustamist ning tugevnemist näiteks registreerimise protseduurideks vajalike kulutuste katmisega. Võimalik on toetada ka tegevuse alustamiseks vajalike investeeringute tegemisel.

LEPINGULINE TÖÖDE VÕI TEENUSTE OSTMINE

Vajalike tegevuste läbiviimise rahastamine. Määratletud on konkreetsed tegevused, mis vajavad elluviimist ning täitjad (rahastatavad organisatsioonid) valitakse selle alusel, kes on suutelised vastavat teenust kõige paremini, kvaliteetsemalt, ressursisäästlikumalt osutama. Oluline on, et teenuse tellimine ei muutuks põhjenduseks teatud organisatsioonide rahastamisele.

PARTNERLUSLEPINGUD

Koostöö põhinev fikseeritud ülesannete täitmise rahastamine. Olemas on konkreetsed partnerid, kellega koostöös määratletakse vajalikud tegevused kitsama teema või valdkonna arendamiseks, fikseeritakse mõlema partneri vastutus.

Kohaliku omavalitsuse eelarvest omavalitsuse territooriumil tegutsevatele ühendustele toetuse eraldamiseks on soovitatav töötada välja spetsiaalne kord, mis paneb paika taotluste esitamise tingimused ja tähtajad, taotluste läbivaatamise ning otsustamise ja hilisema aruandluse nõuded. Nii muutub ühenduste rahastamine läbipaistvamaks ning võimalik on kontrollida rahastamise sihipärasust. Toetamise korra saab välja töötada kodanikualgatuslike ühenduste tegevuse toetamiseks tervikuna kui ka teatud valdkondades läbiiviidavate projektide toetamiseks (nt noorsootöö-, kultuuri-, hariduse-, spordi või muu valdkonna projektid).

Eelarvelised vahendid saab suunata ka otse ühenduse tegevuseks vajalike ruumide halduskulude katteks, töötaja(te) palkadeks või vajalikeks investeeringuteks.

MITTE-RAHALINE TOETAMINE

Kohalikul omavalitsusel on lisaks eelarvelistele vahenditele ka muid ressursse nagu ruumid, tehnilised vahendid, informatsiooni kättesaadavus jm, mida saab samuti kohalike elanike osalemise toetamiseks kasutada. Nii saab tühjaks jäänud omavalit-

suse ametiasutuse ruumi jätta näiteks kohalike ühenduste juhtidele, mida viimased saavad kasutada ühenduse paberi- ja asjaajamistöode tegemiseks. Huvigruppidele saab nii regulaarseteks kogunemisteks kui ühekordsete ürituste läbiviimiseks lubada kasutada kohalikule omavalitsusele kuuluvaid ruume (nt rahvamaja, koolimaja jm). Kuigi usaldus omavalitsuse töötajate ning kohaliku ühenduse esindate vahel võib olla tugev, on selguse tagamise ning arusaamatuste vältimise huvides oluline leppida kokku teatud reeglites (nt kuidas ja kelle kaudu ruumide või tehniliste vahendite kasutamiseks luba küsida, milline on kasutusaeg, millal vahendite või võtmete tagastamine, kuidas toimub ürituse läbiviimise järgne ruumide koristamine, jms).

Oluliseks ressursiks osalemise toetamisel on informatsioon (nt erinevad üritused, koolituspakkumised, projektikonkursid jms), mis jõuab tihti kohaliku omavalitsuseni, kuid ei pruugi ilma viimase abita jõuda vajalike sihtrühmadeni.

TUNNUSTAMINE

Kuigi võib tunduda vähetähtsana, omab tunnustamine osalemise toetamises ning julgustamises küllaltki olulist rolli.

- **Keda tunnustada?** Tunnustada saab tublimaid eestvedajaid, tulemuslikumaid tegutsejaid (nii isikuid kui ühendusi), suurimaid saavutusi, jms.
- **Kuidas tunnustada?** Tunnustada saab hea sõna, tänukirja või kiituskirja, preemiaga. Oluline on äramärgimisest teavitamine ka avalikkuses, nii mõjub see tunnustusena kiidetule ning julgustusena ka teistele.
- **Millal tunnustada?** Tunnustada võib igal ajal, kuid esiletõstmised on hea siduda mõne olulise tähtpäeva, sündmuse või üritusega (nt kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamise aastapäev, vabariigi aastapäev, emadepäev, õpetajapäev, jms).

