

# **Kodanikud kui koostööpartnerid**

Nõuandeid omavalitsustele, kuidas teavitada, konsulteerida,  
panna huvituma ja senisest rohkem kaasata  
nii kodanikke kui ka kõiki elanikke  
kohaliku elu kujundamisse

Siseministeerium

Tallinn 2002

Koostanud: Kadri Kopli  
Toimetanud: Anne Taklaja  
Kujundanud:  
Trükitud:

Käesolev trükis valmis Soome Siseministeeriumi rahalisel toel.

**Hea lugeja!**

Omavalitsuse kui avaliku võimu ja kodaniku vahelised suhted on aasta-aastalt üha rohkem hakanud kõitma üldsuse tähelepanu. Kodanikud ja nende organisatsioonid esitavad üha aktiivsemalt oma ettepanekuid ja nõudmisi ning üritavad igati mõjutada kohalikku poliitikat.

Samal ajal aga osalevad kodanikud aina vähem formaalsetes poliitilistes protsessides, mille kaudu just ongi võimalik kohaliku elu arengut suunata ning kaasa rääkida ka riikliku poliitika kujundamisel. Arvandmed näitavad, et järjest väheneb elanike osavõtt valimistest; samuti kahaneb nende usaldus nii kohalike kui ka riiklike institutsioonide ning poliitikute vastu.

Aktiivne koostöö elanike ja kodanikualgatuslike organisatsioonidega on kohaliku omavalitsuse jaoks üks oma töö tulemuslikumaks muutmise ning moderniseerimise viise. Efektiivse toe osutamise eelduseks ja võtmenõueteks on pühendumine, koolitus, tahe, võime töötada üle organisatoorse piiride. Tugevdades sidemeid kogukonnaga ei loobu avaliku võimu institutsioonid vähimalgi määral oma seadusjärgsetest kohustustest ega õigustest luua poliitikat ja võtta vastu otsuseid. Vastupidi – nii tutvustatakse uusi ning avaramaid võimalusi otsustamisprotsessi demokratiseerimisel, kasvatades osaluse kaudu kohuse- ja vastutustunnet võimalikult paljudes kogukonna liikmetes.

Täna ei ole küsimus selles, kas elanikke kaasata või mitte, kas teha nendega koostööd või mitte, vaid selles, kuidas seda teha professionaalselt ja edukalt. Koostöö omavalitsuse kõigi elanikega on väga oluline tegevus, millel on positiivne efekt vaid siis, kui seda tehakse pidevalt, tähelepanelikult, läbimõeldult, hoolikalt ja hoolivalt.

Käesolev trükis on mõeldud eelkõige kohalikele omavalitsustele pööramaks tähelepanu kogukonnaga koostöösidemete loomise olulisusele ning tähtsusele. Lisaks ülevaatlikele teoreetilisele suunitlusega kirjutistele tutvustatakse nii Eestis kui ka Soomes toimunud elanike aktiveerimisalaseid tegevusi ja antakse näpunäiteid elujõulise ning efektiivse koostöö loomiseks.

Pilootprojekti „Soome kogemus kogukonna kaasamise projektide rakendamisel” raames valmis ka käesolev trükis.

Täna Soome Siseministeeriumi tulemusliku ja vastastikku huvipakkuva koostöö eest! Loodetavasti innustab nii põhjanaabrite kui ka Eesti oma kogemus ning toodud soovitusel omavalitsusi senisest aktiivsemalt tegutsema kogukonna osalemis- ja mõjutamisvõimaluste arendamise vallas.

Tegudele innustavat lugemist soovides,

Ain Seppik  
siseminister

**SISUKORD:**

Eessõna

Osalemise mitu palet

Koostöösidemete tugevdamine

Informeerimine, konsulteerimine ning kaasamine —

I põhimõtted

II meetodid

Osalemise seadusandlik taust

### **Soome kogemus:**

Demokraatia omavalitsustasandil ja kodanike osalemine — kodanikuühiskonna alus

Omavalitsustasandi otsustusprotsessid muutuste keerises — kohanemine nii rahvusvaheliste väljakutsete kui ka rahvuslike arengutega

Ülevaade Soome osalusprogrammist 1997-2002

Näiteid kohalikest osalemisprojektidest:

Kempele valla väikeparlament

Vantaa: toimiva demokraatia linnakogukond — erinevate kogukondade linn

Kodutänav

### **Häid näiteid Eestist:**

Partnerlus, koostöö ja kaasamine — Kagu-Eesti Partnerluse Programmi kogemused

Nõmme olulisim eesmärk on nõmmelaste peremehetunne

Kodanike Infoportaal lihtsustab suhtlust riigiga

OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) kümme soovitus, kuidas tugevdada koostöösidemeid kohalike elanikega

### **EESSÕNA**

Käesolevas trükises tutvustatakse omavalitsustele kogukonna kaasamise põhimõtteid

ja meetodeid; esitletakse häid näiteid selle kohta, kuidas kodanikud saavad olla koostööpartnerid ning oma sõna sekka öelda linna- ja vallaelu kujundamisel.

Koostööd käsitlev trükis on ise õnnestunud näiteks koostöö kohta, sest see valmis Eesti ja Soome Siseministeeriumide ühisel ettevõtmisel pilootprojekti „Soome kogemus kogukonna kaasamise projektide rakendamisel” raames.

EV Siseministeeriumis on juba aastaid tegeletud kodanike kaasamise ja omaalgatuse programmidega (nt Kohaliku omaalgatuse programm, Setu programm, Äärealade programm). Siseministeeriumi põhimääruse 29. mail 2001 vastu võetud muudatusega laiendati kohaliku omavalitsuse osakonna funktsioone, andes osakonnale aluse alustada tööd aktiivse kogukonna arendamise, kodanikuõiguste, vähemusrahvuste olukorra ja poliitika analüüsimisel, kavandamisel ning koordineerimisel. Kodanikuühiskonna arendamist näeme eelkõige kodanike kaasamises, nende omaalgatuse suurenemises ja vastutuse tunnetamises. Kodanike kaasamisel on Eestis praegu oluline silmas pidada eelkõige selle ennetavat ja tasakaalustavat rolli demokraatliku riigi kujundamisel, riiklikult mõtleva ning riigitruu ja usaldusväärse kodaniku kasvatamisel. Kodanike kaasamisel on tähtis meie ajaloolistest ja kultuurilistest traditsioonidest tuleneva, Eestile omase arusaama kujundamine, milles on oma kindel osa kanda ka omavalitsustel.

Järgnevas selgitataksegi, millised on kodanike kaasamise eesmärgid, põhimõtted, meetodid ning seadusandlik taust. Ülevaatlilikult tutvustatakse Soome Siseministeeriumi eestvedamisel toimunud osalusprogrammi kohalikele omavalitsustele aastatel 1997-2001. Soome erinevates piirkondades käimasolevatest kohalikest projektidest on võimalik tutvuda Helsingis, Vantaas ja Kempeles toimuvate ettevõtmistega. Kõnealustes projektides käsitletakse nii vallaelanike ja -ametnike vahelise diskussiooni arendamist, piirkondlike osalemis- ja mõjutusvõimaluste ning kaasagsete teavitamiskanalite loomist kui ka laste ja noorte ühiskondliku tegevuse aktiveerimist ning demokraatia-alast kasvatust.

Mida Eestis tehakse, sellest saame põhjalikuma ülevaade Nõmme Linnaosavalitsuse ja nõmmelaste koostöö näidetest. Tutvustatakse Kagu-Eesti Partnerlusprogrammi raames loodud Võru-, Valga- ja Põlvamaa partnerluskogude loomise ja tegutsemise põhimõtteid ning programmi tegevust vaesuse leevendamisel Kagu-Eestis. Saame teada Kodaniku Infoportaali KIT toimimise põhimõtetest ja võimalustest, mida see endas kätkeb.

Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsiooni (OECD) soovitusel elanikega paremate koostöösidemete loomiseks võtavad selgelt ja loogiliselt eelneva kokku.

„Kodanikud kui koostööpartnerid” on esimene sellelaadne väike kogumik, mis on suunatud kohalikele omavalitsustele pööramiseks tähelepanu niivõrd olulisele teemale. Ilmumisaeg – KOV valimised käegakatsutavas kauguses – peaks olema üsnagi tundlik periood mõtlema kodanike kaasamisele ja teavitamisele ning nende osalemis- ja mõjutamisvõimaluste arendamisele. Kasvuruumi jätkub kindlasti!

Kadri Kopli

**OSALEMISE MITU PALET**

**OSALEMISE MITU PALET**  
KADRI KOPLI

Kõikides demokraatlikes süsteemides tugevdab osalusdemokraatia esindusdemokraatiat. Sama põhimõtet on väljendanud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee juba 1981. aastal: „Kohalikul tasemel on vaja tugevdada esindusdemokraatiat, tuues otsuste langetamise kodanikele võimalikult lähedale ning kaasates kodanikke kogukonna asjade üle otsustamisse, tagades sellega kohaliku elu juhtimise efektiivsuse.”

Debatt kodanike osalemisest nende kogukonna avalikus elus põhineb peamiselt postulaadil, et selline osalemine on demokraatia lahutamatu osa. Madalat osalemist demokraatlikes protsessides nähakse kui ohumarki ja faktorit, mis mõjutab kohaliku demokraatia funktsioneerimist.

On palju erinevaid põhjuseid, miks inimesi ergutatakse osalema. Osalemist võib käsitleda viisina, mil moel üksikisikud saavutavad oma eesmärged. Teised jälle pooldavad osalemist osalemise pärast, märkides, et seeläbi väljendub kodaniku huvi oma kogukonna vastu ja võimaldab tal õppida kodanikuks olemise kunsti. Kolmandad toetavad kohaloleku säilitamise poliitikat, kuna peavad tõrjutud gruppide osalemist oluliseks nii sümboolses kui ka utilitaarses tähenduses. See demonstreerib grupi kaasamist ja selle huvidega arvestamist ning võimaldab kokkuvõttes säilitada nende huvides töötamiseks sobiliku keskkonna. Eluliselt oluline ei ole kogukonna kõigi liikmete osalemine poliitilises tegevuses, vaid grupi poolt identifitseeritud esindajate, kes lähtuvad ühishuvidest, kohalolek foorumil, kus võetakse vastu olulisi otsuseid.

Lähtepunktiks on omavalitsuste avatus ja kodanike teadlikkus, et nad saavad otsust mõjutada, kui nad peavad vajalikuks seda teha.

Kahtlemata on kohaliku demokraatia olukord erinevates Euroopa Nõukogu maades erinev. Sellest hoolimata peavad kõik maad tegelema kohaliku demokraatia arendamise küsimustega, sest nii nagu iga teine demokraatia vorm, ei ole ka see muutumatu, vaid areneb kooskõlas muude eluliste protsessidega. Lahendused, mis ühel hetkel on osutunud õigustatuteks, vajavad aja käigus ülevaatamist ja sotsiaalsete muutuste ning kodanike vajaduste ja ootuste valguses muutmist.

Väljend „kodanike osalemine” hõlmab kompleksset ja mitmetahulist reaalsust, millel on erinevate inimeste jaoks vägagi erinevaid kõrvaltähendusi. Seetõttu on oluline kokku leppida mõiste tähenduses ja ulatuses.

Kohalikus elus osalemise erinevaid vorme võib liigitada sõltuvalt sellest, kas osalemistegevused on „poliitilised” selle sõna kitsamas tähenduses, kaheks peamiseks kategooriaks ning selle põhjal otsustada, kas tegemist on kohaliku omavalitsemise organisatsiooniga ja sellega kaasneva võimu kasutusega seonduvate tegevustega või mitte.

### **Kodanike osalus kohalikes poliitilistes protsessides hõlmab kolme aspekti:**

#### **1. Osalemine valimistel või valimisõiguse kasutamine vastavalt esindusdemokraatiale ja selle toimimismehhanismidele.**

Valimisõigus tähendab õigust valida ja õigust valimistel kandideerida.

Kui rääkida osalemisest kohalikus poliitilises elus, siis valimisõiguse kasutamine soodustab valijate esindatust kohalikes esindusorganisatsioonides.

Valijate otsene tahte avaldamine (valimine) peegeldub kohaliku volikogu erinevate poliitiliste komponentide võimu tasakaalus ja kohaliku omavalitsuse juhi leidmisel.

## 2. Otsene osalemine otsustamisprotsessis või osalusdemokraatia erinevate vormide kasutamine.

Termin „otsene osalemine” viitab kodanike — valijate ja tarbijate/klientide — osalemisele otsustusprotsessis kõrvuti nende valitud esindajatega või nende asemel.

Teisisõnu, õigus valida oma esindaja kohalikku volikokku tähendab kodanike jõustamist (*empowering*) leidmaks lahendusi kogukonna probleemidele ja andmaks neile sõna kogukonda puudutavate otsuste langetamisel. See seletab ka väljendi „osalusdemokraatia” kasutamist.

Otsese osalemise tähtsust demokraatliku süsteemi toimimisel on laiaulatuslikult tähtsustatud. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee mõnab oma resolutsioonis nr 1121 (1997), et : „... elujõuline demokraatia sõltub kõikide kodanike aktiivsest panusest. Nende osalemine poliitilises elus ja koostöö poliitiliste institutsioonidega on otsustav faktor demokraatlike institutsioonide tõrgeteta toimimiseks.”

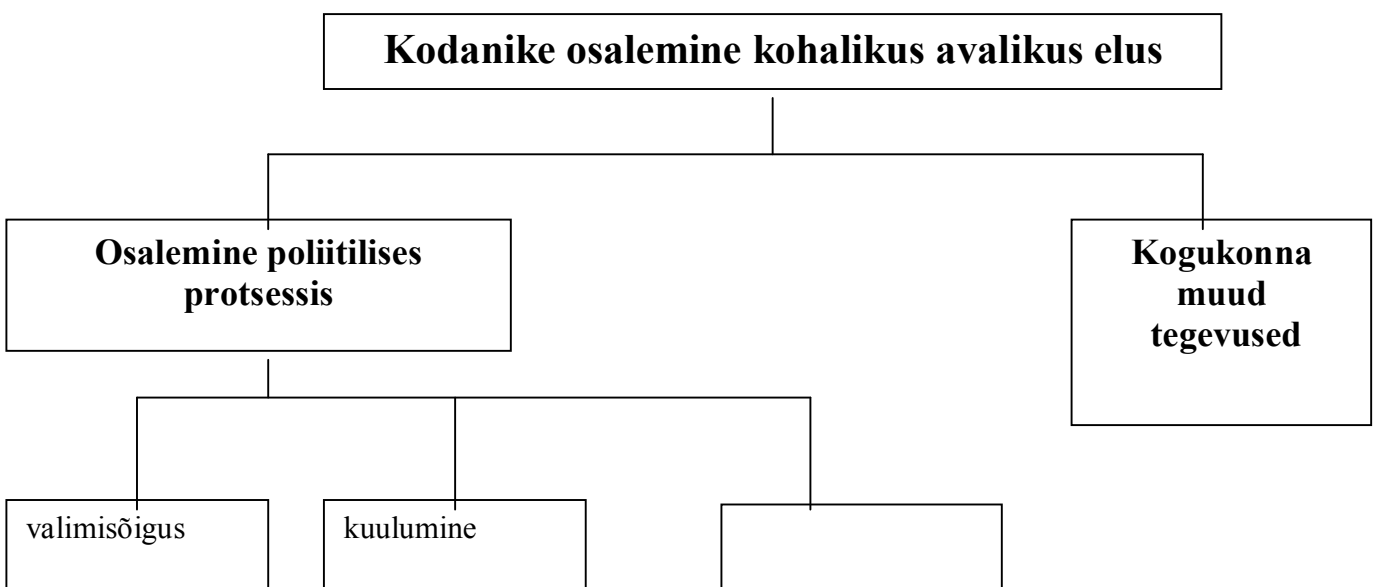
Otsene osalemine viitab mitmetele mehhanismidele ja protseduuridele, mis võimaldavad kodanikel osaleda nii regulatiivsete tegevuste kui ka kohalike avalike teenuste administreerimises. Otsene osalemine võib toimuda otsustamisprotsessi erinevatel tasanditel. Eraldada võib kolme tasandit: otsustavate asjade kaalumise ja reguleerivate meetmete algatamine, otsuste vastuvõtmine ja elluviimine.

Iga faas võib kaasata osalemise erinevaid tüüpe, mis erinevad oma iseloomult, ulatuselt ja mõjult:

- informatiivne ja konsulteeriv osalemine
- osalemine otsustamisel
- osalemine otsuste elluviimisel.

## 3. Osalemine poliitilise erakonna tegevuses.

See aspekt on omamoodi sillaks kahe esimese aspekti vahel ja praktikas tingimuseks nii esindusdemokraatia kui ka osalusdemokraatia süsteemis osalemisel.





## **Miks peaks omavalitsus arendama koostööd oma kodanikega**

Kutsudes kodanikke aktiivselt osalema kohalikus avalikus elus, tugevdavad omavalitsusasutused sidet kogukonnaga. Miks nad peaksid seda tegema?

Alljärgnevalt kolm peamist põhjaks, miks see oluline on:

### **Parem avalik poliitika**

Tugev side omavalitsuse ja kodanike vahel julgustab kodanikke kasutama oma aega ja jõupingutusi kohalike probleemidega tegelemiseks. Informeerimine, konsulteerimine ja aktiivne osalemine loovad omavalitsustele parema aluse kohaliku poliitika väljatöötamisel. Sama-aegselt kindlustab see ka poliitikate efektiivsema elluviimise, kuna kodanikud on hästi informeeritud ja ise osalenud nende poliitikate väljatöötamisel ning arendamisel.

### **Suurenenud usaldus omavalitsuse vastu**

Informeerimine, konsulteerimine ja aktiivne osalemine võimaldavad kodanikel paremini aru saada omavalitsuse kavadest, avaldada nende kohta oma arvamust ja kaasa rääkida otsuste väljatöötamisel. Kaasatus toob kaasa ka poliitika tulemuste (otsuste) parema aktsepteerituse. Omavalitsus, näidates üles avatust, muutub kodanike jaoks usaldusväärsemaks, mis omakorda loob alused tulemuslikumaks kohalikuks poliitikaks, tugevdab omavalitsuse ja kogukonna vahelisi suhteid, suurendab omavalitsuse legitiimsust ning tõstab teenuste kvaliteeti.

### **Tugevam demokraatia**

Informeerimine, konsulteerimine ja aktiivne osalemine muudab omavalitsuse tegevuse läbipaistvamaks ja elanikele arusaadavamaks. Tugevnenud sidemed kodanikega loovad aluse ja julgustavad ühiskonnaliikmeid aktiivsusele, mis toetab ka nende osalemist avalikus sfääris: osalemine poliitilistes debattides, valimistel ja kodanikuühenduste tegevuses. See kõik viib omakorda demokraatia tugevnemisele. Omavalitsuse jõupingutused informeerida, konsulteerida ja kaasata kodanikke avalikku ellu ei asenda esindusdemokraatiat ega püüagi seda teha. Vastupidi – sellised meetmed täiendavad ja tugevdavad demokraatiat kui tervikut.

## **Mida kogukonna kaasamine endaga ühes võib tuua**

Koostöö tugevdamine kodanikega on tähtis tegevus, mis loob alused paremaks avalikuks poliitikaks, suurendab usaldust ja tugevdab kohalikku demokraatiat – kõik väga positiivne ja edasiviiv. Siiski on kogukonna kaasamise kohta kuulda ka mitmeid vastuväiteid.

Esiteks, informeerimine, konsulteerimine ja kaasamine, nii nagu iga teinegi tegevus, nõuab ressursse – aega, oskusi (ekspertiisi) ning rahalisi vahendeid. Võrreldes vajaminevaid ressursse kõikide muude poliitika väljatöötamiseks kuluvate ressurssidega, on need suhteliselt väikesed.

Kas nimetatud ressursse on kasutatud võimalikult efektiivselt?

Kui kodanikega koostöösidemete tugevdamise efekte – nagu näiteks teenuste parem osutamine, adekvaatsem kohalik poliitika ja omavalitsuse suurenenud legitiimsus – on väärtuslikud, siis on ressursse hästi kasutatud.

Vaadates probleeme, mis on tekkinud seoses ebapädevate otsustete ja nende elluviimisega, peaksid kohalikud võimud leidma, et koostöö elanikega on väärtuslik investeering. Nad peaksid ka mõistma, et kodanike mitte kaasamine võib endaga kaasa tuua nii poliitika lühiajalise

läbikukkumise kui ka usalduse ja legitiimsuse kaotuse ning poliitika efektiivituse pikemas perspektiivis.

Omavalitsuse ülesanne on teha kohalikku poliitikat, korraldada kohalikku elu – selles ei ole mingit kahtlust. Informeerimine, konsulteerimine ja kaasamine ei ole asendus omavalitsuse initsiatiividele ja otsustustele. Valitsusel lasub liidri roll ja kodanikud ootavad, et nad seda rolli ka täidavad – selleks nad ju neid valisid. Küsimus pole selles, kas juhtida või mitte, vaid kuidas juhtida.

Omavalitsustel on võimalik liidri rolli kasutada kahte moodi:

- võib oma elanike vajadusi ja ettepanekuid ignoreerida, mis viib omavalitsuse usalduskriisi
- võib olla oma elanike vajadustele ja ettepanekutele avatud, mis annab omavalitsusele võimaluse kasutada laiemalt nii kodanikke kui ka kodanikuühenduste ressursse kohaliku elu paremaks korraldamiseks ning seeläbi oma usaldusväarsuse ja legitiimsuse tagamiseks. Tugevnenud koostöö kogukonnaga on omavalitsusele vahendiks täitmaks oma liidri rolli avatumalt, efektiivsemalt ja edukamalt.

Koostöö kodanikega ei ole võluvits. Teeseldes, et võtate kuulda kodanike arvamusi ja seisukohti ning seda hiljem tegudeks mitte tehes, on tulemus kontraproduktiivne – viib usalduse ja demokraatia kaotuseni. Seetõttu on äärmiselt oluline, et kõik püüdlused tugevdada koostööd kodanikega, oleksid ehtsad ja lähtuksid tõelisest pühendumisest, järgiksid korralikku planeerimist ja juhtimist. Ilma kohalike poliitikute ja ametnike pühendumiseta informeerimise, konsulteerimise ja kaasamise alased tegevused takerduvad, ei aita kaasa kohaliku elu ootuspärasele korraldamisele ega poliitika kujundamisele ning on kokkuvõttes ebaefektiivsed.

