

TARTU ÜLIKOOLI
ÜHISKONNATEADUSTE LEKTORAAT
NARVA KOLLEDŽ
ÕPPEKAVA „KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUS“

Viktorija Pankratjeva
**KODANIKE KAASAMINE KOHALIKU OMAVALITSUSE
OTSUSTUSPROTSESSI NARVAS**
Lõputöö

Juhendaja Aet Kiisla MSc

NARVA 2018

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

Töö autori allkiri ja kuupäev

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. ÜLEVAADE KAASAMISEST EESTIS RAHVUSVAHELISEST KAASAMISPRAKTIKAST	6
1.1. Kaasamise kontseptsioon.....	6
1.2. Rahvusvahelised kaasamise praktikad.....	6
1.3. Kaasamise raamistik ja mudelid Eestis.....	8
1.3.1. Kaasamine Eesti kohalikus omavalitsuses.....	10
2. KAASAMISE VAHENDID	14
2.1. Kaasamise vormid informeerimise tasandil.....	16
2.2. Kaasamise vormid konsulteerimise tasandil.....	17
2.3. Kaasamise vormid osalemise tasandil.....	18
3. UURING: NARVA LINNAVALITSUSE KAASAMISPROTSESS	19
3.1. Uuringu kirjeldus.....	19
3.2. Ekspertintervjuu tulemused.....	20
3.3. Intervjuu tulemuste analüüs.....	22
3.4. Ettepanekud.....	26
KOKKUVÕTE	29
KIRJANDUS	32
SUMMARY	36
LISAD	39
Lisa 1. Kaasamise vormid.....	39
Lisa 2. Küsimustik.....	41

SISSEJUHATUS

Demokraatliku riigikorra säilimiseks ja arenguks on avalikul võimul vaja kuulata kodanikke ja otsuste langetades peab avalik võim arvestama paljude ühiskonnaliikmete ja nende ühenduste huvide, väärtushoiakute ja eesmärkidega. Vaatamata sellele, et avalik võim valitakse hääletusenamusega, tuleb võimu kandjatel leida sellised võimalused, et arvestada oma töös ka rahvusvähemustega, et oleks tagatud üldine heaolu.

Kaasamise õiguslik raamistik moodustub siseriiklike õigusaktide ja Eesti jaoks siduvate rahvusvaheliste normide koostoimel. Eesti õigusruumis reguleerivad kaasamist üldisel tasemel järgmised seadused: Eesti Vabariigi põhiseadus, avaliku teabe seadus, haldusmenetluse seadus.

Kodanike kohalikesse otsustusprotsessidesse ning elukorralduse kujundamisse kaasamine on muutunud erinevates aruteludes, sõnavõttudes ja kirjatöodes aktuaalseks ja oluliseks käsitlustemaks (Kodanikeühendused... 2008). Demokraatliku kodanikuühiskonna arendamine on eduka riigikorra aluseks. Partnerlussuhe riigi avaliku, era ja kolmanda sektori vahel luuakse, kui jagatakse võimu ja vastutust valitsuse ja huvigruppide vahel. Erinevates uurimustes on leitud, et võimu jagamine riigi kodanikega ja institutsioonide vaheline koostöö edukates riikides nagu Kanada, Austraalia ja Uus-Meremaa on teostatud riigi legitimaatsiooni ja ametlike kokkulepete kaudu ning riigi kodanikele võimu jagamine aitab ära hoida konflikte ja viia edasi ka riigi sotsiaalselt ja majanduslikku arengut. (Berkes 2009: 1692-1693)

Kohaliku omavalitsuse (KOV) tasandil toimiva demokraatia arengu seisukohalt on olulised nii kodanikele informatsioonile ligipääsu võimaldamine kui ka osalemise ning omaalgatuse toetamine (Kodanikeühendused... 2008). Hästi korraldatud kodanike kaasamine ja elanikkonna aktiivsus muudavad võimu läbipaistvaks, aitavad saavutada edu majanduslikes ja sotsiaalsetes küsimustes, parandab otsuste kvaliteeti, tugevdab valitsuse usalduslikke suhteid kodanikega, tugevdab poliitikate kujundamist ja aitab suurendada kodanikkonna võimekust ning tugevdada ka esindusdemokraatia kvaliteeti. (Lepa jt. 2010: 19) Osalus ja kaasamine aitavad mõista mõlema osapoole sihte ja eesmärke ning seeläbi ka panustada nende täideviimisesse.

Samas võib tekkida vastupidine olukord, kui riigi kodanikud leiavad, et nende püüdlusi osaleda aktiivselt riigiasjadesse panustamisel, informeeritusel ja tagasiside saamises

ignoreeritakse ja kui nende osalemisel ei ole mingit märkimisväärset mõju vastuvõetavatele otsustele. Lähtuvalt isiklikust kogemusest Narva linna elanikuna ja 2014. aastal korraldatud küsitlustest kommunikatsiooni ja koostöö kohta Narva Linnavalitsuse ametite ja elanikkonna vahel ning elanikkonna ja teiste huvipoolte kaasamisest linnaelu otsustusprotsessidesse leiab autor, et kodanike kaasamine Narva linna juhtimise ja valitsemise otsustusprotsessidesse on vähene ja kodanikud tunnevad umbusaldust linnavalitsuse suhtes. Seetõttu vajab väljaselgitamist, milliseid kodanike kaasamise vorme ja vahendeid KOV kasutab ning kuidas Narva linnavalitsus hindab nende meetodite rakendamist.

Käesoleva töö eesmärk on välja selgitada kodanike kaasamise vormid ja vahendid Narva linna otsustusprotsessi ja teha ettepanekud kaasamise süsteemi arendamiseks.

Eesmärgi saavutamiseks uurib autor valitsusasutuste kaasamise valdkonna kohta käivat kirjandust; annab ülevaate avalikkuse kaasamisest otsustetegemise protsessi tuginedes varasematele uuringutele Eestis ja mujal maailmas; kaardistab kaasamise vahendid lähtuvalt erinevatest kaasamise tasanditest; selgitab välja, milliseid kaasamise vorme, vahendeid ja kanaleid eelistavad Narva linna elanikud.

Empiirilises osas autor uurib meetodeid mida kasutatakse koostöös kohalike elanikega ning vahendeid ja ressursse, mida suunatakse koostöö arendamisele Narva linnas. Peale selle selgitatakse välja, milliseid seni rakendamata kaasamise vorme ja vahendeid otsustusprotsessi läbiviimisel on võimalik edukalt Narvas juurutada.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis annab autor ülevaate kaasamise käsitlustest ja raamistikust ning rahvusvahelistest ja kohalikest kaasamise praktikatest. Teises peatükis annab autor ülevaate maailmas olemasolevatele kaasamise vahenditest ning kolmandas peatükis esitatakse seisukohad ja tehakse ettepanekud Narva linnavalitsusele kodanike kaasamise süsteemi arendamiseks otsustusprotsessides osalemisel.

1. ÜLEVAADE KAASAMISEST EESTIS RAHVUSVAHELISEST KAASAMISPRAKTIKAST

Käesolevas peatükis selgitab ja avab autor kaasamise kontseptsiooni, annab ülevaate rahvusvahelistest ja kohalikest kaasamise praktikatest, kaasamise käsitlustest ja raamistikust. Samuti kirjeldab avalikkuse otsustetegemise protsessi kaasamist tuginedes varasematele Eestis ja mujal maailmas tehtud uuringutele.

1.1. Kaasamise kontseptsioon

Sherry Arnstein (1969) on kirjutanud, et kaasamine on jõu ümberjaotamine, mis võimaldab kodanikele, kes on nüüd poliitilistest ja majanduslikest protsessidest välja jäetud, teadlikult nendega tulevikus ühineda. See on strateegia, mille abil elanikud osalevad teabevahetamise kindlaksmääramisel, eesmärkide ja poliitikate väljatöötamisel, maksusoodustuste levitamisel ja tööde toetamisel. Lühidalt öeldes see on vahend, mille abil kodanikud saavad ellu viia tõsist sotsiaalset reformi, mis võimaldab neil ära kasutada nende osakaalu suurenenud ühiskonna eelistest.

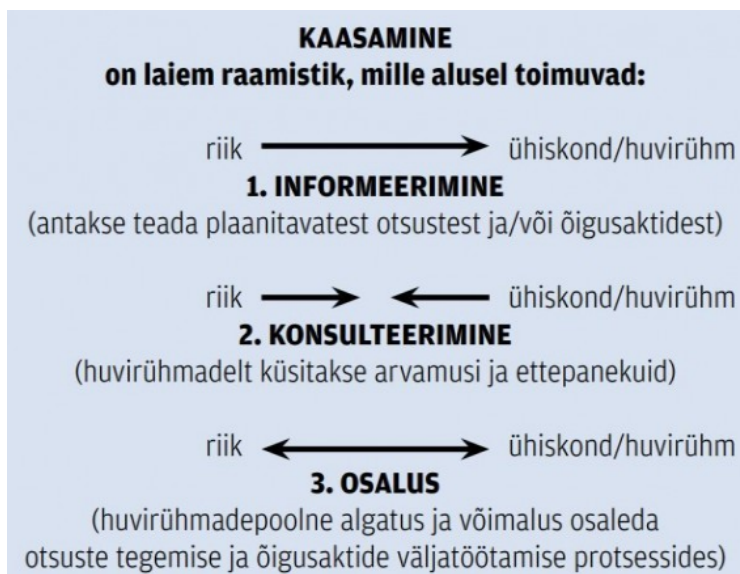
Kaasamise kontseptsioon lähtub eeldusest, et riigi tasandil otsuste tegemise ja õigusaktide ettevalmistamise protsessid ei toimu vaid poliitikute- ja ametnikekeskselt, vaid ka inimestel, kelle olulisi ressursse juhtimisotsused mõjutavad, peaks olema nende otsuste tegemisel oma seisukoht (Berkes 2009: 1692).