NÕUSTAMINE JA KOOLITUS

Erinevatel konsulteerimiseks korraldatud üritustel osalemine ning kaasaraäkimine võivad kogemuste kogunemisel kujuneda kohalike elanike jaoks harjumuspäraseks. Märksa keerulisemaks võib osutuda aga huvigrupi tegevuse ametlik vormistamine ning hilisem töö organisatsioonis ning organisatsiooniga. Kohalikele elanikele saavad keeruliste ametlike toimingute läbiviimisel olla abiks kohaliku omavalitsuse töötajad, kelle jaoks asjaajamine ning erinevate dokumentide vormistamine on osa igapäevatööst. Nõustada ning toetada saab ühenduste esindajaid projektitaotluste koostamisel, ürituste korraldamisel ning üldistel organisatsiooni tööd puudutavatel teemadel. Abi või nõu vajava elaniku jaoks on oluline teada kelle poole ta vastava murega pöörduda võib. Võimalusest saab teavitada kohalikku elanikkonda ning ühendusi erinevate informeerimiskanalite kaudu.

Koolituste korraldamine on üks kohaliku omavalitsuse võimalustest aidata kaasa oma elanike ning kohalike ühenduste esindajate teadmiste suurenemisele. Vastavalt olemasolevatele ja võimalikele ressurssidele saab kohalik omavalitsus pakkuda koolitusi kas tasuta või soodustingimustel (kattes kulud osaliselt). Edukaks läbiviimiseks on oluline koolituse toimumisest ning osalemise tingimustest teavitamine.

OMALGATUSE JULGUSTAMINE

Kohalik omavalitsus saab olult poolt toetada erinevate osalusvormide moodustumist ning arenemist. Enimkasutatavateks osalusvormideks on näiteks partnerluskoogud, mis toovad kokku piirkonna erinevate osapoolte esindajad. Noortevolikogud kannavad nii õpetamise kui otsustusprotsessis kaasaraäkimise rolli. Kohalike algatuste ning piirkonna üldisema arengu toetamiseks on moodustatud kogukonnafonde. Nimetada saab ka koostöökogusid, kutseühendusi, jms. Kohalikul omavalitsusel on oluline roll algatuse toetaja ning julgustajana, siiski on tulemusteks ning püsima jäämiseks vajalik ka elanike või konkreetse sihtgrupi huvi olemasolu. Kui huvi on olemas, saab kohalik omavalitsus seda positiivsel moel tugevdada ning kohaliku elu paremaks muutmiseks kasutada.

AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISE DELEGEERIMINE

Võimalikult paljude avalike teenuste osutamise delegeerimine kohalikele mittetulundusühingutele ei saa olla eesmärk omaette. Kodanikualgatuslikel alustel põhineva organisatsiooni töö kannab endas aga lisaväärtusi, mis avalike teenuste kvaliteedile vaid juurde annavad. Lisaks tugevdab kodanikeühendusele teenuse osutamise delegeerimine ühenduse rolli ning nende töös osalevate elanike vastutust.

Võimalikud probleemid ning nendega toimetulek:

- Elanike passiivsus ja protestimeelne suhtumine – uute võimalustega harjumine võtab aega. Kohaneda aitavad julgustamine, kannatlik selgitamine, heade näidete ja teiste kogemuste tutvustamine, eestvedajate leidmine ning toetamine;
- Aja ja ressursside piiratus – oluline on mõelda läbi kui palju aega ja ressursse üks või teine kaasamistegevus nõuab, millised on kohaliku omavalitsuse võimalused ja võimalikud alternatiivid;
- Toimetulek lahknevate ning vastandlike huvidega – aega tuleb võtta selgitamiseks ning kannatlikuks seisukohtade põhjendamiseks ja läbiarutamiseks. Oluline on, et ka kohaliku omavalitsuse poolt antakse edasi selged ja ühtselt arusaadavad sõnumid.

**Kaasamist ei saa võtta kui kohustust,
see on eelkõige võimalus!**

IV

Kodanike kaasamine ja kodanikeühendused Eesti kohalikes omavalitsustes

Küsitlus “Kodanike kaasamine ja kodanikeühendused Eesti kohalikes omavalitsustes”, mille eesmärk oli koguda andmeid Eesti kohalike omavalitsuste poolt kasutatavate avalikkuse kaasamise ja kodanikeühenduste toetamise meetodite ning omavalitsuse ja selle elanike vahelise koostöö kogemuste kohta, viidi siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna poolt läbi 2004. aasta kevadperioodil.