Omavalitsuse ja elanikkonna omavahelise koostöö tugevdamine ei pruugi alati olla garanteeritud teeks soovitavale edule. Võimaldades avalikkusel paremini juurde pääseda informatsioonile, võib konsulteerimine ja inimeste aktiivne kaasatus hoopiski genereerida opositsiooni. See võib põhjustada mitmeid viivitusi otsuste vastuvõtmisel ning tuua kaasa lisakulutusi. Nimetatud riske peab võrdlema kodanike informeerimatuse ja kaasamata jätmise negatiivsete efektide ning kuludega.

## **Kodanikuühenduste roll kohaliku elu arendamisel**

Mida on kodanikuühendustel oma erisuses ja mitmekesisuses pakkuda koostööks omavalitsustega ja kohaliku demokraatia arendamiseks?

Kodanikuühendused eksisteerivad väga paljudel erinevatel põhjustel. Nende peamisel eesmärgil ei ole tihtipeale midagi ühist poliitikaga, kuigi mitmed ühendused on hõivatud *lobby* või hoolekande ja avalike teenuste osutamisega. Ühendused eksisteerivad peamiselt selleks, et esindada oma liikmete seisukohti ja huve ning nad on edukad, kui suudavad oma liikmeid hästi teenida. Ühenduste iseseisvust peab respektierima; nende tugevus ja unikaalne sisend tulenevad riiklike institutsioonide ning bürokraatia kaugusest.

Kodanikuühendused kannavad endas võimalust liita ühiste huvidega inimesed ühise eesmärgi saavutamiseks. Kaasaegses ühiskonnas nähakse kodanikuühendusi kui demokraatliku poliitika kvaliteedikandjaid ning demokraatliku haldamise garantiid.

Näiteks sotsiaalsfääris tegutsevatel kodanikuühendustel on kanda peamine roll korraldamaks sotsiaalse solidaarsuse vorme. Teatud ühendused ja isikud teostavad ennast, teadvustades kogukonna kultuurilisi, pärimuslikke, teatraalseid, käsitöö- ja muude elualade traditsioone. Teised ühingud või grupid tegelevad noortega, korraldavad vabaaja üritusi. Kodanike osalemine ettevõtmistes, eriti sellistes, mis on ellu kutsutud kodanikuühenduste poolt, aitab põimida kogukonna sotsiaalset kangast ja tugevdada selle liikmete vahelist sidet.

## **Kuidas kodanikuühendused saavad kaasa aidata kohaliku elu arengule**

Kodanikuühendused võimaldavad inimestele kootöö õppimise ja solidaarsuse ning ühiskondliku ühtekuuluvustunde foorumit. Inimesed õpivad, kuidas organiseerida, rääkida, kuulata ja töötada koos. Nad omandavad kollektiivse vastutuse ja pühendumise tunde. Nad suudavad vastutada ühiste probleemide eest ja omandavad võime mõelda kollektiivsetele lahendustele. Lühidalt — ühendustel on koolitaja roll. Seal arendatakse poliitilisi oskusi ja julgustatakse ühiskondlike probleemide lahendamisel kasutama demokraatlikku lähenemisviisi.

Kodanikuühendused pakuvad foorumit avaliku arvamuse kujundamiseks. Ühendused aitavad inimestel aru saada, selgitada ning väljendada nende ühishuve ja -probleeme. Selline „huvide akumuleerija” roll on demokraatlikule poliitikale eluliselt oluline.

Kodanikuühenduste võrgustik kannab demokraatliku süsteemi kolmandat rolli: aitab leida lahendusi ja kindlustab, et otsused viiakse efektiivselt ellu. Ühendused saavad identifitseerida ja isegi testida probleemide lahendusi. Nad on dünaamiline ideede ja eksperimentide elluviimise allikas ning võivad ise olla osa lahendusest.

## **Koostöösidemete tugevdamine**

Koostöösidemete tugevdamine tähendab kodanike informeerimist, konsulteerimist ja nende aktiivset kaasamist.

### **Informeerimine**

Omavalitsusasutused kas edastavad infot enda initsiatiivist lähtudes või kodanikud pääsevad informatsioonile ligi vastavalt nende teabenõudmistele.

Õigus olla informeeritud on osalemise iga vormi eeltingimuseks. Võimatu on efektiivselt panustada kohaliku elu arengusse, kui puudub või napib informatsiooni.

Kohalike volikogude istungid on avalikud ja päevakord ning arutatavad dokumendid kodanikele kättesaadavad. See võimaldab kodanikel eelnevalt osaleda aruteludes, esitada omapoolseid ettepanekuid ja arvamusi.

Mõlemal juhul liigub informatsioon ühesuunaliselt – valitsusasutustelt kodanikele (näiteks juurdepääs avalikele infobaasidele, valitsusasutuste koduleheküljed ja ajalehed)

Eesti Vabariigis sätestab kodanike juurdepääsu avalikule informatsioonile Avaliku teabe seadus.

### **Konsulteerimine**

Selleks, et efektiivselt osaleda konsulteerimisprotsessis, vajavad kodanikud korrapäraselt informeerimist, olles samal ajal ise hädavajalikuks infoallikaks kohalikele võimudele. Kohalike võimude võime elanikega dialoogi astuda on äärmiselt oluline faktor kohalike küsimuste lahendamisel.

Tagasisideme saamiseks peavad omavalitsused defineerima, kelle arvamust ja millistes küsimustes küsitakse. Selleks, et tagasisidet saada, tuleb kodanikke eelnevalt informeerida. Konsulteerimine loob kahesuunalise suhte kodanike ja institutsioonide vahel (nt avaliku arvamuse küsitlused).

Sellisteks dialoogivormideks võivad olla kohalikud referendumid, rahvakogunemised, õigus võtta sõna volikogu istungil, kodanikuinitsiatiivid ning kõige enam levinumalt ettepanekute ja taotluste esitamine kohalikele institutsioonidele. Loomulikult kuuluvad sinna hulka ka kohaliku planeeringu või arenguga seotud järelepärimised, noorte ja laste parlamendid, mis on kujunemas noorte kodanike demokraatiakasvatuse vormiks.

### **Kodanike aktiivne kaasamine**

Kodanikud kaasatakse otsustusprotsessi ja poliitika kujundamisse ning elluviimisesse. Aktiivne osalemine tähendab, et kodanikud ise võtavad osa poliitikate kujundamisest, näiteks esitades vastavasisuliselt ettepanekuid. Samal ajal lasub nii poliitika formuleerimise kui ka lõppotsuste vastuvõtmise vastutus omavalitsuse õlul. Kodanike kaasamine poliitikate kujundamisse on partnerlusel põhinev suhe kodanike ja avaliku võimu vahel. Näitena võiks siinkohal tuua töögrupid, dialoogi-protsessid ja asjatundjate paneelid.

Osalemine otsuste elluviimisel on otseselt seotud ka kohalike teenuste osutamisega. Kodanikud ja/või nende ühendused võivad võtta üle kogukonna teatud funktsioone. Näiteks keskkonnakaitse, vanurite ja laste hoolekandega jms seotud tegevused. Tihti on sellistesse teenuste osutamisse kaasatud hulgaliselt vabatahtlikku tööjõudu. Munitsipaalorganid võivad sellelaadset osalemist tugevdada, toetades finantsiliselt näiteks elanike projekte või ostes neilt teatud teenuseid. Kodanike osalemine kohalike teenuste korraldamisel omab ka väärtuslikku ressursi arendamiseks kogukonna ühtekuuluvustunnet.

### **Millest alustada**

Selleks, et läbi viia kodanikega koostööalaseid konkreetseid tegevusi, on omavalitsustel vajalik välja arendada teovõime ja välja töötada sellekohane tegevuskava.

Selleks on vaja tagada:

**Adekvaatse struktuuri olemasolu:** omavalitsuses peab olema selgelt määratletud kodanikega koostöösidemete loomiseks ja pidevaks toimimiseks vajalikud tööülesanded ning nendest tulenevad kohustused.

**Juhtkonna pühendumine ja juurdepääs otsuste langetamisele:** püüdlused teha edukalt koostööd kohalike elanikega on efektiivsed vaid siis, kui omavalitsuse juhtfiguurid seda toetavad. Praktikast tähendab see juhtivpoliitikute ja -ametnike aktiivset huvi näitamist ning nähtavat tuge sellekohastele tegevustele. Samal ajal peab juhtkond kindlustama, et kodanikelt saadud tagasisidet ja ettepanekuid arvestatakse kohaliku poliitika väljatöötamisel ja kohalike tegevuste planeerimisel ning teenuste osutamisel.

**Kohalike ressurside olemasolu:** informeerimise, konsulteerimise ja kaasamise alasteks tegevusteks peab olema tagatud vähemalt minimaalse tasandi inim- ja materiaalsed ressursid.

**Omavalitsuse sisene oskuste arendamine:** kodanikega koostöö arendamine nõuab teatud oskusi, mida peab omavalitsusüksus ise arendama ja kättesaadavaks tegema. Sellekohaste tegevuste planeerimise ja läbiviimise alased koolitused aitavad ette valmistada olemasolevat personali. Samuti võiks mõelda valdkonda tundvate ekspertide värbamisele. Teadmised ja oskused suhtlemistehnikates – avalikud suhted, kirjastamine ja reklaam – on väga olulised, kuid nendele peaksid kindlasti lisanduma kompetents poliitika, strateegia, protsesside juhtimise ning fasiliteerimise vallas.

**Välise abi kasutamine ja teenuste sisseostmine:** välise ekspertiisi kaasamine võib tähendada kõrgekvaliteedilist strateegilist nõuannet tegevuste planeerimise ja teenuste arendamise vallas ning võimaldab õppida teistelt. Samuti võib see vähendada oma struktuuride töökoormust.

**Teadlikkuse tõstmine ja avatud suhtlemiskultuur:** oluline on informeerida kogu ametkonda (sõltumata sellest, kas nad vastavate tegevustega puutuvad kokku või mitte) kodanike informeerimise, konsulteerimise ja aktiivse kaasamise alastest tegevustest.

## **INFORMEERIMINE, KONSULTEERIMINE JA KAASAMINE**

### **I PÕHIMÕTTED**

#### **1. Pühendumine**

Pühendumispõhimõtte ellurakendamiseks on vaja:

- Tõsta poliitikute teadlikkust nende rollist avatud, läbipaistva ja selge poliitika kujundamise edendamisel. Selleks võib näiteks tutvustada teiste maade kogemusi, korraldada temaatilisi üritusi ja välja anda edukaid initsiatiive tutvustavaid materjale.
- Laiendada ametnikevahelisi teavitamisvõimalusi, korraldades näiteks regulaarseid koosolekuid, rakendades oskusjuhtimise ja tegevushindamise meetodeid.
- Toetada ja koolitada ametnikke: võimaldada neile täiendkoolitust, töötada välja tegevusjuhendeid, standardeid ning tõsta nende teadlikkust kodanikega koostöö tegemise olulisusest.

#### **2. Õigus**

Kodaniku õigus saada informatsiooni, anda tagasisidet, olla kaasatud ja konsulteeritud, peab tuginema seadustele ja juurduma igapäevases poliitikaelus. Omavalitsuse kohustused vastata kodanikele, kui need oma õigusi kasutavad, tuleb selgelt määratleda.

Põhimõtte praktikas kasutusele võtmiseks on vajalik:

- **Kindlustada, et ametnikud teavad ja järgivad seadusi:** toe (koolitus- ja infomaterjalide kättesaadavus) ning nõuande tagamine;
- **Iseseisvate järelvalveorganite tugevdamine:** järelvalve võib toimuda nii teatud protseduuride vahendusel (tegevusaruanded, ülevaated) kui ka selleks loodud organite (sisekontroll) poolt;

- **Avalikkuse teadlikkuse tõstmine:** selleks võib kasutada mitmeid infokanaleid (televisioon, trükised jne), kodanikuhariduse alast tegevust ja partnerlust kodanikuühendustega.

### 3. Selgus

Informeerimise, konsulteerimise ja kaasamise eesmärgid ning kitsendused peavad olema aegsasti defineeritud. Kodanike ja omavalitsuse erinevad rollid ja kohustused peavad olema kõikidele osapooltele selged.

Põhimõtte praktikas kasutusele võtmiseks on vajalik:

- **Vältida valede ootuste tekkimist:** Kohe alguses tuleb nii palju, kui võimalik defineerida ja selgitada tegevuse eesmärgid. Samuti peab selgitama erinevaid kohustusi ja avalikkuse sisendi kaalu lõppotsusele.
- **Anda täieulatuslik info sellest,** kust leida asjakohaseid taustmaterjale, kuidas kommentaare edastada, milline on protsess ja millised on otsustamiseks vajalikud järgnevad sammud.

### 4. Aeg

Avaliku konsulteerimise ja kodanike kaasamisega tuleb algust teha otsuse väljatöötamise võimalikult varajases etapis. See võimaldab ilmsiks tulla paljudel erinevatel lahendustel ja loob alused otsuste edukaks elluviimiseks. Et konsulteerimine ja kodanike osalemine oleks efektiivne, peab olema kasutada piisavalt aega.

Põhimõtte praktikas kasutusele võtmiseks on vajalik:

- **Alustada varakult** info kogumise ja kodanike kaasamiseks kohaste meetodite valimisega poliitika väljatöötamise igas etapis.
- **Olla realistlik** ja jätta piisavalt aega avalikkuse informeerimiseks ning konsulteerimiseks. Kindlustada, et konsultatsioonid on ajastatud volikogus otsuste vastuvõtmise ajagraafikuga (nt eelarve vastuvõtmine).

### 5. Objektiivsus

Omavalitsuse poolt edastatud info peab olema objektiivne, erapooletu, täieulatuslik ja arusaadav. Kõik kodanikud peavad kasutades oma õigust saada informatsiooni ja osaleda, saama võrdse kohtlemise osaliseks.

Põhimõtte praktikas kasutusele võtmiseks on vajalik:

- **Informeerimis-standardite kehtestamine.** Kindlate informeerimise ja kaasamise protseduurireeglite väljatöötamine ja kehtestamine, ametnikele sellekohase koolituse läbiviimine.
- **Infole juurdepääsu tagamine** kasutades erinevaid kanaleid (televisioon, raadio, Internet jne) ja konsulteerides kodanikega. Info edastamine selges ja arusaadavas keeles. Konsulteerimis- ja osalemisprotseduuride kohandamine vastavalt kodanike vajadustele (rahvakoosolekute korraldamine peale tööpäeva lõppu).

### 6. Ressursid

Selleks, et kodanike informeerimise, konsulteerimise ja kaasamise protsessid oleksid efektiivsed, on vajalikud adekvaatsed finants-, inim- ja tehnilised ressursid. Ametnikud peavad saama koolitust ja juhtnööre, eluliselt oluline on organisatsioonikultuur, mis toetaks nende püüdlusi.

Põhimõtte praktikas kasutusele võtmiseks on vajalik:

- Seada prioriteedid ja määratleda tegevuste läbiviimiseks vajalikud inim- (töötajad, eksperdid), finants- (trükiste väljaandmine, palgad) ja tehnilised ressursid (tehnilised abivahendid).
- Arendada oskusi spetsiaalsete koolitusprogrammide (infomaterjalide koostamine, koosolekute ja muude avalike ürituste korraldamine jne), käsiraamatute ja infovahetusürituste vahendusel.
- Reklaamida kodanike ja omavalitsuse koostöösidemete väärtusi.

## **7. Koordineerimine**

Initsiatiivid informeerida kodanikke, küsida neilt tagasisidet ja konsulteerida nendega, peavad olema valitsusasutuse siseselt koordineeritud. See suurendab oskusjuhtimist, kindlustab poliitika järjekindluse ja väldib kattuvusi. Samuti vähendab see „konsultatsioonide väsimust” – negatiivset reaktsiooni kattuvuste või halvasti läbi viidud konsulteerimiste tõttu. Koordineerimise jõupingutused ei tohiks vähendada täitevvõimu teovõimet, vaid peaksid kindlustama uuenduslikkust ja paindlikkust.

Põhimõtte praktikas kasutusele võtmiseks on vajalik:

- Tugevdada koordineerimisvõimet: seda on võimalik teha näiteks vastavasisulise interneti lehekülje vahendusel, kus ametnikud ja kodanikud võivad tutvuda, milliste informeerimise ja kaasamise alaste tegevustega parasjagu tegeletakse.
- Luua ametnike, kelle ülesandeks on inimeste informeerimine ja kaasamine, võrgustikke.
- Julgustada uudseid lähenemisi: heade näidete levitamine ja neile tähelepanu osutamine.

## **8. Aruandekohustus**

Omavalitsused peavad näitama, kas ja kuidas on nad kodanike poolt esitatud ettepanekuid ja soovitusi kasutanud. Selleks peavad nad tagama avatud ja läbipaistva poliitika kujundamise protsessi.

Põhimõtte praktikas kasutusele võtmiseks on vajalik:

- Kasutusele võtta selged indikaatorid otsuste langetamise ajakava ja kodanike ettepanekute ning kommentaaride esitamise kohta. Samuti selle kohta, kuidas kodanike ettepanekuid on käsitletud ning otsustamisel nendega arvestatud.
- Selgitada kohustusi ja kindlate tööülesannete andmist kindlatele ametnikele. Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, et nende ametialased kohustused oleksid avalikkusele teada.

## **9. Hindamine**

Poliitika kujundamise tingimuste muutmiseks ja uute nõudmistele kasutusele võtmiseks on oluline nende hindamine. Omavalitsus vajab vahendeid, informatsiooni ja ressursse hindamiseks oma tegevusi kodanikega tugevamate koostöösidemete loomisel.

Põhimõtte praktikas kasutusele võtmiseks on vajalik:

- Koguda teavet informeerimise ja kaasamise võtmeaspektide kohta ja planeerida info kogumise alaseid tegevusi (perioodilised avaliku arvamuse küsitlused, osavõtjate arv avalikel koosolekutel jne).
- Arendada hindamiseks vajalikke meetmeid. See võib toimuda nii ekspertkomisjonide kui ka auditi vahendusel.
- Kaasata kodanikke omavalitsuse tegevuse hindamisse (küsitluste läbiviimine).

## 10. Aktiivne kodanikkond

Aktiivne kodanikkond ja elujõuline kodanikuühiskond on omavalitsusele alati kasulik. Omavalitsused võivad konkreetsete tegevuste vahendusel luua kodanikele parema juurdepääsu informatsioonile ja osalemisele kohaliku elu kujundamises, tõsta kodanikkonna teadlikkust, tugevdada kodanikuharidust ja -oskusi ning seeläbi toetada kodanikuühenduste teovõime kasvu.

Põhimõtte praktikas kasutusele võtmiseks on vajalik:

- Investeerida täiskasvanute ja noorte kodanikuharidusse ning toetada kodanikuühenduste sama eesmärgilisi initsiatiive.
- Toetada kodanikuühiskonna arengut, aidates kaasa nende initsiatiivide elluviimisele, partnerluse arendamisele ja pidevale dialoogivõimaluste tagamisele.

## II MEETODID

### 1. Informeerimine

Informatsioon on kodanike ja omavalitsuse omavahelise koostöö tugevdamise aluseks. See on eeltingimuseks järgnevateks konsulteerimise ja kaasamise alasteks tegevusteks. Omavalitsus võib passiivselt võimaldada kodanikele infole juurdepääsu või informeerida inimesi aktiivselt. Nad võivad info edastamiseks kasutada erinevaid informeerimisvõimalusi ja kanaleid.

Omavalitsus, tuginedes Avaliku teabe seadusele, peab võimaldama passivset juurdepääsu ametlikele dokumentidele. Seda on võimalik teha järgmiste info edastamise meetodite vahendusel:

- kodanikele info teatavaks tegemine (nt dokumentide posti teel saatmine)
- dokumentatsiooni korrastamine ja kasutamissõbraliku süsteemi loomine
- infokataloogide, registrite ja indeksite koostamine ja pidamine
- kodanike küsimustele vastamine.

Kodanike aktiivne informeerimine toimub erinevate infomaterjalide ja publikatsioonide vahendusel. Näiteks:

- ametlike dokumentide, volikogu otsuste avaldamine
- valmimisjärgus otsuste eelnõude avalikustamine
- raportite koostamine ja avaldamine
- käsiraamatud, juhendmaterjalid, plakatid, infolehed
- audiovisuaalsed linnid, filmid ja mängud

Infomaterjalid informeerivad kodanikke vaid siis, kui need nendeni jõuavad. Selleks võib kasutada erinevaid kanaleid, nagu näiteks erinevad sõnavõttud ja kõned, infokeskused ja -väljapanekud, seminarid, konverentsid, näitused ning kuulutused nii raadios, televisioonis kui ka Interneti kodulehekülgedel.

Samuti edastades informatsiooni ajakirjandusele – pressiteadete, pressikonverentside või intervjuude näol. Omanäoliseks info edastamise kanaliks on ka kodanikuühendused.



## 2. Konsulteerimine

Kodanike tagasiside sisaldab omavalitsuse tarbeks väärtuslikku lisainformatsiooni. Näiteks võib see paljastada vajaduse reorganiseerida omavalitsuse informeerimisalaseid tegevusi. Kodanike ettepanekud võivad sisaldada olulisi aspekte kohalike otsuste langetamise adekvaatsuse ja teenuste osutamise seisukohalt. Kaebused seevastu olla oluliseks sisendiks kohaliku poliitika kujundamisel.