Kaasamine avalikus sektoris on tegevus, mis mõjutab meid ühiskonnaliikmetena hoopis laiemalt. Avalikus sektoris peame kaasamisega silmas partnerlust kaasatavate osapooltega/huvigruppidega strateegiliste dokumentide (näiteks eelnõude, kontseptsioonide, strateegiate) väljatöötamisel. (Avalikkuse kaasamise... 2008: 7)

1.2. Rahvusvahelised kaasamise praktikad

Selles alapeatükis antakse ülevaade kaasamise raamistikust, rahvusvahelistest kogemustest ning kirjeldatakse, millised kaasamisvormid ja vahendid on kasutusel teistes riikides. Rahvusvaheline kogemus võib avada seni Eestis rakendamata kaasamise vorme ja vahendeid otsustusprotsessi läbiviimisel ning näitab, kuidas elanikkonna kaasamiseprotsess võib olla korraldatud.

Kaasamist vaadeldakse OECD (OECD's Public Management Service) materjalides, kus riigi ja huvirühmade määratlemisel eristatakse kolme tasandit: informeerimine, konsulteerimine ja osalus.



Joonis 1. Kaasamise raamistik. (OECD 2001: 15-16)

Informeerimine on ühepoolne suhe, kus riik teavitab huvirühmi oma tegevustest ja otsustest tagasisidet eeldamata. Konsulteerimine on kahepoolne suhe, kus ühiskonna liikmed saavad arvamust avaldada ja ettepanekuid teha poliitikate ja kavandavate seaduste kohta, kuid ainult selles ulatuses, kui palju nende käest küsitakse. Osalus väljub partnerluses riigi ja kodanike vahel. Valitsusele jääb küll otsustusõigus, ent kodanikud ja erinevad grupid ühiskonnas saavad aktiivselt algatada ja kujundada riigis tehtavaid otsused, hinnata erinevaid lahendusvariante jne. (OECD 2001: 15-16; Vergez 2002) Kaasamine toimib kõige paremini siis, kui huvirühmad on rahul selle kaasamisastmega, mida nad saavad kasutada, st need, kes ei soovi aktiivselt osaleda, saavad infot ning aeg-ajalt nendega konsulteeritakse, ning aktiivselt osaleda soovijad saavad seda teha (Illing, Lepa 2005: 6).

Uurides rahvusvahelisi kaasamispraktikaid, leidis autor, et Suurbritannias on kasutusel erinevaid kaasamisvorme ja -vahendeid – konsulteeritakse mitteametlikult ja ametlikult, traditsiooniliselt ja interneti teel, huvirühmadele saadetakse dokumente arvamuste saamiseks jne. Erinevalt teistest riikidest on kasutusel ka rohkesti erinevaid testpaneele. Otsuste tegemise ja poliitikate kujundamise kaasamise kohta on nii kodanikuühiskonna organisatsioonide kui valitsus välja töötanud juhiseid ja reegleid. Ka teiste riikide ja ELi ekspertgrupid on Suurbritannias väljatöötatud juhenditest ja koodeksitest abi saanud oma vastavate dokumentide väljatöötamisel. On olemas organisatsioone, kes ei ole ise

huvitatud otsuste tegemises osalemisest, vaid kes pakuvad riigiasutustele teenust kaasamisprotsessi läbiviimiseks (näiteks huvirühmade dialoogi, dokumentide ettevalmistamist avalikkusele kergemini arusaadavaks tegemisel, avalikkuse osalemise ja konsulteerimise ning konfliktide lahendamise läbiviimist). Riigiasutustel aidatakse leida konkreetsete valdkondade huvirühmad, otsustada, millised oleks huvirühmade kaasamise parimad kaasamise vormid ja vahendid, kasutades nii traditsioonilisi kui ka nüüdisaegseid interneti teel läbiviidavaid kaasamisprotseduure. (Lepa jt 2004: 51)

Põhja-Kanadas asuvate kodumaiste ühisjuhtimise juhtumite puhul on moodustatud ühisjuhtimisagentuur, mis koondab valitsust ja põlisrahvaste esindajaid, kus areneb teadmiste tõlkimine ja mitmed teised kaasjuhtimisega seotud ülesanded (Berkes 2009: 1965).

Soomes kasutatakse konsulteerimist peamiselt erinevates õigusloomeprotsessides osades, et saada infot ja tagasisidet potentsiaalsetelt sihtrühmadelt, keda eelnõu mõjutab. Konsulteerimine on avatud ning kasutatakse erinevaid vahendeid, nagu kirjalikud ülevaated, eelnõude saatmine arvamuste esitamiseks, avalikud kuulamised, e-vahendid. Konsultatsioonide tulemused võtab kokku eelnõu eest vastutav ametnik. (Lepa jt 2004: 55)

Selleks, et tõsta teadmisi kaasamise kasulikkuse ja võimaluste kohta, Rootsis korraldati infokampaania, mille eesmärgiks oli kodanike teavitamine avatuse vajalikkusest; millist infot, kuidas ja kust otsida õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamise kohta ning kuidas on võimalik nende kohta arvamust avaldada ning diskussioonides osaleda (sh ka e-vahendite tutvustus ja õpetus, kuidas neid kasutades kaasa lüüa). (Lepa jt 2004: 140)

Rahvusvaheline praktika kinnitab, et võimalusi kaasamise rakendamiseks on palju – kas läbi infokampaania, nagu Rootsis, või organisatsioonide kaudu, nagu Suurbritannias, kes pakuvad riigiasutustele teenust kaasamisprotsessi läbiviimiseks jt. Üldjuhul ei ole ainsat ja universaalset kaasamise vormi. Et kaasamine ja koostöö oleks eesmärgipärane ja efektiivne, peab haldusorgan valima selleks sobivad meetodid. Millised maailmas olemasolevatest kaasamise vormidest sobivad just Narva linna jaoks, seda tuleb autorile uurida käesoleva lõputöö raames.

1.3. Kaasamise raamistik ja mudelid Eestis

Käesolevas alapeatükis annab autor ülevaate õiguslikust regulatsioonist, kokkulepetest ja teistest kaasamist reguleerivatest dokumentidest. Lisaks sellele tutvustatakse Eestis korraldatud kaasamisvaldkonna uuringuid.

Eesti õigusaktides on olemas kaasamise üldine raamistik, kuid see on pigem soovitusliku iseloomuga. Hea koostöö eeldab nii kaasajatelt kui ka osalejatelt eelkõige avatust ja head tahet. Koostööd ei tehta käsu korras, kuid avatud ning läbipaistva tegutsemise, sealhulgas kaasamise kohustus on kõigil avaliku võimu kandjatel olenemata nende töövaldkonnast. (Kübar, Hinsberg 2014: 24)

Üksikutes valdkondades on ka kokkuleppeid, kuid koostöö on tulenenud pigem ühenduste endi tugevusest või rahvusvahelistest kohustustest kui valitsuse sihiteadlikust poliitikast. Peale kokkulepete ning rahvusvaheliste konventsioonide ja seaduste on peamisi kaasamise arengut soodustavaid dokumente 2002. aastal Riigikogu kinnitatud Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon (EKAK). Ühtlasi on seal välja toodud, kuidas saab avalik võim kodanikuühiskonda oma otsustus- ja seadusloomeprotsessi paremini kaasata. (Illing, Lepa 2005: 4)

2011. aastal vabariigi valitsus kinnitas kaasamise hea tava, mille eesmärk on ühtlustada põhimõtteid, millest avaliku sektori asutused ja kodanikeühendused lähtuvad kaasates otsustamise avalikkust ja huvirühmi. Ametiasutused, kodanikeühendused ja esindusorganisatsioonid kohaldavad kaasamise hea tava strateegiliste dokumentide väljatöötamisel.

Vaatamata sellele, et elanikkonna kaasamise valdkond Eestis areneb, korraldatakse riiklikke uuringuid selle kohta üsna vähe. Viimane oli 2005. aastal Praxise poolt korraldatud uuring “Kaasamine otsustetegemise protsessi”, mille põhieesmärgiks oli kaardistada huvirühmade otsustus- ja õigusloome protsessidesse kaasamise protseduurid, vormid ja vahendid, anda soovitused valitsuse ja riigikogu tasandil toimuvate protseduuride ühtlustamiseks, tõhustamiseks ja lihtsustamiseks ning sõnastada ühtsed kaasamisepõhimõtted. Uuringu tulemusena pakuti järgmisi lahendusi: kaasata huvirühmi ja kodanikke kogu poliitikakujundamise protsesse vältel (poliitikaküsimuste päevakorda tõstmine, elluviimine, järelevalve ja hindamine) mitte ainult valitud etappidel; korraldada nn kaasamise infokampaania; korrastada mittetulundusühenduste andmed ja nimekirjad; kokku leppida õigusaktide ja

poliitikadokumentide miinimumaeg konsulteerimiseks, mida kõik pooled püüaksid aktsepteerida; teavitada kaasatuid nende ettepanekute arvestamisest või mitteamvestamisest ning mõjust otsustele, sh ka mitteamvestamise korral. (Lepa jt 2004)

2004.aastal korraldas siseministeerium küsitluse, peamiseks eesmärgiks oli andmete kogumine Eesti kohalike omavalitsuste poolt kasutatavate avalikkuse kaasamise ja kodanikeühenduste tegevuse toetamise meetodite ning omavalitsuse ja selle elanike vahelise koostöö kohta. Tulemused näitasid, et Eesti kohalikud omavalitsused kasutavad kõige enam klassikalisi ja passiivseid informeerimismeetodeid (nt dokumentide avalikustamine, kirjadele vastamine, teabelehed, teadete tahvlid jms). (Kodanikeühenduste... 2008)

1.3.1. Kaasamine Eesti kohalikus omavalitsuses

Käesolevas alapeatükis antakse ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste praktikatest ja kogemustest ning kirjeldatakse üliõpilaste poolt läbiviidud uuringud.