Küsimustik koosnes kahest osast, millest esimene käsitles kodanike kaasamise praktikat ning teine kodanikeühenduste rolli omavalitsustes. Nimetatud valdkondade korraldusest kohalikes omavalitsustes ülevaate saamine on vajalik, et määratleda hetkeolukord ning analüüsida kasutatavaid lahendusi ja tekkinud kitsaskohti ning selle abil süstematiseeritult korraldada edasist riiklikku kogukonna kaasamise alast tööd.

Küsitluse tulemused on küllaltki esinduslikud – saadetud 241 ankeedist tagastati täidetuna 131. Küsitluse tulemused saab ülevaatlikult ja kokkuvõtlikult tuua välja järgmiselt:

Kohalikes omavalitsustes kasutatavad kaasamise meetodid

Valdav osa kasutab kohalike elanike informeerimiseks ning nendega dialoogi astumise võimaluse tagamiseks regulaarselt nõ “klassikalisi meetodeid”: ametlikud dokumendid on avalikud ning kättesaadavad, ametiasutuse poolt vastatakse kodanike poolt saadetud liht- ja e-kirjadele, mille kaudu elanikud annavad teada kohalikest probleemidest. Üle poole vastanutest tõi välja, et regulaarselt arvatakse kohalikke elanikke omavalitsuse strateegiliste dokumentide väljatöötamise töögruppidesse. Eraldi grupi moodustavad meetodid, mida kasutakse aeg-ajalt: küsitluste läbiviimine, ümarlaudade korraldamine konkreetsete valdkondade või teemade käsitlemiseks ja avalikud arutelud konkreetsete probleemide lahendamiseks võimaluste leidmiseks. Kõige vähem kasutatakse õigusaktide eelnõude kodanikele või kodanikeühendustele edastamist enne nende vastuvõtmist ning avalike infotundide korraldamist valitsuse/volikogu otsuste ja arutlusel olevate teemade kajastamiseks.

Informatsiooni edastamine kohalikele elanikele

Enamik vastanud kohalike omavalitsuste esindajatest tõi välja, et lisaks ametnike vastuvõtuaegadele ning avalikustatud telefoninumbritele, on kõige tavapärasemaks informatsiooni levimine “inimeselt-inimesele” – info liigub volikogu, valitsuse või nende komisjonide liikmete, kohalike huvigruppide esindajate kaudu. Väga suures osas Eesti kohalikes omavalitsustes teavitatakse vastavalt informatsiooni sisule asjaomaseid huvigruppe kas siis telefoni või e-kirja teel. Informatsiooni edastamise tavapärasteks kanaliteks on ka veebilehed, linna- või valla teabelehed ning teadetahtvliid. Oluline on raamatukogu roll ning aina enam on rajanud omale teed tehnoloogilistest arengutest kujunenud võimalused nagu e-posti aadressite nimekirjad, infolistid.

Huvigrupid, kellega tehakse koostööd

Erinevatest huvigruppidest tehakse kõige enam koostööd pensionäride esindajatega. Olulised koostööpartnerid on kohalikud spordiklubid, ettevõtjad ning nende ühendused, kultuuri- ja haridusseltsid, külaseltsid ning külavanemad. Veidi vähem, kuid siiski küllaltki suures osas, tehakse koostööd nooreühenduste esindajate, huviklubide ning huvialaühenduste, lastevanemate esindajate, omanike ning nende esindajate, loodus- ja keskkonnakaitseorganisatsioonide, puuetega inimeste ning nende ühendustega. Vähem kui pooled vastanutest tõid veel välja kohalikud arendusorganisatsioonid, kutsealade ja vähemusrahvuste esindajad, represseeritute ühendused ning korteriühistud. Viimati nimetatud gruppide harv nimetamine on mõistatav asjaolu tõttu, et igas väikeses omavalitsuses ei pruugi vastavaid huvigruppe või neid koondavaid organisatsioone olla moodustunud. Väga väike arv vastanutest nimetas koostööd kirikute ning kogudustega.

Hinnangud koostööle kohalike elanikega

Enamasti anti kodanike ning kodanikeühendustega tehtavale koostööle rahuldav hinnang. “Väga heana” hinnati kõige enam ühenduste poolt kohaliku elu elavdamiseks tehtud tööd, “väga halvana” kõige enam aga avalike teenuste pakkumist ühenduste poolt. Probleemidena tõid kohalike omavalitsuste esindajad sagedamini välja kohalike elanike passiivsuse, moodustunud ühenduste nõrga organisatsioonikultuuri, koostöötähte puudumise ja protestimeelsuse ning rahastamisega seotud probleemid.