### Konsulteerimise meetoditeks on:

- kodanike küsimustele vastamine ja nende ära kuulamine (dialoog kohalike inimestega)
- kodanike ja nende ühenduste poolne eelnõude kommenteerimine ja ettepanekute tegemine
- fookusgruppide moodustamine (fookusgruppide liikmetega, kes on valitud teatud kriteeriumide alusel, viiakse läbi süvaintervjuud)
- uuringud
- avaliku arvamuse küsitlused
- kodanike või kodanikuühenduste esindajate kaasamine erinevatesse konsultatiivsetesse töörühmadesse ja -nõukogudesse
- *workshoppide*, seminaride, konverentside korraldamine
- kodanike paneelide moodustamine (moodustatakse elanikkonna läbilõike põhimõttel, nendega konsulteeritakse regulaarselt kas telefoni või posti teel küsitluste vahendusel)
- konsultatiivkojad (moodustatakse näiteks teatud probleemide lahendamiseks või teatud elanikkonna grupi huvide eest seismiseks).

Kui olete valinud välja meetodi, mille vahendusel asute kodanikega konsulteerima, tuleks tähelepanu pöörata ka sellele, kuidas konsulteerimisest sihtgrupile teatada. Et inimesed saaksid konsulteerimisprotsessis osaleda, peavad nad sellest teadlikud olema. Selleks on vaja neid informeerida millal, kus ja kuidas konsulteerimine toimub.

Tähelepanu tuleks pöörata ka sellele, **kellega konsulteeritakse**. See ei ole oluline mitte ainult tagasisideme kvaliteedi tagamise seisukohalt, vaid ka konsulteerimisprotsessi efektiivsuse seisukohalt. Juhul, kui konsulteerimispartnerid ei ole valitud esindusprintsiiibil, vaid vastavalt sellele, kui lähedal nad seisavad konsulteerimist läbi viivale omavalitsusele või selle ametnikele, võib kogu konsulteerimise tulemus haihtuda ja suurendada omavalitsuse suhtes usaldamatust. Konsulteerimiseks vajalikud selged ja läbipaistvad reeglid.

Ühtlasi on äärmiselt oluline omavalitsuse tegevuses konsulteerimisest saadud tulemi kasutamine. Juhul, kui omavalitsus ei kasuta saadud teavet ega ettepanekuid, ei saa ka rääkida efektiivsest koostööst kohalike inimestega.

Elanikega konsulteerimine on aeganõudev tegevus ja võib endaga kaasa tuua mitmeid viivitusi. On tähtis, et konsulteerimise eesmärgid ja ajalimiidid oleksid selgelt määratletud ning eelnevalt korralikult planeeritud.

## 3. Kodanike osalemine

Kodanike kaasamine poliitikate väljatöötamisse ja kohaliku elu kujundamisse on kõige arenenum võimalus tugevdada kodaniku ja omavalitsuse vahelist koostööd. See tähendab, et omavalitsus teadvustab ja toetab elanike oma, autonoomset rolli. Kodanikud osalevad kohalike probleemide identifitseerimises ja dialoogi kujunemises kohalike võimudega. Nad võivad ise välja töötada ja

esitada mitmeid ettepanekuid kohaliku elu paremaks arendamiseks. Aktiivne osalus tähendab, et kodanikud saavad osaleda otsuste langetamise protsessides, kuid lõplik otsuse langetamise õigus lasub ikkagi omavalitsusel.

### **Kodanike kaasamise meetodid:**

**Kodanike komiteed ( *citizens juries*):** tegevus toimub laiema avalikkuse ees. Kodanikest valitud kogu arutab probleemi läbi ja esitab oma ettepanekud omavalitsusele. Komitee ei tohi koosneda valdkonna ekspertidest, vaid kodanikühenduste esindajatest. Meetodi kasutamine viib konkreetsete poliitika alaste ettepanekute väljatöötamisele või enamgi veel – teatud otsuste väljatöötamisele ja elluviimisele.

**Traditsioonilised kolmepoolsed komisjonid ja koostöögrupid:** tegemist on kodanikuühenduste, ekspertide ja omavalitsuste esindajatest koosnevate kogudega, mis töötavad välja konkreetseid ettepanekuid, tegevuskavu ja algatusi.

**Poliitika ja teenuste hindamise grupid:** tegemist on huvigruppide, kodanikuühenduste ja ekspertidest koosnevate töörühmadega, mis annavad hinnangu ellu viidud poliitikatele ja osutatavatele teenustele. Nende töö tulemuseks on hetkeolukorra analüüs ja ettepanekud edaspidiseks tegevuseks nii poliitika kui ka teenuste arendamisel.

Eesmärgiga kaasata rohkem inimesi, kui ainult teatud väike hulk kodanikke ja eksperte, on välja töötatud hulk meetmeid, mille abil kaasata laiem avalikkus. Need vahendid võivad arendada soovitusi, poliitika-alaseid ettepanekuid ja koostööd nii poliitika väljatöötamisel kui ka elluviimisel.

### **Laiema üldsuse kaasamiseks võib kasutada alljärgnevat meetodeid:**

- **partnerluskogud:** tegemist on analoogilise struktuuriga, kui kolmepoolsete koostööorganite puhulgi, kuid erinevalt neist töötavad avatud töögrupid avalikult ja kasutavad erinevaid võimalusi kaasamiseks võimalikult laia ringkonda elanikkonnast.
- **osalemine arengukavade ja stsenaariumide väljatöötamisel:** grupp kohalikke elanikke, omavalitsuse ametnikke ja eksperte arendab fasiliteeritud protsessi raames välja ühtse visiooni või mitmeid arengustsenaariume, mida tutvustatakse laiemale üldsusele ning kasutatakse kohaliku poliitika väljatöötamises.
- **kodanike foorumid:** tegemist on laiapõhjaliste kodanike või nende ühenduste kogunemistega, kus arutatakse teatud probleeme ja töötatakse välja ettepanekud probleemide lahendamiseks. Omavalitsusel tuleb otsuste vastuvõtmisel selliste ettepanekutega arvestada.
- **dialoogi protsess**

### **Kodanike aktiivsel kaasamisel on vajalik pöörata tähelepanu:**

**Adekvaatsele aja ja ressursside tagamisele.** Kodanike aktiivne kaasamine eeldab rohkem aega ja ressursse kui informeerimise ja konsulteerimise alased tegevused. Kodanike kaasamiseks

dialogi peab olema võimalik arendada selleks vajalikke teadmisi ja teadlikkust ning garanteerida vajalik ajaline raamistik.

**Tasakaalustatuse ja erapooletuse tagamisele.** Suure mõju tõttu otsuste langetamisele on kaasamise juures äärmiselt oluline tasakaalustatud ja erapooletu protsessi tagamine. Kiusatus manipuleerida võib olla suur ja omada kahjustavaid tagajärgi. Seetõttu peaks eelnevalt kaaluma kaasamisega kaasneda võivaid soovimatuid tagajärgi otsuste langetamisele.

**Toime tulemisele lahknevate (vastandlike) huvidega.** Kaasates väga erinevaid kodanike grupe, võib ka tulem olla täis erinevaid ja lausa vastandlikke lahendusvariante (loe: Kümme eduks vajalikku näpunäidet).

**Volikogu õiguste ja rolli tunnustamisele:** see on kõige lihtsam, kui volikogu liikmed kaasatakse eelpool mainitud tegevustesse ja neile selgitatakse toimuvat.

### **Kasutatud kirjandus:**

**Participation of Citizens in Local Public Life.** Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of professor Gerry Stoker. Local and regional authorities in Europe , No 72. Council of Europe Publishing 2000.

**Citizens as Partners.** OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy – making. OECD 2001, Paris.

**The new Community Strategies: How to Involve Local People.** Gabriel Chanan, Charlie Garrat and Alison West. Community Development Foundation Publications 2000.

## OSALEMISE SEADUSANDLIK TAUST

HILLE KASELO

Eesti Vabariigis on aktuaalseks muutunud kodanike algatusel toimuv ühiskondlik tegevus ning järjest enam võtavad avalikkuses sõna üksikkodanikud ning kodanikuühenduste esindajad. Riigi siseelu normaalsemaks toimimiseks ongi vajalik kodanike aktiivne osalus selles.

Kodanikuühiskonda hoiavad elusana inimeste omaalgatuslik tahe, kooselulised vajadused, ühishuvid, eetiline solidaarsus, aga ka erinevate rühmade erihuve peegeldav sotsiaalne organiseerumine. Kodanikuühiskonnal puudub selle arendamist ja mõjutamist võimaldav lihtne tööriist – vahend, nagu seda on riigi suhtes administratsioon ja majanduse suhtes raha. Kui riigi ja majanduse ülesehitamise põhiideid on arendatud aastatuhandeid, siis kodanikuühiskond pole analoogilisel viisil institutsionaliseeritav. Avalik võim (riik) ja majandustegevus moodustavad ühiskonna eksistentsi raamtingimuse *conditio sine qua non*. Kodanikuühiskonna väärtustamise peamiseks toetuspunktiks on ühiskonna inimkeskne, kodanikukultuuri (*civic virtues*) olulisust mõistev käsitlus.

Kodanikualgatusel on igas ühiskonnas oma loomulikud sotsiaalsed juured suhtlustarbe, inimeste koostöövajaduse, kodanike ühishuvide jms näol. Modernses ühiskonnas tõukab inimeste algatust ja organiseerumist tagant ka impersonaliseeriva raha ja võõranduva riigiaparaadi kasvav võim. Kodanikuühiskonda toetab vajadus keskkonna turvalisuse ja lähituleviku prognoositavuse järele. Indiviid suudab oluliselt vähendada oma sõltuvust globaaltrendidest ja pankurite finantsmängudest kodanikualgatusliku kollektiivsuse kaudu lokaalse usaldusringi ehk „ringkäendusega” (nt rahvapangad) ja ühistegevusega (survegrupid).

Kodanikuühiskonna tegevusvaldkond hõlmab kõige erinevamaid sotsiaalseid koostöö vorme, mille hulka arvatakse vabatahtlikud organisatsioonid ja hoolekanne, heategevusorganisatsioonid, spordiklubid ja fondid, huvigrupid, samuti tervishoiu, keskkonna, kultuuri ja filantroopiaga seotud ühingud. Mõnikord lülitatakse kolmandasse sektorisse ka kirikud ja ülikoolid ning isegi ametiühingud ja ühistud. Peamine tingimus on see, et need oleksid valitsusvälised mittetulundusühingud. Igaüks neist juhindub oma sotsiaalsest, religioosest või eetilise missioonist ja on suunatud kodanike osaluse ja ühiskondliku algatusvõime edendamisele. Kodanikuühiskonna kõigil alljaotustel on oluline koht kodanike vahelise koostöövõrgustiku hoidmisel ja erinevate sotsiaalsete gruppide omavahelises dialoogis.

Eesti Vabariigi Põhiseaduses on kodanike põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste juurde kirjutatud ka õigus ühineda mittetulundusühingutesse. Tegelikult määrab see ära vaid ühenduse juriidilise olemuse. Mõiste „mittetulundusühingud” alla on Eesti Vabariigis mahutatud kõik, mis vajab eristamist äriühingutest ja mis pole ka avaliku võimu asutused. Nii on sinna mahtunud avaliku võimu poolt loodud ühingud ja sihtasutused (sihtkapitalid), äriühingute endi huvide kaitsmiseks ja oma asja ajamiseks moodustatud liidud, igasugused haldusühingud (korter-, garaazhi-, suvila- ja aiandusühistud). Eraldi seaduse on suutnud endale saada ametiühingud, kirikud ja kogudused ning erakonnad, lisaks ka korteriühistud ja elamuühistud.

Ühiskond on arenenud kodanikuühiskonna suunas, mille tulemusel on kasvanud kodanikualgatus ja seega ka vabatahtliku tegevuse ehk kodanikuühenduste tähtsus ühiskonna toimimisel. Samasuunalised arengud toimuvad kogu arenenud maailma riikides ja riikide ühendustes. See suund üha hoogustub ning nõuab kohenduste tegemist ka seadustesse ja teistesse õigusaktidesse.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse (RT, 1992, 26, 349) teine peatükk käsitleb kodanike põhiõigusi, vabadusi ja kohustusi – need on õigus kodakondsusele, õigus riigi ja seaduse kaitsele, võrdse kohtlemise põhimõtte, õiguste ja kohustuste tagamine, õigus heale nimele, õigus vabale eneseteostamisele, õigus vabadusele ja isikupuutumatusel, süütuse presumpatsioon, õigus nõuda tekitatud kahjude hüvitamist, õigus perekonna kaitsele, õigus tervise kaitsele, õigus valida ja olla valitud jne.

Põhiseaduses on sõnastatud põhiprintsiibid kodanike ühiseks tegutsemiseks. Paragrahv 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

Põhiseaduse paragrahv 48 kohaselt on igaühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud. Relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus. Keelatud on ühingud, liidud ja erakonnad, mille eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Ainult kohus võib õiguserikkumise pärast ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti trahvida.

Need on kõikide kodanike võõrandumatud õigused, mida riik tunnustab ning läbi mittetulundusühenduste ja sihtasutuste suunab riik riigieelarve ressursse kodanikuühendustele. Ressursside efektiivseks kasutamiseks on vaja, et kodanikuühenduste liikmed:

- suudaksid seostada oma tegevuse riigistruktuuride ja omavalitsusasutuste toimimise põhimõtetega;
- saaksid aru ja orienteeruksid nii kohaliku kui ka riigi tasandi seadusloome protsessides;
- mõistaksid demokraatia toimimise põhimõtteid ja seda, et riik toimib oma kodanike huvides ning mida aktiivsemad ja vastutust endale võtvamad on kodanikud, seda paremini me hakkame elama
- oskaksid ühiselt oma tegemisi toimetada, tunneksid ühistegevuse põhimõtteid ja vahendeid ning tunnetaksid koostöö vajadust.

Nagu eelpool mainitud, käsitleb Eesti Vabariigi seadusandlus kahte liiki kodanikuühendusi – need on mittetulundusühingud ja nende liidud ning sihtasutused.

Vastavalt Mittetulundusühenduste seaduse (RT I 1996, 42, 811; 1998, 96, 1515; 1999, 10, 155; 23, 355; 67, 658; 2000, 55, 365; 88, 576; 2001, 56, 336; 93, 565; 2002, 53, 336) paragrahvile 1, on mittetulundusühing isikute vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine. Asutajateks võivad olla nii füüsilised kui ka juriidilised isikud.

Sihtasutuste puhul on küsitav nende määratlemine kodanike tegevusel põhineva organisatsioonina, kuna tulenevat Sihtasutuste seaduse (RT I 1995, 92, 1604; 1996, 42, 811; 1998, 36/37, 552; 59, 941; 1999, 10, 155; 2000, 55, 365; 2001, 56, 336; 93, 565; 2002, 53, 336) paragrahvist 1, on tegemist eraõigusliku juriidilise isikuga, millel ei ole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Kodanik saab sihtasutuse tegevuses osaleda läbi juhatuse või nõukogu tegevuse.

Oma olemuselt võiks kodanikualgatusel tegutsevate ühendustena arvestada ka erasihtasutusi, mis on moodustatud ja rahastatakse eraisikute poolt ning kogukonna sihtasutusi, mida rahastatakse mingi kindla piirkonna poolt ning mille nõukogus on kohalikud elanikud.

Vastavalt Võlaõigusseadusele (RT I 2002, 35, 216; 53, 336) on võimalik kodaniku initsiatiivil moodustada seltsinguid. Seltsingud on sellised isikute ühendused, mis on asutatud lepingulise ühinemise teel ühise eesmärgi saavutamiseks. Lepinguvormi seadus ette ei näe. Seltsingud ei ole juriidilised isikud. Põhiliseks seltsingut iseloomusavaks jooneks on ühine osavõtt seltsingu juhtimisest ja selle vara valitsemisest, samuti seltsingu liikmete isiklik ja solidaarne vastutus seltsingu kohustuste täitmise eest. Seltsingutena võiksid meil tegutseda peaaegu kõik väikesed huvialaklubid ja -ringid, koorid, orkestrid jne.

Kodanikud saavad oma vaba tahet, initsiatiivi ning hääleõigust realiseerida kohaliku omavalitsuse valimistel (Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus RT I 2002, 36, 220; 57, 355: 68, 407) ning Riigikogu valimistel (Riigikogu valimise seadus RT I 2002, 57, 355).

Riigikogu liikmete valimised ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete valimised on vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed. Õigus hääletada on igal Eesti kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 18-aastaseks. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on lisaks Eesti kodanikele õigus hääletada ka Euroopa Liidu kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 18-aastaseks ja kelle püsivaks elukohtaks on see elukoht, mille aadressiandmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse (edaspidi *rahvastikuregister*), mis asub vastavas vallas või linnas ning välismaalasel, kelle püsiv elukoht asub vastavas vallas või linnas ning kes elab Eestis alalise elamisloa alusel ja on valimispäevaks elanud seaduslikult vähemalt viis aastat vastavas vallas või linnas. Hääletada ei saa isik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks või kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

Igal Eesti kodanikul on seaduslik õigus kandideerida Riigikogu valimistel, kui ta kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks on saanud 21-aastaseks. Volikogu valimistel võivad lisaks Eesti kodanikele kandideerida Euroopa Liidu kodanikud, kelle püsiv elukoht on hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas.

Kandideerida ei saa valimistel isikud, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannavad karistust kinnipidamiskohas.

Vastavalt Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313) paragrahvile 2, on kohalik omavalitsus demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

Kohalik omavalitsus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel ja teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel. Valla- ja linnaelanikel on garanteeritud seaduslik õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse neljandas peatükis käsitletakse lähemalt elanike osalemist kohaliku omavalitsuse teostamisel. Nii on igaühel õigus taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastu võetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või tühistamist, kui vastuvõetud õigusakt seadusvastaselt kitsendab tema õigusi. Samuti saab vähemalt 1% hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest teha algatusi kohaliku elu küsimustes vastavate õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks ning sellised algatused tuleb arutusele võtta hiljemalt kolme kuu jooksul, kusjuures algatuse esitajate esindajal on garanteeritud õigus osaleda algatuse arutelul volikogus või valitsuses.

Vastavalt KOKS §-ile 35, võib kohalik omavalitsus olla mittetulundusühingu liikmeks ja asutada sihtasutusi ning tal on õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid. Seega saab kohalik omavalitsus anda oma ülesannete täitmise lepingu alusel ka kodanike initsiatiivil loodud ühendustele. Selliste lepingute sõlmimisel tuleb juhinduda Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS (RT I 2001, 58, 354; 2002, 61, 375) seitsmendast peatükist. Oluline on seejuures asjaolu, et teatavat liiki teenuste täitmiseks üleantava lepingu puhul peab vastav eriseadus sisaldama ka volitusnormi, mis võimaldab sellise lepingu sõlmimist.

Igähele on Avaliku teabe seadusega (RT I 2000, 92, 597; 2002, 61, 375) tagatud üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele juurdepääsu võimalus kontrollimaks avalike ülesannete täitmist. See peab garanteerima demokraatliku riigikorralduse ja avaliku huvi ning igähe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamise, kusjuures teabele juurdepääs peab olema võimalikult kiire ja lihtne. Samuti tuleb tagada, et isiku eraelulised andmed oleksid puutumatud. Teabevaldajaks võib olla ka mittetulundusühing või sihtasutus, samuti füüsiline isik juhul, kui ta täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sh osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist. Samuti mittetulundusühing, sihtasutus või äriühing, mille liige, asutaja või milles osaleja on riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik juriidiline isik teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud vahendite kasutamist.

**SOOME KOGEMUS**



# DEMOKRAATIA OMAVALITSUSTASANDIL JA KODANIKE OSALEMINE – KODANIKUÜHISKONNA ALUS

ULLA-MAIJA LAIHO

Otsustusprotsess kohalikes omavalitsustes on tänu uuelaadsele töökeskkonnale muutunud ja muutub edaspidigi kiiresti. Uut tüüpi majandus, globaliseerumine ja eriti just Euroopa integratsiooni areng rõhutavad regionaalse ja kohaliku tähendust ning eeldavad rahvusriigi ülesannete ümbermääratlemist. Vastukaaluks otsuste langetamise delegeerimisele rahvusvahelistele institutsioonidele ja multinatsioonaalsetele ettevõtetele rõhutatakse siin läheduspõhimõtet ja kodanikuühiskonna tugevdamise vajadust. On tekkinud arvamus, et Euroopa Liidu laienemine ja selle sisu süvendamine ei tähenda mitte ainult Euroopa arengut demokraatlike institutsioonide Euroopana, vaid ka kodanike Euroopana. Selle protsessi tugevaks potentsiaaliks ja jõuallikaks on Euroopa Liidu liikmesmaade 70 000 mitmesugust omavalitsuslikku üksust ning kodanikuühenduste aktiivne tegevus.

Kohalike omavalitsuste ja nende majandustegevust sätestava seadusandluse peamiseks eesmärgiks Soomes on juba pikka aega olnud omavalitsuste tugevdamine, siirdades üha rohkem vastutust ja otsuste tegemise õigust omavalitsusüksustele. Selle tulemusena on kohaliku otsustusprotsessi ühiskondlik mõju olnud tähelepanuväärne: kohaliku omavalitsuse majandustegevus haarab kaks kolmandikku meie riigi kogu avaliku sektori majandusest.

## Tugev seadusandlik alus

Kodanike osaluse ja ühiskonnaelu mõjutamise seadusandlik põhi on Soomes tugev. Selle moodustavad nii põhiseadus, kohaliku omavalitsuse seadus kui ka paljud muud eriseadused, milledest uuematena võiks siinkohal mainida näiteks maakasutuskoodeksit ja ehituskoodeksit.

Kodanike osalusõiguse lähtekohaks on **põhiseadus**, mis lisaks õigusele hääletada ja saada üles seatud kandidaadiks sätestab ka, et: „Riigivõimu ülesandeks on edendada üksikisiku võimalusi aktiivselt osa võtta ühiskonnaelust ja mõjutada teda ennast puudutavat otsustusprotsessi.”

Põhiseaduses on samuti säte kohaliku omavalitsuse kohta: „Soome jaguneb omavalitsusüksusteks, mille haldamine peab põhinema nende elanike omavalitsusele.” Valla- ja linnaelanike omavalitsuses peitub kogu omavalitsusdemokraatia sisu. Kohaliku omavalitsuse seadus reguleerib omakorda täpsemalt, kuidas toimib demokraatia omavalitsuses.