Kuna kaasamine Eestis on rohkem vabatahtlik tegevus ja ranged reeglid ja eeskirjad puuduvad, korraldab iga KOV kaasamise protsessi omal soovil ja viisil. Näiteks, Saku vallas võeti 04.06.2013 vastu hea valitsemise, kaasamise, vallaelanike rahulolu ja avalike teenuste kvaliteedi uurimise põhimõtted. Saku vallavolikogu ja vallavalitsus seadsid selle dokumendiga eesmärgiks enamkaasata isikuid ja huvirühmi vallaellu ning viia ellu head haldust, lähtudes vallaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla arengu iseärasusi. (Saku linna koduleht)

Jelizaveta Krenjova (2017) uuris kaasamisvõimalusi oma teadustöös “Participatory Budgeting: Theoretical Models and Applicability in Estonia and Beyond“. Kaasav eelarvemenetlus võimaldab esindus- ja juhtimiskogudesse mittekuuluvate kodanike osalemist avalike rahaliste vahendite kasutamise planeerimisel ja investeerimisel. Tartu linn oli Eestis esimene, kes 2014. aastal võttis eelarve koostamisel kasutusele kaasava eelarve. Alates aastast 2013 võtsid Tartu linna eeskujul kaasava eelarve kasutusele mitmed teisedki Eesti linnad ja vallad: Viljandi, Pärnu, Haapsalu, Elva, Kuressaare, Jõgeva, Tõrva, Rapla, Tapa, Kose, Türi, Lüganuse jt.

Uurides Tartu linna kodulehekülge autor leidis, et 2016.-2018. aastal osaleb Tartu linn projektis Interactive Cities (interaktiivsed linnad), mis keskendub linnade võimekuse arendamisele erinevate interaktiivsete kanalite kasutamisel. Projekti raames koostatakse

„Tartu kaasamise ja koostöö tegevuskava“, mis keskendub kolmele fookusteemale: kaasamine linnaruumi planeerimisel; kaasava eelarve protsessi täiendamine ja linnaeelarve avatum koostamine; noorte ühiskondlik ja poliitiline aktiivsus. (Tartu linna koduleht)

Kaasava eelarve kohta sai huvitavad tulemused Nadežda Ivanova (2017) oma lõputöös „Kohaliku omavalitsuse jõukuse ja kodanike aktiivsuse vastastikune mõju kaasava eelarve näitel“. Ta tegi kokkuvõtte, et kaasav eelarve on eelkõige kodanike harimise vahend ning kohalik omavalitsus Eestis saab olla jõukas ilma kaasava eelarve poliitika rakendamiseta, kohalike omavalitsuste töö korraldus ja finantsautonoomia puudumine ei võimalda seostada kaasavat eelarvet omavalitsuse sooviga ja püüdega jõukamaks saada.

Elanikkonna ja huvigruppide kaasamise protsessi Narva linnas uuris Anastassia Sokolova (2010) oma lõputöös „Elanikkonna ja huvigruppide kaasamine arengukava koostamise protsessi (Narva linna näitel)“. Oma töös autor uuris kaasamisvaldkonda Narva linna elanikkonna ja ametnike tasandil ja järeldas, et elanikkonna huvi kohaliku omavalitsuse tasandil toimuva vastu on suur, enamik vastajatest toetab kaasamist ja näeb selles positiivseid külgi, aga elanikkonna informeeritus kaasamise ja osalusdemokraatia osas on vähene.

Sarnased tulemused said ka Veronika Nikitina 2018. aastal oma lõputöö „Elanikkonna ja huvigruppide konsulteerimine Narva linna arengukava menetlemisel“ raames ja käesoleva lõputöö autor, kes korraldas küsitluse 2014. aastal Narva linna elanike hulgas. Veronika Nikitina lõputöö põhiliseks uurimisküsimuseks oli välja selgitada Narva linnas olemasolevaid meetodeid elanikkonna ja huvigruppide informeerimiseks ja nõustamiseks Narva linna arengukava menetlemisel. (Nikitina 2018) Autori korraldatud küsitluse eesmärgiks oli välja selgitada, milline on hetkeolukord olemasoleva kommunikatsiooni ja koostöö osas Narva Linnavalitsuse ametite ja elanikkonna vahel, ning elanikkonna ja teiste huvipoolte kaasamine linnaelu otsustusprotsessidesse, sh elanikkonna aktiivsus ja madala aktiivsuse korral selle võimalikud põhjused; kaasamise parimad ja mugavamad viisid; inimeste valmisolek osaleda linna elus ja informeeritus KOVi struktuuri ja otsuste kohta (Snetkova 2014).

Resümeerides kahe uuringu tulemusi on võib järeldada, et Narva linna elanike huvi koostöö vastu kohaliku võimuga on suur ning vastajad pakkusid mugavamaid kanaleid/vorme osalemiseks nagu veebiküsimustikud ja arutlemine sotsiaalvõrgustikus.

2018. aasta uuringu tulemused kinnitasid veel kord, et kodanike kaasamine Narva linna juhtimise ja valitsemise otsustusprotsessidesse on vähene ja kodanikud tunnevad umbusaldust KOVi suhtes. Vaatamata sellele, et 2014. aasta küsitluse tulemused olid saadetud KOV-ile nelja aasta jooksul olukord elanikkonna kaasamise suhtes otsustusprotsessi ei ole eriti muutunud. Seega tekkib küsimus „Miks?” ja “Millised põhjused takistavad kaasamise rakendamist Narva linnas?”

Nagu eelnevast nähtus on e-kaasamine Narva linna elanike jaoks sobiv kaasamise vahend. Lõputöö autor uuris seda valdkonda ning leidis, et e-kaasamisvahendite kohta on tehtud uuring 2014. aastal. Ruth Maria Roosi uuris oma lõputöös „Ida-Virumaa kohalike omavalitsuste juhtide hoiakud e-kaasamise vahendite suhtes“ kaasamisvaldkonda Ida-Virumaal ning järeldas, et e-kaasamisvahendite kasutamine on seotud elanike rahvusega. Venekeelsetes omavalitsustes on esimene eelistus teavituskanalina omavalitsuse veebileht, mis vastab informeerimise astmele, ning eestikeelsetes omavalitsustes on esimesel kohal kaasav eelarveplaneerimine, mis vastab otsustusprotsessi kaasamise astmele. Kultuuridevaheline erinevus seisneb siin selles, et venelaste võimukaugus on suur ning sel puhul eelistavad inimesed passiivselt aktsepteerida võimulolijate otsuseid ning jagatavat infot. Eestlaste võimukaugus on aga väike ning sel juhul soovivad inimesed olla otsustamisse kaasatud. (Roosi 2014: 38)

Eestikeelsete ja venekeelsete elanike kultuuridevahelist teemat vaadeldakse Tallinna Ülikooli (Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut) ja Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse poolt koostatud uuringu raportis. Sotsiaalset suhtlemist analüüsid ilmnas, et venekeelsed elanikud suhtlesid intensiivselt peamiselt sugulaste ja sõpradega, eestikeelsete vastajate mõnevõrra vähemintensiivsed suhtlusringid hõlmasid aga sagedamini ka naabreid ja töökaaslast. Teisiti öeldes on venekeelsete elanike suhtlusringkonnad rohkem privaatset laadi, samas kui sagedasem naabritega ja töökaaslastega suhtlemine ühendab eestikeelsed elanikud juba ka avalikus sfääris toimuvaga – see omakorda aitab luua seoseid eluvaldkondadega, kus tegutsevad küla- ja asumiseltsid, korteriühistud, ametiühingud ja kutseühingud. Ametnikega suhtlemist analüüsid selgus, et enamik eestikeelsetest elanikest usaldab ametiasutisi sedavõrd, et pooldab asjaajamisel anonüümsust, samas kui venekeelsete hulgas on rohkem neid, kes toetuksid asjaajamisel isiklikule kontaktile ametnikuga. (Kodanikualgatust toetavad... 2012: 95)

Võib järeldada, et Sokolova (2010) kinnitas oma lõputöös autori arvamust, et elanikkonna informeeritus kaasamise ja osalusdemokraatia osas on vähene, mis näitab probleemi aktuaalsust ja olemust. Roos (2014) lõputöö ning Tallinna Ülikooli ja Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskuse poolt koostatud uuringu raporti (2012) tulemused näitasid, et kaasamine ja elanikkonna aktiivsus sõltub rahvusest. Autori arvates kaasamine Narvas on tähtis, sest elanikkond on peamiselt venekeelne, kellel on omane arusaam, et inimesed ei lahenda midagi kusagil ja demokraatia on mõtteettekujutus. Neid kindlasti tuleb õpetada ja kaasata ühiskondliku elu korraldamises. Ivanova (2017) väitis, et kaasav eelarve ei ole ainuke ja parim kaasamisvorm, sest ei mõju KOVi jõukusele. Parema tulemuse saamiseks tuleb juurutada erinevad kaasamisvormid, -vahendeid ja -kanaleid.

2. KAASAMISE VAHENDID

Eelmises peatükis autor kirjeldas erinevaid Eesti ja maailma kaasamispraktikaid ning leidis, et kaasamises eristatakse kolme tasandit: informeerimine, konsulteerimine ja osalus. Käesolevas peatükis tuuakse välja erinevad kaasamise vahendid lähtuvalt tasanditest ning antakse ülevaade aspektidest, millest tuleb lähtuda, et valida parim kaasamismeetod. Lisaks autor esitab mõned kaasamise vormid, mida oleks võimalik Narva linnas rakendada.

Kasutades kaasamise raamistikku, on võimalik välja tuua kõige enam levinud ja formaliseeritud kaasamise vormid, mis toetavad informeeritust, konsulteerimist ja osalust. Lõputöö autori poolt koostatud tabeli „Kaasamise vormid“ (Lisa 1) aluseks on võetud Praxise poolt 2005. aastal korraldatud uuring „Kaasamise vormid - ülevaade ja kasutamise võimalused“ ning Ruth Maria Roosi (2014) lõputöö. Toodud loetelu ei ole lõplik, sest info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng ning avaliku sektori suhtlemise liikumine veebikeskkondadesse on pidev ning dünaamiline.