Kohalikul tasandil tegutsevad kodanikeühendused

Kõige enam tegutseb Eesti kohalikes omavalitsustes kodanikeühendusi spordi valdkonnas, enamikes omavalitsustes ka kultuuri- ja meelelahutusvaldkonnas ning kohaliku arendustegevuse eesmärgil (sh külaseltsid). Ligikaudu pooltes kohalikes omavalitsuses on kodanikeühendusi noorsootöö, religiooni, hariduse ja koolituse valdkondades. Enam tõid vastanud välja veel ühendusi, mille tegevus on suunatud sotsiaalhoolekande ja tervishoiu, loodus- ja keskkonnakaitse, heategevuse ning ettevõtluse arendamise eesmärkidele. Kõige vähem ühendusi tegutseb küsitluse tulemustest järeldudes turvalisuse tagamise ja elamumajanduse (sh korteriühistud) valdkondades.

Kohalike omavalitsuste ja kodanikeühenduste koostöö

Kohalike omavalitsuste poolt nähakse koostööd kodanikeühendustega kõige enam infovahetuses, suures osas ka ühenduste esindajate kaasamises arenguplaanide ja strateegiatega koostamises. Enne otsustamist peetakse otstarbekaks valdkonnas tegutsevate ühendustega võimalike suundade osas konsulteerida ning enamike kohalike omavalitsuste poolt nimetati koostöövõimalusena ka kodanikeühenduste tegevuse toetamist omavalitsuse eelarvelistest vahenditest või ruumide ja vajalike tehniliste vahendite võimaldamise abil. Märkimisväärselt vähem nähti koostööd avalike teenuste lepingulises delegerimises.

Kodanikeühenduste tegevuse toetamine

Enamikes kohalikes omavalitsustes on kodanikeühendustel võimalik taotleda omavalitsuse eelarvest kas projektipõhist- või tegevustoetust. Siiski ei pruugi selline võimalus olla avatud kõigile kohalikele ühendustele, vaid piiritletud valdkonniti. Nii projektitoetuse kui tegevustoetusi eraldatakse kõige enam kultuuri- ja spordivaldkonnas tegutsevatele ühendustele, projektitoetusi ka külaarengule suunatud projektidele ning tegevustoetusi sotsiaalhoolekande valdkonnas tegutsevatele ühendustele. Küllaltki vähe on kohalike omavalitsuste poolt sõlmitud kodanikeühendustega halduslepinguid avalike teenuste osutamiseks, kõige enam on neid aga sotsiaalhoolekande, noorsootöö ja spordi valdkonnas.

Üle poolte vastanutest tõi välja, et kohaliku omavalitsuse poolt on töötatud välja kodanikeühenduste rahastamist reguleeriv õigusakt(id). Olulise osa toetustest moodustavad mitterahalised toetused, mille raames kompenseeritakse kohalikele ühendustele kõige enam ruumide halduskulu, vähemal määral kontoriseadmete ja -tarvete kulu ning töötajate palgakulu. Ligi kolmandik vastanutest tõi kasutatavatest toetuse tüüpidest välja ka stardiabi e. toetuse tegevuse alustamiseks.

Kogukonna kaasamine kohalikes arengukavades

Kohalikes arengukavades on koostöö kodanike ja kodanikeühendustega kajastatud enamjaolt erinevate valdkondade prioriteetides ja tegevuskavades, väiksemal osal on see arengukavas toodud eraldi valdkonnana, veel väiksemal pole arengukavas temaatika üldse kajastatud. Enamasti nähakse kodanikeühenduste kaasamist arendustegevusse ette kultuuri valdkonnas ja huvitegevuse korraldamises, spordi arendamises ning kohalikus arendustegevuses ja külaelu elavdamises. Lisaks toodi valdkondadest, mille arendamiseks kodanike ning kodanikeühenduste kaasamist oluliseks peetakse, välja ka maaelu ja põllumajandus, andmeside, avalike teenuste arendamine, religioon ja heategevus.

