

TALLINNA ÜLIKOOL
Rakvere Kolledž
Sotsiaalteaduskond
Riigiteaduste osakond

Jüri Morozov

Interaktiivne kohalik omavalitsus: Kohaliku võimu ja kodanikuühiskonna
suhete mudelid

Magistritöö

Juhendaja: Georg Sootla, PhD

Rakvere 2007

Sisukokkuvõte

Riikide initsiatiiv edendada ja toetada uusi kaasamise vorme kerkis esile läinud sajandi viimasel veerandil. Koostoimet kodanike ja nende ühenduste, poliitikute jt avalike toimijate vahel hakati kutsuma interaktiivseks poliitikaks. See on ühiskonnas mõlemas suunas (nii alt üles kui ülevalt alla) toimiv suhete mudel.

Magistritöö uurib kohaliku omavalitsuse kui kohaliku võimu ja kodanikeühiskonna (kolmas sektor) omavahelisi suhteid interaktiivses toimes. Töös antakse ülevaade Lääne-Euroopa riikides toimunud protsessidest avaliku võimu ja kodanikeühiskonna suhete arengus möödunud 25 aasta jooksul. Vaatluse alla tulevad interaktiivse poliitika rakendamise seotud probleemid Taanis, Hollandis ja Inglismaal. Teiste riikide näidete varal analüüsitakse, kuidas toimub interaktiivne otsustusprotsess ja millised on selle mõjud kodanikuühiskonna arengule.

Töö teoreetilises osas tutvustatakse erinevaid suhtemudelite teooriaid ja tegureid, mis mõjutavad suhete kujunemist. Kombineerides erinevaid teoreetilisi mudeleid luuakse uurimistööks vajalik raamistik. Antakse ülevaade uurimistöö metodikast ja meetoditest.

Uurimistöö sisulises osas analüüsitakse kõigepealt uuringu üldvalimi põhjal kohalike võimude ja kodanikeühenduste suhteid erinevatest aspektidest lähtudes. Vaatluse alla tulevad analüüsi põhjal selgunud suhetemustrite kujunemise loogika, nende esinemise sagedus ja viited suundumustele. Selgitamiseks täiendava info kaasamisega seonduvaid mõjusid suhetemustrite kujunemisele ja selgitamiseks erisusi üldise valimiga viiakse läbi juhtumiuuring kahe omavalitsuse näitel. Uuringu käigus analüüsitakse kodanikeühenduste olemust, avaliku elu keskuste toimimist, kodanikeühenduste toetamise erisusi ja selle mõju suhetele ja suhteid mõjutavaid tegureid.

Uurimistöö tulemusena selgitatakse, millised suhtemudelid uurimise üldvalimis toimivad, milline on nende võimalik evolutsioon ja mustrid ning millistele tendentsidele nad viitavad. Juhtumiuuringu valdade kohta täiendava info kaasamisel teostatud analüüsi põhjal antakse hinnang suhetele ja tehakse järeldused võimalike probleemide ja arengute osas. Kokkuvõtvalt antakse üldine hinnang kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste vahelise koostoime interaktiivsusele.

Sisukord

| | |
|--|----|
| Sisukokkuvõte | 2 |
| Sisukord..... | 3 |
| Sissejuhatus. | 4 |
| 1. Interaktiivne avalik võim: kodanikuühiskonna kaasamine otsustamisse | 6 |
| 1.1. Interaktiivse poliitika esilekerkimise põhjused | 8 |
| 1.2. Aktiivne ja inklusiivne avalik võim..... | 12 |
| 1.3. Interaktiivne otsustamine..... | 13 |
| 1.4. Kodanikeühiskonna kaasamisega seotud probleemid | 16 |
| 2. Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhete uurimise metoodika ja meetodid. 19 | |
| 2.1. Uurimise metoodika | 19 |
| 2.2. Uurimismeetodid | 20 |
| 3. Avaliku sektori ja kodanikeühiskonna suhted | 22 |
| 3.1. Avaliku sektori ja kodanikeühiskonna suhtemudelite teoreetilised käsitlused | 23 |
| 3.2. Avaliku sektori ja kodanikeühiskonna suhteid mõjutavad tegurid..... | 26 |
| 3.3. Uurimistöö teoreetiline raamistik | 29 |
| 4. Uurimus: Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste vahelised suhted..... | 31 |
| 4.1. Kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhtemudelite analüüs üldvalimis..... | 31 |
| 4.2. Kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhete kvalitatiivuuring | 36 |
| 4.2.1. Kodanikeühenduste olemus..... | 37 |
| 4.2.2. Kohaliku omavalitsuse avaliku elu keskused | 43 |
| 4.2.3. Kodanikeühenduste toetamine..... | 48 |
| 4.2.4. Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste vahelisi suhteid mõjutavad tegurid..... | 51 |
| 4.2.5. Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste vaheliste suhetemudelite juhtumiuuring | 55 |
| 5. Uurimistöö tulemused | 61 |
| 5.1. Kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhtemudelid üldvalimis..... | 61 |
| 5.2. Juhtumiuuringu analüüsi tulemused | 63 |
| 6. Kokkuvõte | 67 |
| Kasutatud allikad | 68 |
| Summary..... | 73 |

Sissejuhatus.

Kodanike kaasamine poliitikasse on üks Lääne demokraatia võtmeküsimusi. Viimasel kümnendil on paljud riigid pööranud suurt tähelepanu kodanikeühiskonna osaluse suurendamisele. Osa teoreetikuid (Robert Putnam) näevad sotsiaalses kapitalis peamiselt ühesuunalist (alt-üles) suhet kodanikuühiskonna ja valitsuse vahel. Hindamaks nüüdisaja kohalike demokraatiate empiirilisi suundumusi, peame lähemalt uurima kohalike võimuorganite (volikogu ja valitsus) ja kodanikeühiskonna suhteid.

Kodanikuühiskond on osalusühiskond kaasates kõiki inimesi vastavalt nende huvile ja võimetele tulenevalt omaalgatuslikust koostöötahtest, soovist järgida oma huve, kaasa rääkida avalike asjade arutamises, osaleda otsustamises ning kaasates seda koostööd võimaldavaid ühendusi, võrgustikke ja institutsioone. Toimiv kodanikuühiskond eeldab suutlikku avalikku sektorit, tugevat erasektorit ja aktiivset kolmandat sektorit.

Kolmas sektor (käesolevas töös kodanikuühendused) on kodanikualgatuse ja vabatahtlikkuse põhimõttel kasumit mittetaotlevate ühenduste (MTÜ-d, SA-d) ja huvigruppide (seltsingud) vormis toimivad ühendused. Viimase aja arengute põhjal on see omakorda jagunenud kaheks: kohaliku omavalitsuse poolt loodud mittetulundusühendused (professionaalne mittetulundussfäär), kus inimesed palgatööd tehes tegelevad peamiselt avaliku huvi esindamisega, eestkostega, teenuste pakkumisega vm, kohalike omavalitsuste initsiatiivil loodud mittetulundusühendused (juhtorganid või liikmeskonnas on OV töötajad), mille eesmärgiks on puudvate teenuste osutamine (projektide initsieerimine ja juhtimine, kitsa valdkonna arendamine – nt noortekeskused) ning puhtalt vabatahtlik tegevus, kus teiste sektorite esindajad oma kodanikualgatust vabatahtlikkuse alusel ellu viivad. Tajudes sellist ühiskonna alakasutatud ressursi on viimastel aastatel valitsemisorganite huvi kolmanda sektori organisatsioonide arengu vastu oluliselt kasvanud.

Uurimistöö eesmärgiks on selgitada millised suhtemudelid esinevad kohaliku omavalitsuse (kohalik võim) ja kodanikeühenduste vahel, kuidas nad kujunevad, millised on suhete kujunemist mõjutavad tegurid ning millistes erinevates kombinatsioonides (mustrites) nad esinevad. Kokkuvõtvalt antakse hinnang kas kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste

vahelised suhted toimivad interaktiivselt. Kuna Eesti omavalitsuste kogemused kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhetest on kõigest 15 aasta vanused, siis kõigepealt tehakse ülevaade Euroopa riikide kogemustest uuritavas valdkonnas. Vaatluse alla tulevad interaktiivse poliitika esilekerkimise põhjused, kuidas toimivad aktiivne ja inklusiivne võim, kuidas näeb välja interaktiivne otsustusprotsess ja millised on kodanikeühiskonna kaasamisega seotud probleemid. Töö käigus tutvustatakse uurimise metoodikat ja meetodeid, analüüsitakse erinevaid suhtemudelite teoreetilisi aluseid ja kujundatakse uurimistööks teoreetiline raamistik.

Uurimustöö sisuline pool hõlmab kogutud ja töödeldud andmete analüüsimist uurimisraamistikus ja tulemuste selgitamist. Uurimine toimub kahel tasandil: üldine uuring kogu valimi piires ja juhtumiuuring kahe testvalla andmete põhjal. Uurimistöö seisukohast on oluline välja tuua erisused suhtemudelite kohta üldvalimis ja juhtumiuuringus. Täiendava informatsiooni (intervjuud, vestlused, kohalike oludega tutvumine) lisamine juhtumiuuringu suhtemudelite analüüsimisel võimaldab hinnata informatsiooni konkretiseerimise mõju suhtemudelite mustrite kujunemisel.

Uurimistöö tulemusi hinnatakse nii kvantitatiivselt (millised suhtemustrid, millise sagedusega esinevad üldvalimis ja juhtumiuuringus) kui ka kvalitatiivselt (tehakse järeldused milliseid arenguid ühed või teised suhtemustrid kirjeldavad). Uurimistöö tulemusena antakse kokkuvõtlik hinnang kohaliku omavalitsuse toimimise interaktiivsusele.

Käesoleva töö autorile on valitud teema oluline, kuna omades praktilist kogemust omavalitsuse juhtimisel ja kodanikeühenduste loomisel ning nende töös osalemisel, näeb autor vajadust praktiliste kogemuste sidumist teoreetilise raamistikuga. See aitab mõista kogukonnas toimuvate keeruliste protsesside tagamaid ja annab uusi teadmisi protsesside juhtimiseks ning suunamiseks omavalitsustes.

1. Interaktiivne avalik võim: kodanikuühiskonna kaasamine otsustamisse

Käesoleval ajal on interaktiivne poliitikategemine sattunud suure tähelepanu alla. Valitsused ja laiem avalikkus loodavad interaktiivse poliitika rakendamise tulemusena tugevdada demokraatiat ja kohanduda muutuvatele oludele ühiskonnas.

Arenenud riikides arvatakse, et olemasolevast kohalikust demokraatiast ei piisa, et on vajalik muudatusi osalusdemokraatia laiendamiseks. Põhjalikud uurimistööd selgitamaks üha suureneva lõhe tekkimist kodanike ja poliitika vahel on olnud paljude uurijate tähelepanu orbiidis. Kujundatud on mitmeid erinevaid seisukohti, siiski jõudmata valmis lahendusteni.

Interaktiivne otsustamine pole ainus valitsuste katse tugevdada kohaliku poliitika legitiimsust. Interaktiivse otsustamise eesmärgiks on tuua kodanikud ja poliitika vastastikku lähemale, mis on olnud ka kõikide eelnevate ja kindlasti ka tulevaste katsete eesmärk. Interaktiivne otsustamise eesmärgiks ei ole ainult kodanike kaasamine, vaid ka valitsuse toomine kodanikele lähemale selleks, et poliitiline protsess sobituks inimeste ja ühiskonna algatuse ja agendaga.

Üheks eesmärgiks on avada valitsus kodanike jaoks, näidata neile, et neil võib olla selles oma osa. Avatud valitsus viib kodanike soovi korral kaasamise ja osaluseni. Mõned innustunud valitsuse liikmed, poliitikud ja ametnikud, täis head tahet ja entusiasmi, püüavad sageli teha kohalikku poliitikat avatumaks. Eesmärgiks on kaasata rohkem inimesi. Kodanikeühiskonna poolt võivad mõned üksikisikud või kodanikeühendused püüda samuti lahti murda kohalikku otsustusprotsessi, selleks et kaasata valitsust nende agendasse. Küsimus on aga, et kas on võimalik korraldada sellist otsustamisprotsessi sõltumata nende isikute isiklikust initsiatiivist selliselt, et avatus ja kaasamine oleks pidev, mitte juhuslik.

Jan Willem Duyvendak ja André Krouwel väidavad oma töös (2001), et interaktiivne otsustamine on konsensusdemokraatia jätk. Nende arvates viimast interaktiivse otsustamise trendi peab võtma kui poliitilise valitsuse katset taastada kontakt ühiskonnaga. Interaktiivse poliitika uued vormid ei ole midagi rohkemat (ega midagi vähemat) kui jätk konsensusdemokraatiale teiste vahenditega.

Need autorid kirjeldavad üksikasjalikult Hollandi ja Belgia konsensusdemokraatia arengut. Interaktiivset otsustamist peaks võtma kui katset ajakohastada konsensusse kujunemise poliitilist traditsiooni, mõtestades ümber valitsuse ja tsiviilühiskonna vahelise suhte. Jätkuvus seisneb kõige tähtsamate põhimõtete säilitamises: konsulteerimine, koostöö ja lõpuks konsensus. Esmapilgul võib suurem kodanike poliitiline kaasamine ja reageerivam valitsus näida vastuolus olevana rahustava/vaigistava demokraatia traditsioonidega. Kui aga vaadata lähemalt, näeb asju erinevalt: olulised rahustava demokraatia põhimõtted on säilinud.

Poliitiline eliit ei taotle rahustavas demokraatias rahvamasside poliitilist osalemist. Nad eelistavad süsteemi stabiilsuse säilitamise eesmärgil lahendada konflikte ja pingeid väiksemas ringis. Eliidil on seega jätkuvalt ülisuur roll. Esimene laine osalusdemokraatia rakendamiseks jääb 1960-70-ndatesse aastatesse. Kodanikud, kes olid poliitiliselt teadlikumad, ei olnud rahul olemasoleva eliidi domineerimisel toimuva poliitikaga, mistõttu hakati arendama nn kahe-suunalisi suhteid. Valitsuse moderniseerumine ei too aga kaasa valitsuse tagasitõmbumist, sest nende algatuste taga seisid siiski poliitikud.

Duyvendaki ja Krouweli hinnangul on valitsuse moderniseerumise paradoks, mis annab inimestele rohkem hääli ja teeb valitsuse kohalolevaks ja nähtavamaks. Need autori tuginevad sotsiaalsete liikumiste uurimusele, mis näitab, et kõige mõjukama, so valitsuse, pooldav suhtumine on vajalik tingimus, et hoida kodanikke tegevuses ja et inimesed peavad ka nägema, et nende osalemine toob tulu. Duyvendak ja Krouwel kirjutavad, et on liiga vara öelda, kas interaktiivne otsustamine on saavutanud tõsiseltvõetava positsiooni või kas poliitikud lõplikult eelistavad osalusprotsesse. Aga kindlasti näib, et poliitilise võimu suhtumises on toimunud pöördumatu muutus. Poliitika ja ühiskonna vahel on võrdsem suhe, milles Hollandi poliitilise kultuuri põhimõtted – kantuna rahustava, konsensusse ja koostöö ideest – ei ole aga muutunud lõplikult.

Poliitikud püüavad jätkuvalt depolitiseerida sotsiaalseid probleeme läbi koostöö ja konsulteerimise. Sotsiaalsetele teemadele lähenetakse selgelt pragmaatiliselt. Erinevaid arvamusi ja huvisid ei kasutata üksteise vastu ära ja valitsus hoiab võimalikud lahendused avatuna nii kaua, kui võimalik.

Selge nihe poliitlises osalemises, mida kirjeldatakse kui valitsuse poliitikat mõjutavat käitumist, toimus sõjajärgsel perioodil. Muutusena näeme poliitiliste parteide ja traditsiooniliste sotsiaal-poliitiliste organisatsioonide nõrgenevat rolli. Osalemine leiab aset väljaspool traditsioonilisi ja formaalseid institutsioone, ilmudes vabamas, ajutisemas ja konditsionaalsemas kodanike ühendustes. Märgata oli ka poliitilise iseteadvuse ja haridustaseme kasvu. Selles valguses näivad interaktiivse poliitika protsessid olema vahendiks, et esile kutsuda osalust kõikides gruppides, ka neis, keda on raske õhutada osalema. Interaktiivse otsustamise korral on üksikisikud kaasatud otsuse tegemisse varases staadiumis ja see peaks tekitama arusaama, et teatud mõttes on see vana rahustava mudeli vorm. Teisisõnu, mitte kõik ei kiida heaks sõnu „kiitus“ ja „uuendus“, mis sageli interaktiivset otsustamist ümbritsevad. Duyvendak ja Krouwel tõdevad, et interaktiivne otsustamine ei ole revolutsiooniline läbimurre, vaid jääb selgelt rahustava demokraatia piiridesse ja on täielikult kooskõlas traditsioonilise poliitilise kultuuriga. Seega interaktiivne otsustamine ei ole midagi uut, suures osas on see olemasoleva parandus või uus aste.

1.1. Interaktiivse poliitika esilekerkimise põhjused

Interaktiivne poliitika on otseselt seotud demokraatia arenguga ühiskonnas. Ajalooliselt on riikide tekkimise protsessi käigus lõhe kodanike, valitsuse ja esilekerkinud poliitikute vahel üha suurenenud. Parteide formeerumisel ja nende tegevuse hoogustumisel muutus aga see lõhe üha suuremaks.

Jurian Edelenbosi ja René Monnikhofi arvates on interaktiivne otsustamine Hollandis trendiks olnud juba aastaid. Eriti paistab see silma kohalikul tasandil. Interaktiivse otsustamise tulek Hollandi kohalikku poliitikasse on otseselt seotud madala valimisaktiivsusega 1990. aasta kohalikel valimistel. Sellest järeldati, et kohalik valitsus oli kaotamas oma toetust ja legitiimsust ning otsustati, et midagi on vaja ette võtta.

Aga isegi mitte 1990-ndatel ei olnud interaktiivne otsustamine täielikult uus. Üldiselt võttes võib välja tuua kaks lainet, mis puudutasid kodanike suuremat kaasamist, so osalemisliikumine 1960. ja 1970-ndatel ja interaktiivne otsustamine 1990-ndatel.

Kui 1950-ndatel ja 1960-ndatel pidid nõuandvad kogud ületama lõhet valitsuse ja valitsetavate vahel, siis 1970-ndatel, kui nõuandvate kogude tulemusel domineerisid suured organisatsioonid, pöörati suuremat tähelepanu üksikisikute osalemisele. Kodanikud püüdsid teha end kuuldavaks läbi erinevate spontaansete piirkonna komiteede või mõjugruppide, kas siis kõrvuti või väljaspool traditsioonilisi organisatsioone.

1990-ndatel järgnes uus katse ja hakati otsima võimalusi kodanike ja poliitika vahelise lõhe ületamiseks. See on New Public Management idee esiletõusu periood. Sisuliselt tähendas see erasektori liinijuhtimise jäljendamist, kus olulised näitajad olid: kiire, läbipaistev, efektiivne, tarbijasõbralik, väljundile orienteeritud jne juhtimine. Ideoloogial ja ideaalidel selles kohta ei olnud. Leiti, et poliitika on äri, nagu iga teinegi, eesmärgiks on kiire ja täpne probleemide lahendamine. Huvide keskpunktiks said kodanikud kui kliendid.

Selle perioodi märksõnaks on referendumid, mis pälvisid rohkelt tähelepanu ja huvi. Need olid tähelepanuväärsed – ja toitsid ettekujutust, et kodanikel on palju rohkem öelda – ja kergem kontrollida poliitikute poolt. Need nõudsid vähem kultuurilisi muutusi ja pühendumist valitsuse poolt. Siiski sagedane rahvaarvamuse küsimine viis lõpuks tagasi endisele madalale aktiivsusele.

Interaktiivne otsustamine iseloomustab 1990-ndaid, kuid see ei ole veel täielikku läbimurret saavutanud, seda kasutatakse üksikutel juhtudel. Samas on see üsna revolutsiooniline sekkumine – selle asemel, et konsulteerida ja kaasata pärast sündmust, haaratakse kodanikud poliitikaprotsessi kohe päris alguses. Veelgi enam, valitsejad (volikogu ja eriti täitevvõim) ja ametnikud kaotavad sellises avatud protsessis kontrollimonopoli.

Taolisi fundamentaalseid muutusi kogeti ka kohalikul tasandil. Perioodi aastatel 1970 kuni 1990 iseloomustab kohaliku omavalitsuse, selle teenuste ja ametnike professionaliseerumine, seadusandluse ja vastutuse kasv. Seda perioodi iseloomustab ka erinevat liiki protseduuride rakendamine. Kohaliku täitevvõimu bürokratiseerumise tulemusel ja läbi kohaliku poliitika parteistumise sai kohalikust täitevvõimust väljapaistev jõud. Kohalikud volikogud olid vähema tähtsusega. Otsustamis- ja poliitikategemise protsessis domineeris täitevvõim.