Et valida eri võimalustest kõige sobivam meetod, on vaja teada vastuseid reale omavahel seotud küsimustele:

1. Milline eesmärk on esitatud?
2. Kui palju osalejaid meil vaja on?
3. Milliseid osalejaid meil vaja on?
4. Kui palju ja milliste oskustega inimesi meil on?
5. Kui palju aega meil on?
6. Kui palju raha meil on? (Hinsberg, Kübar 2009: 39)

Kaasamise vormide ja vahendite valik on võtmetähtsusega, sellest sõltub kaasamise edukus – milline saab olema nii ametniku sisend kaasamisprotsessidesse kui ka huvirühmade ja teiste osalejate väljund otsustusprotsessidesse. Samuti määravad kasutatavad kaasamisvormid huvirühmade ringi, keda kaasatakse olenevalt näiteks huvirühmade ligipääsust vormidele ja oskusest neid kasutada. Valik sõltub kindlasti ka sellest, kas nad on mõeldud väikese grupi või suurte gruppide kaasamiseks. Näiteks väikese grupi kaasamiseks ja osalemiseks sobivad intervjuud, kohtumised, nõuandvad kogud, töögrupid, fookusgrupid, erinevad vahendamistehnikad, eksperdirühmad, kodanike kohtud, rollimängud. Suure grupi kaasamiseks sobivad aga postitatud, e-mailitud või veebi riputatud selge struktuuri ja küsimustega lehed, arvamusküsitlused-uuringud, telefoniküsitlused, internetiküsitlused, *online* konsulteerimine-osalemine, avalikud kuulamised, ümarlauad, konverentsid. (Illing, Lepa 2005: 22)

Kaasamise vormide sobivuse hinnang on antud tabelis 2, selle kasutamisel tuleb aga arvestada, et tegemist on indikatiivsete hinnangutega ning vormide kasutamise praktika varieerub.

Tabel 2. Hinnang kaasamise vormidele

Kaasamisvorm	Hinnang kaasamise vormidele. Milleks on kaasamise vorm sobiv? * vähe sobilik ... **** väga sobilik								
	Info andmine	Info saamine	Esinduslik arvamus	Kvantitatiivsed andmed	Kvalitatiivsed andmed	Varajane kaasamine	Kaasamise läbipaistvus	Kaasatavate ressursivajadus	Kulud
Konsulteerimine (ainult tagasiside)									
Arvamusuuringud	*	***	****	****	*	***	**	*	****
Küsimustikud	*	***	***	****	**	***	**	**	***
Kirjalik konsulteerimine	****	***	**	**	***	**	***	****	*
Konsulteerimine									
Mitteametlik konsulteerimine	***	***	*	*	**	****	*	*	*
Nõuandvad kogud	***	***	*	*	**	****	*	**	**
Avalikud kuulamised	**	**	*	**	**	***	****	**	**
Fookusgrupid	***	***	**	*	***	***	*	**	***
Intervjuud	***	***	*	*	****	****	*	**	***
Kodanike paneelid	**	***	****	***	***	***	**	**	****
Ettevõtete paneelid	**	****	****	***	**	***	***	**	****
Töörühmad	***	****	*	*	***	****	*	**	**
Referendumid	*	*	***	****	*	**	****	*	****
Osalemine									
Kodanike foorumid	***	***	**	*	***	****	***	**	****
Konsensuskonverentsid	****	****	**	*	****	****	****	****	***(*)
Kodanike kohtud	****	***	**	*	***	****	***	****	***(*)
Plaanimise rakused	****	****	**	*	***	****	**	***	***
Visioneerimine	****	****	**	*	***	****	**	***	**

Allikas: Illing, Lepa 2005

Kaasamine ja koostöö saab olla eesmärgipärane ja efektiivne ainult siis, kui haldusorgan valib selleks sobivad meetodid (Mägi 2013). Ei ole olemas ühte kindlat kaasamise vormi või vahendit, mida saaks kasutada igas olukorras. Heaks kaasamiseks on vaja olla kursis erinevate meetoditega, olla paindlik ja osata neid vastavalt vajadusele kasutada või omavahel kombineerida, arvestades kohalikke traditsioone ja praktikaid, huvirühmade eripära ja ressursside olemasolu. (Lepa jt 2004: 138) Meetodi valikuks tuleb teada kaasamise eesmärki ja hinata, millise osalemiseviisiga on tegu (Osalusveebi lehekülg). Tihti jäetakse laialdane huvirühmade kaasamine tagaplaanile põhjendusega, et seda on raske teostada. Samas just erinevate vahendite kombineerimine ning üha enam kasutatavate elektrooniliste kaasamisvormide lisandumine võimaldab teostatavust parandada. Sotsiaalse kapitali olemasolul ja tehnoloogiate arenedes on kõigi huvirühmade osalemist põhimõtteliselt võimalik teostada. (Illing, Lepa 2005: 23)

Lõpptulemusele on meetodist olulisem usaldus partnerite vahel ning selge ja avatud kommunikatsioon (Osalusveebi lehekülg).

2.1. Kaasamise vormid informeerimise tasandil

Kõige enam kasutatavad kaasamismeetodid Eestis on teavitussüritused või -trükised, kirjalikud konsultatsioonid ning erinevad arutelukoosolekud (otsekohtumised partneritega, töörühmad, foorumid jms) (Hisberg, Kübar 2009: 38). Järgnes on esitatud mõned kaasamisvormid, mida oleks võimalik kasutada kodanike kaasamiseks Narva linnas. Valik on tehtud lähtuvalt Narva ja teiste Eesti KOV-ide eelnevatest kogemustest, õnnestunud kaasamisalgatustest Narva linnas, uuringutest ja autori oma praktika kogemusest.

Omavalitsuste veebilehed on Internetis kättesaadavad ka väljaspool omavalitsuse halduspiire ning nad on operatiivsemaks kohaliku elu kajastamise infoallikaks. Kohalikus elukorralduses kaasaraäkimiseks võiksid omavalitsused rohkem kasutada erinevaid konsulteerimise ja osalemise vahendeid – *online*-arvamuse esitamise ja tagasiside saamise võimalus, kommenteerimise võimalus (nt eelnõud), küsitlused, foorumid, arvamusuuringud jne.

Kristi Tamsoni lõputöös (2010) „Veebipõhised avalikud teenused ja e-kaasamine Pärnumaa omavalitsuste näitel“ vaadeldakse omavalitsuste veebilehti. Vaatluse tulemuste põhjal selgus, et inimestel on vajadus interaktiivsete suhtlusvahendite järele, kuid tihti on nende kasutamise otstarve ebaselge. Selguse loomiseks peaksid erinevate suhtlusviiside (külalisraamat, foorum, küsimuste-vastuste rubriik) juures olema ka selgitavad juhised, mis eesmärgil on vastavkeskkond loodud, mis laadi infot seal vahendatakse, millised on kasutamise reeglid. Asjalike ja konstruktiivsete arutelude tekkimiseks veebilehel tuleks kaaluda kasutajate identifitseerimist või näiteks foorumite puhul modereerimist.

Küsimustikud on enamasti struktureeritud ning võimalusel püütakse neid saata esinduslikule valimile. Võimalik on koostada nii ette antud vastuse variantidega kui avatud vastustega küsimustikke. Lähtuvalt Ruth Maria Roosi lõputöö (2014) uuringu tulemustest on **e-küsitlused** KOV-i veebilehel kolmandal kohal Ida-Virumaa venekeelsete omavalitsuste vahel omavalitsuste juhtide hinnangul.

Käesoleva lõputöö autori esimese praktilise uuringu tulemused näitasid, et Narva linna elanikud eelistavad veebiküsitlusi, sest nende jaoks see on kõige mugavam viis linna

elus osalemiseks ja oma arvamuse edastamiseks. Küsitluse läbiviimiseks on võimalik kasutada veebiruume (blogid, foorumid, *online* sotsiaalvõrgustikud). Praktilise uuringu käigus selgus ka, et vastajate hulgas on infoportaal seti.ee kõige levinum koht linnaelu kohta informatsiooni saamiseks.

Kirjalik/suuline konsulteerimine tähendab ennekõike õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide andmist ning saatmist kodanikele ja huvirühmadele kommenteerimiseks. See on kõige lihtsam otsene viis suhelda nt kindlate huvirühmadega, saates neile dokumente kommenteerimiseks ja küsimusi poliitikate kohta. (Abelson jt 2001)

Sokolova lõputöö (2010) uuringu tulemused näitasid, et Narva linna ametnike arvamuses kirjalik/suuline konsulteerimine on kõige levinum elanikkonnaga konsulteerimise vorm. Konsulteerimine on võimalik läbi viia nt blogide, foorumite, sotsiaalvõrgustiku abil.

Fookusgruppide uuringud sobivad kitsa küsimusringi lahendamiseks, kus on fookuses üks kindel teema ja fookuses on kindel sihtgrupp. Fookusgrupid on tavaliselt 5-12 inimesest koosnevad ühekordseks kokkusaamiseks moodustatud diskussioonigrupid, kus arutelu viib läbi professionaalne arutelujuht. Fookusgrupid on moodustatud ühe kitsa teema sügavuti arutamiseks ning nende koosseis on esinduslik valim mingist väiksemast elanikkonnarühmast. (Illing, Lepa 2005: 15)

2.2. Kaasamise vormid konsulteerimise tasandil

Nõuandvad kogud koosnevad tavaliselt väikesest grupist avalikusektori organisatsiooni poolt valitud kodanikest, esindamaks erinevate ühiskonnagruppide vaateid (ei pruugi olla otseselt esinduslikud). Need on tavapäraselt püsiva iseloomuga kogud, kellele esitakse ühiskonna jaoks olulise tähtsusega küsimusi. Nende tugevuseks on kindlasti teadlikumad kodanikud, suurenenud usaldus riigi institutsioonide vastu, nõrkuseks esinduslikkuse probleemid. (Illing, Lepa 2005: 14) Narva linnas on nõuandvad kogud on võimalik läbi viia ümarlaua, foorumi või ettevõtte 'paneeli' vormis.