V

Praktilisi näiteid

Elanike kaasamine – demokraatia võti

Vello Teor
Ambla vallavanem

Taasiseseisvunud Eesti Vabariik on oma rada käinud veidi üle kümne aasta. Laulva revolutsiooni eufooria on kadunud ja asendunud halli argipäevaga. Ajalukku tundub olevat kadunud ka riigi kodanike aktiivsus ja tahtmine kaasa mõelda, kaasa rääkida selle riigi tuleviku suhtes. Ja seda nii riiklikul kui kohalikul tasandil, rääkimata meie uuest – Euroopa Liidu tasandist.

Väite tõestuseks sobib alati tuua kodanike osalemise valimistel. Mida aeg edasi, seda madalamaks muutub valimistel osalenute protsent. Eriti drastilised olid ju need näitajad viimastel – Euroopa parlamendi valimistel. Demokraatia on rahva võim, mis juhtub aga siis kui rahvast nii vähe huvitab enda võimu teostamine? Vale on vist arusaam, et ebaõnnestunud poliitikud on peletanud rahva oma võimu juurest eemale. Pigem on peamiseks probleemiks aastakümnetepikkune nõukogude periood, kus rahval tõepoolest ei olnudki õigust midagi ise otsustada.

Täna oleme olukorras kus iseotsustamise õigus rahval on olemas, kuid seda õigust kasutatakse loiult. Sisuliselt “võim vedeleb maas” ja ootab järjekordseid lenineid, castroid või “läbimurdjaid”, kes populistlike loosungite lehvides ühekordse poliitilise sabatähena areenile sähvatavad ja siis kaovad. Riik ja rahvas võivad sellest kõige vähem. Puudub stabiilsus, puudub võimalus planeerida protsesse pikemalt ette.

Mida teha, et olukorda muuta? Kogemus on näidanud, et ainuke pääsetee on riigi rahva kodanikeks kasvatamine ja seda saab teha läbi süsteemse dialoogi. Nagu riik ja rahvas nii peavad ka vallavalitsus ja vallarahvas olema pidevas dialoogis.

Kuidas seda dialoogi pidada? Tegelikus elus argidialoogi pidamine kõigi osapoolte vahel tundub võimatu. Pole ju võimalik läbi rääkida kõigiga korraga, sest rahvas on mitmepalgeline kõigi oma vajaduste, soovide ja tarvete poolest – alates imikust kuni pensionärini või töötust kuni kõrgelt haritud firmajuhini. Läbi saab rääkida aga huvigruppidega, keda esindavad mittetulunduslikud organisatsioonid, seltsingud, seltsid, sihtasutused. Nende huvigruppide moodustumist saab vallavalitsus toetada.

Oluline on leida üles “sädeinimesed”, kellel on võime koondada enda ümber teisi, kes oskavad välja selgitada nende inimeste ühishuvid ja tuua omakorda saadud tulemuse kas kohaliku otsustustasandile või vajadusel kõrgemalegi. Siit kujuneb ajapikku dialoog.

Huvigruppide toetamine tähendab alati mitte raha eraldamist vaid ka seda, et vallaametnikud kuulavad ära, vahendavad informatsiooni, mida nad omavad, viivad erinevad huvigrupid omavahel kokku, panevad tegutsema ja tunnustavad.

Loomulikult on aga vaja leida võimalusi selliste mittetulundusorganisatsioonide toetamiseks ka rahaliselt. Kuid sel on siiski teine eesmärk võrreldes eelpooltooduga. Samas peab kohaliku omavalitsuse poolt välja kujundatud rahastamissüsteem suutma juba loodud organisatsioonil püsima jääda ja areneda. Parim viis on paika panna reeglid rahalise toetuse saamiseks. Need võivad olla kas tegevustoetused või toetused ühekordsete projektide läbiviimiseks. Oluline on nõuda peale ürituse läbiviimist aruannet tegevuse ja raha kulutamise kohta.

Kohalike huvigruppide juhtideks on maal sagedasti küla- ja alevikuvanemad. Kui need inimesed on leitud, siis on oluline ka nende tegevust ja tegemisi toetada. Tähtis on määratleda nende kui külade ja alevike esindajate õigused ja kohustused suhetes kohaliku omavalitsusega ning tagada toetus ülesannete täitmisel tekkivate kulutuste katmiseks. Me nimetame seda “Küla- ja alevikuvanema statuudiks”.

Sellised ongi mõtted, mida oleme mõelnud ja teod, mida oleme teinud Ambla vallas, viimase kahe aasta jooksul. Inimesed on tõepoolest muutunud aktiivsemaks oma elu suunajaks ja väga tahaks loota, et alanud protsess on pöördumatu.