## Kohalike omavalitsuste seadus

1995. aastal jõustunud Kohalike omavalitsuste seadus rõhutab varasemast seadusandlusest jõulisemalt kodanike otsuste osalus- ja mõjutamisvõimaluste tähtsust. Kodanike osalusõigus haarab järgnevaid momente:

- valimisõigus kohalike omavalitsuste valimistel
- hääletusõigus nõuandval omavalitsuslikul rahvahääletusel
- õigus saada informatsiooni omavalitsusorganites arutusel olevatest asjadest, nende ettevalmistamisest, käsitlest, tehtud otsustest ning nende mõjust
- õigus esineda ettepanekutega ja saada teavet ettepaneku alusel rakendatud meetmetest

Otsustusprotsess esindusorganites on omavalitsusdemokraatia aluseks. Omavalitsuslikus kogukonnas hoolitsevad kodanikud oma esindajate kaudu kogukonna heaolu ja jätkuva arengu eest.

### **Otsese osaluse edendamine**

Kodanike osalemine ei teostu mitte ainult nende poolt valitud esindajate — kohalike usaldusisikute — kaudu. Arenev, aktiivne demokraatia eeldab võimalusi vahetuks, otseseks osaluseks. Nii ongi Kohaliku omavalitsuse seaduses rõhutatud volikogude vastutust kodanikele otsese osalusvõimaluste eelduste loomisel. Seaduses on sätestatud: „Volikogu peab hoolt kandma selle eest, et kodanikel ja teenuste kasutajatel oleksid eeldused osaleda ja kaasa rääkida valla elus.”

Kohaliku omavalitsuse seaduses on ära toodud punktid, kuidas võib edendada kodanike kaasamist ja nende osalemist kogukonna elus:

- valides teenuste kasutajate esindajaid valla/linna juhtorganitesse
- korraldades omavalitsuspiirkonna mingit osa puudutavat juhtimist
- informeerides valla asjadest ja kuulates ära inimeste arvamusi
- enne otsuste tegemist uurida kodanike arvamust
- korraldades koostööd valla/linna ülesannete täitmisel
- abistades kodanikke nende initsiatiivil alustatud ettevõtmiste planeerimisel, ettevalmistamisel ja teostamisel, korraldades omavalitsuslikke rahvahääletusi

### **Osavõtu eelduseks on teadmine**

Toimuvast teadlik olemine on kodanike osavõtu põhieelduseks. Seetõttu rõhutabki Kohaliku omavalitsuse seadus teavitamise tähtsust: „Kohalik omavalitsus peab teavitama oma kodanikke arutelul olevatest asjadest, neid puudutavatest kavatsustest, küsimuste käsitlemisest, tehtud otsustest ja nende mõjust. ... Kodanikud peavad ka teadma, mil viisil võib küsimuse kallal töötajatele ja otsustajatele vahendada oma arvamusi ja küsimusi.”

Ehk siis teiste sõnadega, ei piisa lihtsalt sellest, et öeldakse, milline otsus on tehtud. Juba varases staadiumis peab inimesi teavitama, mille kallal töötatakse, mida kavandatakse ja kuidas seda tehakse. Eriseadustega on veelgi rõhutatud nii teavitamise kui ka kodanike arvamuse ärakuulamise tähtsust, seda eriti just maakasutuse planeerimist ja keskkonda puudutavas seadusandluses.

### **Eriseadused**

Kodanike või siis teenuste kasutajate osalusel on keskne koht kõige uuemates eriseadustes. Nendest peamistena olgu ära mainitud:

Seadus ametivõimude tegevuse avalikkusest

Haldusmenetluseadus

Maakasutus- ja ehituseadus

Seadus sotsiaalhoolduse alla kuuluva isiku staatusest ja tema õigustest.

Uue, ametivõimude tegevuse avalikkust puudutava seaduse mõtteks on suurendada ametivõimude tegevuse läbipaistvust, mille tulemusel kodanikud saaksid senisest tunduvalt varem teavet selle kohta, milliseid küsimusi parajasti ette valmistatakse.

2000. aasta alguses jõustunud Maakasutus- ja ehitusseaduse järgi peab: „...projekte koostades piisavalt varases staadiumis koostama ka projekti eesmärgi ja tähtsusega kooskõlas oleva kava osalus- ja vastastikuste dialoogivormide kohta, aga samuti ka hinnangu projekti võimalikest mõjudest ja tagajärgedest.” Osaliste all mõeldakse siin: „... piirkonna maaomanikke ja neid, kelle elu- ja töötingimustele või mingeid muid aspekte arvestades võiks projekti teostamine olulist mõju avaldada ning samuti ka ametivõime ja kogukondi, kellede tegevusala planeerimine puudutab.”

### **Seadused ei toimi iseenesest**

Kuigi seadusandlusest ilmnev tahe kodanikuühiskonna arendamiseks ja kodanike osaluse tõhustamiseks on aluseks demokraatia teostumisele, ei toimu see kõik siiski mitte iseenesest. Selleks on vaja kohalike omavalitsuste otsustajate, ametnike ja elanike **ühist tahet** üksteise arvamuste ärakuulamiseks ja arvesse võtmiseks. Kui selleks leidub tahet, siis tekivad ka eeldused kodanike osaluse ja vastastikuse dialoogi tõhustamiseks.

# **OMAVALITSUSTASANDI OTSUSTUSPROTSESSID MUUTUSTE KEERISES – KOHANEMINE NII RAHVUSVAHELISTE VÄLJAKUTSETE KUI KA RAHVUSLIKE ARENGUTEGA**

**AIMO RYYNÄNEN**

Koos Euroopa riikide poliitilise, majandusliku ja kultuurilise kokkukasvamisega on muutunud ka rahvusriigi roll. Eelmainitu koos globaliseerumisega viib vältimatult sellele, et kodanike tähelepanu pöördub senisest enam oma kogukonnale, linnale ja vallale, nad otsivad sealt identiteeti ja ootavad neilt lahendusi oma probleemidele.

Mitmetes rahvusvahelistes tuleviku-uuringutes käsitletakse seda kui siirdumist linnade ja piirkondade ajastusse. Mitmed seigad toetavad, et kohaliku tasandi tähendus ühinevas Euroopas muutub üha enam tähtsamaks ja koos sellega „riikliku” osatähtsus väheneb ning mitmeid probleeme on võimalik paremini lahendada kohalikul tasandil.

## **Euroopa Liidust on tulnud kohaliku otsustuse sisu määratleja**

Teisalt ulatub Euroopa Liidu ühiskonnakorraldus, nagu näiteks keskkonnapoliitika ja planeeringute alal, senisest tugevamini omavalitsuste tegevusvaldkondadesse. Kohalikele tasandile – omavalitsusele – kuuluv planeerimisvabadus on juba varemgi olnud mitmel viisil ühiskonnakorralduse piirialaks. Nagu näiteks osutas Natura programm, on omavalitsuse pädevusse kuuluvat planeerimist käsitlevat otsustusvõimu määratletud ja seda piiravad Euroopa planeerimiskriteeriumid.

Probleemaatiliseks on osades maades peetud Euroopa Komisjoni sekkumist avalike teenuste valdkonda, nn energia- ja veevarustuse ning ühiskondliku transpordi planeerimisse. Neid valdkondi puututavates otsustes on komisjon, austamata piisavalt rahvuslikke otsuseid, asetanud võistluse momendi avalike huvide rõhutamise ette. Vaadatuna Soome vaatenurgast võidakse tulevikus omavalitsustele teatud ohuna näha ka maksustamise harmoniseerimispüüdlusi. Soome omavalitsuste tulubaas põhineb peamiselt üksikisiku tulumaksul. Ei pruugi olla suur ennustaja, mis võib kaasneda selle tuluallika harmoniseerumisel ja kuidas see mõjutab omavalitsusi. Nimetatud põhjustel on tähtis see tase, kuidas ühiskonnakorraldust rakendatakse ja kuidas see võib mõjutada selle sisu.

EL ei ole oma lepingutes aktsepteerinud kohaliku omavalitsemise kaitset, kuigi piirkondlike ja kohalike huvide esindamine on kinnitatud EL-i põhimõtetesse. Regioonide Komitee vahendusel (selle kaudu on liikmesriikide regioonidele antud märkimisväärsed tegevusvabadused) ei kaasne mingeid institutsionaalseid tagatiseid kohalikele omavalitsutsele. Samuti ei ole võimalik kohaliku omavalitsuse olemust paigutada üldiste ühiskonna demokraatiat puudutavate õiguse põhimõtete alla.

Kohaliku omavalitsuse arvessevõtmine ühiskonnakorralduse tasandil võib kindlasti olla liialt ambitsioonikas eesmärk. Eriti, kui on teada, et selle positsioon on piisavalt määratletud mitmete liikmesmaade põhiseadustes, nagu näiteks Suurbritannias, Irimaal, Taanis, Prantsusmaal ja Hollandis. Eesmärk on siiski Euroopa Liidu ja ühinemise vaatevinklist põhjendatud. Euroopa Liidu jaoks on vaadatuna kodanikuläheduse vaatenurgast kohaliku tasandi olemasolu vältimatu.

## **Heaoluühiskond kohaliku omavalitsuse vastutusel**

Soome kui põhjamaade mudelil põhinev heaoluriik on eelkõige kohaliku omavalitsuse toel toimiv riik. Seetõttu on oluline küsimus, kuidas tulevikus tagatakse omavalitsuste teovõime. See on mitmete uute väljakutsete küttes, nagu avaliku majanduse jõuvarude piiride esiletulek, rahvastiku vananemine ja töökohtade kontsentreeritus.

Kohalikud omavalitsused peavad üha enam aktiivsemalt otsima ellujäämisviise, nagu teenuste osutamise mitmekesistamine, omavalitsuste vaheline koostöö ja omavalitsuste struktuuride restruktureerimine.

Juba praegu on näha, et Soome omavalitsuste tegevusväli on tulevikus tunduvalt mitmekesisem: on tugevaid iseseisvaid valdu ja linnu, piirkondlikke tegijaid ja rohkem erasektorist tulevaid teenuste osutajaid, kes võrgustikena vastutavad avaliku sektori teenuste osutamise eest. Sellest tulevikupildist valitseb suhteliselt ühtne arusaam ja seda peetakse soovitavaks.

Vähem tähelepanu on pööratud sellele, millised on prognoositava tulevikuvisioniga kaasnevad valitsemisstruktuuride võimalikud arengud. Kas sellega kaasneb tegevuse läbipaistmatus ja, ebademokraatlikkus kohaliku elu sõlmküsimuste arutlemisel vastupidiselt läheduspõhimõtetele, mitmetasandilise valitsemisüsteemi probleeme jms?

## **Omavalitsus kui teenuste osutamise ja valitsemise alustala**

Paljudesse viimaste aastate avaliku halduse uuendamiskavade otsustesse ja järeldustesse on kirjutatud põhimõte, mille kohaselt toimiv omavalitsus on teenuste osutamise ja haldussüsteemi alus. Täna on areng liikumas sinna suunda, kus mitmete siiani omavalitsustasandi ülesannete, nagu tööhõivepoliitika, jäätmemajandus ja kohaliku turvalisuse tagamine, on juba siirdunud või ollakse siirdumas piirkondlikule või maakondlikule tasandile. Esile on kerkinud küsimus selle uue tasandi institutsionaliseerimise vajadusest, teisisõnu teise tasandi omavalitsussüsteemi loomisest. Sellekohase otsuse tegemist ei tohi ühel või teisel viisil vältida. Eriti siis, kui soovitakse nende teisele tasandile siirduvate funktsioonide täitmisel lähtuda kohaliku omavalitsuse põhimõtetest. Ma ei ole kindel, kas selline rahvusvahelistele eesmärkidele vastav kahetasandiline omavalitsussüsteem on Soomele sobilik, kuid reaalne areng ja riiklikult algatatud uuendused on vältimatult sinna suunda viivad.

Piirkondliku tasandi tugevnemine ei ole mitte ainult Soome ilming. Rahvusvahelises diskussioonis vaadeldakse isegi linnade koostööpiirkondi kui uusi „alaseid”, mis omakorda heidavad mitmes mõttes kõrvale vanad geograafilised regioonid.

Soome ametlik haldusjaotus põhineb 19 maakonnal. Regionaalpoliitika ja rahvusvahelise konkurentsi seisukohast vaadatuna peab hiljemalt aastal 2006 üle vaatama, kas praegune maakondade jaotus ei ole mitte liiga tihe. Kas me äkki ei ürita „rääbistega lõhet püüda”, kui samal ajal meie väikesed maakonnad peavad võistleva suurte regioonide ja osariikidega. Maakondade suurendamine, näiteks praeguste mitteametlike alliansside suurusteks, selgitaks praegu sündimas olevate piirkondade ja maakondade vahelist rollijaotust. Praegu on mitmetel juhtudel maakonna ja linnapiirkondade regioonide piirkondlik vahe suhteliselt väike.

## **Kas säilib kohaliku omavalitsuse alus: vastutust võttev kodanik**

Eelpool nimetatud haldustehnika aspektide kõrval peab kindlasti meeles pidama ka kohaliku omavalitsuse alust – vastutust võtvat kodanikku. Omavalitsus toetub kodaniku omavastutusele,

elanike valmisolekule võtta vastutus oma kodukoha eest. Selle kohaliku omavalitsuse põhiidee säilimisse tuleb mitmete märkide põhjal suhtuda eriti tähelepanelikult ja hoolikalt.

Mõned seigad võivad edestada seda seost, mis samas linnas või vallas varem elades on valitsenud. Uus meedia on viinud selleni, et kogukondliku seosega kaasnenud sotsiaalne sidusus on kadumas. Globaliseerumine on endaga kaasa toonud suurte ülemaailmsete turgude tekke, mille tulemusena turg ei ole enam linnamajanduse tunnusmärk. Majandusliku, poliitilise, kultuurilise ja tsiviliseeritud erinevuste kadumine Euroopa linnades on keskne põhjus linna ja maa vastandumise kadumisele ja samas linna eriseisundi kaotamisele.

Sellise arenguga on kaasnenud kohaliku omavalitsuse poliitilise aluse lõhkumine ja purunemine. Nii kaua, kui elanik käis tööl samas linnas, kus ta elas, käis teatris, kasutas kohalikke teenuseid, nii kaua oli olemas linna elanikkond, kes ise lahendas oma konfliktid ja probleemid. Kuid kui tänapäeval elatakse ühes omavalitsuses, käiakse tööl teises, sooritatakse ostud kolmandas või neljandas, ei pruugita enam olla huvitatud muust, kui vaid sellest, kuidas ühest omavalitsusest teise liikuda. Ei eksisteeri enam mitte mingisugust kogukonda, mille esindajad arutaksid ja otsustaksid liikluse, eluasemete, majanduse ja kultuuriga seonduvat.

See, et lõplikult ei kaotataks kohaliku omavalitsuse alust — kohalikku vastutust võtvat kodanikku — nõuab lõppeva osalemisprogrammi taustal üha rohkem tähelepanu. Ilma kodanike vastutusele ja omavalitsemisele toetuva omavalitsuseta on meie põhjamine heaoluriik edaspidi halvatud. Kodanike võõrandumise peatamiseks on tuleviku väljakutseks see, kuidas avalike teenuste osutamise kõrval suudetakse suuremal määral toetuda kodanike omavastutusele ja vabatahtlikkusele.

# ÜLEVAADE SOOME OSALUSPROGRAMMIST 1997-2002

TONI TIALA

Soome Siseministerium käivitas 1997. aastal üleriigilise osalusprogrammi kodanike osalemis- ja mõjutusvõimaluste arendamiseks omavalitsustes. Programmi raames arendati ning mitmekesistati vallaelanike otseseid ühiskonnaelust osavõtuvõimalusi ja selle mõjutamisvorme, kohaliku kogukonna erinevate osapoolte omavahelisi mõjutusi ning kohaliku otsustusprotsessi töövorme.

Osalusprogrammi ellukutsumise eelduseks oli langenud hääletusaktiivsus ning laekunud informatsioon kodanike tunduvalt vähenenud usust võimalustesse ise mõjutada ühiskonnaelu otseseid protsesse.

Programm viidi läbi koostöös erinevate ministeriumide, kohalike omavalitsuste ja kodanikuühendustega. Siseministerium vastutas üleriigilise programmi koordineerimise, jälgimise ja hindamise korraldamise eest. Programmi juhtrühmas löid kaasa ka Rahandusministerium, Tööministerium ning Soome Omavalitsuste Liit. Konkreetsete projektide läbiviimise eest kandsid vastutust kohalikud omavalitsused. Programmi hindamise eest kandis hoolt halduse arenduskeskus HAUS.

Osalusprogrammi esimesel etapil aastatel 1997-1999 löid kaasa 50 omavalitsust, kes teostasid selle aja jooksul 70 mitmesugust kohalikku projekti. Üsna varsti peale nende projektide käivitamist sai siiski selgeks, et tegemist on pikaajalise arendustööga, mis vajab aega. Nii juhtuski, et Siseministerium otsustas osalusprogrammiga jätkata 2001. aasta lõpuni ja järgmiseks etapiks valiti välja esimese etapi kõige paljulubavamad projektid. Teisel etapil oli käigus 20 kohalikku projekti 17 omavalitsuses ja ühes valdade liidus. Kohalikud projektid olid töös kuni 2001. aasta lõpuni ja osalemisprogrammi pidulik lõpetamine toimus 2002. aasta mais Järvenpääs.

## **Omavalitsused kohalike projektide läbiviijatena**

Nagu eelpool juba mainitud, vastutasid omavalitsused kohalike projektide teostamise eest ja selle jaoks eraldas Tööministerium neile abiraha, mille suurus ulatus umbes 40% projektide teostamise kogumaksumusest. Osalusprojektid olid üsnagi eriilmelised, kuid laias laastus võib need jagada kolme pearühma:

### **Regionaalne tegevus**

- elanike ja kohalike võimude koostöö
- elanike initsiatiivi ja nende omavahelise koostöö arendamine
- regionaalse töö eri vormide arendamine

### **Laste ja noorte osalus**

- laste ja noorte mõjutusvormid (noorsoovolikogud, initsiatiivi- ja tagasisidevormid)
- kool osavõtuareenina (demokraatiakasvatus)
- laste ja noorte vabatahtlik tegevus

### **Omavalitsuse tagasisidekanalite ja administratsiooni tegevusvormide arendamine**

- informatsiooni andmine valla teenuste ja plaanide kohta ning tagasiside töötlemine (internet)

- projekteerimisega seotud ühisplaneerimine ja elanike arvamuste ärakuulamine
- esindusdemokraatia töövormide arendamine

Osalemisprogrammi tulemusena sündis mitmeid erinevaid tegutsemisviise, mille vahendusel on võimalik parandada kohalike elanike osalemis- ja mõjutamisvõimalusi. Uute tegevusviisidega edendatakse kohalike elanike, otsustajate ja ametnike vahelist dialoogi nii kohaliku elukeskkonna planeerimisel kui ka kohalike teenuste arendamisel. Laste ja noorte kodanikuks kasvamist toetatakse, kaasates neid oma vanusegruppi puudutavate küsimuste üle otsustamisse. Ka infoühiskonna ehitamine saab alguse rohujuure tasandilt, minnes liikvele elanike arvuti kasutajateks ja kohaliku teabe tootjateks koolitamisest.

Tulevikus on tähtsaimaks ülesandeks osalemisprogrammist sündinud tulemuste rakendamine ja juurutamine omavalitsuste juhtimisse. Siinkohal on vajalik erinevate ministeeriumide ja kohalike omavalitsuste vaheline tihe koostöö.

### **Kodanike osaluse alane raport Parlamendile**

Osalemisprogrammi tulemuste põhjal koostati Siseministeriumis Riiginõukogu raport Parlamendile kodanike otsese osalemise arengust Soomes. Raport anti aruteluks üle 2002. aasta aprillis. Selles tõdeti, et esindusdemokraatia ja kodanike otsesed osalemisvormid moodustavad koostoimiva demokraatia terviku. Järeldustes rõhutati alljärgnevat:

#### **Dialoogi arendamine**

Kodanike ja otsustajate vahelise dialoogi arendamine tugevdab usaldust ja demokraatia toimivust. Elektrooniline infovõrk on loonud tõhusa vahendi dialoogi pidamiseks, kuid samas ei tohiks ära unustada teisi, traditsioonilisemaid infokanaleid. Samuti tuleb arendada kodanikelt saadud tagasiside süstematiseeritud kasutamist.

#### **Valitsemise ja haldamise sidumine osalemise ja vastastikuse mõjuga**

Märkimisväärne lähtekoht osalemise arendamiseks on osalemise põhimõtete sisseviimine riigi ja kohalike omavalitsuste kõikidesse tegevustesse ja funktsioonidesse. Selle elluviimine praktikas eeldab juhtimise ja personali sidumist osalemisel põhineva vastastikuse mõju toimimisviisidega.

#### **Infotehnoloogiavõimaluste ärakasutamine**

Infotehnoloogia pakub osalemise arendamiseks mitmeid veel kasutamata võimalusi. Tulevikus tuleb senisest enam pöörata tähelepanu sellele, et kodulehekülgede vahendusel toimiv infovahetus teeniks eelkõige kodanikku ja mitte ainult ametkondlikku aparati. Kodanike seisukohalt on keskne, et informeerimine on selge ja vastastikused mõjutusfoorumid kergesti kasutatavad. Omavalitsuste seisukohalt võiks pidada miinimumnõudeks volikogude ja teiste struktuuride nõupidamiste protokollide ja otsuste kättesaadavust omavalitsuse kodulehekülgedel. Kuna kodanikel on väga erinevad võimalused infotehnoloogia kasutamiseks, on tähtis laiendada sellekohase tehnika ühiskondlikku kasutamist.

#### **Esindussüsteemi tegutsemisviiside arendamine**

Omavalitsuse vastutusrikaste ülesannete külgetõmbe tugevdamine eeldab esindusliku otsustamise tegutsemisviiside arendamist. Volikogu meeskonnatööst ja sellega liidetud otsustajate ning kohalike elanike vastastikusest mõjutamisest saadud häid kogemusi tuleks kasutada laiemalt.