Töörühmad, seminarid, konverentsid. Nende puhul saavad korraldajad ette määrata teemad, mille üle arutama hakatakse ja ka viisi, kuidas arutelu läbi viia. Arutelu läbiviimiseks ja juhtimiseks kasutatakse professionaalseid vahendajaid. Need võivad olla nii ühekordsed kui ka pidevalt kasutatavad. Töörühmades ja seminaridel saab

aktiivselt osaleda korraga vaid suhteliselt väike arv huvirühmi. (Illing, Lepa 2005: 17) Narva linna jaoks võiks see vorm hästi sobida, aga rprobleem on selles, et ürituse korraldamiseks peaks olema inimene, kes sellega tegeleks, aga Narva Linnavalitsuses vastavat ametit ei ole ette nähtud, professionaalseid vahendajad ei kutsuta ja eelarvest raha ei eraldata.

2.3. Kaasamise vormid osalemise tasandil

Kaasav eelarve on hea võimalus öelda sõna sekka, kuidas kasutada linna eelarvevahendeid nii, et see teeks heameelt võimalikult paljudele linnaelanikele. On võimalik ideid pakkuda, nende üle arutleda ning lõpuks valida välja see investeering, mis tundub kõige olulisem. See annab linnaelanikele tõenäolise võimaluse osalemiseks. (Kruuse 2013) Kaasav eelarve Narva linnas võib aktiveerida kodanikke ja anda positiivseid tulemusi kodanikuühiskonna arendamiseks.

Käesolevas peatükis tuuakse väljakõige enam levinud kaasamisvormid, mis toetavad informeeritust, konsulteerimist ja osalust. Lisaks autor leidis, et heaks kaasamiseks on vaja püstitada täpne eesmärk, arvestada kohalikke traditsioone ja praktikaid, huvirühmade eripära ja ressursside olemasolu. Lisaks autor esitab mõned kaasamise vormid, mida on võimalik aktiivselt kasutada Narva linnas, näiteks kirjalik/suuline konsulteerimine, fookusgruppide uuringud, nõuandvad kogud, töörühmad, seminarid ja konverentsid ning osalemise tasandil oleks võimalik juurutada kaasavat eelarvet. Kuna ühte ja õiget kaasamisvormi ei ole, tuleb olemasolevaid vorme omavahel kombineerida. Lähtuvalt teoreetilisest osast saadud teadmistest on võimalik välja selgitada, milliseid seni rakendamata kaasamisvorme ja -vahendeid otsustusprotsessi läbiviimisel on võimalik edukalt Narvas juurutada ning uurida, kas kõiki aspekte arvestatakse kaasamisprotsessi korraldamisel.

3. UURING: NARVA LINNAVALITSUSE KAASAMISPROTSESS

Lõputöö eesmärk on välja selgitada kodanike kaasamise vormid ja vahendid Narva linna KOVi otsustusprotsessis ja teha ettepanekud kaasamise süsteemi arendamiseks. Teoreetilises osas autor uuris Eesti ja rahvusvahelisi kaasamise praktikaid, nimetas kõige levinumad kaasamise vormid, loendas kriteeriumid, mille järgi valida sobivamad kaasamise vormid ja vahendid. Edaspidi, et kohaliku elanike kaasamist Narva linna kaasamisprotsessis hinnata ja arendada, on oluline analüüsida praegu toimivat kaasamist, ehk milliseid meetodeid kasutatakse koostööks kohalike elanikega ja milliseid vahendeid ja ressursse koostöö arendamisele suunatakse? Mille alusel need meetodid/vahendid valitakse? Milliseid kriteeriume arvestatakse? Milliseid seni rakendamata kaasamise vorme ja vahendeid otsustusprotsessi läbiviimisel on võimalik edukalt Narva linnas juurutada?

3.1. Uuringu kirjeldus

Andmete kogumiseks oli valitud kvalitatiivne meetod ehk ekspertintervjuu, mis on kvalitatiivse uuringu andmete kogumise uurimuslik vahend. Intervjueeritavad antud juhul ei paku huvi niivõrd inimestena, kui võrd ekspertidena uuritavas valdkonnas (Laherand 2008).

Käesoleva uuringu teostamiseks viidi läbi 2018. aastal juulis ekspertintervjuud Narva linnavalitsuse töötajatega, kes võivad olla seotud kaasamise valdkonnaga. Konkreetsete inimeste valimiseks oli kasutatud nn lumepalli meetodit ehk iga viimane intervjueeritav soovitas inimesi, kelle käest võib intervjueerija arvamusi saada. See protsess kehtis nii kaua, kuni uusi arvamusi enam ei esinenud. Esimesena oli valitud Narva linna arenduse ja ökonoomika ameti juhiabi-analüütik Anton Võlitok, kellega koos autor töötas praktika ajal ja veendus, et ametnikul on piisav töökogemus uuritavas valdkonnas ehk elanikonna kaasamine otsustuse tegemise protsessi. Lõputöö autor intervjueeris veel peaarhitekt Ivan Sergejevit, avalike suhete nõunikku Nelli Buinitskajat, infoteenistuse vanemspetsialisti Jekaterina Siraid, varade osakonna spetsialisti Irina Smirnovat.

Uuringu esimese etapina koostati intervjuu küsimused (Lisa 2). Seejärel saadeti e-posti teel küsimused tutvumiseks ning vastused koguti telefonitsi, mis võimaldas võtta lisakommentaare ja saada teada ametnike praktilisi kogemusi, et intervjuud viidi läbi telefoni teel, oli võimalik vajadusel ka küsimusi täpsemalt lahti seletada.

Intervjuu läbiviimiseks koostas autor küsimused (Lisa 2), mille abil autor täidab oma lõputöö eesmärgi. Esimene intervjuu küsimus aitab välja selgitada millest Narva linna võimukandjad lähtuvad kaasamise vormide valimisel. Kas antakse vastused põhiküsimustele, mida kirjeldasid Hinsnerg ja Kübar oma raamatus? Teooriast selgus, et nendele küsimustele vastamine on oluline, et sobivamad vormid valida. Teine küsimus uurib milliseid kaasamise vorme kasutatakse ja millistel põhjustel on valitud täpselt need vormid, aga mitte teised. Teoreetilises osas on nimetatud Narva linna elanike eelistused kaasamise protsessis. Tulemuseks on võimalik võrrelda kahe osa poole vastuseid ning valida sobivamad vormid kõikidele. Kolmas küsimus kaardistab, milliseid kaasamise vorme on võimalik lisaks juurutada lähtuvalt näiteks kuludest, inimressursidest, elanike rahvuse eripärast või muudest olukorradest. Vastused peavad peegeldama neid kaasamise vorme, mis hakkavad toimima just Narva linnas. Kaasav eelarve on levinud Eesti KOV-ide hulgas ning autor tahab teada, kas selline kaasamise vorm võiks olla kasulik ka Narva linna jaoks, kui “jah”, siis mida see võib kaasa tuua, kas see aitaks elanike umbusaldust vähendada ning nende osalust suurendada otsustusprotsessis?

Intervjuu analüüsimisel arvestatakse sellega, et vastuste andmisel on omavalitsust esindanud erinevate osakondade ametnikud, kus osad vastused on subjektiivselt hinnangulised ning seeläbi omavahel mitte võrreldavad. Selliselt saab kogutud vastuseid kasutada hilisemalt olulisemate võimaluste/ettepanekute määratlemisel, mitte aga kindlate faktipõhiste andmete täpsustamiseks.

3.2. Ekspertintervjuu tulemused

Intervjueeritavate arvates kaasamise vormi valimisel tuleb arvestada kaasamise teemat, eesmärki, tähtaega, sihtrühma, aega ning ressurse (raha ja inimesed). Ekspertid seletasid, et enne kaasamise vormi valimist tuleb aru saada, mida täpselt selle meetodi abil saavutada soovitakse – kas koguda infot, genereerida uusi ideid, saada tagasisidet või jõuda otsusele. Teiseks tuleb välja selgitada milliseid osalejaid on vaja, millised teadmised või omadused neil peavad olema. Oluline on ka aega arvestada, sest mõned kaasamise vormid nõuavad püüdlikku ettevalmistamist. Rahalised ressursid on väga erinevad sõltuvalt meetodist (nt osalejate toitlustamine, läbiviimise koht, transport jt).

Praegu kasutatavad kaasamise vormid jagatakse kolmele tasandile: informeerimine, konsulteerimine ja osalemine. Elanikonna informeerimine on määratud seadusega ning on hästi arendatud. Informeerimiseks kasutatakse kõiki autori nimetatud (Lisa 1)

võimalusi, nagu kodanike ligipääs dokumentidele, pressiteated raadios ja ajalehes, veebiringkonnad (Facebook) jt. Konsulteerimise tasandil kõige levinumad vormid on kirjalik konsulteerimine, seminarid, intervjuud, ümarlauad. Sellised vormid eeldavad, et kutsutakse need, keda tehtav otsus puudutab, kellel on asjakohaseid teadmisi, kogemusi või infot. Konsulteerimine toimub ka ajalehe Viru Prosekt abil, kus on olemas rubriik „Küsi küsimus” ning kõik Narva linna elanikud saavad edastada küsimused ametnikele. Ühtesid võimalused tarvitatakse rohkem, teisi vähem, näiteks kasutatakse passiivselt arvamusuuringuid, küsimustikke, sh e-küsimustikud, koostöö mittetulundühendustega on ka nõrk, sotsioloogilisi uuringuid viiakse läbi harva. Kaasamise vorme osalemise tasandil ei kasutata, üks intervjuueeritav märkis, et seminare on võimalik kasutada nii informeerimiseks, kui ka konsulteerimiseks ja osalemiseks. Tuginedes ekspertide vastustele selgus, et praegu olemasolevaid kaasamise vorme elanikud kasutavad vähe, osalus on väike ning avalikkus on passivne. Ekspertid ütlesid, et ei näe vajadust juurutada uusi vorme, kuna isegi praeguste vormide järele ei ole nõudmist. Näiteks ei osale linnaelanikud isegi arengukava ja detailplaneeringu menetlemisel, ettepanekud dokumentide täiendamiseks ja parandamiseks saavad harva, vaatamata sellele et kutsed jagatakse nii ajalehtedes, raadios, kui ka veebikeskkonnas (linna koduleheküljel, Facebook) ning vahel ajal dubleeritakse Seti.ee portaalis. Tõenäoliselt see on seotud elanike rahvuse eripäraga, nagu eelnevalt autor kirjeldas teoreetilises osas, et venelaste võimukaugus on suur ning sel puhul eelistavad inimesed passiivselt aktsepteerida võimulolijate otsuseid ning jagatavat infot (Roosi 2014). Tallinas on rohkem eestikeelseid elanikke ning seal on hästi levinud seltsid, kuhu kuuluvad tavalised kodanikud ja esitavad oma ideed ja ettepanekud ning oma tegevustega parandavad kohalikku elu.