Avalikkuse kaasamine keskkonnaküsimustes – Peipsi Koostöö Keskuse näide

Margit Säre
Peipsi Koostöö Keskus
margit@ctc.ee
www.riverdialogue.org

Eestis on viimastel aastatel käsikäes demokraatia arengu ning Euroopa Liidu nõuetega suurenenud üldsuse kaasamine nii kohalike kui üleriiklike probleemide lahendusprotsessi. Keskkond puudutab otseselt kogu elanikkonda ja seetõttu on igati loomulik ja loogiline, et iga kodanik saaks kaasa rääkida valdkonna tegevuste planeerimisel.

MTÜ Peipsi Koostöö Keskus, mis asutati 1994. aastal ongi seadnud oma eesmärgiks Peipsi järve piirkonna jätkusuutliku arengu ja piiriülese koostöö toetamise kohalike huvigruppide suutlikkuse tugevdamise kaudu. Oma keskkonnahariduse- vee- kaitse-, kodanikühiskonna arengu, avalikkuse kaasamise ja muid projekte viime ellu tihedas koostöö kohalike MTÜ-de, omavalitsuste ning äriettevõtetega nii Eesti kui Vene pool Peipsi järve.

Miks peame kaasamist oluliseks?

Mitme EL vanemate liikmesriikide näited kinnitavad et avalikkuse kaasamine on küll pikaajaline ja kallis tegevus, kuid see tasub end pikemas perspektiivis igati ära. Üldsuse kaasamine eeldab inimeste informeerimist, mis omakorda tõstab teadlikkust. Inimeste kaasamine probleemide lahendamisse tõstab ka nende vastutust ning omanikutunnet otsuste ning plaanide suhtes, mis omakorda on eluliselt tähtis nende eduka rakendamise jaoks. Kohalikud elanikud, piirkonna MTÜd, kalamehed jt. omavad sageli ka hoopis paremat infot kohalike keskkonnoalude kohta (näiteks jõe reostus, röövpüük jm) ning probleemidele pakutakse sageli uuenduslikke, esmapilgul ootamatuid lahendusi.

Oleme kuulnud kohalike omavalitsuste ametnikke kurtmas, et inimesed ei ole huvitatud ja piisavalt informeeritud, et rääkida kaasa sellistes küsimustes nagu veemajandus, maakasutus, prügimajandus. jm. Teiselt poolt vaadanuna saab öelda, et kaasamiseks ei piisa passiivsest pealiskaudsest informeerimisest (Näiteks väike nupuke ajalehes “planeeringuga saab tutvuda vallamajas, kabinet nr 7”), mis ei pruugi tõsta kohalikes elanikes piisavat huvi.

Peipsi Koostöö Keskuse kogemus

Oma töö korraldamisel peame silmas, et erinevatele sihtgruppidele, nt. pensionärid, kooliõpilased, väikeettevõtjad, põllumehed, ei saa läheneda tühtmoodi. Valida saab väga erinevate kanalite vahel, olgu selleks siis küsitlused, ajurünnakud, seminarid, Internet, infolehed, vabatahtliku loodusvaatluse korraldamine jpm.

Peipsi Koostöö Keskus on näiteks veemajanduskavade planeerimisel kasutanud ka hoopis innovaatilisemaid avalikkuse kaasamise meetodeid. Näidetena võib tuua fookusgrupi ja kodanikepaneeli meetodi, mida katsetasime “*River Dialogue*” projekti raames (loe lähemalt www.riverdialogue.org).

1. praktiline näide:

Peipsi Koostöö Keskus viis 2003. aastal Emajõe piirkonnas läbi 10 fookusgruppi veemajandusega seotud probleemide selgitamiseks. Läbiviimiseks kaardistasime kõigepealt piirkonna olulisemad huvigrupid, millena sai eristada kalamehed, kohalikud omavalitsused, mittetulusühingud, põllumehed, veetranspordi arendajad. Iga huvigrupi jaoks viisime väikeses rühmas läbi diskussiooni – nn. fookusgrupi – kindlatel teemadel, et uurida erinevate huvigruppide seisukohti peamiste veemajandusega seotud probleemide osas. Tulemusena valmis raport, mis andis ülevaate veemajanduse peamistest probleemidest piirkonnas, esindades kõigi huvigruppide arvamusi. Raport saadeti omavalitsustele, keskkonnateenistustele, keskkonnaministeeriumi jm.