Kohaliku elanikkonna (valijaskond), võimalus osaleda kohalikus otsustusprotsessis (osalusdemokraatia) oli selgelt piiratud. Samas loetakse kodanike osalemist demokraatia oluliseks komponendiks. Võib öelda, et demokraatia ei saa laiapõhjalises keerulises ühiskonnas eksisteerida ilma poliitilise tööjaotuseta ja esindatuseta. Kodanike võimu vähenemine toob aga kaasa ühiskonna eemaldumise demokraatlikest valitsemise põhimõtetest.

Erinevaid demokraatia vorme saab eristada sõltuvalt sellest, millist rolli kodanikud võrreldes teiste toimijatega otsustusprotsessis omavad. Interaktiivne demokraatia koos osalusdemokraatiaga asub oma positsioonilt esindus- ja otsese demokraatia vahepeal.

Oluline on, kas valitsus teeb ise otsuseid, või kaasab, konsulteerib otsuste tegemisel kodanikega või nende nõuandvate kogudega. Võimude suunamisel kujuneb kohalik demokraatia erinevates vormides, mis tavaliselt võivad esineda segunenud vormides.

Üha rohkem käsitletakse võimude ja kodanike suhete puhul interaktiivset (vastastikku mõjutatud) otsustamist. Erinevates allikates räägitakse interaktiivsest demokraatiast kui deliberatiivsest demokraatiast. Sageli pöörduakse neis väljaannetes tagasi Vana-Kreekasse deliberatiivse demokraatia esimeste vormide juurde.

Jon Elster'i väitel pole deliberatiivne demokraatia mitte midagi uut, see on justkui uuesti sündinud. Siiski ei saa deliberatiivset ja interaktiivset demokraatiat käsitleda kui ühesugust demokraatia vormi. Perspektiivis võime öelda, et demokraatlikus süsteemis ei lõpe kunagi uute ja paremate mehhanismide otsimine, et säilitada ja tugevdada kodanike osalemist.

Enim tähelepanu väärrib Taani nn. "poldrikultuuri" kogemus, mis kujutab endast aktiivsete konsultatsioonide ja kollektiivsete läbirääkimiste läbiviimist vabatahtlike ühendustega. Eraldi tuleb siinjuures märkida majandusimet, mis seisneb madalas töötuse tasemes kombineeritult suhteliselt kõrge elatustasemega 1990-datel. "Poldrikultuur" tõi kaasa ka suhteliselt nõrga opositsiooni rolli kodanikuühiskonna poolt. Enamus (75%)Taani kohalikest omavalitsustest eksperimenteeris 1990-datel interaktiivse poliitika tegemisega. Üllatuslikult ei saanud aga valitud esindustesse aktiivsed kodanikuühiskonna liidrid, vaid poliitikud ja ametnikud. Siin võib olla küsimus nende väheses kompetentsuses ja usaldatavuses. Valitsuse aktiivne roll suhete loomisel kodanikuühiskonnaga pole loomulikult mingi uus nähtus. Praktikas kasutatakse vabatahtliku tegevuse (ka poliitiliste parteide) toetamist, korporatiivset kaasamist (huvigrupid), kolmepoolseid läbirääkimisi

(tööandja, töötaja, AÜ) ja nõuande küsimist. Riigi tavalised meetmed on olnud toetamine ja tunnustamine. Interaktiivne poliitika ei tähenda ainult varem välistatud gruppide uute suhete loomist ja nende kaasamist, vaid ka kodanike aktiveerimist läbi valitud isikute või organisatsioonide poliitikas kaasärääkimiseks. Kaasamise üheks põhjuseks oli Taanis poliitilise teadlikkuse langemine ja seoses sellega kaasnenu madal valimisaktiivsus, mis sai alguse 1970. aastal kohustusliku hääletamise kaotamisega.

Interaktiivse poliitika esiletulek 1990-datel tähendas, et Taani valitsus võttis suuna aktiivse (kaasava) riigi suunas. Interaktiivne poliitika oli osaliselt inspireeritud teadlikkuse kasvust (poliitilise usalduse langusest). Tuleb välja tuua kolm asjaolu, mis toetasid Taani kohaliku poliitika teadlikkuse kasvu:

1. Madal valimisaktiivsus kohalikel valimistel. Erinevad KOV-d asusid analüüsima selgelt laienevat lõhet valijate ja poliitikute vahel.
2. Kohalikud poliitikud nägid uute kohaliku taustaga poliitiliste parteide esilekerkimist. Need parteid olid piisavalt edukad, et saada ohuks eelnevalt loodud poliitilistele parteidele.
3. Interaktiivse poliitika eksperiment sattus kokku aruteludega referendumide võimalikust kasutuselevõtust kohalikus poliitikas, mida ka 1990-datel tehti ja mis leidis avalikkuse toetuse.

Kohalikud debatid ja paljud muud interaktiivsed poliitikategemise vormid ei garanteeri otsest mõju poliitilisele otsustusprotsessile. Enamus kohalikke algatusi on suunatud panustamisele, jagades kohalikkude kogemust ja luues üldist tasakaalustatud arengut, mitte aga poliitilise võimu jagamist. Algatused, kus võim on formaalselt üle antud elanikele, on jätkuvalt erandlikud.

Võrreldes Uus-Leiboritega Inglismaal on Taani valitsus tagasihoidlikum avaliku osaluse allutamisel. Uus-Meremaal on side esindusorganitega jätkuvalt nõrk, osaliselt seetõttu, et esinduspoliitikud on leidnud, et on keeruline mängida aktiivset rolli interaktiivses poliitikas. Dryzecki argument on, et me ei peaks kurtma kaasamise puudumise üle. Peamiseks probleemiks interaktiivsel kaasamisel on see, et formaalsed vajadused ja stiimulid, mis tagavad minimaalse mõju, on jätkuvalt nõrgad.

1.2. Aktiivne ja inklusiivne avalik võim

Riigi poolt initsieeritud kodanikuühiskonna osalemise usaldamatus on laialt levinud teoreetikute seas. Tocqueville teooria järgi on kodanikuühiskond valvur keskvalitsuse potentsiaalse tširannia vastu. Tema mudel on pärit enne heoluriigi aega ja välistab võimalused, kus mittetulundussektorit riik rahaliselt toetab riiklike ülesannete täitmisel (tervishoid, sotsiaalteenused). Veel enam, bipolaarne mudel ei vaatle riiki ja kodanikuühiskonda korporatiivses struktuuris. Saksamaal, Austrias ja Hollandis oli riigi poolt võimaldatud kodanikuühiskonna organistasioonide kõrge tase. Neil on siiani eelistatud positsioon kolmepoolsetel konsultatsioonidel (läbirääkimistel).

Mõiste “inklusiivne riik” defineerimisel tuleb arvestada, et kaasamisel on kaks mõõdet.

Esiteks võib see tähendada erinevat laadi vastastikust mõju ja sellega seonduvalt sõltuvuse erinevaid astmeid. Interaktiivse poliitika puhul esinevad enamasti mõõdukamad kaasamisvormid, mis jätavad ruumi strateegiatele.

Teiseks kaasamise teine mõõde seonduv mitmesuguste rühmade esindatusega.

Kodanike osaluse tase interaktiivses poliitikas varieerub suuresti ja skeptikud väidavad, et interaktiivne poliitika suurendab lõhet väheharitud, poliitiliselt kogematu kodanike ja haritud, poliitikas vilunud rühmade vahel.

Audentse ja kallutamata kodanikuühiskonna pooladajana näeb John Dryzek aktiivses ja kaasavas riigis ohtu kodanikuühiskonna kallutamisel riigi suunas. Dryzek on mures kodanikuühiskonna audentse, kallutamata, opositsioonilise kodanikuühiskonna rolli üle riigis. Tema sõnul on demokraatia välja kasvanud vastuhakust, opositsioonilisest kodanikuühiskonnast, harva või mitte kunagi riigist endast. Dryzek ei toeta aktiivset kaasavat riiki. Tema meelest tuleb eksklusiivset riiki eelistada inklusiivsele. Kõrge sõltuvuse tasemega kaasamise vorm on näiteks tööhõive. Roheliste liikumine pole aga tavaline formaalne kaasamine interaktiivses poliitikas. Vaba ja mitteformaalne kaasamine jätab ruumi duaalsele strateegiale. Teatud juhtudel interaktiivne poliitikategemine innustab ettekavatsematult inimesi organiseeruma ja võtma asjade juhtimise oma kätte. Teiste sõnadega riigi initsiatiividest võib ettekavatsematult kerkida esile uus kodanikuühiskonna organisatsioon. Kaasamisel on kaks dimensiooni: Esimene võib viidata erinevat sorti koostometele riigiga, mis kätkeb endas erinevaid astmeid sõltuvust. Tüüpilisemad on vabad ja mitteformaalsed kaasamise vormid, millised jätavad rohkem ruumi duaalsele strateegiale.

Teine kaasamise dimensioon viitab laiade gruppide esindatusele. Dryzek selgitab, et taolise kaasamise teeb mitteusaldusväärseks riigipoolne toetamine.

1.3. Interaktiivne otsustamine

Interaktiivne otsustamine on seotud kodanike osalemisega poliitilises otsustamise protsessis ja on harva teaduslike uurimuste põhiküsimuseks. Mõiste ise viitab kahe poole rollile ja positsioonile: kodanikud ja traditsioonilised otsustamisprotsessis toimijad. Osalemist peetakse tegelikuks käitumiseks, osalemine interaktiivses otsustamises on tegelik käitumisvorm. Osalemine interaktiivses otsustamisprotsessis on poliitilise osalemise erivorm.

Rob van de Peppeli järgi erineb interaktiivne otsustamine/poliitika mitteinteraktiivsest otsustamisest vähemalt 4 aspektis:

1. Osalemine toimub poliitikaprotsessis varasemas staadiumis kui mitteinteraktiivse otsustamise puhul. Tavaliselt osaletakse protsessi viimases staadiumis, mil otsuseid pole võimalik muuta. Interaktiivses otsustamises toimub osalemine juba probleemi päevakorda võtmisel.
2. Protsessis osalejatel on rohkem mõjutusvõimalusi. Osalusvorme on erinevaid, eristatakse näiteks informeerimist, konsulteerimist, nõuandmist, koostegemist, koosotsustamist.

Informeerimise korral on agenda kokkupanija valitsus, inimeste poolt tavaliselt sisendit ei tule. Sama on ka konsulteerimise korral, kus päevakord ja poliitikaprotsess ikka veel valitsuse kontrolli all - inimesi kaasatakse aruteludesse partneritena. Debattide tulemusel saadakse küll osalejatelt sisendid poliitikaprotsessi, kuid valitsus ei ole sellega seotud. Sisendi omamine osalevate inimeste poolt on poliitikaprotsessis olulise tähendusega, mida valitsus peab arvesse võtma, kuid lõpliku otsuse korral võidakse seda sisendit kitsendada. Sellise praktika kasutamine ei ole aga vastuvõetav. Kui probleemi tõstatus ja lahendus oleksid seotud, ei saaks valitsus eirata osalejate poolt probleemidele pakutud lahendusi. Koosotsustamisel jätab valitsus otsustamise probleemiga seotud isikutele ja pärast eeltingimuste täitmise kontrollimist võtab need otsused omaks ja viib täide.

3. Multilateraalse kommunikatsiooni puhul kasutatakse erinevaid kommunikatsioonivahendeid ja -meetodeid, näiteks ümarlauakohtumised, esitlemised, töögrupid jne.

4. Osalemine interaktiivses otsustamises rajaneb osalejate võrdsusel, mis tähendab, et interaktiivses otsustamisprotsessis formaalsed positsioonid, rollid ja vastutused ei oma või omavad väga vähest tähtsust osalejate mõjuvõimu tasemele. Siin ei ole valitsuse huvi määrav.

Interaktiivse otsustamise paremaks mõistmiseks on vajalik kõrvutada erinevaid demokraatiavorme. Traditsioonilises mitteotseses demokraatias on kodanike roll kohalikul tasandil piiratud kohalikel valimistel esindajate valimisega parteide etteantud nimekirjadest. Kodanikud peavad valima poliitikud, kellelt oodatakse, et nad tegutsevad nende huvidest lähtuvalt. Valitsusele antakse mandaat ja vabadus täide viia poliitikat oma administratsiooni kaudu. Valijad võivad pöörduda ka mitmesuguste nõuandvate ühenduste poole, mis on tsiviilühiskonnas esindatud. See aanab poliitikale vajaliku legitiimsuse. Belgias ja Flandrias toimib kohalik täitevvõim võimukeskselt, olles siiski volikogu ees aruandekohustuslik. Vaatamata kohaliku elu korraldavatest õigusaktidest tulenevast positsioonist on reaalne võim siiski täitevvõimul. Sellises konsulteerivas demokraatias ei pruugi valitsused võtta valitsetavate arvamusi arvesse otsuste tegemisel. Selline inimeste kaasamine ei tähenda aga tingimata nende aktiivset kaasamist. Sisuliselt valitsused näitavad kodanikele avatust, kuulavad kodanikud ära, kuid otsustavad ise.

Interaktiivses demokraatias on valitsetavad kaasatud poliitikasse juba varasemas faasis. Veelgi enam, valitsus ja valitsetavad tegutsevad ühiselt ja võrdsetel alustel. Valitsetavate märkimisväärselt oluline roll viib suurema ühisvastutuseni. Kodanikud on kui poliitika kaastootjad. Nad on kaas-vastutavad. Valitsus on direktori rollis, ta kontrollib poliitilisi võrgustikke ja tagab interaktiivses protsessis toetuse ja tegutsemise.

Interaktiivset otsustamist ei peaks võtma üksnes kui viisi, et anda võim kodanikele tagasi, vaid samuti vahendit, et tugevdada volikogu võimu valitsuse ja ametnike suhtes. Interaktiivne otsustamine on avatud ja väljapoole vaatav demokraatia, mis laieneb inimesteni, kes ei kuulu nõuandvasse võrgustikku või ei soovi osaleda tavalistes osalusvormides. Otseses demokraatias on tegu isekorraldamisega või õigusega ise otsustada, mis vastandub informeerimisele esindusdemokraatias, konsulteerimisele

konsultatiivses demokraatias ja kaastegemisele ja kaasvastutamisele interaktiivses demokraatias. Kohalik demokraatia toimib nagu hübriid, mis on segu eri demokraatia vormidest. Viimasel paaril kümnendil on selge suund otsese demokraatia ja interaktiivse demokraatia tugevnemisele.

Uue poliitilise kultuuri (NPC) esiletõusust alates on poliitilise agenda korduv teema olnud esindusdemokraatia muutmine, moderniseerimine või täiendamine. Sotsiaalse kapitali alane kirjandus on andnud lisatõuget väidetele kodanike ja ühenduste aktiivsemast kaasamisest. Interaktiivne demokraatia sobib hästi kirjeldatud nihkega valitsuselt valitsemisele. Interaktiivne otsustamine on nn katustermin. Termin ei viita ühelegi konkreetsele osalemise vormile. Interaktiivne otsustamine võib toimuda läbi konsultatsioonigruppide, projektigruppide, töögruppide, kokkulepete jne. Teisisõnu on see suures osas hoiakute küsimus.

Mitte kõik osalemise või interaktiivsuse vormid ei oma aga sarnast mõju, ainult mõned neist on sobilikumad kaasamaks teatud kodanikke otsustamisprotsessi. Siit võivad kerkivad esile ka uued väljaarvamise mehhanismid, sest osalemisega mitte ainult ei kaasata, vaid jäetakse ka kedagi välja, seetõttu on kindlasti oluline teada, keda ja kuidas konkreetne osalemise vorm välistab.

Interaktiivses otsustusprotsessis osalejate panus interaktiivses poliitika tegemises võib hõlmata probleemi päevakorda panemist, poliitiliste prioriteetide järjestamist, poliitika tegijate informeerimist ja poliitika elluviimist. Valitsuse motiivid on siin erinevad: vältida vastuseisu, demokratiseerida otsustamist, parandada valitsuse imidžit. Kodanike poolelt: mõjutada poliitilisi otsuseid, isiklikud huvid, kodanikutunne.

Interaktiivsel otsustamisel leiame sarnasuse konsulteerimise mõjudega. Konsulteerimise mõjudena tuuakse välja nt kvaliteedi paranemine, suurem poliitiline kogemus, suurem konsensus, valitsuse imidži paranemine, suurenenud efektiivsus, suurenenud kaasatus ja legitiimsus. Üldjuhul osutuvad aga ootused sageli liiga kõrgeteks: mitte rohkem inimesi ei kaasata, efektiivsuse kasv ei ole märkimisäärne, konsulteerimine viib debattideni poliitika legitiimsusest, aga mitte ilmtingimata ei tugevda seda. Mitmed autorid toovad esile negatiivsed mõjud, nagu näiteks suurenenud debatid ja polariseerumise, poliitiliste protsesside aeglustumise, suurema arvamuste erinevuse valitsuse ja kodanike gruppide vahel, ebaratsionaalsed ja lühinägelikud otsused jne.

Rob van de Peppeli järgi võib oodatavad mõjud jagada üldiselt viide kategooriasse:

- toetus otsustele
- otsuste kvaliteet
- otsustamise kiirus
- demokraatlikult valitud esindajate positsioon
- osalejate esindatus

Otsuste kvaliteedi seisukohast on nähtav uute ideed pinnalekerkimine, välja meelitatakse varjatud teadmised ja kogemus, poliitika on paremini toetatud, teiselt poolt aga viib interaktsioon kallimate lühinägelikemate otsusteni, mis lahendavad probleemi mittetäielikult.

Rohkemate toimijate ja soovide arvesse võtmine eeldab pikemat otsustamisaega, konsensuse otsimine takerdub otsustamisprotseduuridesse ega pruugigi viia otsuseni. Oodatud vastupanu on võimalik ületada piisava konsulteerimise ja interaktsiooniga, milles nähakse investeringut kiiremasse protseduuri, ning meetmeid, mille üle on arutletud, on edaspidi kergem ellu viia, mis omakorda vähendab protsessi kulukust. Suurem kaasamine viib valitsuse ja valitsetavate vaheliste paremate suheteni, aga teiselt poolt õhnestab esindusorgani positsiooni.

Sõltuvalt demokraatia tüübist võib mõju demokraatiale olla kas positiivne või negatiivne. Kui esinduskogu võetakse koguna, kus kõigi huvitatud poolte tunnusjooned kajastuvad otsustusprotsessis osalejate tunnusjoontes, siis võib oletada, et interaktiivne otsustamine kui poliitilise osalemise vorm jääb piiratuks mitteesindatud osalevale eliidile. Lisaks on faktoreid, mis tugevdavad selektiivsust. Võimalik tee on uurida iga interaktiivset otsustamist eraldi ja põhjalikult läbi juhtumiuuringu.

1.4. Kodanikeühiskonna kaasamisega seotud probleemid

Kodanikeühiskonna kaasamine on olnud arenenud riikide valitsustele poliitikatagemises ja suhetes kolmanda sektoriga üks keerulisemaid probleeme. Demokraatlike riikide valitsused püüavad suurendada ja stimuleerida elanike osalust poliitikas, olles ise aktiivsed kodanikeühiskonna kaasajad.

Kaasamise eesmärgil hakkasid näiteks Taani kohalikud omavalitsused kasutama kohalike küsimuste ostustamisel rahvaküsitlusi. Entusiasm rahvaküsitluste korraldamiseks kahanes pärast Amsterdami ja Rotterdami ühinemisreferendumit, kus kohalike poliitikute poolt pika aja jooksul ettevalmistatud kava hääletati referendumil rahva poolt maha. Sellest tehti järeldus, et tegelikult on vajalik kodanikke kaasata otsustuseelsesesse protsessi ja mitte piirduda ainult hääletamisega. Mõisteti ka seda, et laiem avalikkuse kaasamine varasemas etapis võib suurendada valitsuse informeeritust ja legitiimsust. Poliitikat oli vaja uuendada eraldi teadlikkuse kasvust, mis oli kodanikele sisendiks. Avaliku teenistuse efektiivistumine oli oluline ka teistes valdkondades. Keskkonna,- planeeringute,- transpordisektoris varajases faasis toimunud läbirääkimised huvigruppidega aitasid oluliselt kiirendada protsesse ja vähendada bürokraatiat. Hollandis olid need protsessid varjatud ja seetõttu oli palju probleeme ja ajakulu, seda just tänu sellele, et nt keskkonnavaldkonnas võisid organisatsioonid võtta appi seaduslikke takistusi. Liikumine vähem koormavate protseduuride suunas oli peamiseks motiiviks interaktiivse riigi eksperimentide läbiviimisel.

Teadlikkuse kasvu kõrval hakati üha rohkem nägema interaktiivse poliitika tegemise juures heoluriigi probleeme. Suundudes 1990-datel sotsiaaldemokraatlike valitsuste suunas nähti konservatiivsete bürokraatlike reformide kõrval olulisena aktiivse kodaniku rolli avalikus kaasamises. Kaasamise põhilise tulemusena paraneb kodanikuühiskonna efektiivsus ja võimekus, seda just avalike teenuste delegeerimise tulemusena kolmandale -ja erasektorile, suurendades sellega ühtlasi ka sotsiaalset kapitali kohapeal.