## **Paikkonnastumine ja muu valitsemise võrgustumine on väljakutse demokraatiale**

Omavalitsuste paikkondliku ja muu koostöö lisandumine ning nende suurenemine moodustavad väljakutse demokraatiale ja kohalike elanike osalemisele. Kaasaegsete esinduslike osalemisviiside, nagu piirkondlike komisjonide ja piirkondlike koostööorganite kasutusele võtmine ning elektrooniliste infokanalite levimine annavad võimalusi, kuidas selle väljakutsega toime tulla.

### **Tähtis on kõikide osalemine**

Elanikkonna struktuuri muutudes on vaja pöörata erilist tähelepanu vananevate kodanike ja muude erirühmade osalemise eeldustele. Omavalitsustes toimivatel eakate ja puudega inimeste nõukogudel on tähtis mõjuvõim omavalitsuse tegevuse arendamiseks.

### **Küsimus on tulevikus**

Demokraatia tuleviku põhiküsimus peitub laste ja noorte kodanikeks kasvamises. Selle eest lasub vastutus nii kodul kui ka ühiskonnal tervikuna. Oluline on noortele õpetada diskuteerimist, enda mõtete väljendamist, koos tegutsemist ning muid aktiivseks ja omaalgatuslikuks kodanikuks olemiseks vajalikke teadmisi. Koolil on keskne roll ühiskondliku osalemise õppimisel.

Valitsus teeb tulevikus parlamendi otsuse põhjal järeldused kodanike osalemise arendamiseks. Osalemisprogramm on lõppenud, kuid töö kodanike osalemise arendamisel jätkub. Praegusel hetkel on käimas mitmeid vastavasisulisi eesmärke taotlemaid projekte, nagu seda on näiteks Rahandusministeeriumi „Kuula kodanikku” projekt. Lisaks on Soome Omavalitsuste Liit käivitanud mitmeid osalemisprogrammi kogemustel põhinevaid projekte elanike osalemisvõimaluste arendamiseks.

Lisainformatsiooni osalemisprogrammist, selle taustast ja tulemustest on võimalik leida, peamiselt küll soome keeles, programmi koduleheküljelt:

[www.intermin.fi/suom/osallisuus/](http://www.intermin.fi/suom/osallisuus/)

## **NÄITEID KOHALIKEST OSALEMISPROJEKTIDEST**

### **KEMPELE VALLA VÄIKEPARLAMENT JUSSI MÄKÄRÄINEN**

Kempele on Põhja-Soomes paiknev mereäärne omavalitsus. Territooriumilt väike, kuid rahva arvult Soome keskmisest suurem vald.

Vallas elab umbes 13 000 inimest ja selle pindala on 140 km<sup>2</sup>. Kempele valla elanike keskmine vanus on üpris madal. Pooled valla elanikest on alla 25 aasta vanused. Kempele paikneb küllaltki suure, Soomes kõrgtehnoloogiakeskusena tuntud Oulu linna kõrval. Oulu lähedusest johtuvalt on Kempele valda elama asunud palju väikeste lastega noori peresid. See protsess jätkub ja suurem osa vallaelanikest on leidnud tööd Oulus või teistes naabervaldades.

Laste ja noorte suurest hulgast tulenevalt on Kempele vallas tavalisest palju rohkem tähelepanu pööratud nende kasvu- ja elutingimustele. Vallas on koostatud näiteks mitmeaastane arenguprogramm koolidele ja valla nn otsustajatest on moodustatud kümneliikmeline rühm, mille ülesandeks on ette valmistada lastele ja noortele mõeldud noorsoopoliitilist programmi. Selle peamiseks mõtteks on parandada laste ja noorte erinevate vanuserühmade juba praegugi küllalt heal järjel olevaid kasvu- ja arenguvõimalusi. Otsuste tegemisel kohalikus omavalitsuses võetakse laste ja noorte huvisid arvesse muuhulgas ka sel kombel, et neile antakse ise võimalus osaleda nende huvisid puudutavate otsuste langetamisel nn väikeparlamendi vormis. Järgnevalt tutvustangi väikeparlamendi tegevust veidi täpsemalt.

#### **Kooliõpilased löövad kaasa otsustusprotsessides**

Kempele vallas on neli algkooli, millest üks on Soome suurim oma umbes 800 õpilasega. Algkooli õpilaste vanus on 6-12 aastat. Peale selle on vallas üks põhikool, mille õpilaste vanus on 12-16 aastat ning gümnaasium, kus õpivad 16-19 aastased noored. Vallas tegutseb veel kaks kohaliku omavalitsuse haldusalasse mittekuuluvat ametikooli.

Valla oma koolide õpilased on saanud ise hääletada või olenevalt kooli suuruselt valida 2-4 õpilast nn väikeparlamenti. Valla juhid on igaks aastaks eraldanud väikeparlamendi käsutusse 40 000 marga (umbes 105 000 krooni) suuruse summa, mida noorte otsustuskogu võib kasutada oma äranägemise järgi. Üldiselt on püütud seda summat jagada koolide vahel võrdselt ning selliselt on koolid võinud raha kasutada vajalike ostude tegemiseks või siis noorte käsutuses olevate üldkasutatavate kohtade korrastamiseks. Sellised noorte üldkasutuses olevad kohad on näiteks pargid, spordiväljakud ning noorte kogunemiskohad. Kogunemiskohtadesse on noored ise ehitanud näiteks rulaspordi harrastamiseks vajalikke kaldteid, rampe ja hüppekaid. Koolidele on õpilased hankinud kooliõue kiikesid, võimlemisreideleid ning mitmesuguseid vahetundidel kasutatavaid mänguvahendeid, aga samuti ka noortele mõeldud ajakirjandust ja raamatuid. Väikeparlamenti on valitud ka kaks kooli juba lõpetanud ja tööle asunud või ametikooli siirdunud noort. Nende ettevõtmisel on väikeparlamendilt saadud raha eest üüritud ruumid, kus noored muusikahuvilised võivad oma bändidega harjutamas käia.

Väikeparlament koguneb kaks korda aastas. Praegu kuulub sellesse 17 õpilast ning lisaks nendele viibivad koosolekutel sageli ka omavalitsuse esindajad ja kohalikud juhtivametnikud, kes vastavad väikeparlamentaarikute küsimustele. Nii kuulevad kohaliku võimu esindajad otse, milliseid probleeme, küsimusi ja ootusi noortel on.

### **Milline kasu võiks tõusta väikeparlamendist**

Mis siis on kasu sellisest väikeparlamendist, kus lapsed ja noored võivad ise otsustada?

- Esiteks õpivad lapsed ja noored, kuidas kohapeal otsuseid tehakse. Väikeparlamendi koosolekud on oma vormilt samasugused nagu muudki omavalitsusorganite koosolekud, kus tehakse kõik kohalikkude elu puudutavad otsused.
- Väikeparlamendi tegevus on lähendanud lapsi ja noori ning valla otsustajaid, kuna tuntakse, et tegutsetakse ühiste eesmärkide nimel.
- Töö väikeparlamendis on meelepärane tegevus noortele, kes tahavad tegutseda ühise eesmärgi nimel. See töö on nähtav ka koolides, kuna asjad arutatakse algul läbi suuremates rühmades kohapeal ja saadetakse alles peale seda väikeparlamentari arutamiseks.
- Ostud, mis tehakse väikeparlamendi rahade eest, on lastele ja noortele väärtuslikud ja kallid, kuna nad ise on need hankinud ja nende eest maksnud. Samuti säilivad need asjad paremini, kui neid võetakse omana. Nagu eelpool juba mainitud, saab väikeparlament oma kasutusse 40.000 marka (105.000 krooni) igal aastal. See on üpris suur summa oma väljaminekute katteks.

Lähtudes saadud positiivsetest kogemustest, sõندان sellist väikeparlamendi-laadset tegevust soojalt soovitada kõikidele kohalikele omavalitsustele.

Selline tegevus säästab raha, kasvatab noortest vastutusvõimelisi ja teotahtelisi otsustajaid ajaks, kui praegustest lastest on saanud täiskasvanud. Eelnevale lisaks peaks meeles pidama, et omavalitsus, mis ei kannu hoolt oma laste ja noorte eest, ei hooli ka oma tulevikust.

# VANTAA: TOIMIVA DEMOKRAATIA LINNAKOGUKOND – ERINEVATE KOGUKONDADE LINN

RAUNO MÄKINEN

## Üldine tutvustus

Vantaa linn on moodustunud viiest teeninduspiirkonnast, mis paiknevad Helsinki, Soome pealinna, ümber. Vantaad ei saa pidada linnaks selle traditsioonilises tähenduses. Näiteks ei ole Vantaas selgelt silmatorkavat linnakeskust (keskväljak, raekoda, korrapärane planeering, linnateater jne), nagu vanadel linnadel traditsiooniliselt kombeks on.

Vantaa on olnud linn alates 1974. aastast ning tema kujunemine on tihedalt seotud Helsinki ja kogu Soome ajaloolise arenguga.

Vantaa koosneb viiest keskmise linna suurusega linnaosast, mille teenindusstruktuuri on vastavalt ka kujundatud, võttes arvesse kogukondade erinevusi. Teenindusstruktuuri loomisel on põhimõtteks olnud, et see oleks elanikele ja teenuste kasutajatele võimalikult lähedal. Halduslikult on see tähendanud, et kõike ei ole tohtinud juhtida ning organiseerida tsentraliseeritult. Teenused ja nende „tootmine” on viidud regionaalsele alusele, lähemale konkreetsele kasutajale, keda esindavad piirkondlikud toimkonnad, millest järgnevalt pikemalt.

Vantaa linnas on viimase kümne aasta vältel tegutsenud nn piirkondlikud arendustoimkonnad, mida praegu kutsutakse lihtsalt piirkondlikeks toimkondadeks.

Linnavolikogu kehtestatud määruse kohaselt on nende ülesanded praegusel hetkel järgmised:

- jälgida ja hinnata oma piirkonna sotsiaalset struktuuri, elanike elutingimuste ning mitmesuguste teenuste saadavuse olukorda ja arengut selles sektoris;
- tegutseda igakülgset piirkonna elanike ja neid esindavate gruppide kaasalöömis- ning mõjutamisvõimaluste edendamiseks;
- kanda hoolt selle eest, et elanikud saaksid piisavalt informatsiooni oma piirkonnast ja selle oludest;
- esineda initsiatiividega ja esitada oma arvamusi erinevatele ametivõimudele või teistele instantsidele küsimustes, mida peetakse olulisteks ja mis puudutavad kõne all olevat piirkonda;
- korraldada üks kord aastas koos piirkonna usaldusmeestega koosolek, kus käsitletakse piirkonna järgmise aasta majanduseelarve aluseid.

Praegusel hetkel valib piirkondlikud toimkonnad linnavolikogu, varasematel aegadel valiti toimkonna liikmed piirkonnas tegutsevate organisatsioonide ja ühenduste esitatud kandidaatide hulgast. Regionaalsetel toimkondadel ei ole juriidilist staatust, mis tähendab, et neil ei ole täidesaatvat võimu ja nende tehtud ettepanekud peab nagu varemgi kinnitama kohaliku omavalitsuse vastav haldussektor ehk meie mõistes amet (näiteks linnavalitsuse haridusamet, tervishoiuamet jne) Teiste sõnadega – nad on sektorijuhtimisel.

Vantaa linn on osalusprojektis kaasa löönud algusest peale ja praegusel ajal on jätkuprojektid suunatud piirkondlike toimkondade töö arendamisele ning süvendamisele. Üheks instrumendiks selles tegevuses on toimkondade endi poolt koostatud hinnang oma tööle ning selle põhjal tehtud raport.

Raportis oli esile tõstetud järgnevalt toodud küsimused ning arengusuunad:

- regionaalsete toimkondade töötamine (mitteformaalne <-> formaalne);
- töökultuur (mittepoliitiline <-> poliitiline);
- suhe elanike ja elanikegruppidega (inimesekesksus <-> ametlikkus);
- suhe oma piirkonda ja kogu linna (regionaalne vaatevinkel <-> kogu linna haarav);
- tegevuse legitiimsus (volitused piirkonna elanikelt <-> volitused linna administratsioonilt).

### **Tegevusviisid ja tulemused**

Projekti tulemused piirkondlike toimkondade osas võiks kokku võtta tõdemusega, et Vantaa on loodud poliitilise tahte ruum „toimivale demokraatiale” sellega, et toimkondadel on oma tunnustatud koht ka kohaliku omavalitsuse erinevates haldussektorites ja nende eesmärgi võime sõnastada nii, nagu ka selle ettekande pealkirjas toodud: toimiva demokraatia linnakogukond – erinevate kogukondade linn. Eesmärki võib laiendada selliselt, et Euroopa Liidu raames näidata, kuidas linnade ja piirkondade areng ning demokraatia on omavahel tihedalt seotud. Ka muidu on EL-i piires rõhutatud regioonide tähtsust – siit ka väljend „piirkondade Euroopa” – ning rahvusriikide tähtsuse vähenemist pikemas ajalisel perspektiivis.

1.jaanuaril 2001.aastal Vantaa linnas tegevust alustanud praegused piirkondlikud toimkonnad alles otsivad oma kohta. Linnavalitsusel on kavas kaasata eeloleval sügisel projekti töösse Soome Valdade Liit, mõned ministriumid ja üliõpilaskond.

### **Millisena nähakse toimivat kohalikku demokraatiat tulevikus**

Kuidas rakendub Euroopa Liitu kuuluva Soome uue Põhiseaduse paragrahv 121, mille järgi: „Kohalike omavalitsusüksuste haldus peab põhinema elanike omavalitsusel” või siis Kohaliku omavalitsuse seaduse paragrahv 27, mille järgi: „Volikogu peab hoolitsema selle eest, et elanikel ja teenuste kasutajatel oleksid võimalused kaasa lüüa ja mõjutada valla elu”.

Kuidas?

Väikese lisanüansina mainin, et möödunud aasta oktoobris peetud kohalikel valimistel oli Vantaa linnas Soome kõige madalam hääletusprotsent – ainult 45,6%.

## **KODUTÄNAV** HELI RANTANEN

### **KODUTÄNAVA (KOTIKATU) PROJEKTI TAUSTAKS**

Tehnikakõrgkooli ja Helsinki linnaosade ühenduse HELKA koostööna teostuva Kodutänavaprojekti võtmesõnadeks on algusest peale olnud paikkondlikkus ning inimeste argiümbrus. On püütud leida praktilisi lahendusi vastuseks elanike esitatud küsimustele:

- Kuidas saada teavet asjadest, mida siia maani juba traditsiooniliselt on olnud raske saada?
- Kuidas jagada teavet, olla kontaktis teistega, informeerida olulistest asjadest lihtsalt ja efektiivselt?
- Kuidas koguda kohalikku teavet ühte kohta – kõigi elanike kasutada olevasse regionaalsesse andmepanka?

Ja mis kõige tähtsam:

- Kuidas väljastada kohalikku kogemust ja oskusteavet kogukonna ühiseks hüveks?
- Kuidas kasvatada lihtsal ning efektiivsel kombel seda teadmistehulka ja arusaamist, mida tavalised inimesed nii väga vajavad suutmaks kasvõi mingilgi määral võrdselt diskuteerida kohalike ametnike ning linnaplaneerijatega oma elukeskkonda puudutavates küsimustes?

Kodutänavaprojekti hakati teostama neli aastat tagasi uuel ja innovatiivsel viisil: otsustati luua internetti kohalikke elanikke teenindav digitaalne tegevuskeskkond – piirkondlik interaktiivne kodulehekülge.

#### **Kodutänav Maunulas**

Kodutänavapilootprojekt käivitati Pihlajistos (1997-1998) eesmärgiga luua toimiv ja ülekantav mudel, mida võiks kasutada hiljem ka mujal. Kahes järgmises kohas, Lauttasaares ning Maunulas, on piirkondlike kodulehekülgede loomine ja andmeuuendus toimunud kohalike elanike omal ettevõtmisel ja vastutusel.

1999. aasta sügisel käivitatud Maunula kodulehekülgede loomisel on põhitegijaks olnud vastav töörühm, kes möödunud aastal kogunes keskmiselt üks kord kuus. Töörühma kuuluvad erinevad inimesed, kes kõik on varem olnud huvitatud mitmesuguste osasektorite arendamisest: näiteks loodusraja ehitaja, kohalike sündmusi dokumenteeriv videokaamera omanik, elamukooperatiivi esindajaid, regionaalarengust huvitunud uurija, Maunula-Seltsi ja teiste elanike ühenduste esindajaid, kohalik kunstnik jne. Kodutänavaprojekt on kaasa löönud peamiselt praktilise, tehnilise ja moraalse toetusega: kui oskused või ressursid kipuvad lõppema, võib Kodutänav appi tötata.

Maunula regionaalse kodulehekülje arengut on olnud huvitav jälgida: tekkinud on täiesti uus tegevuskultuur. Kõike piirkonnas toimuvat on püütud kajastada ka koduleheküljel.

Niiviisi sünnibki vähehaaval kohalik, üsnagi üksikasjalik andmepank, mille taolist on väga raske ette kujutada mingis muus meediaharus. Kogu kohalik tegevus, inimesed, kaubandus, vestlusringid, looduslik ja tehisümbrus on esil nii sõnades kui ka pildis.

Mitmesuguste projektide ja protsesside dokumenteerimine teeb võimalikuks selle, et näiteks piirkonda puudutavate ehitusprojektide edenemist võib jälgida üpriski efektiivselt. Seda võimaldavad kogu protsessi jooksul talletatud diskussioonid, protokollid, otsused ja kavandid.

Piirkonnas vajatakse sageli sellist teavet, mille kõige loomulikum tootja oleks kohalik omavalitsus. Siin peetakse põhiliselt silmas ajakohastatud kaarte, skeeme, planeeringuid, projektikavandeid jms, mis mõjutavad linnakeskkonna arengut. Inimesed on aktiivselt püüdnud hankida mitmesugust materjali ja sisestanud seda oma jõududega koduleheküljele teistele tutvumiseks. Võiks isegi öelda, et regionaalsetel kodulehekülgedel teostatakse täie hooga ametlikke visioone kodanike infoühikonnast, ainult et väga väikese rahaga ja ilma „ametliku” staatusega.

Samuti on tähele pandud, et koduleheküljed töötavad kahes suunas: mitte ainult aknana „väljapoole” vaadates, vaid ka aknana kogukonda sisse vaadates „väljapoolt”. Maunulat külastavad virtuaalselt näiteks sealt korterit otsivad isikud, aga ka ametivõimud. Internet on avatud ja mitteformaalne keskkond, mis esitab ametivõimudele uuelaadse väljakutse diskussiooniks kodanikega. Kontaktotsinguid tuleb varasemast palju rohkem ja näiteks ametiasutuste tegutsemist neile esitatud pretensioonide lahendamisel võib jälgida internetis peaaegu reaalselt.

Mida kavandatakse? Millal on võetud ühendust? Kes vastas? Kes vastas ja kas üldse vastas? Kas lubadustest peeti kinni? Infovõrkude arenguga kaasaskäiv kommunikatsiooni kergus ja teisalt selle kiirus ning avalikkus muudavad vältimatult ka avaliku sektori tegevust ning töökultuuri.

### **Suund linnaosade infovõrkudele**

Kodutänava projektiga on viimase kahe aasta jooksul liitunud palju uusi linnaosasisid, mis on samuti käivitanud oma kodulehekülgede loomiskavad. Kodutänava roll on mõnes mõttes muutunud: üksikute kodulehekülgede asemel keskendutakse uuelaadse ja laiema võrgukeskkonna, linnaosade oma Kodutänava-portaali loomisele aadressil [www.kaupunginosat.net](http://www.kaupunginosat.net).

Linnaosade ühise võrgulehekülje abil, kus erinevad inimesed, ühendused, seltsid, ettevõtted jt jagavad oma kogemusi, teadmisi ja ideid, püütakse ühendada olemasolevaid inimressursse. Linnaosade üksikud ja eraldi asuvad koduleheküljed kipuvad kergesti kaduma interneti infožunglis. Linnaosade ühisportaal ehitatakse üles põhimõttel, mis on tuttav ka ärimaailmas: väikeste tegijate nähtavus paraneb ja selge sünergiaeelis saavutatakse ühise „vaateakna” abil. See on osutunud võimalikuks tänu sellele, et HELKA sai Kodutänava projekti kasutusse oma serveri, mis pakub linnaosadele ammu igatsetud tasuta serveriteenust oma kodulehekülgede tarvis. Samaaegselt on HELKA pakkunud linnaosaihendustele ka praktilist koolitust oma kodulehekülgede tegemiseks ja võrgus hoidmiseks.

Linnaosade oma portaali esialgse ideena oli anda elanike kasutusse mitmeid selliseid portaaliomadusi ja lisarakendusi, mida üksikud ühendused ei suudaks kuidagi pakkuda. Andmebaasidele põhinevad otsingumootorid, avatud ja kinnised foorumid, andmefailide arhiveerimine ühiskasutusse, automaatne andmeuuendus jms on asjad, mille juurutamine on just praegu päevakohane. Uute rakenduste käivitamine on nõudnud aega ja olnud suhteliselt aeglane

just programmide käivitusgraafikute venimise tõttu, aga samuti ka asjatundlike spetsialistide puuduse pärast. Praegusel hetkel jälgitakse Kaupunginosat.net – portaalil põhiliselt aktuaalseid sündmusi, luuakse linke uutele linnaosadele ja pakutakse võimalusi kohalike foorumite loomiseks. Sellele lisaks on kavatsus portaali juurde luua eriti just linnakeskkonna planeerimist edendavaid ja abistavaid nn diskussioonitubasid, kus elanikud ja linnaplaneerijad võivad üksteisega virtuaalselt kohtuda. Tehnikakõrgkool ja Helsinki linna erinevad ametkonnad toetavad ka edaspidi projekti arengut.

Ilma kohapealse efektiivse tegijate võrgustikuta ei leia väljapoolt toodud instrumendid kuigi kergesti endile kasutajaid. Seetõttu on just Maunula hea näide piirkonnast, kus Kodutänaava ideed on võetud ilma mingite eelarvamusteta kasutusse, antud neile oma nägu ja samaaegselt leitud ka hoopis midagi uut. Pole sugugi juhus, et Maunula valiti 2001. aasta juunis alanud SITRA (Soome Iseseisvuse Sihtkapital) finantseeritava suure infoühiskonnaprojekti üheks osaregiooniks. Projekti „Õppivad paikkonnad” (OSKU) – (termin võib tähendada 3-5 omavalitsusüksuse ala, aga ka ühte või mitut linnaosa) üks osaprojekte „Nettimaunula”, jätkab edaspidi Kodutänaava ja Maunula elanike alustatud tööd internetipõhise aktiivse regionaalse arenguprotsessi edasiviimisel.