2. praktiline näide:

2003. aasta sügisel viisime läbi 2-päevase kodanikepaneeli “Veeliiklus Emajõel Alam-Pedja looduskaitsealal: milline oleks kompromiss keskkonnakaitsjate, ettevõtjate ja kohalike elanike huvide vahel?”. Kodanikepaneel on juhuslikult valitud kodanike kogu, mis tuleb kokku 2–3 päevaks, eesmärgiga vaagida tähelepanelikult mõnd kohalikul tasandil olulist probleemi. Kodanikepaneel toimib järgmiselt: valitud probleemi kohta esitavad oma poolt ja vastu argumendid erinevate valdkondade spetsialistid. Paneeli liikmed kuulavad ära ekspertarvamused ning esitavad oma soovitused probleemi lahendamiseks. Peipsi Koostöö Keskuse poolt korraldatud kodanikepaneelist võtsid osa 14 juhuslikult valitud Puhja ja Rannu valla elanikku. Kodanikepaneeli tulemusena valmis raport elanike soovitustega probleemi lahendamiseks.

Nii fookusgrupi ja kodanikepaneeli planeerimisel tegi Peipsi Koostöö Keskus tihedat koostööd Emajõe piirkonna omavalitsustega, kes olid väga huvitatud projekti tulemustest, et võtta arvesse kohalike elanike arvamused veemajandusalaste otsuste tegemisel. Ühele väikesele omavalitsusele võib iseseisvalt selliste meetodite ra-

kendamine olla liiga aeganõudev ja kallis ning seega võib olla üheks väljapääsuks just koostöö MTÜ-de ja uurimisautustega.

Näitena toodud meetodid on sobivad eelkõige keerulisematele probleemidele lahenduste otsimisel, nagu on ka esitatud veemajanduskavade planeerimise näide. Kerge- ja kiiremini lahendatavate probleemide korral saab lahenduste leidmiseks kasutada ka lihtsamaid kaasamise meetodeid. Vastukaaluks arvamusele, et kohalikud elanikud ei ole pädevad kaasa rääkima olulistel keskkonnateemadel, on Peipsi Koostöö Keskusel väga positiivne kogemus selles osas, et ka ilma erihariduseta kohalikud inimesed on vägagi teadlikud ja huvitatud oma kodukoha keskkonnaseisundist ning valmis oma arvamusi ja teadmisi jagama, kui neilt õigel viisil küsida.

Kogukonnafond – üks võimalus kohalike elanike kaasamiseks

Iti Aavik
Kogukonnafilantroopia projekti juht
Peipsi Koostöö Keskus
tel: + 372 7 302 302
e-post: iti.aavik@ctc.ee

Kogukonnafondi eesmärgiks on kohaliku arengu toetamine, olgu siis tegemist valla, linna, maakonna või ka administratiivpiiridest erineva territooriumiga, millel elavad inimesed tajuvad end ühtse kogukonnana, jagavad sarnaseid eesmäärke ja huvisid.

Kogukonnafond on mittetulunduslik valitsusväline organisatsioon, mis töötab vabatahtlike abi kasutades ning mille tegevus on heategevuslik. Kogukonnafond kogub ja jagab kohaliku arendustegevuse toetamiseks heategevuslikke vahendeid, kaasates selleks ettevõtjaid, mittetulundusühinguid, kohalikke omavalitsusi ning aktiivseid kodanikke.

Fondi põhikapitali kasvatamiseks on oluline teha koostööd nii üksikisikute kui ettevõtetega olenemata nende suuruselt või tegevusvaldkonnast: annetajateks võivad olla nii suured kompaniid, pangad kui ka väiksemad firmad ja eraisikud. Otsused toetuse jagamise kohta langetatakse fondi vabatahtlikul alusel töötava nõukogu poolt, mis kutsutakse kokku võimalikult erinevate eluvaldkondade esindajatest.

Koostöö kohaliku omavalitsusega

Kohaliku omavalitsuse jaoks on kogukonnafond heaks koostööpartneriks. Eesti senise kogemuse põhjal saab öelda, et kohalikud omavalitsused on panustanud fondi põhikapitali eelkõige seetõttu, et nad on olnud selle toimimisest ja tulemuslikkusest teadlikud: fondi algkapitalina paigutatud raha jõuab hiljem ringiga omavalitsuse piirkonda tagasi.