Riigi poolt initsieeritud kodanikuühiskonna osalemise usaldamatus on laialt levinud teoreetikute seas. Tocqueville teooria järgi on kodanikuühiskond valvur keskvalitsuse potentsiaalse tšüraania vastu. Tema mudel on pärit enne heoluriigi aega ja välistab võimalused, kus mittetulundussektorit riik rahaliselt toetab riiklike ülesannete täitmisel (tervishoid, sotsiaalteenused). Veel enam bipolaarne mudel ei vaatle riiki ja kodanikuühiskonda korporatiivses struktuuris. Saksamaal, Austrias ja Hollandis oli riigi poolt võimaldatud kodanikuühiskonna organisatsioonide kõrge tase. Neil on siiani eelistatud positsioon kolmepoolsetel konsultatsioonidel (läbirääkimistel).

Inglismaal on aga kodanike soov osaleda kohalikes projektides madal. Siin ei saa rääkida kahepoolsest osalemisest kaasamisel. Kohalike omavalitsuste korralduse seadus mida esitleti kui laia kogukonna kaasamise vahendit, ei olnud võimalik rakendada. Piloatomavalitsustes soovis ainult 20% elanikest olla rohkem kaasatud. Osaluse tasemed varieerusid suuresti ka Hollandis. Peamiseks mureks oli see, et interaktiivne kaasamine

suurendab lõhet madala haridustaseme ja poliitiliselt kogenumate ning kõrge haridustaseme ja poliitiliselt kogenumate elanike vahel. Vajalikuks tuleb pidada täielikku kaasamist (mustad, noored, vabatahtlikud, võitlevad organisatsioonid jne).

Edukate inimeste ligitõmbamiseks kohalikes aruteludes kasutati meelelahutust. See kujunes üheks populaarsemaks meetodiks kodanike arvamuse selgitamisel. Arendustegevuse ja tulevikuplaanide väljaselgitamiseks korraldati meelelahutusüritusi, kus esitati ka kohaliku arengu küsimusi. Taolise kaasamise tulemused jäävad aga puudulikuks kui protsesse ei fikseerita lõplikult (tulemuste väljaselgitamine hääletuse teel). Piiratud uuringud on näidanud, et osalejate mõju lõppjärgelduste väljatoomisel on marginaalne. Nad hindavad info jagamist ja näost-näku diskussiooni, aga on skeptilised nende mõju osas valitsuse otsustele. Osalejad kahtlevad, kas nende panust võetakse tõsiselt.

2. Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhete uurimise metoodika ja meetodid

Enne uurimistöö juurde asumist on vajalik määratleda probleem, mida soovitakse uurimistöös käsitleda ja selle mõistetavalt formuleerida. Teadusfilosoofilisest seisukohast on vajalik selgitada ontoloogilised ja epistemoloogilised küsimused.

Uurimismeetodi valimisel tuleb hinnata, milline meetod/meetodid annavad kõige parema lahenduse püstitatud probleemile, millised on alternatiivsed võimalused, millega saab põhjendada konkreetset valikut ja milliseid andmeid on oluline koguda.

Uurimistöö teooriate valikult on vajalik selgitada, missugused teooriad liituvad uurimuse teemaga, milline on nende suhe uurimusega ja millised on uurimuse võtmemõisted. Lõpuks tuleb hinnata, kas uurimistöös tulevad arvesse ka hüpoteesid ja kuidas on neid võimalik püstitada.

2.1. Uurimise metoodika

Uurimistöö õnnestumise algeks on uurimuse probleemi üksikasjalik kaalumine ja selge sõnastamine. Peamiseks eesmärgiks on selgitada, millise suhtemudeli järgi toimivad vallavõimude ja kodanikeühenduste suhted (kogu valim).

Juhtumianalüüsina uuritakse, millised suhtemudelid toimivad testomavalitsustes. Kuidas lisandunud informatsioon intervjuude ja vestluste näol aitab täpsemalt selgitada suhete kujunemist ja nende mudelite mustreid. Analüüsitakse, millistele arengutele konkreetsed suhtemustrid viitavad ja milline võib olla suhtemudelite evolutsioon suhteid mõjutavate faktorite muutumisel. Juhtumianalüüs saadud materjale kõrvutatakse kogu valimi materjalidega, eesmärgiga fikseerida erisused võrreldes üldise valimiga.

Uurimistöö teoreetiliseks aluseks on võetud Gidron'i, Kramer'i, Salamon'i, Sokolowski, Anheieri ja Young'i riigi ja kodanikeühiskonna suhete mudelite teooriad. Nende kombineerimisel ja neid kohandades kohalikele oludele saadakse uurimistööks teoreetiline raamistik.

2.2. Uurimismeetodid

Uurimustööle andmete kogumine toimus kvalitatiivse ja kvantitatiivse meetodi põhjal. Andmete kogumise käigus lisaks dokumendianalüüsile ja ankeetküsitlusele viidi läbi ka intervjuud sihtrühmade esindajatega. Intervjuude käigus täiendati dokumendianalüüsil saadud informatsiooni fookusgruppide suhtumise kohta kodanikeühendustesse ja võimudesse, hangiti informatsiooni vallas toimuvatest protsessidest ning selgitati avaliku elu keskuste toimimise põhimõtteid. Kvalitatiivset uurimismeetodit kasutati andmetekogumisel veendumaks, et mõõtmiseks mõeldud asjaolud on otstarbekad uurimuse probleemide seisukohalt ja mõttekad uurijale.

Kvalitatiivne uurimus.

Kvalitatiivse uuringu lähtekohaks on tegeliku elu kirjeldamine. Kuna tegelik elu on mitmekesine, siis ei saa uurimuses tegelikkust meelevaldselt osadeks killustada. Kuna erinevad sündmused kujundavad üksteist, siis on võimalikud erisuunalised suhted. Kvalitatiivuuringus tuleb uurimisobjekti uurida võimalikult terviklikult.

Põhiline uurimismaterjal on saadud omavalitsuste dokumentide ja läbi viidud vestluste analüüsimisel. Dokumentide allikateks olid valdade interneti koduleheküljed ja valla kantseleist saadud dokumendid. Intervjuusid ja vestlusi viidi läbi valla võimude esindajate (vallavanemaga, ametnikega, volikogu esimehega või volikogu liikmega) ja kodanikuühenduste esindajatega (liidrite ja/või lihtliikmetega).

Dokumentide analüüsimisel fikseeriti järgmised andmed:

- 1.Otsustusprotsess vallavolikogus (kodanikeühendusi puudutavate otsuste sisu ja õigusaktid)
- 2.Otsustusprotsess vallavalitsuse (kodanikeühendusi puudutavate otsuste sisu ja õigusaktid)
- 3.Avalik elu ja osaluse informatsiooni alla koguti järgmised andmed:
 - 2005. ja 2006. aastal korraldatud üritused
 - kodanikuühendused ja keskused
 - tunnustamine vallas
 - kodanikeühenduste rahastamine
 - külad
 - avatus ja kommunikatsioon
- 4.Valla ruumistruktuur (avaliku elu keskuste paiknemine ja asustus)
- 5.Valla arenguprioriteedid

Vestluste käigus pöörati enam tähelepanu omavalitsuse ja kodanikeühiskonna suhetele.

Vallavanem, ametnik, volikogu esimees, volikogu liige.

Vestluse teemad:

1. Millisel positsioonil on vallavõimud kodanikuühenduste arendamisel ja toetamisel?
2. Millised on keskuste vahelised suhted – kas nad on konkureerivad või toetavad ?
3. Keskuste kujunemise ajalooline taust.
4. Millistel ajenditel loodi kohaliku omavalitsuse poolt mittetulunduslikud ühendused?
5. Valla ametnike ja töötajate osalemine kodanikeühenduste tegevuses.
6. Kodanikeühenduste toetamine

Kodanikuühenduse liidrid ja liikmed

Vestluse teemad:

1. Kodanikeühenduste suhted vallavõimudega
2. Keskuste vahelised suhted – konkureeriv või toetav
3. Kuidas kodanikuühendused loodi ja kuidas nad toimivad?
4. Liikmelisus ja elanike aktiivsus
5. Kodanikuühenduste toetamine
6. Osalemine projektides

Kvantitatiivuuring

Ankeetküsitlus vallavolikogu liikmetele, vallaametnikele, kodanikuühenduste liidritele ja kodanikuühenduste lihtliikmetele.

Ankeetküsitlus viidi läbi 56 omavalitsuses ja selles osales 707 inimest novembri- detsember 2006. aastal. Ankeedid olid koostatud eraldi kolmele sihtrühmale:

1. Vallavolikogu liikmed ja vallaametnikud
2. Kodanikuühenduste liidrid
3. Kodanikeühenduste liikmed

Ankeetküsitluse läbiviimine toimus kas iga küsitletavaga personaalselt või väikeste (kuni 5 inimest) rühmadena. Küsitluse läbiviija tutvustas kõigepealt küsitluse eesmärgi ja sisu.

Küsitluse läbiviimine toimus järgmiselt:

1. Küsitlaja luges ette küsimuse ja palus vastata (kirjalikult). Kui vastajale jäi küsimus selgusetuks, sai ta küsitlajalt vajadusel selgitusi.
2. Ankeedi I osa lõpust alates küsitlaja enam küsimusi ette ei lugenud, vaid vastas ainult ankeedi täitja küsimustele. Ankeedi täitsid vastajad iseseisvalt.

3. Avaliku sektori ja kodanikeühiskonna suhted

Kohaliku omavalitsuse ja kodanikuühiskonna areng sõltub erinevates omavalitsustes mitmetest faktoritest. Olulise tähtsusega on kogukondade identiteet ja kultuurilised väärtused (koostöö väärtustamine, haridus- ja kultuurielu tase). Võimude poolt vaadatuna võib kodanikuühiskonna organisatsioonide tekkimine olla põhjustatud või õigemini vajadus nende järele, tulenenud teatud puudujääkidest avaliku sektori poolt pakutavate teenuste mahus või kvaliteedis. Riigi poolt initsieeritud kodanikuühiskonna osalemise usaldamatus on laialt levinud teoreetikute seas. Tocqueville teooria järgi on kodanikuühiskond valvur keskvalitsuse potentsiaalse tšürrannia vastu. Tema mudel on pärit enne healuriigi aega ja välistab võimalused, kus mittetulundussektorit riik rahaliselt toetab riiklike ülesannete täitmisel (tervishoid, sotsiaalteenused). Veel enam bipolaarne mudel ei vaatle riiki ja kodanikuühiskonda korporatiivses struktuuris. Saksamaal, Austrias ja Hollandis oli riigi poolt võimaldatud kodanikuühiskonna organisatsioonide kõrge tase. Neil on siiani eelistatud positsioon kolmepoolsetel konsultatsioonidel (läbirääkimistel).

Kohalikul võimul on nõrga ettevõtluskeskkonnaga omavalitsustes keeruline leida partnereid, kes võtaksid täita avalikke ülesandeid, eeldusel, et need saaksid olemasolevate rahaliste vahendite piires optimaalselt täidetud. Madala sissetulekuga piirkondades on inimeste valmisolek vabatahtlikuks tegevuseks piiratud (samal võib olla suhteliselt suur valmidus osutada teenuseid isikult isikule). Siin peetakse silmas näiteks teenuseid, mida osutatakse vastastikku teenete vormis (lapsehoid, kasutatud riie ja laenu andmine, majapidamitöödel abistamine).

Kodanikeühiskonna poolt vaadatuna võib kolmanda sektori aktiveerumine olla seotud aga võimude ebademokraatlikust käitumisest, kus kolmas sektor aktiveerub protestiks võimude vastu. Samas võib väga tõhus ja aktiivne kolmas sektor välja areneda ka omavalitsuse sihipärase, toetava tegevuse tulemusena. Siin on eelduseks ettenägelik juhtimisstiil ja ressursside (nii rahalised kui ka inimressurss) oskuslik kasutamine. Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja nende liidrid on valmis teatud tingimustel (tunnustamine, piirkonna

areng, oma huvide realiseerimine) aktiivselt osalema kohaliku elu arendamisel ja konkreetsete teenuste osutamisel.

Teoreetilisest vaatenurgast lähtuvalt eristavad teadlased nelja riigi ja mittetulundusektori vaheliste suhete mudelit, mis on tingitud rahastamisest ja teenuste osutamisest. Young (2000, 150) leiab aga, et ükski mudel ei suuda piisavalt seletada riigi ja mittetulundussektori omavahelisi suhteid. Esineda võib erinevate mudelite hübriide, mis ei ole üksteist välistavad. Young'i käsitluses on kolm mudelit suhetes avaliku ja kolmanda sektoriga. Neid mudeleid saab teatud mõõndustega üle kanda ka kohaliku omavalitsuse ja mittetulundussektori suhete analüüsimiseks. Arvestama peab sellega, et Eestis on need suhted veel välja kujunemata ja kolmanda sektori positsioon vaadelduna kohaliku omavalitsuse tegevusruumis võib olla suunatud hoopis väljapoole asukohajärgset omavalitsust. Lisaks ühenduse sisemisele tegevuse orientatsioonile, annavad sellise võimaluse neile nii riiklikud kui ka riigivälised kolmanda sektori tegevuse finantseerimiseks suunatud toetusfondid.

Teoreetiline alus on vajalik, et selgitada, milline mudel ühes või teises uuritavas omavalitsuses toimib.

Uurimiseks vajalik empiiriline materjal on kogutud kvalitatiivuuringu (dokumendianalüüs) ja kvantitatiivanalüüsi (intervjuud) käigus.

3.1. Avaliku sektori ja kodanikeühiskonna suhtemudelite teoreetilised käsitlused

Kohaliku võimu oluliseks võimekuse näitajaks suhetes kodanikeühiskonna ühendustega on suutlikkus tulla toime kohalike ühenduste algatussuutlikkusega ja seda kasulikult rakendada, teiselt poolt aga ka kodanikeühiskonna ühenduste suutlikkust toime tulla kohaliku võimuga. Kodanikeühenduste teadlikkus ja võimalused aktiivselt kohaliku elu protsessides kaasa rääkida sõltuvad aga samas paljuski kohaliku võimu suhtumisest kodanikeühiskonda. Demokraatia vähese väljaarendatuse tõttu võib kodanikeühiskond sattuda riigivõimu poolse surve (kodanikeühenduste välistamine) alla ja seetõttu marginaliseeruda, samas võib sotsiaalmajanduslik kõrge tase ja riigi liberaalne tegutsemine (maksimaalselt väljaarenenud heaoluühiskond, isikute maksimaalne tegutsemisvabadus) tingida kodanikeühiskonna vähese aktiivsuse ja seeläbi suhete muutumise nn ühesuunaliseks.

Vaatamata sellele, et järkevad mudelid kirjeldavad riigi ja mittetulundussektori suhete mudeleid on uurimistöös võimalik mudelite teoreetilisi aluseid kasutada kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhtemudelite konstrueerimiseks.

Gidron'i, Kramer'i ja Salamon'i ja käsitlus riigi ja kolmanda sektori suhete mudelist.

Gidro jt (1992:17-20) eristavad nelja riigi ja mittetulundussektori vaheliste suhete mudelit, mille tingivad rahastamine ja teenuste osutamine.

Riigi domineerimise mudel

Selle mudeli puhul on riigil domineeriv roll nii teenuste osutamisel kui ka rahastamisel, kasutades selleks riigi eelarvet. Sellise mudeli puhul on kodanikeühiskond tegutsemiseks alamotiveeritud ja nende tegevused on seotud riigi poolt eelistatud valdkondades. Taoline mudel viitab ühesuunalistele ülevalt – alla suhetele.

Kolmanda sektori domineerimise mudel

Mudeli puhul tegeleb mittetulundussektor nii avalike teenuste (avalik hüve) osutamise kui ka rahastamisega. Taoline mudel esineb, kui ühiskonnas on palju erinevaid ideoloogilisi või etnilisi grupe.

Duaalne mudel

Duaalne mudel on vahepealne mudel, kus riik ja kolmas sektor mõlemad mängivad olulist rolli avalike teenuste (hüvede) osutamisel. Riik ja mittetulundussektor tegutsevad siin erinevates valdkondades. Sellel mudeli puhul võib mittetulundussektor osutada riigiga sarnaseid teenuseid nendele gruppidele, kelleni riik ei jõua, või osutab teenuseid, mille järele on ühiskonnas nõudlus aga riik ei saa neid osutada. Selle mudeli puhul on mittetulundussektoril lisaheaolu tagamise, täiendava abistamise roll.

Koostöömudel

Sellise mudeli puhul töötavad riik ja kolmas sektor üheskoos eesmärkide saavutamise nimel. Siin on mittetulundussektor teenuste osutaja ja riik teenuste finantseerija. Taolise mudeli puhul toimub partnerlus, kus osapoolte rollid on selgelt määratletud, toimub vastastikune suhtlemine.

Young'i käsitlus riigi ja kolmanda sektori suhete mudelist

Young (2000:150) leiab, et ükski mudel ei ole siiski piisav, seletamaks valitsuse ja kolmanda sektori suhteid. Ta leiab, et erinevad mudelid ei ole üksteist välistavad. Young'i teooriast tuleneb kolm erinevat mudelit avaliku ja kolmanda sektori suhetes.

Täiendusmudel

Täiendusmudeli puhul osutab kolmas sektor teenuseid, mis jäävad avaliku sektori poolt täitmata. Sellega täidab kolmas sektor lisaheaolu tagamise rolli. Selle mudeli puhul on avaliku sektori ja mittetulundussektori vahelised valdkonnad jagatud. Kolmas sektor tegeleb rohkem kultuuri ja sotsiaalvaldkonnaga, kus teenuse saaja eelistused võivad olla väga mitmekesised ja personaalsed. Selline mudel toimib heterogeensetes sfäärides.

Partnerlusmudel

Sellise mudeli puhul on riik ja kolmas sektor partnerid ja neil on sarnased eesmärgid ja strateegiad eesmärkide saavutamiseks (Najam 2000). Mudeli puhul annab raha teenuste osutamiseks riik ja kolmas sektor on ülesannete täitja. Kuna mittetulundussektor toimib kohalikul tasandil, siis on ta teadlik teenuse saaja vajadustest. Partnerlusmudeli puhul toimib koostöö sotsiaalteenuste sfääris, mis nõuab suurt tähelepanu ja teenuse saaja tundmist.

Vastandusmudel

Vastandusmudeli puhul toimub vastastikune mõjutamine. Mittetulundussektor püüab valitsust mõjutada, samas saab riik omakorda korrigeerida rahastamismehhanisme, muuta vajadusel seadusi nii, et see piiraks mittetulundussektori tegevust. Riik peaks lähtuma enamuse huvidest. Selle mudeli puhul tegutsevad riik ja mittetulundussektor vastandlikult ja võivad omada täiesti erinevaid eesmärke.

Salamoni, Sokolowski ja Anheier'i riigi ja kolmanda sektori suhete mudelite käsitus

Mudelid põhinevad valitsuse heaoluvaldkonna kulutuste määral ja kolmanda sektori suurusel.

Liberaalne mudel

Sellise mudeli puhul on riigi heaolukulutused väikesed ja kolmas sektor laiaulatuslik. See mudel põhineb sotsiaalsete algete teooriale, domineerib liberaalne režiim keskklassi ülemvõimu kontekstis. Mudel toimib USA-s ja Austraalias.

Sotsiaaldemokraatlik mudel

Mudel on vastandiks liberaalsele mudelile. Riik osutab ja finantseerib heaoluteenuseid ja kolmanda sektori roll teenuste osutamisel on piiratud. Mudel eksisteerib kui töölisklassil on suur poliitiline võim, olles liidus teiste sotsiaalsete klassidega. Kolmas sektor etendab sellises ühiskonnas huvide kaitsja rolli. Taoline mudel toimib Soomes ja Ungaris.

Korporatiivne mudel

Sellises mudelis funktsioneerivad kolmanda sektori organisatsioonid kui eelmodernsed mehhanismid, mis ettekavatsetult riigi poolt säilitatud, et tagada oluliste gruppide toetus, samal ajal kui heaolukaitset reformitakse. Selline mudel toimib Hollandis ja Suurbritannias.

Statisti mudel

Riik tegutseb enda või ärieliidi huvides, säilitades teatud autonoomia traditsioonilisele religioossele korrale. Selle mudeli puhul ei transformeeru riigi madalad kulutused heaolusektorile kolmanda sektori organisatsioonide massiliseks arenguks nagu liberaalses mudelis, vaid nii riik kui ka kolmas sektor jäävad tagasihoidlikuks.

3.2. Avaliku sektori ja kodanikeühiskonna suhteid mõjutavad tegurid

Kodanikeühenduste arengumõjurite kirjeldamiseks kasutatakse töös Kaljusaare (2003) poolt koostatud riigi tegevusega seonduvaid teoreetilisi materjale mida saame kohandatult kasutada kohaliku omavalitsuse tasandil. Sünteesides neid kohalikul (valla tasand) tasandil ja külakogukonna (mikrotasandil) tasandil esilekerkivate teguritega saame vajaliku lähtekoha mõistmaks uurimistöö käigus selguvast probleemistikust.