Ekspertid pakkusid kaasamise vorme, mida oleks võimalik juurutada lähtuvalt tänapäevasest olukorrast, arvetsades kulusi, inimressursse ja elanike rahvuse eripära. Informeerimise tasandil tuleb aktiivselt kasutada olemasolevaid vahendeid ning arendada veebiringkonnad; konsulteerimise tasandil tuleb tugevdada koostööd mittetulundusühendustega, juurutada küsimustikke ja arvamusuuringute korraldamine. Osalemise tasandil kõik vastajad pooldasid kaasavat eelarvet, nimetasid veel maailmakohvikut, kodanike töörühmad ja kodanike paneelid. Lähtuvalt Tallinna kogemusest mainisid ka ideekonkurssi, mille eesmärgiks on toetada Tallinna rahvastiku, linnakeskkonna ja majanduse arengut ning soodustada uuenduslike ideede rakendamist igapäevaelus. Parimad ideed võetakse arvesse linna eelarve koostamisel ning tegevuste

planeerimisel. Eespool toodud loetelu meetoditest, mida võiks Narvas kasutada, pole lõplik. Igal neist on omad tugevused ja nõrkused. Mõni sobib paremini ühe, teine teise eesmärgi saavutamiseks ning enamasti on mõistlik kasutada eri meetodeid, et jõuda erinevate huvirühmadeni.

Üks ekspertidest teatas, et tal on soov kaasamisega tegeleda ja elanikega suhelda, aga töökoormus on nii suur, et ei piisa aega ja jõudu selleks ning omalt poolt pakkus luua töökoht linnavalitsuses aktiivsele spetsialistile, kes koostöös valitsusi ametitega tegeleks elanikkonna kaasamisega, genereeriks ja edendaks uusi ideid.

Kaasava eelarve kohta vastajad ütlesid, et see tõstaks elanikkonna aktiivsust, annaks võimaluse otsuseid teha vastavalt elanike vajadustele ning kujundaks osalemise harjumust. Selle kaasamisevormi vastuvõtmist arutletakse linnavalitsus, võib-olla lähiajal elanikele pakutakse uus kaasamisevõimalus.

3.3. Intervjuu tulemuste analüüs

Lõputöö autor oli enne uuringu korraldamist veendunud, et kaasamise protsessi Narvas ei arendata linnavalitsuse tegevusetuse, kaasamiseks vajaliku ressursi, leidlikkuse ning tahte puudumise tõttu. Uuringu käigus selgus, et selleks on olemas ka teised põhjused. Ekspertide arvates see on elanikkonna vähene aktiivsus, kultuuri eripära, ametnike tihe töögraafik ning nende hõivatus.

Kaasamise käsiraamatus ametnikele ja vabaühendustele on kirjutatud, et kaasata tuleb siis, kui on tegelik huvi osalejate sisendi vastu ja kindlasti vajatakse seda. Kui kaasamiseks pole aega või vahendeid, kui otsus on tehtud või on võimalik ainult üks lahendus, oleks tegu kaasamise mängimisega, mis üksnes rikub suhteid. Sel juhul tuleb informeerida huvirühmi tehtud otsusest ja selgitada seda, aga olla valmis ka nende põhjendatud pahameeleks. (Hinsberg, Kübar 2009: 66) Võib-olla just need sõnad kajastavad hästi olukorda Narva linnas- puudub tegelik huvi osalejate sisendi vastu, otsus on juba tehtud või pole piisavalt vahendid kaasamiseks. Kui lähtuda ekspertide vastustest, kaasamise protsessi arendamist piirab just elanikkonna passiivsus, see-pärast tuleks võimukandjatel välja uurida, kuidas kõige paremini elanikeni jõuda, et kaasamise protsessi elavdada. Tuleks kasutada selliseid kaasamise vormid, et kodanikud oskaksid ja sooviksid ning näeksid mõtet otsustusprotsessis osalemises. Osalemine tuleb teha nii mugavaks, et sellest kujuneb harjumus ning kodanikel tekiks huvi ja arusaamine sellest. Võrreldes elanikkonna ja ekspertide vastuseid, autor jõudis järelduseni, mis leidis

kinnituse ka kodanikuühiskonna arengukavas 2015-2020. Keskne probleem on osapoolte vähene arusaam teineteise ülesannetest, vajadustest ja võimalustest, mis tingivad erinevad ootused osalemisele. Kui avalik sektor ootab, et kodanikuühendused esitaksid selgeid, läbimõeldud ja suurt pilti arvestavaid ettepanekuid, ootavad kodanikuühendused pigem lihtsamaid osalusvõimalusi, avatust ja valmidust aruteludeks ning kaasamõtlemit. (Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020)

Edaspidi autor püüab analüüsida ekspertide vastuseid ja võrdleb neid teooriaga. Hinsberg ja Kübar (2009) tõid oma raamatus välja peamised küsimused parema kaasamise vormi valimiseks. Lõputöö autor võrdleb raamatus toodud küsimusi ning ekspertide vastuseid esimesele intervjuus esitatud küsimusele, mille tulemusena oleks võimalik välja selgitada, kas kõiki peamisi aspekte arvestatakse.

- Mida meil kaasamisest vaja on?

Ekspertid ütlesid- et esiteks tuleb aru saada, milline on kaasamise eesmärk - kas koguda infot, genereerida uusi ideid, saada tagasisidet või jõuda otsusele.

- Kui palju osalejaid meil vaja on? Milliseid osalejaid meil vaja on?

Vastajad selgitasid, et tuleb määrata sihtrühma, st on vaja välja selgitada kellele tulevased otsused mõjuvad, kes saab olla kasulikuks partneriks otsustuste tegemise protsessis. Tuleb arvestada huvirühmade ligipääsu kaasamise vormidele ja oskust neid kasutada. Peale selle sõltub kaasamise vormide ja vahendite valik kindlasti ka sellest, kas nad on mõeldud väikese grupi või suurte gruppide kaasamiseks.

- Kui palju ja milliste oskustega inimesi meil on?

Ekspertide vastuste kontekstis see on inimressursid. Sõltuvalt kaasamise vormist on vaja vähem või rohkem läbiviijad, võib juhtuda nii, et lähtuvalt temast kutsutakse inimesi, kellel on eriteadmised.

- Kui palju aega meil on?

Intervjuu käigus selgus, et tuleb arvestada mitte ainult kaasamise ürituse, aga ka selle ettevalmistamist.

- Kui palju raha meil on?

Autor uuris, et rahalised ressursid on oluline aspekt, sest sellest võib sõltuda kuidas/kus/kui kaua kaasamise vormi rakendatakse.

Ekspertid andsid vastused peamistele küsimustele, st et võimukandjad tunnevad kaasamise teemat ning teavad mida tuleb arvestada kaasamisevormi valimisel.

Seadustes sätestatud kaasamise nõuete täitmine tase Narva linnas on rahuldav. Kodanikel on kõik seadusest tulenevad õigused võtta osa näiteks planeeringuid ja arengudokumente puudutavate küsimuste arutamisest. Narvas kasutatavad kaasamise vormid on peamiselt informeerimist toetavad, ent konsulteerimine ja osalus on saanud vähem tähelepanu. Informeerimine on ühepoolne suhe, kus teatud info edastatakse kodanikele (ligipääs dokumentidele, pressiteated raadios ja ajalehes, veebivõrgud (Facebook) jne) ning konsulteerimise tasandil saadakse tagasiside (arvamusuuringud, küsimustikud jt). Viimane ka ei sisalda kahepoolset suhtlemist, sest kodanikud saavad vaid vastata küsimustele, mida nende käest küsitakse, ning üldjuhul reeglina omapoolseid märkusi lisada ei saa (Illing, Lepa 2005: 11). Lisaks eeltoodule kasutatakse konsulteerimiseks kasutatakse selliseid kaasamise vorme (kirjalik konsulteerimine, seminarid, intervjuud, ümarlauad), mis eeldavad, et kaasatakse huvirühmade piiratud ring ning sellest tulenevalt on tagasiside mittetäielik, sest vähem organiseerunud grupid ei pääse tihti nende hulka, kellelt kommentaare küsitakse (Illing, Lepa 2005: 12). Teisisõnu, vajadusel saavad kodanikud infot leida, aga konsulteerimine toimub kitsa ringkonnaga, arvamusuuringud ning küsimustikud jäävad kõrvale, kaasamise vorme osaluse tasandil ei ole üldse kasutatud.

Kui pöörduda teoreetilise osa juurde, kus on nimetatud Narva linnaelanike poolt pakutud kaasamise vormid, siis selgub, et kõige mugavamaid kaasamise vorme elanikele kasutatakse Narvas vähe. Kodanikud mainivad küsimustikke, sh e-küsimustikke ning arutlemist veebikeskkonnas. Praktika näitab, et viimasel aastal on küsitlusi elanike seas korraldanud ainult üliõpilased, vaatamata sellele elanikud vastasid aktiivselt. Näiteks 2014. aastal esimese praktika raames autori poolt korraldatud küsitluses osalesid rohkem, kui 500 inimest ning Veronika Nikitina (2018) sai umbes sama tulemuse. Arutlemine Facebookis on harjumuspärane suurele hulgale inimestele, näiteks arvamus avaldamine grupis “liiklus Narvas loogiliseks”, grupis on mugav suhelda ning elanikud julgesti ja hea meelelega kasutavad seda võimalust.