Miks just kogukonnafond?

Lisaks sellele, et kogukonnafond on efektiivne ja läbiproovitud meetod kohaliku elu arendamiseks, on see ka võimaluseks toetada just väiksemate piirkondlike ühenduste tegevust, kelle jaoks tegevuse läbiviimiseks toetuse taotlemine riiklikest ja ELi fondidest ei pruugi jõukohane olla. Kogukonnafondi taotlusvormid saavad olla või-

malikult lihtsad, nii nagu ka muud tingimused taotlejale, ning fondi tööd on võimalik korraldada läbipaistvalt ning usaldusväärselt.

Kogukonnafondi töötajad, vabatahtlikud ning nõukogu liikmed on pärit kogukonnafondi tegutsemispiirkonnast, mistõttu on nad kohalike probleemidega ning taotlejatega hästi kursis. Ka kogukonnafondi ressursid on piiratud ning kui tuleb teha valik toetuse saajate vahel, siis jõuab toetus tõeliste abivajajateni. Väikses kogukonnas on üsna lihtne eristada häid ning asjalikke tegijaid. Selline personaalsus ei ole võimalik suurte üle riigiliste ja ELi fondide puhul, kus otsustajad asuvad Tallinnas või hoopiski väljaspool Eestit ning kogu info taotlejate kohta peegeldub ainult taotlusvormis.

Kogukonnafondid Eestis

Kogukonnafondide kontseptsioon pärineb USAst juba 1914. aastast ning levis sealt kiiresti Euroopasse ning üheksakümnendate alguses ka Ida – Euroopasse. Esimene Eesti kogukonnafond loodi Balti Ameerika Partnerlusprogrammi toel pilootprojektina 2002. aastal Viljandis ning 2004 aasta alguses Järvamaal.

Esimene kohalikust initsiatiivist tekkinud kogukonnafond Eestis tekkis Peipsi ääres, mis registreeris end Peipsi Kogukonnafondina 2004 aasta novembris. Huvi kohaliku arengut toetava kontseptsiooni vastu on näidanud ka teised piirkonnad sh Maardu ja Võru.

Eesti esimene kogukonnafond Viljandimaal on kahe tegutsemis-aasta jooksul jaganud toetusi mulgi keele edendamiseks, mänguväljaku ehitamiseks, andnud stipendiumi Viljandi Kultuuriakadeemia tudengile, loonud allfondi Lilli Mulgimeelne Vabakool, teinud koostööd Viljandi Pärimusmuusika Festival meeskonnaga kogudes raha folkmuusika edendamiseks, viinud läbi heategevuslikke üritusi jne.

Kuidas peaks kujunema fondi algkapital?

Algkapitali kogumise võimalusi on mitmeid. Viljandimaa Kogukonnafond kaasas fondi töösse kohalikke omavalitsusi tehes neile ettepaneku, et iga omavalitsus paneb ühe krooni elaniku pealt kogukonnafondi algkapitali. Juba esimesel Viljandimaa Kogukonna Fondi poolt korraldatud taotlusvoorul jagati toetusi nendele ühendustele, mis tegutsesid fondi algkapitali panustanud kohalike omavalitsuste piirkonnas.

Järvamaa Kogukonna Fond on kogunud 30 000 krooni algkapitali kohalike ettevõtjate abiga.

Tugiorganisatsiooni roll

Peipsi Koostöö Keskus on kogukonnafilantroopia rahvuslik tugiorganisatsioonina abiks Eestis tegutsevatele kogukonnafondidele ning aktivistidele, kellel on soovi seda initsiatiivi oma piirkonnas ellu kutsuda. Tugiorganisatsiooni ülesandeks on korraldada koolitusi kogukonnafondi töötajatele ning vabatahtlikele, anda välja kogukonnafondi tööd toetavaid trükiseid, organiseerida õppereise, tutvustada kogu-

konnafilantroopia põhimõisteid, hoida üleval aktiivset suhtlust, anda igapäevast *know-how*'d fondi töötajatele ning otsida toetusvõimalusi kogukonnafondidele üle-eestilistelt ettevõtetelt. Koheselt peaks valmima ka kogukonnafondide kodulehekülg www.cfond.org. Peipsi Koostöö Keskus kuulub ülemaailmsesse kogukonnafondide võrgustikku, mis aitab olla nähtav võimalikele toetajatele ka väljaspool Eestit.