1. Kogukonna heterogeensus.

Teoreetilistest alustest lähtuvalt tingib riik oma tegevusega selle teguri. Läbi oma mõjuvõimu saab riik mõjutada ühikonna heterogeensusust, mis kokkuvõttes mõjutab kodanikeühiskonna suhteid riigiga. Uurimistöös vaadeldavate kohalike omavalitsuste etniline taust on suhteliselt homogeenne ja valda saab sisuliselt vaadelda kui ühte kogukonda. Samas on igas omavalitsuses vähemalt mitu konkureerivat kogukonda, mis toimivad keskuste põhiselt ja omavad teatud tagamaad, mille suurus oleneb keskuse potentsiaalset (avalike teenuste hulk, töökohad jne). Mikrotasandilt vaadatuna saab aga iga küla lugeda omaette kogukonnaks. Valla aktiivne külakogukondade ja mittetulundusliku tegevuse toetamine avab kolmandale sektorile uusi võimalusi. Luuakse juurde uusi organisatsioone, grupe, mille kaudu tekib sellesse tegevusruumi uusi arenguid, väärtusi ja ootusi omavalitsuse suhtes. Kogukondade heterogeensus võib uurimistöö kontekstis avalduda ka keskuste ja prifeersete külade kontekstis.

2. Sotsiaalne stabiilsus ja usaldus

Sotsiaalne stabiilsus ja usaldus on oluliseks teguriks kolmanda sektori toimimiseks. Selle teguri olemasolu mõjutab poliitilise ja vastastiku kasu ühenduste loomist ja eksisteerimist. Vallavõimud tegutsevad usalduse võitmise nimel sotsiaalse heaolu ja stabiilsuse tagamisega. Need tegevused on seotud kodanikele ja nende ühendustele sotsiaalse infratsruktuuri või vajalike teenuste arendamisega.

3. Kohaliku omavalitsuse traditsiooniline roll ja roll teenuste osutamisel

Kohalikul omavalitsusel on võime oma tegevuse kaudu olla tugevaks tsentraalseks organiks ja samas olla ka detsentraliseerija ning seetõttu andnud oma võimupositsioone väljapoole. Ühe või teise mudeli rakendamine mõjutab oluliselt kodanike ja nende ühenduste kaasamist ja vastutuse jagamist võimude ja kodanikeühiskonna vahel. Mõlemal juhul sõltub positiivste tulemuste saavutamine keskvoimu aktiivsusest ja oskustest protsesse juhtida.

4. Kodanikeühiskonna rahaline toetamine omavalitsuse poolt

Kohalik omavalitsus läbi oma eelarve saab mõjutada kolmanda sektori tegevust ja aidata kaasa riiklike, Euroopa Liidu jt välisprogrammidele juurdepääsule. Üldiselt puudub suuremal osal kodanikeühendustel võime kaasfinantseerida nende poolt algatatud projekte, mistõttu omavalitsuse toetus on projektide kaudu tegevuseks saamisel määrava tähtsusega. Oluline on ka kodanikuühiskonna tegevusega seotud püsikulude katmine või nende tegevuseks vajaliku majandusliku baasi (vajalikud ruumid, hooned, maa) eraldamine. Avaliku võimu peamiseks rolliks on siin oskusliku kodanikeühenduste toetamise ja juhtimise tulemusena saavutada nende majanduslik kompetents ja võimekus iseseisvalt toimida. Rahalise toetamise põhimõtetest sõltub otseselt kas ühendused arenevad jätkusuutlikeks või hääbuvad.

5. Kohaliku omavalitsuse suhtumine kolmandasse sektorisse

Määravaks saab, millised on üldised väärtushinnangud kohalikus omavalitsuses. Kas MTÜ-desse suhtutakse kui partneritesse, kes aitavad kohalikul omavalitsusel paremini järgida kohalike inimeste huve, või on need tülikad tegelased, kes pressivad vallast välja raha ja kasutada seda mittevajalikeks tegevusteks. Kuna iga kodanikuühendus kannab endas ka teatud poliitilist võimekust, siis on oluline kuidas valla võimud toimivad. Vallavõimude käitumine võib olla siin kaasav, välistav või neutraalne.

6. Kohaliku majanduse areng

Kohaliku majanduse arenemisel tekivad uued vajadused nii elanikel kui ka nende ühendustel. Avatud ja kaasava kohaliku omavalitsuse puhul toob majanduslikust tegevusest saadav täiendav tulu juurde uusi ideid, mida kodanikuühiskond tahab

realiseerida. Need tegevused võivad olla seotud isiklike huvidega (huviringid, korteriühistud) või ka avalike (kogukonna) huvidega (külaväljaku korrastamine) ja identiteedi kasvuga (külaviitade jt infokandjate paigaldamine, ürituste korraldamine). Majandusarengust tulenev heaolu kasv võib kogukonnas tekitada ka lõhestumist heaolu pinnal ja sellest tulenevat üksikindiviidide huvide lahknemist.

7. Koostöövõrgustik kolmanda sektoriga

Koostöövõrgustiku loomine on oluline nii vertikaalsetes suhetes (vallavõimud-kodanikuühiskond) kui ka horisontaalselt (MTÜ-MTÜ) valla siseselt ja väljaspoole. Koostöö tegemine on vajalik eelkõige tegevuste koordineerimisel. Koostöövõrgustike moodustamisel on oluline roll just kohalikul võimul, milline suudab luua teiste omavalitsustega koostöös reaalseid organisatsioone (SA, MTÜ) millest moodustunud võrgustab nii ühendusi kui ka omavalitsusi. Vajadus võrgustike järele ilmneb selgelt piiratud ressursside tingimustes (raha, inimesed), kus spetsiifilise valdkonna teenuseid ei ole võimalik (või on komplitseeritud) eraldi osutada (tööhõive, jäätmehooldus, ühistransport). Nendes valdkondades on aga kodanikualgatuse korras moodustatud ühendustel keeruline toime tulla (puudub kompetents, raha). Ressursside optimaalse kasutamise seisukohast on oluline teada ka, et kodanikuühenduste tegevus baseerub suurel määral projektipõhistel vahenditel, mistõttu on omavalitsuse tasandil (ka maakonna tasandil) vajalik teha koostööd (ühine koordineerimine) fondidele projektide esitamisel. Kuna on teada fondide rahastamisprioriteetid ja rahalised mahud, siis on võimalik asjalike kokkulepete puhul saavutada inimressursi kokkuhoidu ja realiseeritavate projektide võimalikult suur mõju.

8. Keskkonna loomine kolmanda sektori tegevuseks

Kolmanda sektori tegevuseks vajalik õiguslik ja majanduslik keskkond peab tagama nende toimimise seaduslikkuse ja majandusliku toimetuleku. Oluliseks peab siin pidama erinevaid kohalikke õigusakte, mis reguleerivad suhteid (kokkuleppeid) omavalitsuse ja kodanikuühenduste vahel. Reguleerimise alla kuuluvad esmajärjekorras kodanikeühenduste toetamisega ja teenuste delegeerimisega seotud õiguslik raamistik. Õiguslikult ei ole näiteks korrektne panna kodanikuühendusele kohustust avaliku sektori arendamiseks mõeldud tegevuste omafinantseerimiseks, samas on see paljudel juhtudel ka majanduslikult võimatu.

3.3. Uurimistöö teoreetiline raamistik

Kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhete analüüsimiseks luuakse eelnevalt vaadeldud teoreetiliste suhtemudelite sünteesist oludele kohandatud mudel.

Domineerimismudel tähendab kohaliku võimu domineerimise puhul kodanikeühiskonna tegevuse kontrollitust ja rakendatust kohaliku arengu teenistusse sellisel viisil nagu avalik võim peab asjakohaseks. Kohaliku võimu käitumine võib olla sellise mudeli puhul küll teadlikult arengute suunamisele, kuid inimpotentsiaali vähese kaasatuse ja alarakenduse korral võib tekitada see kodanikeühenduse liikmete tagasitõmbumist aktiivsest tegevusest või koguni loobumist.

Kodanikeühiskonna domineerimine tähendaks ühenduse sektorisisest tugevat kompetentsi ja ressursside olemasolu, mis eeldab tegevuse ärilist käsitlust. Siin on vajalik ka omavalitsuse tugev tolerants ja isegi toetus. See mudel võib toimida valla poolt loodud ühenduste puhul, kus on toimunud funktsiooni siire. Samas on kontroll (domineerimine) nende ühenduste tegevuse üle võimudel olemas läbi juhtorgani.

Täiendusmudel võimaldab rahumeelne kooseksisteerimine nii võimul kui kodanikeühiskonnal kindlapiirilistes valdkondades olles seetõttu kohalikule elule positiivse mõjuga. Oluline on suhete arukas (reguleerimata) korrastatus. KOV ja MTÜ-d toimivad sellise mudeli puhul kõrvuti teineteise tegevusse (tegevusvälja) sekkumata, mistõttu jääb kogukonna võimalik sünergiapotentsiaal kasutamata.

Partnerlusmudel eeldab osapoolte vahelist koostööd ja reguleeritud (formaalsed korrad ja koostöömudelid) suhteid. Annab võimaluse sünergiapotentsiaali ärakasutamiseks ja oleks kogukonna arengu mõttes optimaalne. Samas eeldab partnerlusmudel mõlema osapoole sisemist deliberatiivset suutlikkust, mistõttu kohati võib sellele üleminek eeldada täiendus- või domineerimismudeli tüüpi suhteid.

Vastandusmudel tähendab osapoolte vahelist konflikti, kus üldjuhul on vastanduvaks pooleks kodanikeühendus, kuid mitte alati. Selline mudel ei tekita sünergiat ja töötab kogukonna arengule vastu. Vastandumise puhul domineerivad kogukonnas hirmud (perifeersed alad, konkureerivad keskused), mis on seotud teatud hüvede või teenuste hulga vähenemisega ja seetõttu elukvaliteedi halvenemisega. Samas on võimalik nende hirmude suunamisel aktiivsele domineerimisele või partnerlusele saavutada kogukonna jaoks positiivseid tulemusi (külainfrastruktuuri, teenuste säilitamine, arendamine). Seega võib kohalike hirmude olemasolu viidata mitmele mudelile ning oluline on selgitada hirmude personaalse konstrueerimise mehhanisme.

Marginaalsusmudeli puhul on oluliseks kohaliku algatuse puudumine, mistõttu toimib minimanistlik lähenemine vajadustele. Siin ei ole oluliseks kogukond ja sellega seotud väärtused vaid isikukesksus. Algatuse puudumine viitab kõige minimaalsematele võimalustele sidusressursside kaasamiseks. Marginaalsusmudelile viitavate suhtumiste taga võib olla ka vähene oskus sidususressursse aktualiseerida ja sellest tulenev apaatia. Algatusvõime ja initsiatiivi leidmisel selles kogukonnas on võimalik liikuda täiendus- või partnerlusmudeli suunas.

Kuivõrd puhtaid mudeleid eksisteerib tegelikkuses niikuinii äärmiselt harva, tuleb fookusrühmaintervjuudest otsida tunnusjooni ja arutlusloogikaid, mis viitaksid selle või teise mudeli elementide esinemisele ning nende taga seisvaid tegelikkuse konstrueerimise loogikaid (st arutluskeemid on siin sageli olulisemad kui lõppväide).

4. Uurimus: Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste vahelised suhted

Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste (kodanikeühiskonna) vahelised suhted mõjutavad otseselt kohaliku elukeskonna arengut, sotsiaalset turvalisust ja inimeste aktiivsust. Käesolevas peatükis toimub uurimistöö kahel tasandil: üldises (kogu valim) valimis ja testomavalitsuste tasandil (juhtumiuuring).

4.1. Kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhtemudelite analüüs üldvalimis

Kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhete analüüsimiseks kasutatakse teoreetilises osas vaadeldud suhtemudelite sünteesist saadud käeolevaks tööks kohandatud mudeleid, mis paigutatakse risttabelisse (Tabel 4.1.1.) koos ankeetküsitluse kogu valimist võetud KOV ja MTÜ suhteid iseloomustavate töödeldud andmetega.

Ankeetküsitluse andmebaasis on hinnangud suhetele antud protsendilises väljenduses.

Kuivõrd puhtaid mudeleid eksisteerib tegelikkuses äärmiselt harva, otsiti fookusrühmaintervjuudest tunnusjooni ja arutlusloogikaid, mis viitaksid selle või teise mudeli elementide esinemisele.

Arvestati järgmiste faktidega:

1. Küsitlusele vastasid nii omavalitsuse volikogu liikmed, ametnikud kui ka kodanikeühenduste liidrid ja liikmed
2. Paljud ametnikud on ise kodanikeühenduste liikmed
3. Keskuste vaheline konkurents on üldiselt problemaatiline teema
4. Suhete puhul kus, "ei oska öelda" vastanute protsent on suur tuleb erisus tugevamini esile.
5. Teatud osa mittetulundühendusi on loodud omavalitsuse poolt või initsiatiivil.

Analüüsimiseks on võetud 15 erinevat suhet, millele ankeetküsitlusele vastajad on andnud hinnangu. Ankeetide vastuste töötlemisel saadud andmetest aga ei piisa, et suhete iseloomu määratleda.

Tabel 4.1.1. Kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhtemudelite hindamine

| Suhete mõjurid | Valla Juhid Arutavad arenguplaanide juhtidega | MTÜ juhid osalevad otsustekujundamisel | Vald usaldab MTÜ-dele valla elukorraldamise | Rahulolu KOV ja MTÜ koostöösuhetes | KOV asutused ja Mtü-d konkureerivad omavahel | Valla võimud takistavad omalgatuse tekkimist | Valla teiste piirkondade huvidega arvestamine | Valla äärealade huvidega arvestamine | Väikesete külade huvidega arvestamine | Väljaspool keskust asuvate suuremate külade huvidega arvestamine | Valla keskuse huvidega arvestamine | Vald ei suuna MTÜ-sid tegutsevad omaette | Teavitatakse MTÜ-sid arengutest kuid ei kaasata | Valla võim toetab igati mtü-sid jt kodanikeühendusi | Võimud tegelevad enda poolt loodud ühendustega |
|-------------------|---|--|---|------------------------------------|--|--|---|--------------------------------------|---------------------------------------|--|------------------------------------|--|---|---|--|
| Domineerimismudel | X 55,6% | X 50,4% | X 52,8% | | | X 26,6% | | X 27,5% | X 31,8% | X 75,5% | X 85,7% | X 24,3% | X 35,5% | X 69,2% | X 62,6% |
| Täiendusmudel | | | | | X 20,4% | | X 10,1% | | | | | X 39,6% | | X 21,3% | |
| Partnerlusmudel | | | | X 65,9% | | | | | | | | X 16,1% | | | X 22,6% |
| Vastandusmudel | X 22,5% | X 26,5% | X 26,0% | X 14,2% | X 3% | X 7% | X 3,3% | X 55,8% | X 56,4% | X 18,8% | X 10,0% | | X 32,5% | X 9,5% | X 14,8% |
| Marginaalsusmudel | | | | | | | | | | | | | | | |

Suhtemudelite esinemine arvuliselt: Domineerimismudel 12; Täiendusmudel 4; Partnerlusmudel 3; Vastandusmudel 14; Marginaalsusmudel 0

Kasutades arutlusloogikat ja mudelite tunnusooni iseloomustavaid kirjeldusi koostati igale suhtesituatsioonile teatud hulk suhteid iseloomustavaid sõnu või sõnakombinatsioone (Tabel 4.1.2.).

Tabel 4.1.2. Suhete iseloomu mõjutavate tegurite kirjeldamine

| TEGUR | ISELOOMUSTUS |
|---|---|
| 1.Vallavõimude koostöö MTÜ juhtidega | KOV- poolne kaasamine, domineerimine, vastandumine |
| 2.MTÜ juhtide osalus otsuste kujundamisel | KOV aktiivne koostöö, domineerimine, passiivsus, vastandumine |
| 3.Vald usaldab MTÜ-dele valla elu korraldamise | KOV- domineerimine, vastandumine |
| 4.Rahulolu KOV ja MTÜ koostöösuhetes | aktiivne koostöö, vastandumine |
| 5.Valla asutuste ja kodanikeühenduste omavaheline konkurents | Konkureerimine, rahulik koeksisteerimine |
| 6.Valla võimud püüavad takistada omaalgatuslike initsiativide teket | KOV domineerimine, vastasseis |
| 7.Valla teiste piirkondade huvidega arvestamine | toetav suhtumine (arvestav), ei toeta |
| 8.Valla äärealade huvidega arvestamine | KOV domineerimine, toetav suhtumine (arvestav), ei toeta |
| 9.Väikeste külade huvidega arvestamine | KOV domineerimine, toetav suhtumine (arvestav), ei toeta |
| 10.Väljaspool keskust asuvate suuremate külade huvidega arvestamine | KOV domineerimine, toetav suhtumine (arvestav), ei toeta |
| 11.Valla keskuse huvidega arvestamine | KOV domineeriv, ei toeta |
| 12.Vald ei püüa MTÜ-sid suunata, nad tegutsevad omaette | KOV domineerimine, tolerantne suhtumine, välistamine |
| 13.Teavitatakse MTÜ-sid arengutest | KOV domineerimine, välistamine, kaasamine |
| 14.Valla võimud toetavad igati mtü-sid jt kodanikeühendusi | KOV domineerimine, tolerantne, välistamine |
| 15. Vald eelistab tegeleda enda poolt loodud ühendustega | KOV domineerimine, koostöö, välistamine, |

Tunnetusliku määratluse kasutamine eeldas uuringumaterjali ja teooria põhjalikku läbitöötamist ja süvenemist suhete iseloomu. Tabelis 4.1.1. on võimude ja ühenduste suhteid iseloomustavad näitajad toodud protsentuaalselt (vastavalt ankeedile). Teatud tüüpi suhtemudelid kujunevad tüübi kirjeldusele enam vastava suhte protsendilisest väärtusest. Toome järgnevalt näite, kuidas suhtemudeli hindamine toimus:

Näide: Teema: Vallavõimude koostöö kodanikeühenduste juhtidega (kodanikeühenduste liidrite ja liikmete vaade).

Esitatud väide: Valla juhid arutavad pidevalt arenguplaane vastava valkonna MTÜ-de juhtidega.

Valimis antud hinnangud suhetele: ei oska öelda 20,9% (järelus: selle vastusevariandi puhul võib esineda teatud hulk marginaliseerumist kuid eeldusel, et küsimusele vastasid aktiivsed kodanikeühenduste liikmed on see vähe usutav, pigem võib siin tegemist olla volikogu liikmetega, kes ei ole ühendustega seotud – jääb suhte määratlemisel välja); neist enamusega 33,6% (järelus: KOV teeb oma poolse algatusel koostööd MTÜ-dega - domineerib); ühes osaga neist 13,6% (järelus: KOV teeb koostööd valikuliselt st domineerib); üksikutega neist 18,8% (järelus: KOV teeb koostööd valikuliselt st domineerib, lisaks on siin osaliselt ka vastandumist – protsent jaotub võrdsetes osades domineerimismudeli ja vastandumismudeli vahel); ei praktiseeri 13,1% (järelus: KOV ei tee koostööd, mis tähendab vastandumist).

Kokkuvõttes saame tabelisse domineerimismudeli reale 56,6% ja vastandumismudeli reale 22,5%. Hõlbustamiseks suhete iseloomu indentifitseerimist (vastavust mudelile) püüti iga uurimisobjektiks olevat suhet kirjeldada mudelit iseloomustavate sõnade või lausenditega (Tabel 4.1.1.). Suhtemudelite lõpliku analüüsi tulemused on esitatud tabelis 4.1.3.

Analüüsi tulemusena selgus, et erinevatele suhtemudelitele vastavaid tunnuseid esines valimis kokku 33 korral (Tabel 4.1.3.). Marginaalsusmudelile vastavaid tunnuseid on üldvalimi piires keeruline määrataleda, sest puuduvad fookusrühmade intervjuud, mille põhjal saab erinevaid arutlusloogikaid kasutades konstrueerida tegelikkust.

Tabel 4.1.3. Suhtemudelite esinemise sagedus

| Suhtemudel | Esinemine kordades |
|-------------------|--------------------|
| Domineerimismudel | 12 |
| Täiendusmudel | 4 |
| Partnerlusmudel | 3 |
| Vastandusmudel | 14 |
| Marginaalsusmudel | Ei esinenud |

Suhtemudelite sisemise iseloomu hindamiseks on üldtabelis (Tabel 4.1.1.) suhtemudelile iseloomulike tunnuste domineerimisest sõltuvalt (suhte tüübile iseloomuliku tunnuse protsentuaalne väljendus) esitatud suhtemustrite lõplik esinemise sagedus üldvalimis.

Tabel 4.1.4. Suhtemudelite esinemise sagedus üldvalimis

| Mudel | Sagedus |
|---|----------|
| Domineerimismudeli prevaleerival positsioonil | 9 |
| Domineerimis-vastandusmudel | 7 |
| Domineerimis-täiendusmudel-vastandusmudel | 1 |
| Domineerimis-partnerlusmudel-vastandusmudel | 1 |
| Vastandusmudeli prevaleerival positsioonil | 2 |
| Vastandus-domineerimismudel | 2 |
| Täiendusmudeli prevaleerival positsioonil | 3 |
| Täiendus-vastandusmudel | 2 |
| Täiendus-domineerimis-partnerlusmudel | 1 |
| Partnerlus-vastandusmudel | 1 |

Järeldused Tabelis 4.1.4 on toodud peatükis 5 Uurimistöö tulemused.