Kodutänaava portaal:

[www.kaupunginosat.net](http://www.kaupunginosat.net)

Kodutänaava projektileheküljed: [www.kaupunginosat.net/kotikatu](http://www.kaupunginosat.net/kotikatu)

Helsinki Linnaosaühenduste Liit HELKA: [www.helka.net](http://www.helka.net)

Maunula kodulehekülg: [www.kaupunginosat.net/maunula](http://www.kaupunginosat.net/maunula)

OSKU-projekt:

[www.oskut.net](http://www.oskut.net)



**HÄID NÄITEID EESTIST**

# **PARTNERLUS, KOOSTÖÖ JA KAASAMINE**

## **KAGU-EESTI PARTNERLUSE PROGRAMMI KOGEMUSED**

IVIKA NÕGEL

### TAUST

Kagu-Eesti Partnerluse Programm on üks osa 2000. aasta septembris alanud Suurbritannia valitsuse poolt rahastatavast arendusprojektist „*Baltic Rural Partnerships Programme*”. Kolm aastat kestva programmi eesmärk on vähendada vaesust ja sotsiaalset tõrjutust kolme Balti riigi maapiirkondades läbi maakondlike partnerluste.

Tegemist on eksperimentaalse pilootprogrammiga ning Eestis uue lähenemisega regionaal- ja maaelu arengule, mille rõhuasetus on kohaliku suutlikkuse tõstmisel ning vaesust ja tõrjutust vähendavate kohalike lahenduste testimisel.

Kolme aasta jooksul käivitatakse Võru-, Valga- ja Põlvamaal partnerluskogud, koostatakse elanike vajadusi arvestavad strateegiad ning saadakse kogemus nende elluviimisest. Sarnased vaesuse vähendamisele suunatud partnerlused ning strateegiad on töös ka Lätis ja Leedus.

Lisainformatsiooni partnerlusprogrammi kohta saab koduleheküljelt <http://partnerlus.org.ee>, telefonilt (076) 79 535 ja e-posti [partnerlus@solo.ee](mailto:partnerlus@solo.ee) kaudu.

### PARTNERLUS

**Partnerlus on erinevate huvigruppide vaheline järjepidev koostöö ühise eesmärgi nimel.**

Kagu-Eesti partnerlused on loodud maakondlikul tasandil ning sinna on haaratud kohalikud omavalitsused, erasektor, mittetulundussektor ja riiklikud institutsioonid maakonnas. Igal partnerluskogu huvigrupil on oma roll elanike toimetuleku tagamisel: ettevõtjad on töökohtade loojad, riik loob seadusandliku keskkonna ja vajalikud tingimused, omavalitsused pakuvad avalikku teenust ja aitavad ressursidega, mittetulundussektor suudab inimesi aktiveerida arvestades nende erivajadusi.

Partnerlused on organiseerunud vabatahtlike 24-liikmeliste koostöögruppideks ehk partnerluskogudeks, kus igal sektoril on kuus volitatud liiget.

Vastavalt eesmärgile võib partnerlusi luua mitmesugustel tasanditel, sealhulgas nii riigi kui ka omavalitsustasandil. Oluline on partnerluse võime olla vahendajaks otsuste tegijate ja kohalike vajaduste vahel. Samuti võib varieeruda huvigruppide hulk ja liikmeskonna suurus. Näiteks võiks ühe kohaliku omavalitsuse partnerlus olla kolmesektoriline: omavalitsustöötajad (sealhulgas omavalitsuse palgal olevad haridus-, kultuuri-, meditsiinitöötajad jne); ettevõtjad-talunikud; ning kolmas sektor (sealhulgas MTÜd, külade ja riskirühmade esindajad). Organisatsiooni töövõime seisukohalt peaks partnerluskogu liikmeskond jääma vahemikku 12-24.

Oma töös järgivad partnerluskogud nelja olulist põhimõtet:

**Huvide tasakaalustatus.** Riiklikud, omavalitsuste, era- ja kolmanda sektori huvid, otsused ja tegevused mõjutavad üksteist igapäevaselt. Seetõttu on vaja, et erinevad huvigrupid töötaksid pigem koos kui igaüks eraldi. Niiviisi saavutatakse parem arusaamine igaühe rollist piirkonna arengus ning parandatakse otsuste ja tegevuste koordineeritust.

**Kaasamine.** Selleks, et olla teadlik kohalikest vajadustest, on partnerluskogu regulaarses suhtluses kohalike kogukondade ja sihtgruppidega. Kaasamine ei tähenda ainult elanike

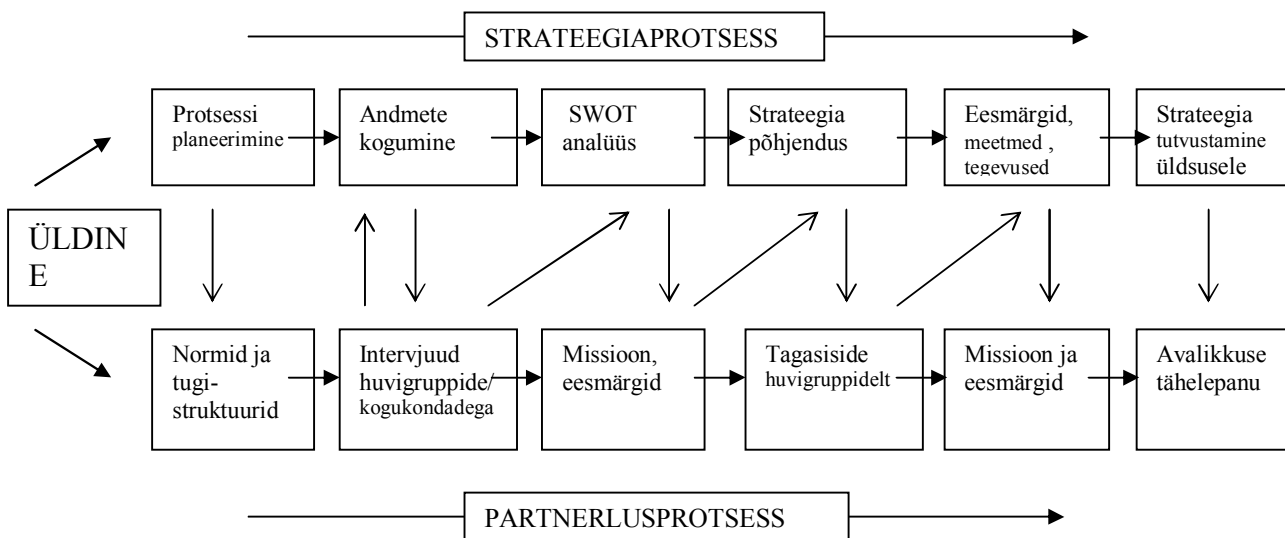
kutsumist arvamust avaldama, vaid ka ise inimeste juurde minemist ja nõu küsimist, nende kuulamist ning kuulduga arvestamist.

**Strateegilisus.** Piirkonna ja kohaliku arengu tulemuslikkuse huvides on vaja enam kui hulka juhuslikke ühekordseid tegevusi. Saavutamaks soovitud tulemusi peab vaatama kaugele ette ning arvestades ressursside vähesust, teha valikuid lähtuvalt reaalsetest vajadustest.

**Õppimine.** Keegi meist ei tea kõike. Õppiv hoiak võimaldab partnerluskogu liikmetel saada uut teavet oma maakonna ja selle elanike olukorra kohta. Samuti hindab partnerluskogu pidevalt oma tegevust ning õpib sellest. Teadmiste kasv on aluseks uutele ja parematele lahendustele.

## PROTSESS

Partnerluskogude töö juures on võrdselt tähtis nii tulemus kui ka protsess, mis tagab elanike laiapõhjalisema kaasatuse ning uute oskuste tekke. Sisuliselt osalevad partnerluskogud kahes paralleelselt kulgevas omavahel seotud protsessis – partnerlus- ja strateegiaprotsessis.



**Partnerlusprotsess seisneb tugeva, koostöövõimelise ning vastutust võtta suutva meeskonna kujunemises, mis on seda olulisem, et partnerlusse kuuluvad väga erinevate vaatenurkade ja huvidega grupid.**

Näiteks, ettevõtjaid võib häirida grupitöödele ja aruteludele kuluv aeg, kuna nad on harjunud otsuseid üksi ja operatiivselt vastu võtma.

Avalik sektor ei tee otsuseid kiiresti, vaid läbikaaluvalt ja vastavalt seaduses ettenähtud korrale.

Mittetulundussektorile on võimalus gruppides probleeme arutada väga teretulnud, sest nende arvamust küsitakse ju suhteliselt harva.

Erinevate huvigruppide esindajad peavad üksteisega harjuma ning õppima erinevusi aktsepteerima. Läbi heade isiklike suhete kujundamise on see täiesti võimalik.

**Partnerlusprotsessi** osaks on ka ühiste väärtuste kujundamine ja ladusaks tööks vajalike reeglite kokkuleppimine. Samuti on meeskonna kujunemisel oluline rollijaotus ja erinevate funktsioonide – eesistuja, sekretär, töögrupid – tagamine.

**Strateegiaprotsess** tagab mitmekülgse informatsiooni kättesaadavuse ja teadvustumise ning valikute põhjendatuse. Partnerluste strateegiaprotsessis on oluliseks kogukondade ja huvigruppide kaasatus ning nendelt saadud kvalitatiivse informatsiooni suur tähtsus. Teavet kogutakse põhjalikult ja aeglaselt, et see paremini teadvustuks partnerluskogu liikmete seas ja ka kogukondades.

**Ilma toimiva meeskonnata ei suudeta kanda vastutust strateegia elluviimise eest. Ilma strateegiata on aga organisatsioon sihitu. Mõlema protsessi korralikuks läbiviimiseks kulub vähemalt aasta.**

Strateegia valmimisega algab teine oluline etapp partnerluskogude töös – tegevuste käivitamine ja elluviimine. Kagu-Eesti partnerluskogud kasutavad strateegiate elluviimiseks kahte paralleelset lähenemist – programmilist ja projektiviisilist.

**Programmi raames** viiakse läbi tegevused, mille algatab partnerluskogu ise ning mille eesmärgiks on tagada informatsiooni, oskuste ja ressursside jõudmine prioriteetsete sihtgruppideni. (Näiteks, Põlvamaal vähekindlustatud perede teismeliste noorteni ning perifeersemate maakogukondadeni.)

**Projektiviisiline** lähenemine tähendab rahaliste ressursside avamist kogukondadele, MTÜdele ja huvigruppidele projektilahenduste elluviimiseks. Seda eeldusel, et nad toetavad partnerluskogu strateegilisi eesmärke.

Kagu-Eesti Partnerluse Programmi raames on igal partnerlusel strateegia rakendamiseks kasutada Briti valitsuse poolt eraldatud 850 000 Eesti krooni, mis peab katma ka administratiivkulusid. Raha teatavasti ei kasuta end ise. Selle rakendamiseks koostavad partnerluskogud protseduurireeglid, taotlusvormid ja loovad vajalikud struktuurid. Kuigi eraldatud summa pole suur, on väga oluline oskus ja kogemus, mis tekib sellise programmi rakendamisel ning loob eeldused tulevikus suuremate programmide väljatöötamiseks maakonna tasandil.

Strateegia elluviimine nõuab partnerluskogudelt ka oma töö tulemuste pidevat jälgimist ning sellest õppimist.

## KAASAMINE

Nagu juba nimetatud, on partnerluse oluliseks põhimõtteks elanike ja huvigruppide kaasatus strateegia koostamisse ja elluviimisesse. Mida see praktikas tähendab?

Maapiirkondades on suureks probleemiks inimeste võõrdumine võimust ja eemale jäämine ühiskondlikust elust. Eriti valdav on see nähtus töötute ja lastega kodus olevate vanemate puhul. Omal initsiatiivil kaasa löövaid „sädeinimesi” on vähe ning just aktiivsuse tõttu lasub neil liiga suur koormus ja vastutus. Partnerluskogude eesmärk on eelkõige kaasa tõmmata neid, kes on kaotanud usu, et nende panust vajatakse

**Kagu-Eestis kasutati selleks järgmisi meetodeid:**

**Kohalikud seminarid.** Strateegiate kujundamisel kutsuti eri paikades kokku arutlevad seminarid, kuhu oli isiklikult kohale kutsutud erinevates aspektides vaesusega kokku puutuvad inimesed, näiteks sotsiaaltöötajad, pedagoogid, perearstid, politsei ning samas ka töötud, paljulapselised vanemad, pensionärid, noored. Sellises koosseisus probleemide arutamine oli väga konstruktiivne kõigi osapoolte jaoks. Vaesust ise kogevate inimeste jaoks oli see sageli esimene kogemus, kus nende sõnal oli nii palju kaalu, et see kõigi jaoks nähtavalt pabertahvlile üles kirjutati.

**Riskirühmade intervjuud.** Strateegia jaoks koguti informatsiooni valitud riskirühmade kohta nende endiga konsulteerides. Kasutati nii individuaalseid kui ka grupi-intervjuusid. Grupi-intervjuude puhul oli tavaline, et intervjuu lõpuks kujunes inimeste vahel välja arutelu selle üle, mida võiks koos ära teha. Kuigi see polnud otseselt intervjuu eesmärk, tõstis arutelu silmnähtavalt inimeste aktiivsust. Sellistes olukordades selgus tavaliselt parimate juhivõimetega arvamusi liider grupis. Ilmnenud arvamusi liidrite kaasamine strateegia tegevustesse võib anda selle riskirühma puhul pikemaajalisi tulemusi.

**Loomingulised kaasamise võtted.** Valgamaa strateegiprotsessis kasutati mujal maailmas tuntud osalusmeetodeid elanike huvi suurendamiseks. Nimelt kuulutati välja laste omaloominguvõistlustu kodukoha tulevikunägemuse teemal. Ühelt poolt saadi strateegia jaoks väärtuslikku informatsiooni noorte silmade läbi. Teiselt poolt tõsteti nii osalejate kui ka nende perede huvi partnerlustegevuse vastu. Noorte tööd olid väljas näitusel, parimate nimed avaldati meedias ning autasustamiseks korraldati kõigile osalejatele üritus, kus ka täiskasvanud said teada partnerlusprogrammi eesmärkidest. Lapsi ja noori kaasata on kerge, kuid läbi nende võib jõuda ka vanemateni, kes muidu kodunt välja ei tuleks. Ettekäändeks võib olla ka fotonäitus või kasvõi laste tehtud näidendid kohaliku elu teemadel. Eriti hästi peaksid sellised võtted toimima kohaliku omavalitsuse ja küla tasandil.

**Kogukonna kaasajate võrgustik.** Partnerlusprogrammi kõige süsteemsem lähenemine kaasamisele oli arvamusi liidrite-eestvedajate ehk kogukonna kaasajate võrgustiku toetamine. Sageli võtavad eestvedajad endale teiste eest liiga suure vastutuse ega valda võtteid, kuidas suurendada kogukonna kõigi liikmete osalust oma kodukandi arendamisel. Partnerlusprogramm andis esimeses etapis kolmekümne kuuele kogukonna kaasajale koolituse, mis aitas suurendada elanike aktiivsust ning tõsta nende eneseusku ja oskusi. Peale selle koondati kaasajad võrgustikku, mis võimaldas neil oma kogumusi vahetada. Kolmandaks seoti kogukonna kaasajad vastava maakonna partnerluskogudega ning neile anti roll olla partnerluskogude nõustajad kogukondade küsimustes. Põlvamaa strateegia näeb ette kogukonna kaasajate võrgustike laiendamist just kõige mahajäänud valdade liidrite arvelt.

Partnerlusprogrammi kogemuste põhjal toome siinkohal mõned **soovitused**, mida omavalitsused peaks elanike kaasamise juures arvestama.

**Järjepidevus.** Kaasamisel ei ole ühekordse tegevusena elanikkonda aktiveerivat mõju. Kui seda juba ette võtta, siis peaks kaasamine kujunema omavalitsuse otsustamiskultuuri osaks.

**Arvestamine.** Kaasamisele on mõtet energiat kulutada vaid siis, kui osalejate arvamuslega kavatsetakse ka tegelikult arvestada. Kui seda ei tehta, siis süvendatakse passiivsust. Osalejatele jääb teadmine – meiega niikuinii ei arvestata, järelikult pole mõtet osaleda.

**Kuulamine.** Kaasamine ei tähenda elanike kutsumist võimukandjate kõnesid ja informatsiooni kuulama. Vastupidi – eelkõige peaks ametnike ja otsustajate eesmärk olema elanikke ja huvigruppe kuulata. Kui inimesi on kuulatud ja neist aru saadud, siis on ka nemad valmis võimukandjaid kuulama ning usaldama.

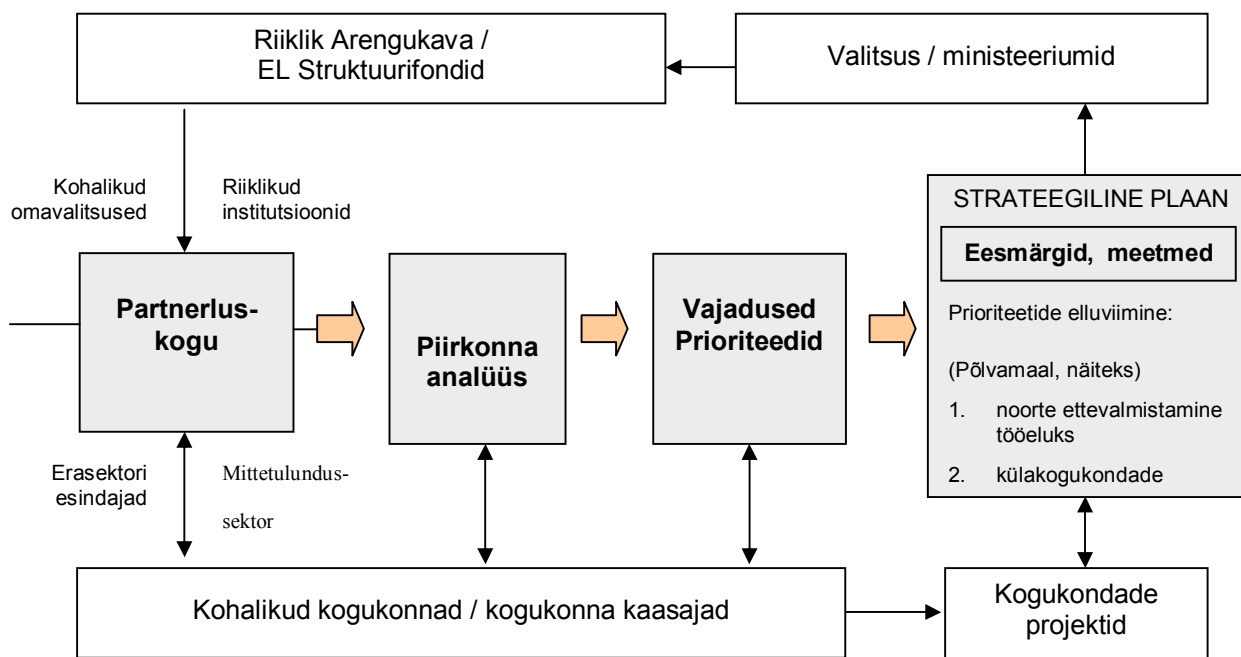
**Kutsumine.** Mida passiivsem huvigrupp, seda rohkem tuleb osalema kutsumisega vaeva näha. Nende puhul ei aita kindlasti kuulutusest plangul või kohalikus lehes. Kutsuda tuleb isiklikult ja nimeliselt. Sageli pole esimesel korral võimalik kutsuda kõiki ning tuleb teha valik. Kutsutuil võib paluda paar kaaslast ühes võtta. Neid, kes juba üks kord on osalenud, tuleks järgmisel korral kindlasti kutsuda.

**Kaasajad.** Kui omavalitsus on otsustanud töötada läbi kohapealsete kogukonna kaasajate ehk liidrite, siis tuleks neid otsida empaatiavõimeliste ja motiveeritud inimeste seast, keda kogukond austab. Kõige parem valik ei tarvitse olla kogukonna kõvahääleseim ja domineerivaim liige – reeglina ei suuda nad ise oma kogukonda kuulata ning teised jäävad endiselt passiivseiks.

## MÕJU OTSUSTELE

Kagu-Eesti partnerluskogude strateegiaprotsess on olnud süsteemseks eeltööks dialoogi alustamiseks valitsusasutustega. Ministeeriumid on huviga jälginud partnerluskogude arengut ning avaldanud valmisolekut arutada strateegiate seotust sektoripoliitikatega. Partnerluste kogemusi ja eelseid kasutatakse suure tõenäosusega maaelu arengu programmide rakendamiseks Euroopa Liidu struktuurifondide abil.

Järgnev skeem selgitab partnerluste rolli kohalike vajaduste ja valitsuspoliitika vahendajana.



Kui partnerlus luuakse omavalitsuste tasandil, võib ülemist tasandit asendada mõtteliselt omavalitsuse arengukava ja kohalik volikogu.

## KOKKUVÕTE

Partnerlus on uus süsteemne lähenemine suurema või väiksema piirkonna integreeritud arendamisele. Tänu Põlva-, Võru- ja Valgamaa kogemusele ei ole enam tegemist võõramaise teoreetilise mudeliga, vaid realselt toimiva koostöövormiga, mis suurendab elanike aktiivsust ning vastutust oma tuleviku ees.