Ekspertide arvates oleks Narva linnas võimalik juurutada kaasavat eelarvet, maailmakohvikut, kodanike töörühmi ja kodanike `paneelist`. Kaasav eelarve on instrument kodanike harimiseks, kaasamiseks ning nende õiguste laienemiseks. Suurenenud läbipaistvus ning aruandmise kohustus, millega kaasneb suurema osalejate arvuga eelarve koostamise protsess, võivad aidata vähendada valitsuse ebatõhusust, ringkäendust, valikulist soosingut ja korrupsiooni. (Shah 2007) Kaasavat eelarvet pooldasid kõik intervjuueeritavad eksperdid, võib-olla just see kaasamise vorm sobiks

Narva linnas. Kaasav eelarve on Eestis levinud ja seega on võimalik võtta arvesse teiste KOV-ide kogemust.

Hinsberg ja Kübar (2009) kirjutavad, et maailmakohvik sobib väga hästi info saamiseks ja levitamiseks, olemasolevale olukorrale ja plaanidele tagasiside kogumiseks, uute ideede ja ka otsuste tegemiseks. See võimaldab anda osalejatele uusi teadmisi ja tegutsemisindu, tugevdada koostöösidemeid kogukonna sees ja partnerite vahel. Lõputöö autori arvates see oleks hea võimalus osalemiseks, sest see kaasamise vorm annab võimalusi avaldada oma arvamust grupis, kus on seda lihtsam teha, kui üksinda, tekivad uued tutvused ning ilmuvad välja mõttekaaslased. Mitmed uuringud on näidanud, et isegi kui kõigil kodanikel on formaalselt ühesugune õigus osaleda, siis kõrgemal sotsiaalsel ja majanduslikul positsioonil olevad inimesed ning/või mõnda ühiskondlikku gruppi kuuluvad inimesed on rohkem huvitatud osalemise võimalustest nii õigusloomes kui otsuste tegemises (Verba, Nie ja Kim 1978: 61-64).

Kodanike `paneelid` on kahesuguseid – väiksemad on mõeldud aruteludeks ning suuremad arvamuse saamiseks. Kodanike `paneelide` puhul on tegemist seega meetodiga, milles otsene kaasatud inimeste hulk on piiratud, kuid mille tulemused avaldavad eeldatavasti mõju suurele hulgal inimestele. Sellest põhjustatuna on esinenud ka kriitikat kodanike `paneelide` esinduslikkuse suhtes. Lisaks nõuab arutelu läbiviimine suhteliselt suurt aja- ja ressursikulu (sh järjepidevat suhtlemist diskussioonis osalejatega), mistõttu võib ebaedukas arutelu läbiviimine väga tuntavalt vähendada osalejate usku kaasamisse laiemalt (Carson 2003). Võib juhtuda, et pikema aja jooksul arutelus osalevad kodanikud muutuvad altiks toetama poliitikakujundajate variante. Kodanike `paneelid` sobivad laiemate poliitikadokumentide väljatöötamisel ja ka uute poliitika testimisel, mille puhul laiem ühiskondlik arvamus ei ole jõudnud kujuneda. (Illing, Lepa 2005: 16) Avaliku kaasamise ühe kriitikana on välja toodud, et kodanikud ei ole alati suutelised pakkuma tõhusaid ja realselt rakendatavaid lahendusi keerukamatele probleemidele. Otsuste tegemise protsessi ja vastuvõetud otsuste puhul on tähtis just see moodus kuidas, mille kaudu või mille läbi inimesed otsuseni jõuavad. Vaatamata sellele, et kodanike `paneelid` on väga efektiivne ning suudab tegeleda ka mitmetahuliste ja keerukate probleemidega, aga finantsiliselt ja rahaliselt on suhteliselt kulukas, mistõttu tuleks meetodi jaoks valida temaatika, mille puhul see tundub mõistlik. (Noorte kodanike... 2012) Lähtuvalt kodanike `paneeli` kirjeldusest on võimalik järeldada, et praegu selle vormi juurutamine oleks keeruline suurte kulude

tõttu ning võib tekitada võimaliku kriitika meetodi esinduslikkuse suhtes, kuna umbusaldus elanikkonna hulgas on juba suur.

Võib järeldada, et võimukandjad valdavad informatsiooni kaasamise peaspektidest, nad on kursis, millest tuleb lähtuda kaasamise vormi valimiseks. Seadustes sätestatud kaasamise nõuete täitmine tase Narva linnas on rahuldav, tuleb hakata aktiivselt kasutama olemaolevad kaasamise vorme, konsulteerimiseks arendada veebiruume, pakkuda arutlemisvõimalusi ning elanike poolt tagasisidet eeldavaid vahendeid. Elanikkonna otsese osaluse juurutamiseks hakata kasutama kaasav eelarve ja maailmakohvik. Praktika näitas, elanikkonna poolt pakutud kaasamise vormid kasutatakse aktiivselt. See võib tähendada, et kodanikud tahavad osaleda linna elus ning on valmis kaasaraäkimiseks. Lõpuks võib lisada, et valitud meetod ja tegevused peavad tunduma legitiimsed, st tunnustatud ja aktsepteeritud, nii korraldajatele, osalejatele endile kui ka laiemale üldsusele. Harjumus kaasamist rakendada peab saama kultuuri osaks ning võimukandjad ja elanikud peavad ise olema veendunud kaasamise kasulikkuses.

3.4. Ettepanekud

Autor kaardistab järgmised ettepanekud kohalikule omavalitsusele kodanike kaasamiseks otsustustegemise protsessi Narva linnas, toetudes teooriale ja läbiviidud uuringule, teiste riikide kogemustele ja Eesti uuringule.

Eduka kaasamise protsessi arendamiseks tuleb koolitada, suunata ja toetada ametnikke: töötada välja tegevusjuhendeid, standardeid ning tõsta nende teadlikkust kodanikega koostöö tegemise olulisusest (Kopli 2002). Lähtuvalt Tartu linnavalitsuse kogemusest on võimalik luua kaasamise komisjoni, mille eesmärgiks on töötada välja Narva kaasava linnajuhtimise tegevuskava. Ametnike harimiseks on võimalik pakkuda neile täiendkoolitust ja luua linnavalitsuses ajutise töökoha spetsialistile, kes suunaks ja toetaks ametnikke kaasamise protsessi arendamises.

Elanikkonna teadlikkus kaasamise kasulikkusest ja võimalustest ühiskonnas on suhteliselt madal. Käesoleval ajal tuleb keskenduda ennekõike sellele, et äratada elanikkonna huvi ja tekitada arusaama osalemise vajalikkusest. Selleks on võimalik kasutada Rootsi kogemuse nn kaasamise infokampania korraldamisel. Infokampania eesmärgiks oleks kodanike teavitamine avatuse vajalikkusest; millist infot, kuidas ja kust otsida õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamise kohta ning kuidas on

võimalik nende kohta arvamust avaldada ning diskussioonides osaleda (sh ka e-vahendite tutvustus ja õpetus, kuidas neid kasutades kaasa lüüa).

Selleks et muuta elanikkonna aktiivseks osalejaks, on võimalik juurutada kaasavat eearvet. Kaasav eelarve on instrument kodanike harimiseks, kaasamiseks ning nende õiguste laienemiseks (Shah 2007). Tuginedes teooriale ja ekspertide vastustele, see vahend annaks võimaluse otsused teha vastavalt elanike vajadustele ning aitaks osalemise harjumusel kujuneda.

Noorte osalust otsustusprotsessides on vaja ka suurendada, et tulevikus nad saaksid aktiivseks kodanikeks. Selleks tuleb kasutusele võtta uusi osalusvorme, arendada noortes kaasaraäkimise harjumust ja teadvustada osalus kogemusest õppimise olulisust. Kodanikualgatusliku tegevuse aktiveerimine eeldab ka praktiliste käitumisharjumuste muutmist ja juurutamist. Seega tuleks probleemide arutamist ja lahendamist nõudvaid käitumisülesandeid lisada ka juba üldhariduskooli ühiskonnaõpetuse õppekavasse, soodustada näiteks koolide ja kodanikuühenduste koostööd erinevate mitteformaalhariduslike programmide käivitamiseks või edasi arendamiseks, ent pikas perspektiivis ka teistele sihtrühmadele suunatud mitteformaal hariduslike tegevustega. (Kodanikualgatus toetavad... 2012)

Avalikkusele suunatud teadete koostamisel tuleb pöörata tähelepanu, et Narva linnas on enamasti venekeelne elanikkond, seega on vaja info edastada kahes keeles. Teated tuleb teha inimestele huvipakkuvaks, sõnastamisel tuleb kasutada selget ja lihtsat keelt, mis on arusaadav võimalikult suurele hulgale isikutele. Planeeringuteadete illustreerimiseks võiks vastavalt võimalusele kasutada eskiisi, asukohaskaemi või pildimaterjali. Täiendavaks teavitamiseks kasutada sotsiaalmeedia võimalusi (teemakohased veebilehed, veebikeskkonnad, infoportaalid ja muud sarnased infokanalid).

Intervjuu tulemused näitasid, et küsitlusi elanike seas korraldavad ainult üliõpilased, järelikult tuleb läbi viia ametlik küsitlus, et välja selgitada parimad kaasamise võimalused, kanalid, vormid, et kasutusele võetud meetodeid aktsepteeritaksid nii korraldajad, osalejad kui ka laiem üldsus.