4.2. Kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhete kvalitatiivuuring

Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste vaheliste suhete analüüsimisel üldvalimis tekkis informatsiooni vähesuse tõttu probleeme suhtemudelite täpsemal määratlemisel. Kuna juhtumiuuringu andmete kogumise käigus lisaks dokumendianalüüsile ja

ankeetküsitlusele viidi läbi ka vestlusi ja intervjuusid kohaliku omavalitsuse ametnike, vallavanemate, kodanikeühenduste liidrite ja lihtliikmetega, siis otsides fookusgrupi intervjuudest mudelite tunnusjooni ja loogilist sidusust, andis see võimaluse konstrueerida tegelikkusele vastavaid suhtemudeleid.

Testvaldadena juhtumiuuringusse on kaasatud Jõgevamaa Saare vald ja Tartumaa Vara vald.

Uuritavad omavalitsused valiti põhjendusel, et need asuvad sarnases majandus-geograafilises asendis, neil on kaks domineerivat keskust, sarnane sotsiaal-majanduslik tase ja ajaloolis-kultuuriline taust. Valdade omavahelised suhted (koostöö erinevates valdkondades) on välja arenemata ja nad tegutsevad teineteisest sõltumatult.

Omavalitsusi iseloomustavad järgmised näitajad:

- suhteliselt laiaulatuslik territoorium (Vara 330,4 km² Saare 224,7 km²)
- omavalitsused on kahe tugeva keskusega: Vara vallas Vara ja Koosa külad ning Saare vallas Kääpa ja Voore külad
- suhteliselt tihe, kuid madala kvaliteediga teedevõrk ja puudulik transpordiühendus omavalitsuse sees

Maaressurss:

- endised põllumajanduspiirkonnad, kus põllumajanduslikuks tootmiseks sobilike põllumaade (haritava maa) osakaal moodustab 33- 38% kogu maabilansist
- mestamaade suhteliselt kõrge osakaal 50 – 56%

Inimasustus:

- hõre inimasustus (Vara 5,8 in/km² Saare 6,2 in/km²)
- elanike arv Saare vallas 1391 el. Vara vald 2113 el.
- Kõikides omavalitsustes on viimase 10 aasta jooksul elanike arv vähenenud keskmiselt 19%.

Sotsiaalne infrastruktuur: on kujunenud välja keskuste põhiselt

Kodanikuühiskond: on kujunenud eriilmeliselt ja väärrib seetõttu analüüsimist

4.2.1.Kodanikeühenduste olemus

Käesoleva uurimistöö eesmärkidest lähtuvalt (KOV ja kodanikeühenduste suhted) on vajalik kohalikku omavalitsust ja kodanikeühendusi vaadelda kui väga eriilmelisi kooslusi. Kohalikke omavalitsusi on eelkõige vajalik vaadelda kui kogukondade konglomeraati, mis

tähendab, et vald koosneb erinevatest kogukondadest, mis toimivad erinevatel alustel ja mitmes tähenduses.

Majandusgeograafiline alus – need on eelkõige keskused ja nende mõjusfääri jäävad teisejärgulised külad ja perifeersed alad.

Kodanikuühenduste toimimise põhine alus – need ei ole alati piirkondlikult määratletavad, vaid neid saab määratleda nende tegevusvaldkonnaga hõivatud inimeste järgi (seltsid, seltsingud, kogudused, klubid, ringid).

Peab mõistma, et kodanikeühenduste arvukus ei saa kindlustada veel kogukonna sidusust. Osalusühiskonna mõned deliberatiivsed käsitlused tähtsustavad seltside kõrval just nimelt üksikkodanike vahetut aktiivsust ja juurdepääsu võimule.

Kahtlamata jätavad kogukonna struktuursed omadused (elanike arv, territoorium) oma jälje selle organisatsioonile – hierarhilisusele, identiteedile ja sidususele. Väiksemates kogukondades tekivad arusaamad ühistest huvidest kergemini, samuti on nendes vastastikune usaldus kõrgem.

Kodanikeühendusi tuleks käeolevas uurimistöös vaadelda eelkõige sotsiaalse kapitali looja aspektist vaadatuna, kus sidusus ja sotsiaalsete võrgustike loomine toob kogukonnale (siin vald kui kogukond) juurde lisaväärtust. Sotsiaalse sidustatuse küllus suurendab kogukonna tootlikkust, mida Putnam on iseloomustanud kui sotsiaalse kapitali “maagiat” (Putnam 2000, 18-19).

Käesolevas töös eristatakse kodanikeühendusi nende asutaja/initsiaatori alusel. Mitmed mittetulundusühendused on loodud kohaliku omavalitsuse/omavalitsute poolt. Peamiseks ajendiks nende loomisel on olnud vajaliku teenuse puudumine omavalitsuse/omavalitsuste haldusterritooriumil. Mõned mittetulundusühendused on loodud omavalitsuse initsiatiivil ja selle juhtorganites (eestvedajad) või liikmed on vallaametnikud või valla poolt loodud ühenduste töötajad. (vt Tabel 4.2.1.)

Tabel 4.2.1. Omavalitsuse poolt/algatusel loodud kodanikuühendused, mittetulundusühingud ja sihtasutused

| TORMA | | | VARA | | | SAARE | | |
|---------------------------------------|----------|--|-----------------|----------|------------------------|--|----------|--|
| Ühenduse Nimi | Staatus | Valdkond | Ühenduse nimi | Staatus | Valdkond | Ühenduse nimi | Staatus | Valdkond |
| *** MTÜ Ida-Eesti Jäätmehoolduskeskus | Aktiivne | Jätmekorraldus | SA Vara Sport | aktiivne | Spordielu korraldamine | ** *MTÜ Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus | Aktiivne | Töötute aktiveerimine, Avalike teenuste osutamine (raamatukogu, kultuur) |
| *MTÜ Sadala Noorteühing „ACTIVE“ | Aktiivne | Noorteüritused | Koosa Nostra | soikunud | Noortekeskus | ** SA Kalevipoja Koda | | Puhke- ja turismindus Avalike teenuste osutamine (raamatukogu, kultuur) |
| *Torma Mõisakompleksi Taastajad | Aktiivne | Ajaloo uurimine, ürituste korraldamine | Vara Lost Place | aktiivne | Noortekeskus | *MTÜ Saare valla kultuuri- ja spordiselts | Aktiivne | Kultuur ja sport |
| | | | | | | *MTÜ Saare mõisa arendajate selts | Aktiivne | Arendustegevus, koolitus, keskkond |
| | | | | | | *NETIT | Aktiivne | Noorteüritused |

*MTÜ on loodud valla eestdamisel ja selle liikmeskonnas (juhtuses) on valla töötajad

**Sihtasutus on loodud kohaliku omavalitsuse poolt

***Mittetulundusühing on loodud koostöös teiste omavalitsustega

Kodanikualgatuseel loodud mittetulundusühenduste valdavaks vormiks on seltsid ja seltsingud. Kodanike poolt loodud ühendused on toodud tabelis 4.2.2.

Vara valla kolmanda sektori ühendused

Vara vallas on omavalitsuse poolt loodud mittetulundusühendused eesmärgiga osutada avalikke teenuseid valla keskustes Varal ja Koosal. Ühendused toimivad valla finantseerimisel.

Korteriühistud on loodud valla eestvedamisel ja toetusel. Eesmärgiks on elamufondi haldamise korraldamine ja teenuseid pakkuvate vallaasutustega (soojaettevõtte) suhete korrastamine.

Aktiivselt tegutsevad kodanikualgatuse korras loodud Välgi ja Alajõe külaseltsid, mille eesmärgiks on külaelu edendamine, elukeskonna korrastamine ja arendamine ning oma liikmetele ürituste korraldamine. Välgi külaseltsi juures tegutseb huviringi vormis Välgi Jututuba Kanarbik. Luha külaselts on vähemaktiivsem.

Kindlas valdkonnas tegutsevad Jahiselts BUBO, Vara Mõisapargi Sõprde selts, Vara valla lastekaitse ühing, Mustametsa Muinsuskaitse selts. Vara vallas külavanemaid valitud ei ole. Vallavanema sõnul pole omavalitsuse poolt selleks erilisi samme ette võetud ja loodetakse, et külavanemad tekivad aja jooksul (kui küla leiab, et see on vajalik).

Saare valla kolmanda sektori ühendused

Saare vallas tegutseb üks omavalitsuste koostöös loodud mittetulundusühing (MTÜ Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus), mille põhiliseks ülesandeks on töötute aktiviseerimine ja aitamine tööturule. Lisaks täidab keskus ka lepingu alusel kohaliku omavalitsuse poolt delegeeritud avalikke ülesandeid (kultuuriteenus, raamatukogu, avalik IT punkt, noortekeskus).

SA Kalevipoja Koda on loodud Saare valla poolt ja tegeleb kultuuri- ja turisminduse arendamisega vallas, samuti täidab valla poolt delegeeritud avalikke ülesandeid (kultuuriteenus, raamatukogu, avalik IT punkt, Kalevipoja Muuseumi haldamine).

Valla initsiatiivil on loodud Saare valla kultuuri- ja spordiselts, Saare mõisa arendajate selts, Voore Tuletõrjeselts ning noorteühendus NETIT, milliste juhtorganites või liikmena tegutsevad valla ametnikud ja asutuste töötajad. Need ühendused tegelevad oma teemavaldkonnaga ja toimivad omavalitsust toetava tugistruktuurina.

Kodanikualgatuse korras loodud külaseltsidega paralleelselt tegutsevad ka külavanemad, kes moodustavad omaette "institutsiooni" omavalitsuses. Lisaks külaseltsidele tegutsevad erinevad teemahendused (jahindus, teater, Kalevipoeg, käsitöö, ühistegevus, maanaised).

Tabel 4.2.2. Kodanike algatusel loodud kodanikuühendused ja nende aktiivsus

| TORMA | | | VARA | | | SAARE | | |
|-------------------------------|--------------|--|---------------------------------|--------------------|---|--------------------------------|--------------|--|
| Ühenduse nimi | Staatus | Valdkond | Ühenduse Nimi | Staatus | Valdkond | Ühenduse nimi | Staatus | Valdkond |
| Sadala külaselts | aktiivne | Külaelu edendamine, avalike teenuste osutamine | Mustametsa Muinsuskaitse Klubi | Tegevus Soikunud | Vabadusristi Päevade korraldamise taastamine | Halliku Maanaiste Selts | aktiivne | Külalelu edendamine |
| Vaiatu külaselts | aktiivne | Külaelu edendamine | Jahiselts BUBO | Aktiivne | Jahimeeste erialaselts | Kääpa Ühistegevusselts | aktiivne | Külaelu edendamine |
| Võtikvere külaselts | aktiivne | Külaelu edendamine | Vara Maanaiste Selts | Väheaktiivne | Maanaiste elu edendamine | Head Sõbrad | aktiivne | |
| Torma valla maanaiste selts | väheaktiivne | Külaelu edendamine | Korteriühistu Varamõisa 1 | Aktiivne | Omanike huvide järgimine | Sirguvere Külaselts | aktiivne | Külaelu edendamine |
| Torma valla Põllumeeste selts | väheaktiivne | Külaelu edendamine | Korteriühistu Vara 6 | Aktiivne | Omanike huvide järgimine | Vabaharidusselts Kullaketrajad | väheaktiivne | Käsitöö |
| Koimula külaseltsing | aktiivne | Külaelu edendamine | Kodukant Vara | Vägavähe-Aktiivne | Projektitegevus kodukandi heaks | Voore Tuletõrjeselts | aktiivne | tueltõrje |
| Küla-Vanemad 8 | aktiivsed | | Tasso-Varaoja Maaparandusühistu | Ümberformeerimisel | Maaomanike ühendus Euroopa projektirahade saamiseks | Kebeli Külaselts | aktiivne | Külaelu edendamine |
| | | | Korteriühistu Vara 11 | Aktiivne | Omanike huvide järgimine | Kuninglik Jahiseltsing Eestis | aktiivne | Karl XII, jahitraditsioonid, Rahvusvahelised Kontaktid |
| | | | Korteriühistu | aktiivne | Omanike huvide | Kullavere | aktiivne | Jahindus |

| | | | | | | | | |
|--|--|--|-------------------------------|---------------|---------------------------------|-------------------------|---------------|---------------------------------|
| | | | koosa 20 | | järgimine | Jahiühistu | | |
| | | | Korteriühistu Sooääre | aktiivne | Omanike huvide järgimine | Aruküla külaselts | aktiivne | Külaelu edendamine |
| | | | Korteriühistu Veesoone | Väheaktiivne | Omanike huvide järgimine | Saare valla Metsateater | aktiivne | Suveteatrite Korraldamine |
| | | | Korteriühistu Koosa Elulõng | Väheaktiivne | Omanike huvide järgimine | Kalevipoja seltsing | aktiivne | Kalevipoja teema propageerimine |
| | | | Vara Valla Lastekaitse Ühing | väga aktiivne | Laste elu Vara külas kirjumaks | MTÜ Saare Hooldekeskus | väga aktiivne | Vanurite hooldus |
| | | | Külmanõmme MTÜ | mitteaktiivne | Kitsapiirilise seltskond | Voore külaselts | aktiivne | Külaelu edendamine |
| | | | Välgi Külaselts | väga aktiivne | Hiiemäe ja Külamaja haldaja | Kääpa küla | väga aktiivne | Külaelu edendamine |
| | | | Alajõe Külaselts | aktiivne | Küla seltsielu korraldaja | Külavanemad 6 | aktiivne | |
| | | | Välgi Jututuba Kanarbik | aktiivne | Kord nädalas kooskäivad eakad | | | |
| | | | Vara Mõisapargi Sõprade Selts | aktiivne | Mõisapargi hooldustalgud | | | |
| | | | Tantsurühm Kiljak | aktiivne | Rahvatantsurühm, õpib ja esineb | | | |
| | | | Luha Küla Selts | väheaktiivne | Külaelu edendamine | | | |

Kodanikeühenduste aktiivsuse hindamisel on arvestatud nende igapäevase tegevusega, korraldatud ürituste arvu ja raha taotlemisega.

Lisaks kodanikeühendustele tegutsevad Saare vallas veel 6 (Tabelis 4.2.2) külvanemat. Vara vallas külavanemaid valitud ei ole.

Hinnangud ühenduste tegevusele on antud ankeetküsitluse käigus.

Hinnangud aktiivsusele näitavad, et Vara valla kodanikeühenduste aktiivsus kaldub keskmisest veidi väga passiivse poole, Saare valla ühendustele antud hinnang kaldub pisut väga aktiivse poole.

Asjalikkus, vastajad on leidnud, et ühendused on pigem asjalikud.

Kaasamise võime, ühendused kaasavad pigem oma liikmeid, kuigi see näitaja on üsna keskmise lähedal st, et ühendused tegelevad nii kõikide elanike kui ka oma liikmetega.

Tegutsemine valla elu edendamise või oma ühenduse huvides. Enim valla huvide eest on väljas Vara ühendused, Saare vald on sama suundumusega, kuid keskmisele lähemal.

Erinevate sotsiaalse taustaga gruppide kaasamine, Kodanikeühendused kaasavad vastuste põhjal võrdselt kõiki gruppe nende sisstulekust või sotsiaalsest staatusest sõltumata. Enam eristub esimese variandi suunas Vara vald.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et uuritavate valdade kodanikuühendused on suhteliselt kallutatud ükskõiksuse suunas, samas üsna aktiivsed ja tegutsevad võimaluste piires valla arengule kaasa aidates.

4.2.2.Kohaliku omavalitsuse avaliku elu keskused

Kvalitatiivuuringu (dokumentide ja vestluste analüüs) tulemusena on kogutud andmebaas uuritavate kohalike omavalitsuste avalike keskuste ja kodanikeühenduste toimimise kohta vallas. Uuringu materjalid annavad võimaluse mõista, kuidas ühes või teises omavalitsuses on kohalik elu korraldatud, mida on selles ühist ja millised on erisused.

Avaliku elu keskuste kujunemisel on uuritavates omavalitsustes olulisemat rolli mänginud nõukogudeaegne ühismajandite keskuste väljakujundamine ja taasiseseisvumise perioodi ümberkorraldused kohalikus halduses ning majanduses.

Uurimisobjektiks olevate valdade ühiseks tunnuseks on kahe konkureeriva keskuse olemasolu, mis baseerub endistel ühismajandite keskustel.

Nende ühismajandite piirkonnas toimisid oluliste keskustena veel tootmis- ja elamiskeskused (elamiskohad, tootmisbaasid, kultuurielu asutused), või teiste asutuste (metskond, ettevõtte) keskused, millistest osad on tänapäeval oma rolli avaliku elu

keskustena oluliselt kaotanud. Nende teisejärguliste keskuste püsijäämise ja arengu mõjutamisel on peamiselt viis faktorit:

1. Milliseid otsuseid on võtnud kohalik omavalitsus või muu asutus vastu nende mikrokeskuste (asutuse/ettevõtte osas võetud otsused) arenguks.
2. Millised avaliku teenuse osutamiseks vajalikud tingimused on nendes keskustes eelnevalt olemas ja kui elujõuliselt need toimivad
3. Milline on olnud mikrokeskuses ja selle mõjualas elavate inimeste kohaidentiteedi tunne ning aktiivsus oma paikonna arengu eest seismisel.
4. Mikrokeskuse majanduslikust tegevusest (kas on jätkuvalt ettevõtteid, töökohti)
5. Milline on olnud elanike arvu muutus

Neist faktoritest mõjutatuna on osa mikrokeskusi oma olulisuselt taandunud, mõned suutnud säilitada oma positsiooni (avalike teenuste hulk pole vähenenud). Detailsema ülevaate saamiseks kirjeldame iga omavalitsust eraldi.

Vara vald

Vara vald on tüüpiline kahe keskusega vald, kus kuni 2002. aastani eksisteeris ka Koosa osavald. Keskused on kujunenud välja nõukogudeaegsete ühismajandite keskuste baasil. Keskustes elab ligemale 57% valla elanikest. Valla avaliku elu keskuste paiknemine on toodud joonisel 1. Hõreda asustusega (6,2 el/km²) omavalitsuses tähendab see seda, et keskuste mõju avaliku elu üle otsustamisel on väga suur. Valla keskus asub Vara külas. Mõlemas külas elab võrdselt 600 elanikku. Kahe keskuse olemasolust tingituna eksisteerivad ka eraldi kogukonnad. Taolises situatsioonis on keskustevaheline konkurents paratamatu ja kogukondade tegevus on suunatud ainult kogukonna sisse. Vaatamata sellele, et viimastel valimistel osales kaks poliitilist parteid ja üks kodanike valimisliit, olid valimised jätkuvalt suunatud Koosa ja Vara kandidaatide vaheliseks heitluseks. Volikogu koosseisu enamuse, piirkondade esindatuse printsiipi järgides, sai Koosa. Eeldatavasti mõjutab see ka uuel valmisperioodil keskuste arengut. Vaatamata sellele, et osavalla staatusest loobuti, toimub vallavalitsuse töö osaliselt ka Koosal (registripidaja, konstaabel, metsandusspetsialist jne). Lisaks kahele suurele keskusele eksisteerib veel kaks väiksemat keskust Vara metskonna baasil moodustuv ja elamisalaga seotud Alajõe küla ja perifeerses piirkonnas asuv Välgi küla.

Kuna vallas eksisteerib ainult üks põhikool, siis võiks keskuste vaheliseks siduvaks valdkonnaks olla haridus. Tegelikult õpib aga rohkem lapsi väljaspool valda (Tartu, Alatskivi, Kallaste koolides) ning oma koolis vaid 107 õpilast. Alates 2006. aasta sügisest on avatud Koosa lasteaia juures Vara Põhikooli I klass.

Keskustest kuni 15 km eemal asuv Välgi piirkond moodustab eraldi ühtse kogukonna ning tegutseb koostöös vallavõimudega partnerlusmudeli põhiselt. Vallavõimud on huvitatud toetama aktiivseid kodanikeühendusi. Vara ja Koosa keskuste vastandus-täiendus-partnerlusmudeli taustal kasutab Välgi piirkond oskuslikult ära oma aktiivsust piirkonna arendamisel vallavõimude survestamiseks. Eraldi mikrokeskuse moodustab RMK Vara metskonna keskus ja selle ümber paiknev elamisala. Selle kogukonna inimesed on loonud ka külaseltsi, mille eesmärgiks on Alajõe piirkonna korrastamine.