## **NÕMME OLULISIM EESMÄRK ON NÕMMELASTE PEREMEHE TUNNE URMAS PAET**

Nõmme linnaosavalitsus on püüdnud viimastel aastatel teha elanikkonnaga koostööd nii palju kui võimalik ning tagada oma tegemistest nõmmelaste võimalikult ulatuslik informeeritus. Sellise tegevuse eesmärk on suurendada nõmmelastes OMA-tunnet ehk kõik, mis Nõmmel toimub, on ka nende asi ning läheb neile korda. Arvan, et see toimib aasta-aastalt järjest enam. Teie ees olev kirjatükk annabki ülevaate konkreetsetest näidetest, mil moel on Nõmmel linnaosavalitsus elanikega koostööd teinud ning mis selle tulemusel on tekkinud või juhtunud.

### **Naabrivalve**

Naabrivalvevõrgustiku tekkimine Eestis sai alguse Nõmmelt. Nõmmelt on alguse saanud ka nüüdseks juba üle Eesti levinud naabrivalvesektoreid koondav MTÜ Eesti Naabrivalve. Olgugi, et Nõmme on hinnanguliselt üks Tallinna turvalisemaid linnaosi, juhtub Nõmmelgi aeg-ajalt midagi halba. Ning selleks, et anda omaavalitsusepoolne võimalik panus turvalisuse suurendamisse, käisin 2000. aasta alguses välja mõtte naabrivalve põhimõtete rakendamisest Nõmmel. Koos politseiga kutsusime kokku kaks avalikku koosolekut, kus mina linnaosavanemana ning politsei esindajad tutvustasid kohaletulnutele naabrivalve tegevuspõhimõtteid ning võimalikku kasu selle rakendamisest. Kui üldjuhul on kõikvõimalike rahvakoosolekute kasutegur madal, siis sellest kahest erinevas Nõmme asumis läbi viidud koosolekust sai alguse naabrivalvesektorite teke. Paar kuud pärast nimetatud kokkusaamisi oli Kivimäel asutatud esimene naabrivalvesektor, mis hõlmab ligi 35 majapidamist.

Nüüdseks on ametlikke naabrivalvesektoreid Nõmmel kuus, kus partneriteks linnaosavalitsus, politsei ja sektoriga liitunud leibkonnad. Linnaosavalitsuse kasu on neist sektoritest lisaks inimeste turvatunde ning hoolivuse tõusule olnud ka see, et nendes piirkondades on linnaosavalitsusel selge partner, kellelt on võimalik otseallikast saada infot, mis võiks selles piirkonnas teisiti olla, kuhu rajada mänguväljak, kuhu panna liikluskünnis ja palju muudki, mida kohapeal elavad inimesed teavad täpsemini ja paremini kui linnaosavalitsus.

Samas on selge, et peale ametlike naabrivalvesektorite on naabrivalve Nõmmel levinud ulatuslikult ka mitteformaalselt. Inimesed teavad väikeste tänavate ääres üksteist ning ei suutu ükskõikselt ka võõraste kahtlase liikumisele. Ometi olen seda meelt, et ametlike sektorite jätkuv teke annab ka mitteametlikult eksisteerivatele naabrivalverühmadele lisaväärtust. Ei tea, kas see on juhus või mitte, kuid naabrivalvesektoritega hõlmatud piirkondades pole kuritegevust olnud. Ilmselt minnakse vargile sinna, kus ühte lisariskifaktorit naabrite tähelepanelikkuse näol veel ei ole.

### **Noortekeskus**

Turvalise ja aktiivse linnakeskkonna oluline osa on kindlasti see, kas ja mida on selles linnas noortel teha. Nõmmel on juba aastakümneid tegutsenud Nõmme Noortemaja, kus noortel on võimalik käia erinevates ringides, laulukooris, tantsimas ja harrastamas muid mõtestatud tegevusi. Samas on hulk noori, kel pole püsivust ega tahtmist osaleda mõnes regulaarselt kogunevas ringis.

Kuigi ka minu enda kooliaeg pole veel liiga kaugel, pidasin siiski mõttekaks noortega rääkida, mida saaks linn nende ja nende eakaaslaste heaks teha, et väheneks sihitu lonkimine tänavatel,

kogunemised trepikodades ja muud selged igavuse tundemärgid. Olen nüüdseks mõnekuiste vahedega kokku kutsunud erinevas vanuses õpilasi Nõmme koolidest, et nende peal testida oma mõtteid ning kuulata, mis neile rõõmu või muret teeb.

Selliste kohtumiste väljundina on nüüdseks juba mõni kuu avatud Nõmme Avatud Noortekeskus. Üksteist aastat tühjalt seisnud endine Pääsküla kino on renoveeritud ning antud noorte käsutusse. Avatud Noortekeskus on koht, kuhu noored saavad lihtsalt üksi või sõpruskondadega minna. Seal niisama istuda ja lobiseda, piljardit või lauamänge mängida, arvutites surfata või koolitööd teha, ajakirju lugeda. See on koht, kuhu tulemiseks või millegi tegemiseks pole sundi ega kohustust. Loodan, et järjest enam hakkavad seal koos käivad noored pidama seda maja heas mõttes enda omaks. Esimesed ilmingud juba on – nii koristavad nad ise hoone ümbrust prahist ning niidavad muru. Talvel tuleb kindlasti ise lund rookida.

Endises kinosaaolis on aga Tallinna seni ainuke siseruumides tegutsev ekstreemspordikeskus. Pärast seda, kui linn oli endise kinosaaali renoveerinud, ehitasid poisid ise saali rambid ja verdid, kus nüüd saab rulade, rulluiskude ja jalgratastega kõrvõimalikke trikke teha. Nii on endises kinohoones võimalusi seinast seinani – alates kõvast energiakulutajast ekstreemspordisaalist kuni lihtsalt koosistumisvõimaluseni noortekohvikus.

Kooliealised noored on tähtsaks pidanud ka avalikke pidusid ja diskosid, mida aga paraku koolide juhtkonnad pisut pelgavad korraldada kartuses, et ei suuda alati korda tagada. Saavutasime noortega kokkuleppe, et võimalike turvalisusprobleemide pärast ei tohiks siiski ükski pidu ära jääda ning avalikele noortepidudele palkab linnaosavalitsus mõnest korralikust turvafirmast turvamehed. Käesoleva aasta esimesel poolel on toimunud juba neli avalikku noortepidu.

## **Mängu- ja spordiväljakud**

Nii noortega kohtumistest ja nõmmelastega suhtlemisest kui ka iseenda kogemusest oli selge, et Nõmmel on liiga vähe laste mänguväljakuid ja palliplatse.

Palliplatside puudumine oligi see, mida noored nimetasid korduvalt igavuse ning vaba aja ülejäägi põhjusena.

Sel aastal linn renoveerib või ehitab kokku 15 korv- ja võrkpalliplatsi, seega paar platsi Nõmme igasse asumisse. Mõnes kohas piisab olemasolevate korvpallikonstruktsioonide vahetamisest ja platsi joonimisest, mõnes kohas tuleb rajada puitpõrandaga palliplats, sest männimetsa asfaltplatsi tegemine tundub kohati liiga jõhker. Samas on ka kohti, kuhu on võimalik teha asfaltplats. Paljude platside asukohavalikul on saanud määravaks, et selle kohta on tulnud ka ümbruskonna elanike soovi- või toetusavaldusi nii vahetul suhtlemisel kui ka kirja teel.

Kõigi nende platside rajamisel on tekkinud ka vastuseisu paari elaniku poolt, kes kartsid noorte liigset lärmakust palliväljakul. Samas on need noored selles kohas kogunenud niikuinii, lihtsalt neil pole seal midagi mõistuspärast teha olnud. Ka toetasid paljud ümberkaudsed elanikud väljavalitud asukohta palliplatsi rajamist, liiatigi polnud selles asumis teisi sobivaid kohti. Võrkpalliplatside puhul on siiski muret sellega, et võrgud kipuvad kaduma. Siin leidsime näiteks Rahumäel koostöös ümberkaudsete elanikega lahenduse, et linn soetas küll uuele võrkpalliplatsile võrgu, kuid leppisime kokku, et see on ühe naabruses elava inimese juures hoiul, kust siis mängida tahtjad saavad seda küsida.

Lisaks palliplatside rajamisele pean tähtsaks ka päris väikestele lastele mänguvõimaluste loomist. Nii on kahe viimase aasta jooksul Nõmmele rajatud ligi 30 uut laste mänguväljakut. Olen



kuulnud seisukohti, et milleks ehitada laste mänguväljakuid nendesse asumitesse, mis koosnevad peamiselt eramajadest, et las lapsed mängivad oma aedades. Ma ei pea sellist lähenemist õigeks. Lisaks liikumisharjumuse tekkele ning lihtsalt mängu- ja vaheldusevõimaluste loomisele on avalikud mänguväljakud lastele ka olulised sotsialiseerumiskohad. Mänguväljakutel saavad lapsed kokku oma eakaaslastega, suhtlevad ning õpivad ehk ka teistega juba arvestama. Samuti on mänguväljakud vahvaks suhtlemiskohaks ümberkaudsetele emadele, isadele, vanaemadele ja vanaisadele, kes on koos laste või lastelastega mänguväljakule tulnud.

## **Eakad ja arvutid**

Lisaks koolinoortega kohtumistele olen mõnekuiste vahedega kokku saanud ka Nõmme Vanurite Päevakeskuses kooskäivate eakate nõmmelastega, et kuulata, mis on nende rõõmud, mured ja ettepanekud ning samuti kontrollida oma plaane ja kavatsusi otseallikast. Nendest kohtumistest on alguse saanud nii pisikesi kui ka päris suuri projekte.

Alates sellest, et ühe asumi eakad tundsid vajadust postkasti järele, kuhu kirju viia ning nüüd on see postkast olemas, kuni selleni, et 250 Nõmme eakat on poole aasta jooksul osalenud linna korraldatud arvutikursustel. Ning selleks, et arvutikursustel omandatu ei ununeks, asutas linnaosavalitsus Vanurite Päevakeskusesse esialgu kolme arvutiga internetipunkti eakate tarvis. Arvutikursustel osalenute tagasiside on olnud igati positiivne – inimesed on rõõmsad uute oskuste üle, selle üle, mida kõike internetist leida võib ja ka selle üle, et arvutioskus võimaldab rahalist kokkuhoidu. Lehti saab lugeda arvutist ega pea tellima, makseid saab tasuda internetipangas, kus see on odavam kui pangakontoris. Vähetähtis pole seegi, et arvutikursuste toimumise ajal oli eakatel taas eesmärk ja kohustuski kuhugi minna ning võimalus oma eakaaslastega suhelda ning luua uusi kontakte.

## **Jalgrattaparkla**

Nõmme tihe ning üldjuhul harva liiclusega tänavavõrk on päris hea jalgrattaga sõitmiseks nii lõbu pärast kui ka asjaajamiseks. Samas on olnud pidev probleem see, et kaupluse või ametiasutustesse asju ajama rattaga tihti minna ei õnnestu, sest pole kindel, kas kauplusest väljudes ratas ukse taga enam alles on. See on olnud jalgratturitest nõmmelaste üldine mure. Seetõttu alustas linnaosavalitsus 2001. aasta kevadel valvega jalgrattaparklaprojekti, mis on töös ka sel aastal. Jalgrattaparkla on Nõmme keskuses, kus on ümberkaudu küllalt palju kauplusi, turg, polikliinik, postkontor ning muid asutusi. Eelmisel suvel oli parkimisi 5500 ning sel aastal on see arv ilmselt suurem. Nõmme keskuses rattaga käijate tagasiside on olnud positiivne. Lisaks ratastele valvab parklavaht ka lapseta lapsevankreid, aitab rattakumme pumbata või sadulat sättida. Parkla on lahti iga päev üheksast hommikul õhtul kaheksani.

2001.aastal prooviti valvega parklat Nõmme eeskujul rakendada ka Tallinna kesklinnas, kuid see jäi tühjaks. Ilmselt oli põhjus see, et inimeste tegelik vajadus jäi enne välja selgitamata.

## **Elanikkonna aktiivsus**

Kindlasti on linnaosavalitsuse ja elanike koostöö üks oluline aspekt linnaosavalitsusse tulevatele kõikvõimalikele pöördumistele ja ettepanekutele reageerimine.

Nii on käesoleval aastal linnaosavalitsus saanud kaks kümnete allkirjadega pöördumist Pääsküla elanikelt, kes pole nõus võimaliku Pääsküla ümbersõidutee rajamisega. Selge on, et nende arvamustega tuleb arvestada, inimestele vastata, nendega kohtuda ning selgitada alternatiive ja teisi võimalikke lahendusi.

Ka on tulnud piirkonniti kollektiivseid ettepanekuid näiteks mõne tänava asfalteerimiseks. Loomulikult tuleb neid ettepanekuid arvestada ning valikute tegemisel on kindlasti eelis nendel tänavatel, mille kordasaamise suhtes on ümberkaudsed inimesed aktiivset huvi üles näidanud.

Märkimisväärne on koostöö nõmmelastega Nõmme heakorra tagamisel. Nii on Nõmmel palju piirkondi, kus kohalikud elanikud on teatanud soovist ise mõnda metsaala või parki koristada. Need ettepanekud on kõik teretulnud ning üldjuhul tagab linnaosavalitsus sellistel puhkudel transpordi ning kogutud prahi ladustamise prügimäele. Suurem prahikogumise aktsioon on kevadeti. Näiteks 2002. aasta kevadel oli kõigis Nõmme asumites kümme päeva väljas 31 suurt prügikonteinerit, kuhu nõmmelased said tasuta tuua majapidamises tekkinud suuremat prahiti või ka aedade kevadkoristuse ülejääke. Ehk aitab seegi kaasa Nõmme üldilme parandamisele. Nõmme suhteliselt uus asum on Veskimõldre, kus osa inimesi pole veel Nõmme traditsioonidega kursis ning pole ka ametlikult oma elukohana Nõmmet veel määratlenud. Selleks, et neile inimestele „Tere tulemast!” öelda, nende küsimustele vastata ning kutsuda neid end Nõmmele ametlikult registreerima, käisin ühel õhtupoolikul Veskimõldres sealsete elanikega kohtumas. Ettepanek kohtumiseks tuli minult, kuid üks sealne elanik oli kohe nõus seda korraldama ning oma naabruskonda informeerima. Kohaletulijaid oli küllalt palju ning inimesed olid avatud ja koostöövalmis.

## **Linnaosa ajaleht**

Üks olulisemaid infokanaleid on Nõmmel linnaosavalitsuse väljaantav leht Nõmme Sõnumid. Leht ilmub iga kahe nädala tagant kaheksaleheküljelisena ning jõuab tasuta kõigi Nõmme elanike postkastidesse. Lehe peamine eesmärk on teavitada nõmmelasi Nõmmel ettevõetavatest projektidest, uusehitustest, üritustest. Samas anda intervjuuvormis sõna ka näiteks mõnele Nõmmel elavale tuntumale kultuuritegelastele. Selleks, et lehe väljaandmise rahalist poolt tasakaalustada, müüakse lehes reklaamipinda, mida reklaamiandjad päris aktiivselt kasutavad. Inimestel on võimalik lehte panna ka erakuulutusi.

Arvan, et Nõmme Sõnumid on oma laia leviku tõttu üsnagi oluline Nõmme identiteedi hoidja.

## **Kokkuvõtteks**

Olen veendunud, et hingega linnakeskkonda ning hoolivat õhustikku saab luua vaid linnaadministratsiooni ja -elanike vastastikku lugupidavas koostöös. Loomulikult on kahjuks ka nii, et linnaosavalitsuse vastutulelikkust ja usaldust püütakse mõnikord kurjasti ära kasutada, aga see on ilmselt paratamatus. Kindlasti on suurem osa nõmmelastest huvitatud oma kodulinna turvalisemaks, ilusamaks ja puhtamaks muutmisest ning on valmis selles nõu ja jõuga osalema, kui ainult võimalus antakse ning ettepanekute ja arvamustega vähegi arvestatakse. Või kui ei arvestata, siis selgitatakse, miks teine lahendus on parem või paratamatu.

# KODANIKU INFOPORTAAL LIHTSUSTAB SUHTLUST RIIGIGA

ANTS SILD

Igal täiskasvanud inimesel on tõenäoliselt olnud ebaseeldivaid kogemusi suhtlemisest riigi- ja omavalitsusasutustega. Kord on vastuvõtutajad ebasobivad, siis jälle ametniku jutule pääsemiseks järjekord ülipikk ning nii mõnigi kord tuleb ühe paberi saamiseks ametkondade uksi kulutada mitmeid kordi. Ja teisalt on kindlasti ka ametnikel põhjust nuriseda, et elanikud ei esita neile kõiki vajalikke andmeid korrektselt ega õigeaegselt. Teadagi — paberist toituv bürokraatia vohab juba sajandeid omaenda müstiliste reeglite kohaselt...

## „Teenuste allee” versus kodaniku infosüsteem

Kehtiv Avaliku teabe seadus ning mitmed senised infoühiskonna projektid (e-maakond, e-Tallinn jt) lähtuvad vaikumisi „teenuste allee” paradigmast. Infoühiskond saabub nende projektide loogika kohaselt siis, kui luuakse hulk veebe ja portaale. Taoline arusaam põhineb traditsioonilisel ametnikukesksel suhtumisel, et nii nagu tegelikkuses kodanik kõnnib ühe ametniku juurest teise juurde, peab ta ka veebis liikuma ühest portaalist teise.

Teede- ja Sideministeeriumi poolt käivitatud **Kodaniku Infoportaal** ehk **KIT** (ametlikult: **Kodaniku Infotehnoloogiline Keskkond**) on oma toimimisloogikalt hoopis vastupidine. KITis on igal kodanikul infosüsteem, mis suhtleb võrdväärselt kõikide teenustepakkujate infosüsteemidega. Kogu info jõuab automaatselt kodaniku töö- või kodus oleva arvuti „kontorisse”. Kõik infosüsteemid teevad nn T-liidese, mille üks haru on kodaniku infosüsteem. Lihtsustatult väljendudes aitab KIT vähendada kõiksugu jama kodaniku suhtlemisel riigiga.

## KITi laiemad eesmärgid on järgmised:

- Riigi muutmine teenustekeskseks
- E-teenuste arendamine
- E-demokraatia arendamine
- Infosisu kasutatavuse ja juurdepääsu lihtsustamine elanikkonnale
- Sünergiaefekti saavutamine eri institutsioonide koostöö kaudu
- Kodanike aktiveerimine
- Riigi avatuse, kvaliteedi, imago parandamine

Täna on Eestis juba olemas üpris tõhusalt toimiv e-Maksuamet. Enamikel riigi- ja omavalitsusorganitel on Internetis oma kodulehekülge. Paraku on seal olev info tihti asutuse, mitte kodaniku vajaduste keskne. See on ühtlasi ka raskesti leitav ning vähese süsteemsusega. Ametite koduleheküljed on omavahel nõrgalt seotud ning ametkondade loodud laiemat huvi pakkuvad andmebaasid pole üldjuhul veel kodanikele kättesaadavad, rääkimata omavahelisest integreeritusest.

## Milline on KITi ülesehitus

KITi loomisel läbitakse kolm põhilist etappi.

Kõigepealt luuakse **teabeportaal** — „kodaniku käsiraamat”, mis võimaldab saada ühest kohast vastused kõiksugu praktilistele küsimustele, mis tekivad suhtlemisel riigiga.

Selle baasilt saab hakata kujundama **portaale igale kodanikule**. Isiklik portaal annab kodanikule võimaluse riigiga digitaalse asjaajamise korraldamiseks. Digitaalallkirja kasutades saab saata ja küsida andmeid, luua ligipääs ametlikele dokumentidele jne. Info hankimine ja sisestamine muutub inimesele senisest märgatavalt hõlpsamaks ning kiiremaks, sest KIT tagab ligipääsu nii riiklikele andmebaasidele kui ka infoteenustele. Seejärel saab hakata olemasolevasse keskkonda juba lisama ka erinevaid **teenuseid**.

KITi visioon on luua kodanikele lihtne ja loogiline süsteem, mis aitaks inimestel kiirelt ning mugavalt joonde ajada vajalikud toimingud suhetes riigiga. Näiteks registreerida lapse sünn, saada vajalik tõend hooneregistrilt, vormistada sotsiaalabi taotlus või kontrollida oma isikuandmete olemasolu ja õigsust valijate nimekirjas. Kui piisav hulk riigi- ja omavalitsusteenuseid on läbi KITi muutunud kodanikele kättesaadavaks, on plaanis hakata süsteemi integreerima ka erasektori teenuseid. Seda nõnda, et näiteks puhkusereisile sõitja saab KITi kaudu korraldada nii oma dokumentide ja viisaküsimused kui ka broneerida erafirmade pakutavatest teenustest talle sobivaimad transpordi- ning majutusvõimalused. Seda kõike kasutades vaid enda isiklikku Interneti leheküljele, kuhu kogu vajalik info ning kõik pakkumised kokku jooksevad.

Mul pole mingit soovi hakata puhuma järjekordset roosat e-mulli meid kohe-kohe ootavast internetiseeritud tulevikust. Kindlasti tekib KITi tehnilise platvormi väljatöötamisel, aga kindlasti veel rohkem sisu loomisel, mitmeid probleeme. Põhiküsimus on täna selles, kuivõrd on riik valmis oma andmebaase kodanike käsutusse andma ning ka vastupidi – kuivõrd on kodanikud ise huvitatud ja valmis usaldama oma isikuandmeid erinevatele andmebaasidele. Siin, nagu muudeski eluvaldkondades, peab toimima hakkama vastastikku teadvustatud andja-saaja suhe. Tahtes midagi saada, pead ise midagi vastu andma – see printsiip on läbiv ka KITi infovahetuses.

Kui KITi kasutajal on sisuline **kasutaja valmisolek** (s.t oskused, huvi ja motivatsioon ajada asju Internetis), hakkab ta ka ise meelsamini väljastama erineva kasutuspiiranguga isikuandmeid. Näiteks teavitades kaupmehi oma tarbimisharjumustest või saates enne erialaarsti visiiti talle oma varasemad haiguslood.