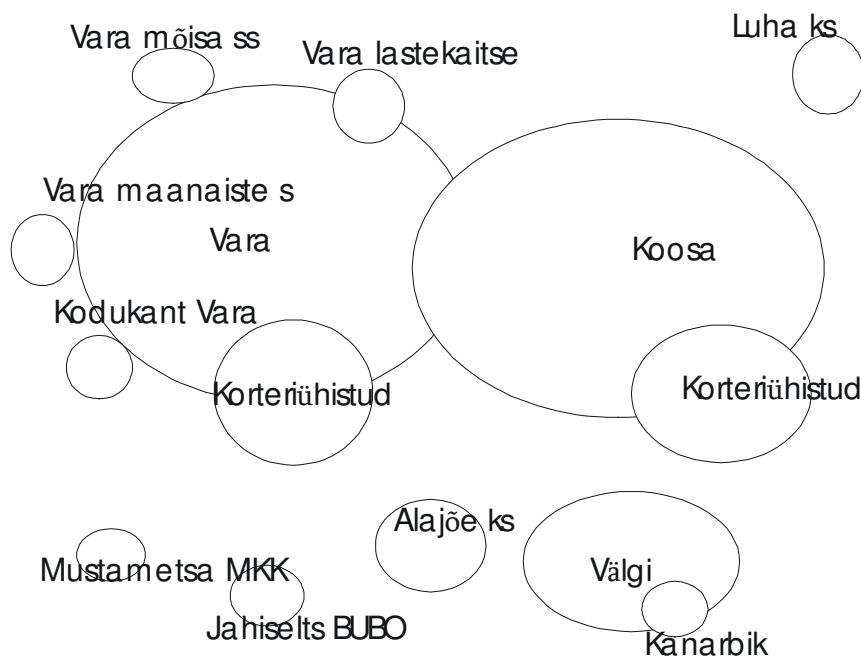
Teised kodanikeühendused on põhiliselt seotud Vara keskusega. Iseseisvalt tegutseb Koosa piirkonnas Luha külaselts, tegutsedes oma külaelanike huvidest lähtuvalt. Eraldi nähtusena on omavalitsuse surve ja kaasabil moodustatud korteriühendused mis tegutsevad mõlemas valla keskses.

Kuna Varal puudub eraldi rahvamaja, siis toimuvad üritused koolimajas, raamatukogus või noortekeskuses, milline asub vallamaja keldris. Koosal on valla poolt loodud nn mängude maja, milles asuvad raamatukogu ja ruumid vaba aja veetmiseks. Spordielu keskuseks on Koosal asuv kaarhall, milles toimuvaid tegevusi koordineerib valla poolt loodud SA Vara Sport.

Intervjuust vallavanemaga selgus, et Vara vallas on kõige aktiivsemad kohaliku kultuurielu keskused raamatukogud (Vara, Koosa ja Välgi), millised organiseerivad üritusi ja mille ümber on koondunud piirkonna aktiivsed elanikud ja ühendused. Sellest vaatenurgast lähtuvalt on nendel kolmel keskusel kohalikus elus oluline roll.

VARA VALLA AVALIKU ELU KESKUSED JA KODANIKEÜHENDUSED

Joonis 1



Saare vald

Keskused on välja arenenud pikaajalist ajaloolist tausta arvestades. Saare ja Voore vallad toimivad iseseisvalt juba enne sõda Eesti Vabariigi ajal. Nõukogude perioodil eksisteeris praeguse Saare valla territooriumil kaks ühsemajandit keskustega Saarel ja Voorel. Saare vald on tüüpiline kahe keskusega (Kääpa ja Voore) vald, kus elab 39,3% valla elanikkonnast. Kahe keskuse olemasolu on olnud ka põhjuseks kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel piirkondlike nimekirjadega kandideerimisel. Viimased valimised 2002. ja 2005. aastal on aga olnud parteiliste nimekirjade printsiibil. Parteilistes nimekirjades on kandidaadid erinevatest valla piirkondadest ja nad ei esinda oma piirkonda, vaid kandideeriva nimekirja ideesid.

Üldise hõreda inimasustuse juures (6,2 el/km²) on keskuste osakaal muu piirkonnaga tasakaalustatud. Kuna valla elanike arv aastate jooksul väheneb, siis 2001. aastal suleti Kääpal (endine Saare küla) Saare Põhikool. Kaalutletud otsuse tegemisel oli volikogu

esimees Saare piirkonnas elav inimene. Käesoleval ajal on vallas üks põhikool ja lasteaed asukohaga Voorel.

Kuna vallas pole teisi potentsiaalseid keskusi, millised konkureeriksid avalike teenuste osutamiseks, siis on need välja arendatud kahte keskusesse. Voore ja Kääpa on avalike teenuste kättesaadavuse tõttu oma piirkonna väiksematele küladele tõmbekeskusteks.

Saare vallas on selgemalt eristatavad piirkonnad veel aktiivsete külakogukondade kaupa (Halliku, Sirguvere, Aruküla (endine nimi), Saarjärve, Tuulavere, Koseveski, Ruskavere).

Nendes külates on valitud ka külavanemad ja osades tegutsevad külaseltsid.

Olulist rolli keskuste arendamisel kannavad valla poolt või valla initsiatiivil loodud kodanikeühendused, millistele on delegeeritud ka osaliselt avalikke ülesandeid. SA

Kalevipoja Koda Kääpal ja MTÜ Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus Voorel kujutavad endast kohaliku elukeskusi sõna otsese mõttes, sest neis asuvad nii

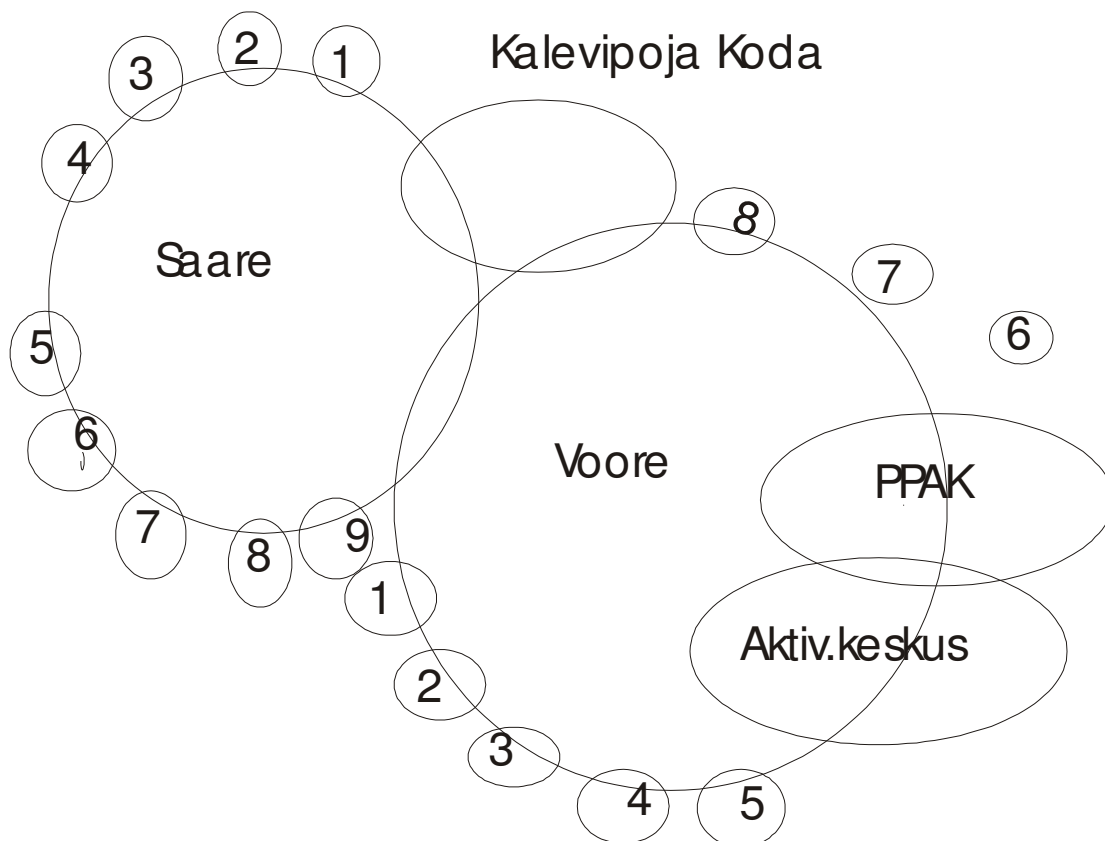
kultuuriasutused, raamatukogud, avatud internetipunktid, noortekeskuse ruumid ja muuseum. Kuna kodanikualgatuse korras loodud ühenduste peamiseks probleemiks on ruumide puudumine, raskused igapäevase majandamisega, raamatupidamisega, siis on enamuse (vabal valikul) neist koondunud kahe omavalitsuse poolt loodud keskuse alla.

Avaliku elu keskuste arendamise peamine eesmärk on olnud piirkonna keskuste omavahelisel vastandumisel baseeruva mudeli muutmine täiendus-partnerlusmudeli suunas. Võimalikuks on saanud see erinevate funktsioonide andmisega, mis omavahel ei konkureeri. Kuna mõlema keskuse tagamaa on suhteliselt laiaulatuslik, siis avalike teenuste (arstiabi, postkontor, kauplus, kultuurimaja, raamatukogu, avalik infopunkt jne) arendamine kahe keskuse baasil on põhjendatud. Vaatamata sellele, et Saare Põhikooli tegevuse lõpetamine tõi kaasa paljude õpilaste (84-st 58) õppimaasumise mujale on järgnevatel aastatel kõik I klassi ealised lapsed asunud õppima Voore kooli.

Kohalike valimiste politiseerumisel on vähenenud ka piirkondade vastandumine. Jooniselt 3 näeme, et on toimunud kobarastumine, mis peaks kokkuvõttes tootma juurde piirkonandes sotsiaalset kapitali ja ühenduste vahelist sidusust. Saare valla avaliku elu keskuste ja kodanikeühenduste paiknemine avalikus ruumis on esitatud joonisel 2.

SAARE VALLA AVALIKU ELU KESKUSED JA KODANIKUÜHENDUSED

Joonis 2



4.2.3. Kodanikeühenduste toetamine

Uurimistöö käigus selgitati kuidas toimub kodanikeühenduste tegevuse toetamine. Analüüsimiseks vajaliku andmebaasi saamiseks viidi läbi dokumendianalüüs (valla elektrooniline kodulehekülg, vallavolikogu ja valitsuse otsused) ja viidi läbi kodanikeühenduste liidritega vestlused. Dokumendianalüüs põhjal selgitati, kuidas perioodil 2005-2006. toimub uuritavates valdades kodanikeühenduste tegevuse rahastamine valla eelarvest ja väljastpoolt erinevatest fondidest. Vallavalitsuse ja volikogu otsustest ja vestlustest on selgunud, kuidas kohalikud omavalitsused lisaks rahalisele

toetusele on mittetulundusühendusi toetanud hoonete (ruumide), maa tasuta kasutusse andmisega.

Kuna oma olemuselt oleme jaotanud eelnevalt omavalitsustes tegutsevad kodanikuühendused kahte suurde gruppi (valla poolt initsieeritud/loodud ja kodanikualgatusel loodud), siis käesolevas peatükis analüüsime neid ka eraldi.

Valla poolt loodud/initsieeritud mittetulundusühenduste toetamine.

Üheks üldiseks kodanikeühenduste toetamise põhimõtteks kõikides omavalitsustes on väljastpoolt saadud projektipõhistes toetustes kohustusliku omaosaluse katmine valla eelarvest. Üldjuhul on väljastpoolt eraldatavate toetuste kohustusliku omaosaluse määr 10-20% projekti kogumaksumusest. Selline põhimõte tuleneb ühelt poolt sellest, et kodanikuühendustel puuduvad vahendid omaosaluse katmiseks ja teisalt sellest, et kohalikud võimud on huvitatud nende toetamisest nii poliitilistel kui ka majanduslikel kaalutlustel. Kodanikeühenduste eesmärkide ja huvide toetamine kasvatab nendes lojaalsust avaliku võimu vastu ning loob kogukonnas stabiilsust. Teisest küljest on nõrga tulubaasiga omavalitsustele oluline iga väljastpoolt toetusena valda saadud vahend majanduslikus mõttes.

Omavalitsuste poolt loodud või initsieeritud omavalitsuste puhul on oluliseks asjaolu, et nende ühenduste tegevus kattub osaliselt või täielikult valla huvidega või avalike ülesannetega (vt ptk 4.1. kohaliku omavalitsuse kodanikeühenduste olemus), mistõttu kohaliku omavalitsuse huvi nende toimise vastu on eriline.

Eraldi saab vaadelda ka veel omavalitsuste koostöös loodud ühenduste rahastamist (toetamist), kus lisaks konkreetse asukohajärgse omavalitsuse huvile lisandub veel ka partnerite ühishuvi ja mõnel juhul ka avaliku sektori laiem huvi, mis küll realiseerub toetusena väljast poolt.

Analüüsides konkreetseid eraldisi kohalikult omavalitsuselt, siis saame teha järgmisi järeldusi:

1.Kohaliku omavalitsuse poolt eraldatud toetuste suurus on otseselt seotud nende ülesannete/kohustustega, mida ühendus kannab ja millisel määral need kattuvad valla huvidega.

2.Vallapoolse toetuse suurus sõltub otseselt ühenduse poolt väljastpoolt saadud toetuse suuruselt. Mida suurem on väljastpoolt saadud toetuse suurus, seda suurem on valla toetus.

3.Valla poolt loodud/initsieeritud ühendused saavad suuremaid toetusi kui kodanikualgatuse korras loodud ühendused.

Kohaliku omavalitsuse poolt loodud ühenduste finantseerimise arvulised näitajaid on toodud tabelis 4.2.1. Nende ühenduste toetamise erisuseks on suuremad summad kui kodanikualgatusel loodud ühendustel. See on tingitud eelnevalt kirjeldatud põhjustest (seotud avalike teenuste osutamisega). Oskuslikult on kohaliku omavalitsuse toetusi välisotetuste saamisel kaasfinantseerimiseks kasutanud Saare valla poolt loodud ühendused. Juurde on toodud oluliselt rahalist lisandväärtust, mis nt aktiveerimiskeskuse puhul jaotub ka partneromavalitsustele. Saare hooldekeskusele oma tegevuseks hoonete üleandmisega toodi väljastpoolt sisse lisaraha ruumide kohandamiseks hooldekoduks üle 3 miljoni krooni. Vara valla poolt loodud kolmanda sektori ühendused on olnud vähemaktiivsemad ja toonud valda lisaraha juurde oluliselt vähem.

Kodanikualgatuse korras loodud mittetundusühenduste toetamine.

Kodanikealgatuse korras loodud ühendused on peamiselt loodud külaelu edendamiseks või erahuvide realiseerimisele kaasaaitamiseks (korterühistud Vara vallas). Valla huvi olemasolu nende tegevuse toetamisel väljendub otseselt toetuste suurusest ja ka nende ühenduste arvukusest omavalitsuses. Kuna kodanike algatuse korras loodud ühenduste aktiivne tegutsemine majanduslikult tagasihoidlikult toime tulevas piirkonnas on oluliselt seotud valla toetusega, siis väljendub see ühenduste olemasolus (arvukus). Toetuse peamised liigid kodanikualgatuse korras loodud ühendustele on järgmised:

- 1.Toetused väljaspoolt tulevates toetusprojektides omaosaluse katmiseks
- 2.Toetused tegevuskulude katmiseks (raamatupidamine, majanduskulud)
- 3.Mitterahalised toetused ruumide, maa tasuta kasutamiseks
- 4.Toetused ürituste korraldamiseks.
- 5.Toetused füüsilisteks rajatisteks ja tegevusteks (külaplatsid rajamine ja korrastamine, ruumide remont, puhkepiirkonna korrashoid jne)

Omavalitsuse poolt antavad toetused baseeruvad kohalikul tasandil vastuvõetud õigusaktidel. Kuna ühenduste tegevus on suhteliselt plaanipäratu (enamusest puudub

arengukava ja tegevuskava), siis eraldatakse paljudel juhtudel toetusi vallavalitsuse otsusega eelarve resrvfondist.

Saare ja Vara vallas on alates 2006. aastast vastu võetud Kodanikualgatuslike projektide toetamise kord ja taotlemise vorm. Kehtestatud korra kohaselt on määratletud:

- 1.Kes saavad toetust taotleda.
- 2.Millised on selle korra eesmärgid
- 3.Esitatud projektide kriteeriumid
- 4.Taotlemise kord ja tähtajad
- 5.Taotluste hindamine ja finantseerimine
- 6.Aruandlus ja kontroll

Taolise korra sisseviimine on olnud vajalik ühest küljest omavalitsuse sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks ja teisest küljest kodanikeühendustele kindlustunde loomiseks.

Kehtestatud korra alusel ei eraldata toetusi valla allasutustele nende põhimääruse - järgseks tegevuseks.

Kodanikualgatuse korras loodud ühendused on suhteliselt väikese valla toetuse juures toonud väljastpoolt juurde üsna olulise summa raha. Vara vallast paistab rahastatud projektide poolest silma Välgil külaselts, Saarelt Kääpa Ühistegevuse selts.

4.2.4. Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste vahelisi suhteid mõjutavad tegurid

Kohaliku omavalitsuse ja kodanikuühiskonna suhete analüüsimiseks teoreetilise mudeli raamistikus vajame eelkõige teadmisi, millised tegurid mõjutavad neid suhteid. Suhete analüüsimiseks kasutatakse empiirilisi andmeid uuritavate omavalitsuste kohta. Kasutades Kaljusaare (2000) riigi tegevusega seonduvaid sellekohaseid materjale saame anda hinnanguid kohaliku omavalitsuse tasandil. Uuritavate kohalike omavalitsuste ja kodanikuühenduste vahelisi suhteid mõjutavad järgmised tegurid:

Kogukonna heterogeensus.

Kohalikus omavalitsuses tähendab heterogeensususe tase eelkõige erinevate kogukondade olemasolu või nende puudumist. Uurimistöös vaadeldavate kohalike omavalitsuste etniline taust on suhteliselt homogeenne, aga samas on igas omavalitsuses vähemalt mitu konkureerivat kogukonda. Mikrotasandilt vaadatuna saab aga iga küla lugeda omaette kogukonnaks. Valla aktiivne külakogukondade ja mittetulundusliku tegevuse toetamine avab kolmandale sektorile uusi võimalusi. Luuakse juurde uusi organisatsioone, grupe, mille kaudu tekib sellesse tegevusruumi uusi arenguid, väärtusi ja ootusi omavalitsuse suhtes.

Saare vallas domineerivad kaks suurt kogukonda, kes on end identifitseerinud Voore ja Saare piirkonnana. Samas on väga aktiivsed väiksemad kogukonnad (Halliku, Koseveski, Ruskavere, Saarjärve, Sirguvere, Aruküla).

Vara vallas on domineerivateks samal printsiibil kui eelmistel endised kolhoosikeskused Varal ja Koosal. Samas on aktiivne kogukond Välgil, milline asub 15 km kaugusel eraldatuna metsade keskel. Koosa piirkonnas asuvas Kirepi külas elab 80-liikmeline kogukond, kes pole aga kogukondlikult ega poliitiliselt aktiivne.

Sotsiaalne stabiilsus ja usaldus

Sotsiaalne stabiilsus ja usaldus on oluliseks teguriks kolmanda sektori toimimiseks. Selle teguri olemasolu mõjutab poliitilise ja vastastiku kasu ühenduste loomist ja eksisteerimist. Näiteks võiks tuua Vara valla korteriühistud. Kuna enamus Vara valla kodanikeühendusi on tekkinud kodanikualgatuslikus korras, samas aga vallavõimud kõiki neid ühtselt ei toeta, siis hinnanguliselt võib-olla nende tegutsemine initsieeritud protestist vallavõimude vastu ja seega poliitiliste eesmärkidega. Suur hulk korteriühistuid näitab seda, et tegutsemise aluseks on kõrge teadlikkus ja iseotsuatmisvõime, mis baseerub usaldusel ja tagab sotsiaalse stabiilsuse ning oma huvide realiseerimise.

Saare valla puhul on suuremal määral sotsiaalne stabiilsus ja usaldus tagatud valla initsiatiivil loodud kolmanda sektori ühenduste kaudu. Nende mõju on laialdasem ületades kogukonna piire. Väiksemad kogukonnad ja ühendused tegutsevad ja toodavat sotsiaalset stabiilsust ja usaldust konkurentsi baasil suurematele kogukondadele.

Kohaliku omavalitsuse traditsiooniline roll ja roll teenuste osutamisel

Kohalikul omavalitsusel on võime oma tegevuse kaudu olla tugevaks tsentraalseks organiks ja samas olla ka detsentraliseerija ning andnud oma võimupositsioone väljapoole. Kui Vara vald tegutseb traditsioonilise keskviimu printsiibil, siis Saare vallas on läbi ülesannete ja eelarve detsentraliseerimise osa võimu ning vastutust jaotatud kolmanda

sektori organisatsioonidele. Lisaks võimule ja vastutusele on tekkinud neil ka tugev kaasatuse tunne. Siiski eristuvad Saare võrreldes Varaga sellepolest, et koostöös piirkonna teiste omavalitsustega on loodud mitmeid kolmanda sektori organisatsioone (MTÜ Peipsi Piirkonna Arenduskoda, MTÜ Jõgevamaa Omavalitsuste Aktiviseerimiskeskus, MTÜ Ida-Eesti Jäätmehoolduskeskus, SA Kuremaa Spordikool), millised aitavad paranada avalike teenuste kvaliteeti, luua uusi teenuseid ja tekitada selle kaudu usaldust kohalike võimude vastu.