### **KITi menetlusteenuste näiteid**

- Pearingsti teenused.
- Meeldetuletused (pass, maamaks, relvaluba, automaks jms).
- Lapsetoetuse taotlemine ja menetlemine elukohajärgses pensioniametis.
- Lapse lasteaeda registreerimise taotlus.
- Rahataotluse esitamine omavalitsusele, selle jälgimine ja aruandlus.
- Avaliku koosoleku või sündmuse korraldamiseks loa taotlemine ja registreerimine.
- Kooli juhtkonna, õpetajate, lastevanemate ja õpilaste omavaheline suhtlemine.
- Kauplemisloa taotlemine omavalitsuselt.
- Reklaamilubade taotlemine omavalitsuselt.
- Alkoholilitsentside taotlemine ja väljastamine omavalitsuses.
- Ametite ja inspeksioonide poolt väljastatavate lubade taotlemine.

Eelnevast kumab juba teine KITi käivitamisega kaasnev fundamentaalne probleem – andmete kasutamise **privaatsus** ja **turvalisus**. Kuna KITi tehnilist platvormi töötab välja Baltic Computer Systems, võin kinnitada, et KITi integreeritakse parimad olemasolevad tehnilised ja töökorralduslikud lahendused ( ID-kaardi infrastruktuur jms) tagamaks kodanikule maksimaalne kaitse võimalike kuritarvituste ning sissemurdumiste eest. Internetipõhise andmevahetuse

turvalisusse skeptiliselt suhtujaid peaks rahustama tõsiasi, et näiteks viimaste aastate jooksul pole Eestis toimunud ühtegi tõsisemat internetipanganduse kuritarvitust. Samas on aga sularahaautomaate tühjendatud kümneid kordi.

Kuigi tänavu veel KITi kaudu kodanikule kommertsteenuseid pakkuma ei hakata, peaksid ettevõtjad juba nüüd tõsiselt mõtlema selle keskkonna pakutavate uute võimaluste kasutusvõimalustest oma äris. KIT on olemuselt samasugune infrastruktuur nagu riiklikult ehitatav kiirtee. Kui riik otsustab uue kiirtee ehituse, on kindlad võidumehed need poed, tanklad, söögikohad jm teeninduse pakkujad, kes esimestena trassil soodsad positsioonid haaravad. Ka KITi läbi saavad märkimisväärse konkurentsieelise firmad, mis suudavad esimeste hulgas oma teenused sellesse süsteemi integreerida.

### **KIT projekt toetub juba tehtule**

KIT projekt seob omavahel ja viib kodanikuni seni talle vähe praktilist kasu andnud väärtused:

- X-tee: andmekogudele ligipääs
- ID-kaart: elektrooniline äratundmine ja allkiri
- Üldriiklikud portaalid: [www.riik.ee](http://www.riik.ee), [tom.riik.ee](http://tom.riik.ee)
- Riigiasutuste www-d: loodud info koondatakse, süstematiseeritakse ja arendatakse edasi; maakonnaportaalid
- Avaliku teabe seadus: asutuste dokumendihaldustarkvaras olevad dokumendid jõuavad [www](http://www) kaudu kodanikuni.

KIT on võimalik ainult seepärast, et nende projektide tulemused on juba reaalselt olemas. KITi loomine ja edasine areng on pidev protsess, kus muutuv ühiskond ning inimeste soovid ja vajadused esitavad süsteemile pidevalt uusi väljakutseid.

Käesoleva aasta novembris valmib KITi tehniline platvorm. Selleks ajaks on X-tee projekt teinud avalikult ligipääsetavaks täiendavaid riiklikke registreid ja andmebaase. „Vaata Maailma” algkoolituse raames on juba 10 000 inimest omandanud esmased arvutiga Internetis suhtlemise teadmised ja kogemused. Varsti algab uus koolitus, kus osaleb 90 000 inimest, kes pole seni veel oma elus kunagi arvutit ega Internetti kasutanud.

Prognoosin, et ID-kaart on selleks ajaks taskus vähemalt 30 000 kodanikul. Äsja on toimunud kohalike omavalitsuste valimised, mis on volikogudesse toonud uusi inimesi uute ideedega. Tulemas on parlamendivalimised, mis sunnivad ministriumide ja ametkondade juhte oma alluvaid maksimaalselt kodanikega suhtlemisele kannustama.

Ees seisab jõuluaeg, mil personaalarvuti soetamine teadagi kõige soodsam.

Kõik eelpool nimetatud ning ka nimetamata jäänud arengud toetavad jõuliselt KITi toimima hakkamist. Selleks, et jama oleks vähem, hakkavad nii kodanikud kui ka ametnikud üha rohkem suhtlema KITi vahendusel.

### **Illustratsiooniks: Teemakiht — eluperioodid ja teemad** (lisatud slaid nr 6)

**OECD KÜMMME SOOVITUST, KUIDAS TUGEVDADA  
KOOSTÖÖSIDEMEID KOHALIKE ELANIKEGA**

# OECD\* KÜMMET SOOVITUST, KUIDAS TUGEVDADA KOOSTÖÖSIDEMEID KOHALIKE ELANIKEGA

## 1. Võtke seda tõsiselt

Paljude infomaterjalide väljaandmine ei ole piisav rajamaks tugevat alust elujõulistele elanike ja kohaliku võimu vahelistele koostöösidemetele.

Koostööd kodanikega ei ole võimalik mõõta vastuvõetud dokumentide arvuga. Seda ei saa hinnata ka reklaamplakatite ja videoklippide hulgaga. Tähtis on nende materjalide **sisu** ja kandev **sõnum**. Kas need jõuavad oma sihtgrupini või lebavad kellegi sahtlis? Kas kodanikud kasutavad saadud teavet oma igapäevaelus – on see neile vajalik? Kas kodanikelt saadud tagasisidet võetakse arvesse või kostub see vaid kurtidele kõrvadele?

Kas koostöö arendamisele suunatud pingutused tugevdavad või hoopis halvendavad kohaliku võimu sidet oma rahvaga?

Olemaks edukas, peavad omavalitsused planeerima teavitamise, konsulteerimise ja nõustamise ning osalemisvõimaluste loomise alaseid tegevusi. See tähendab tõsisist tööd – huvitavat ja rasket, ent tänuväärset.

See tähendab ennekõike eesmärkide seadmist, planeerimist ja kodanikeni jõudmise alaseid tegevusi ning ka nende tegevuste hindamist. See tähendab omavalitsuse avatumaks muutmist, elanike usalduse võitmist ja koostööd tugevdamiseks osalusdemokraatiat ning töötamaks ühiselt kohaliku elu arendamise nimel.

## 2. Alustage kodanike vaatevinklist lähtudes

Võtke aluseks kodanike vajadused ja kohelge neid respektiga.

Miks üldse peaksid kodanikud olema huvitatud ja informeeritud omavalitsuses toimuvast?

Miks nad peaksid kulutama oma aega, et kaasa rääkida kohalike küsimuste üle otsustamisel?

Tegelikkuses on inimesed tihtipeale küllaltki vastumeelsed omavalitsuse poolt algatatud konsulteerimis- või osalemistegevustes osalemisel. Nende meelest pole see oluline tegevus, millele raisata oma aega ja jõupingutusi. Nende arvates peaksid selliste küsimustege tegelema kohalikud võimud, riiklikud institutsioonid või teised kodanikud. Inimesed võivad ka mitte usaldada omavalitsuse infot või kodanike poole pöördumise ning kaasamise motivatsiooni ja siirust.

Juhul, kui omavalitsus ja selle ametnikud ei arvesta kodanike vajaduste ega seisukohtadega, võib neil kergesti tekkida kodanike reaktsioonide duhtes ebarealistlikke ootusi. Tihtipeale on tulemuseks pettumine, mille tagajärjena võib ametnikel tekkida kodanike suhtes üleolev hoiak. Lugupidamise puudumine pigem halvendab, kui tugevdab ametnike ja kodanike vahelisi suhteid.

---

\* *Organization for Economic Cooperation and Development* — Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsioon

Juhul, kui omavalitsus käsitleb probleemi esmalt kodanike vaatevinklist, mõistetakse, et kodanike aeg on väga napp ressurss. Selleks, et võita kodanike tähelepanu ja julgustada neid osalema kohalikus avalikus elus, peab omavalitsus kohandama oma tegevusi kodanike vajadustele vastavaks. See tähendab senise, valdavalt üleoleva suhtumise lõpetamist avalikkusega suhtlemisel ning oma stiili muutmist huvitavamaks, atraktiivsemaks, sõbralikumaks ja ausamaks.

Kodanike kaasamisega poliitika kujundamisse tekitab omavalitsus kodanikes ootusi. Seetõttu on vaja oma elanikele näidata, et nende arvamused ja ettepanekud on väärtuslikud ning et nendega otsuste langetamisel ka arvestatakse.

### **3. Tee seda, mida oled lubanud teha**

Teesklemine ja manipuleerimine on tagasilöökk. Sõnapidamine ja usalduse loomine on essentsiaalne. Kui omavalitsused soovivad tugevdada sidemeid kodanikega, peavad nad tegema seda, mida lubasid. Täieulatusliku info andmise, kodanike arvamuse küsimise ja kaasamise teesklemine viib paratamatult pettekujutlusteni ning muudab kodanike kaasamise tulevikus väga raskeks. Teesklemine tähendab, et midagi tehakse või viiakse läbi ainult läbiviimise pärast või selleks, et hiljem öelda, et me ju konsulteerisime kõigiga. Teesklemine on avalikkuse ees kodanike näilik kaasamine avatult ja esindusprintsipi alusel, tegelikkuses aga sarnastel seisukohtadel inimeste kutsumine. Teesklemine on näiliselt kodanike täieulatuslikule informatsioonile juurdepääsu võrdsete õiguste respektimine, aga tegelikkuses ühepoolse ja mittekomplekse info edastamine.

Loomulikult võivad omavalitsused selles broshüüris toodud meetodeid kasutada ka teistel eesmärkidel, kui seda on kodanikega koostöö tugevdamine. Pahatahtlik kasutaja võib neid meetodeid kasutada protestide tõrjumiseks, kriitika kallutamiseks, keeruliste otsustega viivitamiseks ja ebapopulaarsetelt otsustelt tähelepanu kõrvalejuhtimiseks. Seda tehes peavad nad olema teadlikud, et alahindavad kodanike reaktsioone toimuvale, millel omakorda on tõsisid tagajärgi nende endi legitiimsuse ja kohaliku demokraatia jaoks.

Isegi kõige paremate kavatsuste juures võivad omavalitsused sattuda täitmata lubaduste ja kodanike pettumise lõksu. See võib juhtuda, kuna neid tegevusi hakatakse ressursside puudulikkuse tõttu kokku tõmbama või seetõttu, et juhtkond ei mõista täielikult selliste tegevuste väärtust, eesmärki ega ka asjakohasust. Ametnikud võivad leida end olulisel hetkel üksijäetuna. Näiteks siis, kui kodanike sisend vajab otsuste langetamisse inkorporeerimist. Siinkohal on jällegi edukaks tegevuseks planeerida olulised jõupingutused, ressursside ja juhtkonna pikaajalise pühendumise tagamine.

### **4. Ajasta korralikult**

Tugevad kodanike ja omavalitsuse sidemed nõuavad sõlmimiseks ja efektiivsete tulemuste saamiseks aega – puuduvad kiired lahendused. Kodanikud ei ilmuta äkitselt omavalitsuse vastu suuremat usaldust sellepärast, et omavalitsus on kohaliku poliitika väljatöötamisel üles näidanud kaasamisalaseid initsiatiive. Samuti ei suuda kodanikud anda oma panust, kui neile ei jäeta piisavalt aega enda kurssiviimiseks toimuvaga ega oma ettepanekute formuleerimiseks. Kodanike kaasamise alased tegevused vajavad rakendamiseks ja tulemuste saamiseks aega.



Kodanike kaasamise otsesed efektid sõltuvad väga palju sellest, millistesse tegevustesse kodanikke kaasatakse. Kui see toimub otsuste vastuvõtmise või nende elluviimise faasis, võimaldab see kodanikel saada tõeline kokkupuude poliitika kujundamisega. Kodanike kaasamine liiga hilja võib omada negatiivset efekti. Nende varajane informeerimine ettevalmistavas faasis võimaldab omavalitsusel saada suurim positiivne efekt.

## 5. Ole loov

Teie väljakutsetega toimetulemiseks ei ole olemas valmis lahendusi.

Omavalitsuse ja selle elanike vahelised suhted on erinevates piirkondades erinevad ning seetõttu peab koostöösuhte sõlmimisel lähtuma kohalikust kontekstist ja olukorrast – olema uuenduslik ja loov. Loodetavasti aitavad selles trükises töödud meetodid ja näited välja kujundada oma lähenemisviisi. Võtmeõppetunnid on: õppimine üksteiselt, uute võimaluste identifitseerimine, muutuste trendidega arvestamine ja enda loovuse kasutamine. Suurepäraseid uusi ja huvitavaid võimalusi pakub infotehnoloogia, mille kasutuselevõtmine paralleelselt traditsiooniliste abivahenditega annab hulgaliselt uusi võimalusi kodanike informeerimiseks ja kaasamiseks.

## 6. Tasakaalusta erinevaid huve

Kodanike informeerimine, nendega konsulteerimine ja kaasamine toob endaga kaasa kodanikepoolse sisendi poliitika kujundamisse.

Kuid mis juhtub siis, kui omavalitsusse laekuv tagasiside on sisult vasturääkiv ja esindab mitmete erinevate huvigruppide risti vastupidiseid huve?

Huvigrupid ja kodanikuühendused võivad tugevasti pooldada üht valikuvõimalust. Avaliku arvamuse küsitlused seevastu aga rääkida elanike absoluutsest vastumeelsusest sellele lahendusele. Juhul, kui omavalitsus keskendub huvigruppide ja ühenduste ning ekspertide arvamusele, võib juhtuda, et nad seisavad väga väheste spetsiifiliste huvide eest. Juhul, kui omavalitsus panustab laiemale avalikkusele, peab ta üle vaatama oluliste ning tähtsate gruppide vajadused või teised poliitikavaldkonnad.

Millist avalikkust järgida? Omavalitsus on valitud selleks, et korraldada kohalikku elu ja teha sellekohaseid otsuseid. Ta saab otsustada, kas järgida kodanike ja nende ühenduste nõudmisi – olla avatud kodanike osalemisele poliitika kujundamisel ning võib ka otsustada minna oma teed – võtta liidriroll.

Millist teed valida? Kuidas dilemma lahendada? Omavalitsus võib leida, et peavad tegelema kõigi probleemidega samaaegselt: peavad otsustama ja kandma liidrirolli ning olema avatud avalikkuse sisendi tarbeks. Nad peavad arvestama nii üldiste kui ka organiseerunud huvidega. Nad peavad huvisid tasakaalustama, tagades samaaegselt järjepidevust ja muutusi. Teisisõnu – tegemist on omavalitsuse tavapärase tööülesandega. Tugevad koostöösidemed elanikega võimaldavad mitmeid abivahendeid nimetatud dilemmaidega toimetulemiseks, kuid ei kirjuta ette omavalitsuste otsuste sisu. Informeerimine, konsulteerimine ja kaasamine võivad viia laiapõhjalisemate huvide kohandamiseni ja konsensussele. Loomulikult võivad need välja tuua ka erinevaid vaateid ja tõstatada erinevatel pooltel mitmeid avalikke küsimusi.

Mida tugevnenud koostöö kodanikega endaga kaasa toob?

Edendab poliitika selgust, sellest arusaamist ja annab nii kodanikele kui ka huvigruppidele võimaluse oma hääl kuuldavaks teha, avaldada oma arvamust ning jagada seda teistega. See võimaldab omavalitsusel laia ülevaate erinevatest nägemustest ja huvidest, võimaluse neid huve tasakaalustada ning parema aluse otsuste langetamiseks.

## 7. Ole valmis kriitikaks

Kriitika ja väitlemine on demokraatia lahutamatud osad.

Kodanikega konsulteerimine ja nende kaasamine otsuste langetamisse toob harva endaga kaasa ovatsioone. Eriti siis, kui kodanikele on antud harva võimalust rääkida kaasa, võivad nad kasutada juhust oma viha ja frustratsiooni väljaelamiseks. Või nad lihtsalt ei kasuta omavalitsuse poolt pakutud võimalust. Idealistidele võib see olla väga pettumust valmistav kogemus. Mõeldes, et omavalitsuse otsused on õiged ja head ning toimivad kodanike huve silmas pidades, võib tabada nii mitmeidki omavalitsusi ootamatu ebameeldiv üllatus, kui avalikkuse reaktsioon on sootuks vastupidine. Informeerimise, konsulteerimise ja kaasamise kuldne reegel on: kui kutsute kodanikke avaldama oma arvaust, siis ärge olge üllatunud, kui nad seda ka teevad. Olge valmis selleks, et nende arvamus ei kattu teie omaga. Eesmärgiks ongi ju kuulda kogukonna arvamust, mitte saada aplausi omavalitsusele.

Kodanike kriitikast rääkides, võib omavalitsuse ametnikel olla probleeme ka kriitiliste ajakirjanike, huvigruppide ning kodanikuühendustega. Need võivad kasutada omavalitsuse konsulteerimise ja kaasamise alaseid tegevusi oma vastuväidete väljaütlemiseks. Olukord sarnaneb individuaalsete kodanike juhtumitega, kuid vastamine kriitilistele ajakirjanikele, huvigruppidele ja kodanikuühendustele võib olla tunduvalt raskem. Meedia ja kodanikuühenduste hääl jõuab laia avalikkuse ette ning nendepoolne kriitika võib viia avaliku konfliktini.

Loomulikult peab omavalitsus vastama kriitikale ja esitama oma seisukoha. Arvestada tuleb sellega, et ka juhul, kui omavalitsus kasutab avatud ja kaasavat lähenemist kodanikele, meediale ja kodanikuühendustele, on olemas küllaltki suur võimalus kriitikaks.

Informeerimine, konsulteerimine ja kaasamine suurendab konstruktiivset debatti, poliitika paranemist ja omavalitsuse usaldatavust, kuid ei anna garantiid kriitika ega konfliktide vastu, kuna need on demokraatia lahutamatud koostisosad.

## 8. Kaasa kogu ametnikkond

Ole avatud ja kaasa nii väljapool kui ka seespool olijad.

Omavalitsus võib kasutada kaasamisalaseid tegevusi nagu võimalust vaadata peeglisse ja küsida endalt: kuidas me saame hakkama poliitika kujundamise ja selle elluviimisega omavalitsuses?

Kas ametnikud ise on teadlikud uutest initsiatividest? Kas nende sisendit on palutud ja sellega ka arvestatud? Kas ametnikud osalevad poliitikate planeerimisel, arendamisel ja elluviimisel?

Kas ametnikke on kaasatud kodanikega koostöövõrgustiku loomisesse ning selle tegevustesse?

Kui omavalitsus palub kodanikel kohaliku elu kujundamiseks esitada oma arvamusi ja ettepanekuid, võib ta seda paluda ka oma töötajatelt. Kodanike ja töötajate kaasamine ei tähenda otsustusõiguse äraandmist. Vastupidi, see tähendab otsuse väljatöötamisel erinevate võimaluste kasutamist. Juhtivametnikele võib valmistada muret, et töötajate informeerimine ja kaasamine võib tekitada lisatööd. See võib alguses olla tõsi, kuid pikemas perspektiivis osutada hoopis töö vähenemiseks, kuna töötajate kaasamine toob omavalitsuse jaoks kaasa oma eesmärkide parema täitmise ja töö efektiivsuse tõusu.

Praktiseerides sisemiselt seda, mida väliselt püütakse saavutada, tegutseb omavalitsus koherentselt. Samm-sammult ehitatakse üles sisemine avatuse, läbipaistvuse ja kaasamise kultuur – kultuur, mis toetab kodanike ja omavalitsuse tugevnenud koostöösidemeid.

## **9. Tööta välja selge ning arusaadav poliitika**

Pea meeles: kodanike ja omavalitsuse sidemete tugevdamine ongi poliitika. See on kasulik tugi omavalitsusele otsuste vastuvõtmisel ja kohalikule demokraatiaprotsessile.

Tegemist ei ole formaalse institutsiooni moodustamisega ega alternatiiviga esindusdemokraatia protsessile – arutelud volikogus ja hääletamine. Tegemist on eelneva väga tähtsa lisandiga, mida võib laiaulatuslikult kasutada.

Arusaamine, et informeerimine, konsulteerimine ja aktiivne osalemine on poliitika, omab mitmeid tähendusi ja tagamõtteid. Omavalitsuse jaoks on oluline, kui kaugele minna poliitika formaliseerimisega. Seaduste, reeglite ja struktuuride põhialused on kaasamisalaste tegevuste arendamiseks piisavaks ja adekvaatseks aluseks.

Kohustuslik konsulteerimine võib põhjustada märkimisväärseid viivitusi – isegi juhtudel, kui ajaraam on järgalt määratletud ja tegutseda tuleb kiiresti. Kaasamisalased reeglid ja tegevused peavad olema paindlikud ja informaalsed, mis võimaldavad omavalitsusel olenevalt olukorrast ja küsimusest valida, millist kaasamise meetodit konkreetsel juhul kasutada, vähendamata informeerimise, konsulteerimise ja kaasamise alast kohustust.

Olenemata sellest, milline poliitika valitakse, peab omavalitsus andma endale aru, et poliitika peab olema ellu viidav ja toimiv. Omavalitsus peab olema valmis põhjendama oma kaasamise alaseid otsuseid: keda informeerisid, kellega konsulteerisid, keda kaasasid ja kuidas.

## **10. Alusta tegevust kohe**

Ennetamine on tõhusam, kui hiljem probleemide lahendamise tegelemine. Ärge oodake nii kaua, kui omavalitsuse ees seisavad probleemid ja ta peab nende lahendamiseks midagi ette võtma. Olge proaktiivsed ja kasutage olemasolevaid võimalusi. Püüdke ennetada probleeme ja halbu suhteid kodanikega. Ärge viivitage probleemi lahendamise seni, kuni sellest on kriis saanud. Usalduse taastamine on palju raskem, kui selle hoidmine.

Omavalitsustel, kellel on vähe kodanike kaasamise alaseid kogemusi, tuleb vastavate tegevustega alustada samm-haaval. Kohalikud otsustajad, ametnikud ja kodanikud vajavad aega, et harjuda kaasamisalaste tegevustega. Omavalitsuste jaoks võib osutada lihtsamaks alustada informeerimise ja konsulteerimisega.