Kodanikuühiskonna rahaline toetamine omavalitsuse poolt

Kohalik omavalitsus läbi oma eelarve saab mõjutada kolmanda sektori tegevust ja aidata kaasa riiklike, Euroopa Liidu jt. välisprogrammidele juurdepääsule. Vaadeldavatest kohalikes omavalitsustest on nt Saare vallas omavalitsuse poolt (ka koostöös teiste OV-dega) moodustatud kolmanda sektori organisatsioonide üks ülesanne mikrotasandi ühenduste projektipõhisele tegevusele kaasaaitamine (nõustamine projektide kirjutamiseks ja aruannete esitamiseks, tehniline abi, finantstegevuse juhtimine). Samas on koondatud omavalitsuse initsiatiivil loodud kolmanda sektori organisatsioonide raamatupidamised tsentraliseeritult vallavalitsuse või siis valla osalusega MTÜ kätte. Kuna suuremal osal väikestel ühendustel puuduvad rahalised vahendid projektides omaosaluse katmiseks, siis on vallad peamised toetajad. Vähesel määral toetab kodanikeühenduste tegevust ka äriktor (ürituste korraldamine, ekskursioonid).

Kohaliku omavalitsuse suhtumine kolmandasse sektorisse

Siin on oluline millised, on üldised väärtushinnangud kohalikus omavalitsuses. Kas MTÜ-desse suhtutakse kui partneritesse, kes aitavad kohalikul omavalitsusel paremini järgida kohalikke inimeste huve, või on need tülikad tegelased, kes pressivad vallast välja raha ja kasutavada seda mittevajalikeks tegevusteks. Kuna iga kodanikuühendus kannab endas ka teatud poliitilist kapatsiteeti, siis on oluline kuidas valla võimud toimivad. Vallavõimude käitumine võib olla siin kaasav, välistav või neutraalne. Hinnates Vara ja Saare valla võimude käitumist saab (mitte küll päris selgelt eristuvalt) öelda, et Saare käitub kaasavalt ja Vara neutraalselt (teatud puhkudel välistavalt). Intervjuust Vara vallavanemaga selgus, et kohalik omavalitsus ei toimi initsiatiivi näitava poolena vaid laseb kodanikeühendustel areneda sekkumata. Erandina tõi ta korteriühistute loomise, mis toimus valla initsiatiivil ja tugeval surveel.

Kohaliku majanduse areng

Kohaliku majanduse arenemisel tekivad uued vajadused nii elanikel kui ka nende ühendustel. Avatud ja kaasava kohaliku omavalitsuse puhul toob majanduslikust tegevusest saadav täiendav tulu juurde uusi ideid, mida kodanikuühiskond tahab realiseerida. Need tegevused võivad olla seotud isiklike huvidega (huviringid, korteriühistute loomine) või ka avalike (kogukonna) huvidega (külaväljaku korrastamine) ja identiteedi kasvuga (külaviitade paigaldamine). JOAK näite puhul on võimalik öelda, et majandusareng on toonud kaasa nii keskuse enda huvi uute teenuste arendamiseks (täiendavate vahendite saamiseks) kui ka avaliku sektori huvi (elanike nõudlus teenuse järele).

Koostöövõrgustik kolmanda sektoriga

Koostöövõrgustiku loomine on oluline nii vertikaalsetes suhetes (vallavõimud-kodanikuühiskond) kui ka horisontaalselt (MTÜ-MTÜ) valla siseselt ja väljaspoole. Koostöö tegemine on vajalik eelkõige tegevuste koordineerimisel. Kuna kodanikuühenduste tegevus baseerub suurel määral projektipõhistel vahenditel, siis on omavalitsuse tasandil (ka maakonna tasandil) vajalik teha koostööd (ühine koordineerimine) fondidele projektide esitamisel. Kuna avalikult on teada fondide rahastamisprioriteedid ja rahalised mahud, siis on võimalik asjalike kokkulepete puhul saavutada inimressursi kokkuhoidu ja realiseeritavate projektide võimalikult suur mõju.

Samas on kohalikud omavalitsused koostöövõrgustiku arendamisel järginud majandusliku otstarbekuse põhimõtet (kolmanda sektori omaosaluse määr on väiksem kui kohalikel omavalitsustel)

Keskkonna loomine kolmanda sektori tegevuseks

Kolmanda sektori tegevuseks vajalik õiguslik ja majanduslik keskkond peab tagama nende toimimise seaduslikkuse ja majandusliku toimetuleku. Oluliseks peab siin pidama erinevaid kokkuleppeid omavalitsuse ja kodanikuühenduste vahel. Näiteks Saare ja Vara vallas on vastu võetud kord kodanikuühenduste, erasektori ja üksikisikute toetamiseks. Vastavalt korrale on kõikidel võimalus taotleda toetust oma tegevuseks. Toetuse eraldamisel sõlmitakse toetuse saajaga leping, mis kohustab omavalitsust eraldama raha ja kodanikuühendust viima ellu kavandatud tegevused ning esitama selle kohta aruande. Aruandekohustus on vajalik selleks, et tagada avalike vahendite sihipärane kasutamine ja saada tagasisidet tegevuste mõjust avalikus ruumis. Väga suurte avaliku sektori projektide (nt. Euroopa sotsiaalfond) teostamisel kolmanda sektori poolt on õiguslikust ja majanduslikust aspektist lähtuvalt problemaatiline projektis omaosaluse katmine.

Õiguslikult ei ole korrektne panna kodanikuühendusele kohustust avaliku sektori arendamiseks mõeldud projekti omafinantseerimiseks, samas on see paljudel juhtudel ka majanduslikult võimatu. Saare vallas luuakse läbi ühise koostööruumi kolmanda sektori ühendustele finantsvõimekus suurte projektide rakendamiseks. Oluline on füüsilise keskkonna loomine mittetulundussektori tegutsemiseks. Siin on uuritavad omavalitsused käitunud samaselt võõrandades või andes tasuta kasutada tegevuseks vajalikke ruume, maad ja vahendeid.

4.2.5. Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste vaheliste suhetemudelite juhtumiuuring

Andmed kohaliku omavalitsuse ja kolmanda sektori organisatsioonide suhetemudelite kohta on toodud tabelis 4.2.1.

Käeolevas töös toimub kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhete analüüsimine teoreetilises osas tutvustatud raamistikus. Analüüsi tulemusena selgus, et puhtaid mudeleid, mille järgi omavalitsuses suhted toimivad eksisteerib harva, pigem on suhted mitmepalgelised. Analüüsimisel on oluline osa fookusrühma intervjuudest saadud infol. Fookusrühma intervjuud annavad põhilise osa tunnusjoontest ja võimaldavad loogiliselt arutleda, millised elemendid viitavad ühele või teisele mudelile. Arvestama peab analüüsimisel ka seda, et üldiselt saame eristada kõigepealt kahte suurt rühma kodanikeühendusi (omavalitsuse poolt või initsiatiivil loodud ühendused ja kodanikualgatuse korras loodud ühendused) ja kolme erinevat kohalike võimude kodanikeühendustesse suhtumist (Vara ja Saare).

Kodanikeühenduste looja/initsiaatori alusel saame hinnata suhetemudelile vastavust tulenevalt nende tegutsemise eripärast. Need ühendused:

1. Täidavad omavalitsuse poolt seatud eesmäärke
2. Tegutsevad avalikes huvides või osutavad avalikke teenuseid
3. Lisaks toetusele eraldatakse neile eelarvest vahendeid teenuste osutamise korraldamiseks.
4. On kohaliku omavalitsuse kontrolli all

Eelnevast tulenevalt saame öelda, et suhted toimivad võimude domineerimisel. Kui aga vaadata nende ühenduste suhetele omavalitsusega ühenduse enda seisukohtadest, siis näeme, et nad tegutsevad:

1.Lähtuvalt vabast tahtest ja partnerluse põhimõtetest lähtuvalt (tegevused on OV poolt aktsepteeritud ja kuludega kaetud, eesmärgid on mõlemale osapooltele ühesed ja mõistetavad).

2.Omavad piisavat vabadust tegutseda enda valitud viisil .

3.Nende tegevusvaldkond on kindlapiiriline ja kohalik omavalitsus sekkub sellesse ainult järelkontrollijana.

Nendest suhete vormidest lähtuvalt saame määratleda suhtemudeli kui partnerlus-täiendusmudeli.

Võimude suhtumine kodanikeühendustesse

1.Vara vald on määratletud kui pluralistlik omavalitsus. Toetuste jagamist kodanikeühendustele reguleerib volikogu poolt vastu võetud toetuste eraldamise kord. Intervjuust vallavanemaga selgub, et avalik võim ei sekku mittetulundussektori arengusse, vaid laseb sellel areneda loomulikul teel. Samas tervitavad nad igasugust initsiatiivi kolmanda sektori poolt. Sellest saame järeldada, et vallavõimud ei suhtu kodanikuühendustesse domineerivalt, pigem on suhted täiendusmudelile sarnased.

2.Saare vald on määratletud kui pluralistlik omavalitsus. Toetuste jagamist kodanikeühendustele reguleerib volikogu poolt vastu võetud kord. Suhtumine kodanikeühendustesse on positiivne ja toetav. Valla võimud püüavad läbi oma struktuuride kaasa aidata kodanikeühiskonna arengule, lootes saada sellest täiendavat sünergia kohalike arengute kiirendamiseks. Selliste kriteeriumite põhjal saab vallavõimude poolset suhtumist määratleda kui partnerlusmudelit.

Kodanikualgatuse korras loodud ühenduste puhul saaksime omavalitsuse poolt vaadatuna määratleda suhtemudelid vastavalt eeltoodule. Siiski tekib erinevusi kui hakkame vaatlema iga üksikut ühendust ja tema suhteid võimudega eraldi. Siin võib mõni ühendus positsioneeruda erinevalt kui esialgu tundub. Näiteks saab tuua Vara vallas Välgi Külaseltsi. Keskustest eralduses asuv aktiivne ühendus asub vallavõimudega domineerival positsioonil viidates võrdsele kohtlemisele. Samas kui omavalitsus on huvitatud kõikide piirkondade tasakaalustatud arengust, siis on selline kodanikuühenduse poolne initsiatiiv valla poolt vaadatuna positiivne ja käsitletav teatud mõttes partnerlus-ja täiendusmudelina. Selles suhtes on kindlasti ka tugev annus vastandumist, mis tuleneb perifeerse piirkonna hirmude kanaliseerumisest destruktiiivses võtmes. Välgi Jututuba Kanarbik on omamoodi nähtus külaseltsi sees, täiendades külaseltsi toimimisruumi lisanduva tegevusega (külaelanike kooskäimise vorm). Piirkonna teistele keskustele ja ka võimudele vastanduva

mudeli toimimist saame jälgida ka Saare Hallik Maanaiste seltsi ning Kääpa Ühistegevuse seltsi puhul. Mittetulundusühenduse domineerimisel toimib ka Vara mõisapargi sõprade selts, olles samaaegselt omavalitsusele partneriks ja täiendades elukeskkonda uute tegevustega.

Marginaalsusmudelit saame jälgida Vara valla Külmnõmme, Mustametsa Muinsuskaitse Klubi ja Tasso-Varaoja Maaparandusühistu puhul. Siin on tegemist vähese oskusega sidusressursside aktualiseerimisel ja sellest tuleneval apaatial. Ühenduse liikmed ei leia motivatsiooni oma tegevuse jätkamiseks, kuigi on olemas nii sisemine kui väline vajadus.

Vara ja Saare valdades esineb ka puhtalt täiendusmudelit, kus kolmel juhul on tegemist jahiseltside/seltsinguga ja viiel juhul külaseltsinguga, millised tegutsevad kitsas valdkonnas rikastades sellega ühe väikse osa (Sirguvere, Tuulavere, Saarjärve külade seltsingud ja endise Aruküla 8 majapidamist) valla inimeste elu. Saare vallas toimivad täiendusmudeli printsiibil veel Head Sõbrad, Vabaharidusselts Kullaketrajad ja Kalevipoja seltsing. Need ühendused tegutsevad omavalitsusega rahumeelses kooseksiteerimises, jättes siiski võimaliku sünergiapotentsiaali kogukonna arengusuutlikkuse teenistusse rakendamata.

Teiste külaseltside kõrval toimivad Voore Külaselts ja Kääpa küla (tegutseb vastuvõetud arengukava põhjal, valitud on külavanem) küll valla domineerimisel, kuid neil on tugeva partnerlus- ja täiendusmudeli tunnused.

Omavalitsuste poolt loodud/initsieeritud mittetulundusühendused toimivad omavalitsuse domineerimisel olles samas neile partneriteks ja täiendades kohalikku elukeskkonda täiendava sünergia loomisega. Nende ühenduste suhtemustrit omavalitsusega saab identifitseerida kui omavalitsuse domineerimisel toimuva partnerlus- ja täiendussuhtena. Sellise suhtemudeli järgi toimivad ka Vara valla korteriühistud, milliste loomine on toimunud valla poolsele survele ja kaasabil. Pärast korteriühistute moodustamist on küll vallavõimud distantseerunud nende tegevusest ning korteriühistud tegutsevad iseseivalt järgides liikmete huve. Sidusus vallaga (sealt ka domineerimine) on korteriühistutel valla kommunaalteenuste kaudu, milline tegeleb neile teenuste osutamisega vallavolikogu poolt kehtestatud hindade alusel. Omavalitsuse domineerimis- ja täiendusmudeli põhiselt tegutsevad ka Vara Maanaiste selts ja Kodukant Vara ja Saare valla Metsateater. Need ühendused saavad oma tegevuseks vallalt toetust ja on seetõttu omavalitsuse

domineerimise all. Samas tegutsevad nad oma kitsas valdkonnas, ei tekita konflikte ega loo ka samas sünergiat.

Vara valla Lastekaitse Ühing saades vallalt toetust tegutseb samas aga vallavõimudega partnerluse printsiibil ja tegutseb oma kitsas valdkonnas.

Eraldi nähtusena saab käsitleda MTÜ Saare Hooldekeskust, mis toimib ärilistel põhimõtetel, kuid omab olulist rolli partnerluses omavalitsusega ja täiendab kohalikku elukeskkonda.

Tabelis 4.2.5.1. on esitatud Vara valla andmed suhtemudelite kohta.

Tabelis 4.2.5.2. on esitatud Saare valla andmed suhtemudelite kohta.

Tabel 4.2.5.1.. Vara valla kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhtemudelite kujunemine (juhtumianalüüs)

| Suhete mõjurid | Valla juhid arutavad arengulane MTÜ juhtidega | MTÜ juhid osalevad otsuste kujundamisel | Vald usaldab MTÜ-dele valla elu korraldamise | Rahulolu KOV ja MTÜ koostöösuhetes | KOV asutused ja Mtü-d konkureerivad omavahel | Valla võimud takistavad omalgatuse tekkimist | Valla teiste piirkondade huvidega arvestamine | Valla ääre-alade huvidega arvestamine | Väikes-te külade huvidega arvestamine | Väljas-pool keskust asuvate suuremate külade huvidega arvestamine | Valla keskuse huvidega arvestamine | Vald ei suuna MTÜ-sid tegutsevad omaette | Teavitatakse MTÜ-sid arengutest | Valla võimud toetvad igati mtü-sid jt kodanikeühendusi | Võimud tegelevad enda poolt loodud ühennustega |
|--------------------|---|---|--|------------------------------------|--|--|---|---------------------------------------|---------------------------------------|---|------------------------------------|--|---------------------------------|--|--|
| Domineerimis-Mudel | X 27,8% | X 16,7% | X 38,9% | | | X 5,6% | | X 5,9% | | X 23,5% | X 35,3% | X 27,8% | X 27,8% | X 16,7% | X 11,1% |
| Täiendus-Mudel | | | | | | X 27,8% | X 5,9% | X 5,9% | X 23,5% | X 47,1% | X 52,9% | X 22,2% | | | |
| Partnerlus-Mudel | X 27,8% | X 27,8% | X 16,7% | X 58,9% | X 16,7% | | | | | | | | X 22,2% | X 22,2% | X 16,7% |
| Vastandus-Mudel | X 38,9% | X 55,6% | X 38,9% | X 35,3% | X 22,2% | | X 11,8% | X 70,6% | X 70,6% | X 29,4% | X 11,8% | X 5,6% | X 16,7% | | X 11,1% |
| Marginaalsus-Mudel | | | | | | | | | | | | | | | |

Suhtemudelite esinemine arvuliselt: Domineerimismudel 11; Täiendusmodel 7; Partnerlusmodel 8; Vastandusmodel 13; Marginaalsusmodel 0

Tabel 4.2.5.2. Saare valla kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhtemudelite kujunemine (juhtumianalüüs)

| Suhete mõjurid | Valla juhid arutavad arenguplaane MTÜ juhtidega | MTÜ juhid osalevad otsuste kujundamisel | Vald usaldab MTÜ-dele valla elu korraldamise | Rahulolu KOV ja MTÜ koostöösuhetes | KOV asutused ja Mtü-d konkureerivad omavahel | Valla võimud takistavad omalgatuse tekkimist | Valla teiste piirkondade huvidega arvestamine | Valla äärealade huvidega arvestamine | Väikesete külade huvidega arvestamine | Väljaspool keskust asuvate suuremate külade huvidega arvestamine | Valla keskuse huvidega arvestamine | Vald ei suuna MTÜ-sid tegutsevad omaette | Teavitatakse MTÜ-sid arengutest | Valla võimud toetavad igati mtü-sid jt kodanikeühendusi | Võim tegeleb vaid enda poolt loodud ühendustega |
|--------------------|---|---|--|------------------------------------|--|--|---|--------------------------------------|---------------------------------------|--|------------------------------------|--|---------------------------------|---|---|
| Domineerimis-Mudel | X 20,0% | X 33,3% | X 33,3% | | | | | X 6,7% | X 6,7% | X 6,7% | X 26,7% | X 33,3% | X 6,7% | X 20,0% | X 13,3% |
| Täiendus-Mudel | | | | | | X 33,3% | X 6,7% | | | | X 60,0% | X 26,7% | | | |
| Partnerlus-Mudel | X 53,3% | X 46,7% | X 53,3% | X 88,8% | X 13,3% | | | X 46,7% | X 46,7% | X 73,3% | | | X 20,0% | X 20,0% | X 13,3% |
| Vastandus-Mudel | | X 6,7% | | | | | X 6,7 | X 26,7% | X 26,7% | X 6,7% | | X 6,7% | X 26,7% | | |
| Marginaalsus-Mudel | | | | | | | | | | | | | | | |

Suhtemudelite esinemine arvuliselt: Domineerimismudel 11; Täiendusmodel 4; Partnerlusmodel 11; Vastandusmodel 7; Marginaalsusmodel 0

5. Uurimistöö tulemused

Kogukonna arengupotentsiaali igakülgne rakendamine kohaliku elu arenguvankri ette eeldab sidusgruppide potentsiaali oskuslikku ärakasutamist. Koostööst kasvava sünergia saavutamiseks on vajalik eelkõige inimestevaheliste suhete korrastamine ja hirmude vähendamine. Oskuslik sidusressursside leidmine ja nende rakendamine suhete positiivsete arengute võtmes viib kogukonna koostoime ja sellest saadava tulemuse paremale tasemele. Uurimistöö kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhted käigus analüüsiti omavalitsuse kui heterogeense kogukonnaga koosluse suhteid, mis tekivad erineval suhtlemis- ja võimupositsioonil. Suhteanalüüs viidi läbi kahel tasandil:

1. Üldine tasand – uuriti valla võimude ja kodanikeühenduste suhteid üldvalimi baasil.
2. Kvalitatiivne uurimus - konkretiseerimaks uurimistööd viidi uurimus läbi kahe testvalla juhtumiuuringu baasil.

Uurimistöö tulemusena hinnatakse, millisele teoreetilisele suhtemudelile kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhted vastavad üldise valimi ja juhtumiuuringus analüüsitud omavalitsustes.

Üldise valimi ja juhtumiuuringu suhtemudelite kujunemise põhjal tuuakse välja erisused. Antakse hinnang, millised võivad olla seosed vallas toimivate suhetemudeli ja üldise rahuloluga vallas.

Uurimistöö eesmärgiks, oli selgitada millised suhtemudelid kohaliku võimu ja kodanikeühenduste vahel eksisteerivad ja millised on ühe või teise juhtumi suundumused. Suhtemudelite analüüs kahel tasandil (üldvalim ja juhtumi tasand) annab võimaluse näha, kuidas üldise valimi sees üksikjuhtumid eristuvad ja kuidas fookusrühma intervjuud aitavad kaasa tegelikkuse paremale konstrueerimisele.

5.1. Kohaliku võimu ja kodanikeühenduste suhtemudelid üldvalimis

Üldise valimi ja juhtumiuuringu põhjal võib teha järgmisi järeldusi:

1. Uurimise aspektist – üldise valimi puhul on suhtemudeleid nende erinevates variatsioonides raske konstrueerida, sest puudub sidusinformatsioon (intervjuude ja

vestluste käigus saadud info), mis annab ainekst arutusloogikateks ja tegelikkuse konstrueerimiseks.

2. Mudelite esinemise sageduse aspektist esineb valdavalt:

- kohaliku omavalitsuse domineerimismudel (Tabel 4.1.4 kokku 9 korral 15-st) erinevates variatsioonides vastandus-täiendus-partnerlusmudel, mis viitab kodanikeühenduste vähesele arendatusele ja võimekusele kohalikus elus kaasaraäkimisel. Kindlasti on siin ka tugev annus KOV- poolset suhtumist MTÜ-de alatahtsustamisel..
- domineerimismudeli variatsioonidest on prevaleerival positsioonil domineerimis-vastandusmudel. Taolise suhtemustri valdav esinemine viitab konfliktisituatsioonile vallavõimude ja kodanikeühenduste vahel ja on kokkuvõttes arengutele omavalitsuses negatiivse mõjuga.
- vastandusmudeli prevaleerimisel esinemine ja selle variatsioonid teiste mudelitega viitavad hirmudele kogukonnas ja vajavad põhjalikumalt nende kujunemise selgitamist juhtumiuuringu käigus
- täiendusmudeli esinemine prevaleerival positsioonil viitab toimijate tegutsemist kindlapiirilistes valdkondades ja on kohalikele elule pigem positiivse mõjuga. Koostoimest saavutatav sünergia jääb siiski saavutamata.
- partnerlusmudeli esinemine prevaleerival positsioonil ainult 1 korral viitab võimude vähesele kaasamisvõimele. Partnerlusele iseloomulike tunnuste esinemine teistes suhtemustrites nõrgemal positsioonil viitab vähesele osapoolte deliberatiivsele suutlikkusele ja hirmudele, mistõttu näeme suhetes üleminekut vastanduse tüübile.
- marginaalsusmudelit üldvalimi analüüsimisel selgelt välja ei joonistunud, kuigi võib eeldada, et sellised suhted esinevad. Juhtumiuuringu kvalitatiivsemal taustal võib siiski see mõningatel juhtudel välja joonistuda.

Tabel 5.1. Suhtemudelite esinemise sagedus üldvalimis

| Mudel | Sagedus |
|---|------------|
| Domineerimis-vastandusmudel | 7 |
| Domineerimis-täiendusumudel-vastandusmudel | 1 |
| Domineerimis-partnerlusmudel-vastandusmudel | 1 |
| Vastandus-domineerimismudel | 2 (jätkub) |

| | |
|---------------------------------------|------------|
| Täiendus-vastandusmudel | 2 (jätkub) |
| Täiendus-domineerimis-partnerlusmudel | 1 |
| Partnerlus-vastandusmudel | 1 |

Järeldused:

Kokkuvõttes joonistub väga tugevalt välja omavalitsuste poolne domineerimismudel ja kodanikeühenduste vastandumise pinnal kujunenud suhtemuster domineerimis-vastandusmudeli näol, mis viitab kodanikeühenduste kontrollitusele ja nende rakendatusele kohaliku arengu tagamiseks kohalike võimude äranägemisel. Ressursside optimaalseks rakendamiseks on vajalik, et toimuks suhtemustri evolutsioon enam partnerlus- või täiendusmudeli suunas.

Vastandusmudeli suur esinemissagedus suhtemustrites (kahel juhtumil domineerival positsioonil) näitab konfliktisituatsiooni valla kui kogukonna tasandil ja viitab teatud hirmudele, mis selgelt töötab valla arengule vastu. Vähesese personaliseerituse tõttu ei olnud üldvalimis võimalik selgitada, kas mõnel juhul toimus vastandusmudel ka konstruktiivses võtmes.

5.2. Juhtumiuuringu analüüsi tulemused

Uurimistööks vajalike andmete analüüsimisel ja neid suhtemudelite teoreetiliste alustega kõrvutades saame öelda, et kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhted on erinevad mitte ainult võrdluses üldvalimisega, vaid ka uuritavate valdade lõikes. Üldistusena saab öelda, et juhtumiuuringu valdades on suhted oluliselt mitmepalgelisemad kui üldvalimis. Vähesest rollimääratluse astmest tulenevalt on suhted Vara vallas võimu domineerimisuhthed 5-1 korral 15-st prevaleerivad. Vastandussuhete domineerimine suhtemustris tuleb esile 4-1 korral, täiendussuhe 2-1 korral ja partnerlussuhe 2-1 korral. Mudelid on põimunud erinevas kombinatsioonis, mistõttu puhtast mudelit Varal ei esine. Saare vallas eristub üks selge täiendusmudel, milline ilmneb suhetes valla ja ühenduste toimimisvabaduses. Vastandusmismudelid tulevad eriti selgelt esile perifeersetes piirkondades (Vara valla Välgil külaselt ja Saare valla Halliku maanaiste selts) tegutsevate ühenduste puhul, kus kohalike elanike hirmud on seotud peamiselt paikkonna füüsilise

elukeskkonna säilimisega ja personaalse positsiooni kehtestamisega. Üldjuhul tegutsevad vastandumismudeli puhul ühenduse liider/liidrid vähese tunnustamise tingimustes (samas on neil kõrge tunnustamisvajadus) ja nende ligipääs avalikule infole ning koolitusvõimalustele on olnud piiratud. Järeldus:

Kodanikeühenduste kaasamisel tuleb suurt tähelepanu pöörata ühenduste liidrite ja liikmete koolitamisele, informeerimisele ja tunnustamisele. Piisava info, koolituse ja tunnustuse korral hakkavad need kodanikuühendused toimima omavalitsusele partnerina ja looma täiendavat sünergiat kogukonna arengusuutlikkuse tagamiseks.

Kohaliku omavalitsuse/te poolt loodud mittetulundusühendused tegutsevad kohaliku võimu domineerimisel, millele lisandub partnerlus- ja täiendusmudeli positiivne mõju. Sellise mudeli põhjal toimimine on ka loogiline, sest kohalik omavalitsus on peamine tegevuse suunaja ja finantseerija. Loodud mittetulundusühendus täidab ülesandeid kindlapiirilises valdkonnas ja loob oma tegevusega kogukonda täiendavat lisandväärtust. Teoreetiliselt on siin võimalik muutus ka mittetulundusühenduse-poolseks domineerimismudeliks, mis eeldab aga omafinantseerimisvõimekuse olulist kasvu või aktiivset välisprojektidega tegelemist. Sellist mudelit võime tinglikult jälgida Saare vallas Aktiviseerimiskeskuse puhul. Siiski on sellise domineerimise võimalus marginaalne, sest on seotud projektidega ja majandusliku iseseisvuse saavutamisel (omatulud on suuremad kui valla eraldised) jääb siiski juhtorganile (valla esindajad) õigus otsuste tegemiseks. Järeldus:

Aktiivsete omavalitsuste puhul toimub mittetulundusühenduste areng kiiremini ja võimude poolt loodud ühendused aitavad paremini kasutada sünergiapotentsiaali, täites keskkonda puuduvate avalike hüvede kaubaga/teenusega mida kohalik omavalitsus iseseisvalt ei suuda pakkuda.

Vara valla näite puhul on võimalik analüüsida marginaalsusmudeli tekkimist fookusgruppide intervjuude põhjal (Mustametsa ühendus ja Maaparandusühendus). Vallavõimude initsiatiiv kodanikeühendustega suhtlemisel toimib ainult aktiivsete ühenduste või vallavõimude endi poolt loodud ühenduste korral. Kodanikuühenduse marginaliseerumine on teiselt poolt seotud ka ühenduse enda vähesest võimest astuda suhtluse vallavõimudega ja ressursse jaotavate fondidega. Omaalgatuse ja aktiivsuse puudumine võib olla seotud info puudulikkusest, madalast teadlikkuse tasemest ja ebapiisavast motivatsioonist. Mõnel juhul on see seotud ühenduse liidri lahkumisega piirkonnast, mille tulemusena on ühenduse tegevus marginaliseerunud. Võimalik on marginaliseerumine ka senise tegevusvalkonna aktuaalsuse kadumisel.

Järeldus:

Marginaalsusmudeli tekkimine on otseselt seotud omavalitsuses interaktiivsete suhete puudumisega . Kuna kohalik omavalitsus omab kogukonnas (vallas) põhilist ressursi (spetsialistid, raha, infratsruktuur), siis on võimalik tee kodanikeühenduse marginaliseerumisest väljatoomiseks valla aktiivne sekkumine.

Mõnede kodanikeühenduste puhul on selgelt eristatav kindla valdkonnaga tegelemine (jahindus, sõpruskond), mis võimaldab nii võimul kui ka kodanikeühendusel omaette tegutseda. Taoline suhtemudel küll täiendab kohalikku elu, kuid jätab sünergiapotentsiaali kasutamata. Siiski on taolise mudeli väärtuseks rahulik koosseksiteerimine ja oma liikmeskonnale soovitud tegevuste pakkumine. Eeldades aga, et iga kogukonna liige, rääkimata ühendusest, tooks oma tegevusega laiemat kasu kui oma sisemised vajadused, tuleb leida kokkupuutepunkte sünergia loomiseks. Paljudel juhtudel on sellised kokkupuutepunkad ka kindlasti olemas, kuid neid ei nähta ega kasutata ära.

Järeldus:

Täiendusmudeli puhtal kujul eksisteerimisel peaks leidma võimalusi sidustegevuste rakendamiseks, mis eeldab aga mõlema osapoole huvi ja tahtet. Sellise huvi ja tahte selgitamiseks on võimalik tee aktiivne suhtlemine omavalitsuse ja ühenduse vahel.

Tabel 5.2. Suhtemudelite esinemise sagedus Vara ja Saare valla juhtumiuuringus

| VARA | | SAARE | |
|--|---------|---|------------|
| Mudel | Sagedus | Mudel | Sagedus |
| Domineerimis-vastandus-partnerlusmudel | 2 | Domineerimis-täiendusmudel-vastandusmudel | 1 |
| Domineerimis-partnerlusmudel | 1 | Partnerlusmudel-domineerimis vastandusmudel | 1 |
| Domineerimis-partnerlus-vastandusmudel | 1 | Partnerlus-domineerimismudel | 4 |
| Domineerimis-täiendusmudel | 1 | Partnerlusmudel | 2 |
| Partnerlus-vastandusmudel | 1 | Partnerlus-vastandus-domineerimismudel | 3 |
| Prtnerlus-domineerimis- | 1 | Täiendusmudel | 1 (jätkub) |

| | | | |
|--|---|---|-------------------|
| vastandusmudel | | | |
| Täiendusmudel | 1 | Täiendus- vastandusmudel | 1 (jätkub) |
| Täiendus-vastandus- domineerimismudel | 1 | Täiendus- domineerimismudel | 1 |
| Täiendus-domineerimis- vastandusmudel | 1 | Vastandus-partnerlu- domineerimismudel | 1 |
| Vastandus-partnerlumudel | 1 | | |
| Vastandus-täiendusmudel | 2 | | |
| Vastandus-domineerimis- täiendusmudel | 1 | | |
| Vastandus-domineerimis- partnerlusmudel | 1 | | |

Kokkuvõttes võib öelda, et suhete evolutsioonis on olulisel kohal osapoolte aktiivsus vastastikusel toimimisel – INTERAKTIIVSUSEL, mis tuleneb domineerimis-, vastastus-, ja partnerlussuhete esinemise sagedusest. Kogukonna (siin vald) sotsiaal-majanduslik heaolu ja üksikindiviidi turvatunne baseeruvad korrastunud suhetel, mis on suunatud sidusressursside optimaalseks kasutamiseks. Võimalusi nendeks aga suhete arengu pinnal on piisavalt.

6. Kokkuvõte

Uurimistöö “Interaktiivne kohalik omavalitsus: Kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhted” on kaasajal uurijatele huvipakkuv teema mitte ainult Eestis. Peab märkima, et sellealaseid uurimusi on tehtud maailma paljudes riikides eelneval kahekümnel aastal ja kindlasti jätkatakse seda ka edaspidi. Eesti kogemusi selles uurimisvaldkonnas võib pidada juba pelgalt ajaloolisest aspektist tulenevalt üpris marginaalseks. Seetõttu on kindlasti sellel tööülhiskondlik väljund, mida saavad kasutada nii praktikud riigi- ja omavalitsusasutustes kui ka teadurid teadusasutustes, eelkõige aga juhtumiuuringus osalenud omavalitsused.

Uurimistöö selline määratlus on siiski tunnetuslik ja seotud autori isikliku veendumusega.

Kuna töö teemat on maailma paljude autorite poolt piisavalt käsitletud ja on kasutatud lisaks teooriale ka empiirilisi materjale, siis saaksime öelda, et käesoleva töö uurimise teoreetilised lähtekohad on üsna põhjalikult läbi töötatud ning sobivad meie uurimiskeskonda üks-üheselt. Tegelikult selgub, et suhted on oluliselt mõjutatud geograafilisest, etnilisest ja kultuurilisest taustast, mistõttu tuli teoreetilisi aluseid kombineerides leida uuritavale keskkonnale sobilikum teoreetiline raamistik.

Uurimistöö käigus selgus ka, milline oluline tähtsus on empiiriliste andmete kõrval vestluste ja intervjuude käigus saadud vahetul infol. See info võis anda hoopis teistsuguse kuju dokumendianalüüsi ja ankeetküsitluse tulemuste põhjal kujunenud mudelile. See oli ka üks põhjus, miks töö autor lisas töösse juhtumiuuringu kahe omavalitsuse kohta. Kui üldise valimi uurimisel tuli välja problemaatika, mis oli seotud pluralistlike omavalitsuste puuduliku kaasamisvõimega, siis juhtumiuuringus kinnitas Saare valla näide vastupidist. Siit saame järeldada, et suhted omavalitsuses on keerulisemad kui me teame (oleneb kui suures osas erinevaid andmeid me uurimisse kaasame) ning tekib vajadus täiendavate mõjude (juhtimisstrateegia, liidri roll) uurimiseks.

Uurimistöö kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühenduste suhted oli uurimistöö teostajale huvitav ja vaimset pingutust pakkuv kogemus.

Kasutatud allikad

Raamatud, artiklid, referaadid

- 1.Hirsjärvi, S.,Remes, P.,Sajavaara, P. 2005. Uuri ja kirjuta. Tallinn
- 2.Sootla, G. (2002) Specific paradigms and controversies of local autonomy during various stages of post-communist transition. Estonian case study. EGPA Annual Conference "European Administrative space: governance in diversity". Potsdam, 4-7
- 3.Jackson, L.S. (2001) Contemporary Public Involvement toward a strategic approach. Local Environment, 6 (2), 135-147
- 4.Fung, A., (2004) Deliberation 's Darker Side: Six Questions for Iris Marion Young and James Mansbridge. National Civic Review, 47-54
- 5.Yuong, J.M., (2000) Inclusion and Democracy” Oxford University Press, article
- 6.Lupia, A., Matsusake, G., 2004. Direct Democracy: New Approaches to Old Questions. 7, 463-482
- 7.Salamon, L.M., Anheier, H.K. Defining the non-profit sector. A cross-national analysis- Johns Hopkins Nonprofit Sector Series.,Manchester. 1997.,526
- 8.Salamon, L., Anheier, H.K., List, R., Toefler, S., Sokolowski, S.W. “ Global Civil Society. Dimensions on the Nonprofit Sector., The Johns Hopkins Comparative. Nonprofit Sevtor Project. Baltimore.1999, MD,506
- 9.Lagerspetz, M., Kodanikeühiskonna lühisõnastik. Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud. Tallinn. 2004

10. Posner, P.W. Local Democracy and Popular Participation: Chile and Brazil in Comparative Perspective. Clark University, Worcester, MA, USA. *Democratization*, Vol. 10, No. 3, 2003, pp. 39-67
11. Illing, E., Pettai, V. (toim) 2004. *Valitsemine ja hea valitsemine: konverentsi kogumik*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
12. Salamon, L., Lester, M., Sokolowski, S.W., Wojciech, S., Anheier, H.K. 2000 *Social Origins of Civil Society. An Overview*.
13. Druzek, J. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford University Press.
14. Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker, G. (2001) *Trends in Public Participation: Part 1- Local Government*.
15. Putnam, R.D. (1995) *Bowling Alone. America's Declining Social Capital*, *Journal of Democracy*, 6 (1)
16. Putnam, R.D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton
17. Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: the Collapse and revival of American Community*. New York: Simon & Schuster
18. Maloney, W., Smith, G. and Stoker, G. (2001) *Social Capital and Urban Governance: Adding a More. Contextualized "Top-down" Perspective*, *Political Studies*, 48 (4), 802-20.
19. Mudde, C. and Holsteyn, J. (2000) *The Netherlands: Explaining the Limited Success of the Extreme Right*, in P. Hainsworth (ed.), *The Politics of the Extreme Right: From the Margins to the Mainstream*. London: printer, pp. 144-72
20. Akkerman, T. (2001) *Urban Debates and Deliberative Democracy*. *Acta Politica: International Journal of Political Science*, 36, 71-88

- 21.Chandler, D. (2000) Active Citizens and the Therapeutic State: The Role of Democratic Participation in Local Government Reform. *Policy and Politics*, 29 (1), 3-14
- 22.Akkerman, T., Maarten, H., Grin, J. (2003) *The Interactive State: Demovratisation from Above*. Amsterdam University
- 23.Hajer, M. (2003) A Frame in the Fields: Policy Making and the Reinvention of Politics, in M. Hajer and H.Wagenaar (eds), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.88-110
- 24.Lepa, R., Illing, E. Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004) *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Tallinn: Poliitikauringute Keskus Praxis
- 25.Morison, J. (2000) The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality and Civil Society. *Journal of Law and Society*, 27 (1), 98-132
- 26.Newton, K. (2001) Trust, Social Capital, Civil Society and Democracy. *International Political Science Review*, 22(2), 201-214
- 27.Osborne, S.P., McLaughlin, K. (2003) Modelling Government-Voluntary Sector Relationships: Emerging Trends and Issues. *European Business Organization Law Review*, 4, 383-401
- 28.Ruutsoo, R. (2001) Kodanikuühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital. *Riigikogu Toimetised*, 3
- 29.Salamon, L.M. (1994) The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs*, 73 (4), 109-122
- 30.Aars, J., Fmrite, A.L. (2005) Local Government and Governance in Norway: Sreched Accountability in Network Politics. *Nordic Political Science Association. Scandinavian Political Studies*, 28 (3) 239-256

31. Larsen, C.A. (2002) Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. *Nordic Political Science Association. Scandinavian Political Studies* 25 (4) 317-332
32. Hendriks, C. (2003) Institutions of Deliberative Democratic Processes and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives. *Community Consultation Symposium*.
33. Smith, M., Sullivan, H. (2003) Developing Frameworks for Examining Community Participation in a Multi-Level Environment. *Local Economy*. 18 (3) 237-252
34. Soos, D. (2006) The State of Local Democracy in Central Europe. Reports from Bulgaria, Estonia and Slovakia. *Open Society Institute-Budapest*.
35. Soos, G., Zentai, V. (2006) Faces of Local Democracy. *Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Open Society Institute-Budapest
36. Colin, C.W. *Community Capacity Building: A Critical Evaluation of the Third Sector Approach*. Referaat. I. Kuusik, (2007)
37. Edwards, A. (2005) Re-intermediating the councillors? Tensions and new connections between representative and participatory democracy in local government. *EGPA Annual Conference, Berne*. Referaat. A. Taratuhin, 2007
38. Verlet, D., Devos, C., Reynaert, H. *Representative Democracy on the Local Level: Over and Out*. Referaat. K. Matiisen, 2007
39. Pappopoulos, Y. (2003) Cooperative forms of Governance: Problems of democratic accountability in complex environment. *European Journal of Political Research*. 42, 473-501
40. O'Toole, K., Burdness, N. (2003) Towns in Rural Victoria. *Australian Journal of Political Science*. 40 (2), 239-254

Internetiallikad

The Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England.

www.thecompact.org.uk/C2B/document_tree/ViewAVoluntary.asp?CategoryID=49

(02.05.07)

Building Real Partnership: Compact Between Government and the Voluntary Community Sector in Northern Ireland.

www.dsdni.gov.uk/building_real_partnership.pdf

(04.05.07)

Vara valla kodulehekül. www.varavv.ee (10.05.07)

Saare valla kodulehekül. www.saarevv.ee (17.04.2007)

Summary

The interactive Local Municipality: Design of relationship between local government and civil society.

There is a lively debate on the relationship between representative democracy and civil society. A new agenda has emerged, converging in the idea that issue of civic engagement is the key to the problems affecting Western democracies (Skocpol and Fiorina, 1999, p.3.)

Recent research gives us outline last decade interactive policy-making in European countries. State initiatives to promote and support new forms of public participation have emerged in several countries. With interactive policy-making, state agencies involve the public early on in the policy-making process, mainly in an informal way.

Many municipalities in Denmark, Netherlands and other European countries had experimented with new modes of public participation. How the interactive decision-making process has influence civil society in these countries is a research target in the first chapter.

An active role of local government on creating relationship with civil society is not new in old European countries, but new in Estonia. We have a few experiences on interactive movement in local municipalities, why design of relationships and these shaping is an main question on present research.

For examining processes in Local Municipality we need to develop a theoretical framework for assessing the democratic effects of interactive relationship. We have possibility to use theoretical base developed in European countries. A good example is a Dutch variant of such top-down participatory arrangement – so called “interactive policy-making”. Squaring the main theoretical criteria with the empirical reality of interactive policy-making, we conclude that an active state does not necessarily corrode civil society.

Local Municipality is an most nearly situated state authority for a citizens. High rate of cooperation and in order relationships inside municipality, gives for a community power to create new developments. The urban debates and many other forms of interactive policy-making do not guarantee direct influence on political decision-making. More of local initiatives are more about creating commitment, gaining local knowledge and developing broadly sustained perspectives that about sharing political power.