Ekspertid ütlesid, et tuleb arendada veebiruumid, sest infotehnoloogia kasutamine kaasamisel on väga tähtis. Seda peamiselt põhjusel, et linnalehekülge uuendada kaasamistegevuste arendamisel, näiteks juurutada küsitlused, tagasiside, hääletused, küsimuste-vastuste rubriik jmt. Küsimuste-vastuste rubriik on hea võimalus kodanikega suhtlemiseks, see võib vähendada ka olukordi, kui ametnikud jätavad küsimustele

vastamata, suunavad neid edasi teistele ametnikele või vastavad väga pika aja möödudes. Narva linnas on olemas lehekülge Facebookis, eRiigi Akadeemia (2012) soovib omavalitsuse sotsiaalmeedia kontode viited panna ka ametlikule kodulehele. Facebooki lehekülge kasutatakse praegu informeerimiseks, vaatamata sellele, et see sotsiaalvõrgustik võimaldab nii informeerimist, konsulteerimist kui ka otsustusprotsessi kaasamist, seal võiks omavalitsus püstitada küsimusi ning algatada arutelusid omavalitsusega seotud küsimustes ja avada kõigile soovijatele vaba liigipääs kommenteerimiseks ja küsimuste esitamiseks. Kogemus tõestas, et negatiivseid kommentaare ei tasu peljata, need ei ole valdavad. Kõige raskem on aga inimesi reaalseks osalemiseks häälestada ja osalema keelitada.

Lisaks pakkusid eksperdid omalt poolt aktiivsemalt kasutada olemasolevaid kaasamise vorme, tugevdada koostööd mittetulundusühendustega ning juurutada maailmakohvik, mis tugevdaks koostöösidemeid kogukonna sees. Sõltumata valitud meetodist, osaluse motivatsiooni hoidmiseks tuleks võimukandjatele alati tagasisidet anda ning selgitada, miks ühe või teise ettepanekuga ei saa arvestada, ent kui niisugust selgitust ei tule, ollakse teadmatutes ja pahases.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli välja selgitada Narva linna kodanike otsustusprotsessi kaasamise vormid ja vahendid ning teha ettepanekuid kaasamise süsteemi arendamiseks.

Varasematele Eestis ja mujal maailmas läbi viidud uuringutele tuginedes kaardistas autor kõige enam levinud ja formaliseeritud kaasamise vorme, mis toetavad informeeritust, konsulteerimist ja osalust. Saadud loetelu kasutas autor intervjuu läbiviimiseks ning selleks, et ekspertide vastuste alusel aru saada, milliseid maailmas olemasolevatest kaasamise vormidest on võimalik juurutada Narva linnas.

Uurides küsitlusi elanike seas, autor selgitas välja, et Narva linna elanikud tunnevad suurt huvi kohaliku omavalitsusega koostöö vastu. Küsitlusele vastajad pakkusid mugavamaid kanaleid ning vormeid Narva linna omavalitsuse töös osalemiseks. Need on veebiküsimustikud ja arutlemine sotsiaalvõrgustikus.

Empiirilises osas läbi viidud ekspertintervjuu tulemused näitasid, et praegu olemasolevaid kaasamise vorme kasutavad elanikud üsna vähe ning osalus on ka madal. Elanikkonna poolt pakutud kaasamise vormid aga kasutatakse aktiivselt. See näitab, et kodanikud tahavad osaleda linna elus ning on valmis kaasärääkimiseks. Effektiivsema kaasamise arendamiseks tuleb võimukandjatel hakata kasutama kodanikele mugavamaid viise.

Autor uuris, et praegu Narvas kasutatavad kaasamise vormid on suunatud peamiselt informeerimisele, samal ajal konsulteerimisele ja kodanike osalusule pööratakse vähem tähelepanu. Informeerimise tasandil pakutakse järgmised teenused: ligipääs dokumentidele, pressiteated raadios ja ajalehtedes, veebiruumid (Facebook) jt. Konsulteerimiseks kasutatakse: kirjalik konsulteerimine, seminarid, intervjuud, ümarlauad. Kaasamise vorme osaluse tasandil üldse ei kasutata.

Elanikkonna ja ekspertide vastuste võrreldes, autor jõudis järelduseni, mis leidis kinnituse ka kodanikuühiskonna arengukavas 2015-2020. Keskne probleem on osapoolte vähene arusaam teineteise ülesannetest, vajadustest ja võimalustest. Kui avalik sektor ootab, et kodanikuühendused esitaksid selgeid, läbimõeldud ja suurt pilti arvestavaid ettepanekuid, ootavad kodanikuühendused pigem lihtsamaid osalusvõimalusi, avatust ja valmidust aruteludeks ning kaasamõtlemit.

(Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020) Eduka kaasamise protsessi arendamiseks tuleb koolitada, suunata ja toetada mitte ainult elanikke, kuid ka ametnikke.

Autor uuris kaasamise valdkonna kohta käivat kirjandust ning märkas, et tulemuslikuks kaasamiseks peavad korraldajad püstitama täpse eesmärgi, arvestama kohalikke traditsioonide ja praktikatega, võtma arvesse huvirühmade eripära ja ressursside olemasolu (raha, aeg ja inimesed). Lähtuvalt varem toodud aspektidest intervjuerijad valisid kaasamise vahendid, mis oleks võimalik juurutada Narva linnas. Ekspertide vastuste analüüsidest ning neid teooriaga võrreldes võib järeldada, et informeerimise tasandil tuleb hakata aktiivselt kasutama olemasolevaid kaasamise vorme, tugevdada koostööd mittetulundusühendustega. Konsulteerimiseks tuleb arendada veebiruume, pakkuda arutlemisvõimalusi ning elanike poolt tagasisidet eeldavaid vahendeid. Kodanike õiguste laienemiseks on vaja juurutada kaasava eelarve ja maailmakohviku.

Vastavalt lõputöös püstitatud eesmärgile tegi autor ka üldised ettepanekud kaasamise süsteemi arendamiseks:

- luua kaasamise komisjoni, mille eesmärgiks on töötada välja Narva kaasava linnajuhtimise tegevuskava;
- luua linnavaitsuses ajutise töökoha spetsialistile, kes suunaks ja toetaks ametnikke kaasamise protsessi arendamises;
- toetada ja koolitada ametnikke: võimaldada neile täiendkoolitust, töötada välja tegevusjuhendeid, standardeid ning tõsta nende teadlikkust kodanikega koostöö olulisuses;
- korraldada kaasamise infokampania, et äratada elanikkonna huvi ja tekitada arusaama osalemise vajalikkusest;
- juurutada kaasava eelarve kodanike harimiseks ning õiguste laienemiseks;
- arendada noortes kaasaraäkimise harjumust ja teadvustada osalus kogemusest õppimise olulisust;
- avalikkusele suunatud teateid tuleb teha inimestele huvipakkuvaks, sõnastamisel tuleb kasutada selget ja lihtsat keelt, mis on arusaadav võimalikult suurele hulgale isikutele. Planeeringuteadete illustreerimiseks võiks vastavalt võimalusele kasutada eskiisi, asukohaskeemi või pildimaterjali;
- alati anda tagasisidet ning selgitada, miks ühe või teise ettepanekuga ei saa arvestada.

Lõpuks võib soovitada, et kohalik omavalitsus ei piirdu ainult seadusest tuleneva kaasamiskohustusega, vaid kutsuks linlasi kaasa rääkima nendel teemadel, kus linlaste tagasiside ja ettepanekud võiksid olla vajalikud ja aitaksid teha paremaid otsuseid.

KIRJANDUS

Abelson J, Forest PG, Eyles J, Smith P, Martin E, Gauvin FP 2001. Deliberations about Deliberation: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes.

Arnstein, Sherry R. 1969. A ladder of citizen participation. <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> (viimati vaadatud 12.06.2018)

Balti Uuringute Instituut 2012. Noorte kodanike paneel: käsiraamat rakendajale. <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/k2siraamat.pdf> (viimati vaadatud 15.08.2018)

Berkes, Fikret 2009. Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning.

Carson, Lyn 2003. Consult your community: A handbook: A guide to using citizens' juries, Department of Planning, Government of Australia.

Eesti Vabariigi põhiseadus 1992 <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949> (viimati vaadatud 12.06.2018)

e-Riigi Akadeemia 2012. Juhend kohalikele omavalitsustele veebisuhtluse interaktiivsuse suurendamiseks https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/juhend_kohalikele_omavalitsustele_v (viimati vaadatud 15.08.2018)

Hinsberg Hille, Kübar Urmo 2009. Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kaasamine/kaasamise_kasi_raamat.pdf (viimati vaadatud 09.07.2018)

Illing Eveli, Lepa Reesi 2004. Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Kodanike-ja-kodanike%C3%BChenduste-kaasamine-poliitika-kujundamisse-Eestis.pdf> (viimati vaadatud 20.08.2018)

Illing Eveli, Lepa Reesi 2005. Kaasamisvormid- ülevaade ja kasutusvõimalused <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2005-Kaasamisvormid.pdf> (viimati vaadatud 20.08.2018)

Ivanova, Nadezda 2017. Kohaliku omavalitsuse jõukuse ja kodanike aktiivsuse vastastikune mõju kaasava eelarve näitel
http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/57834/ivanova_nadezda.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viimati vaadatud 12.06.2018)

Kodanikeühenduste ja kodanike kaasamine Eesti kohalikes omavalitsustes. 2004 Tallinn: Siseministeerium <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Kodanike-ja-kodanike%C3%BChenduste-kaasamine-poliitika-kujundamise-Eestis.pdf> (viimati vaadatud 20.08.2018)

Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020. 2015 Tallinn: Vabariigi Valitsus <https://kysk.ee/failid/Upload/files/KODAR.pdf> (viimati vaadatud 15.08.2018)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993. RT I, 22.11.2013 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632> (viimati vaadatud 12.06.2018)

Kopli, Kadri 2002. Kodanikud kui koostööpartnerid <http://raulpage.org/koolitus/kodanikud.pdf> (viimati vaadatud 19.08.2018)

Krenjova, Jelizaveta 2017. Participatory Budgeting: Theoretical Models and Applicability in Estonia and Beyond <file:///C:/Users/Viktoria/Downloads/Participatory+Budgeting+%253A+Theoretical+Models+and+Applicability+in+Estonia+and+Beyond.pdf> (viimati vaadatud 12.07.2018)

Kuuse, Urmas 2013. Linlasi kaasav eelarve viib head mõtted ellu. Tartu postimees 23.08.2013 <https://tartu.postimees.ee/1358186/urmas-kruuse-linlasi-kaasav-eelarve-viib-head-motted-ellu> (viimati vaadatud 19.08.2018)

Kübar Urmo, Hinsberg Hille 2014. Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/sb/osale.ee/kaasamine_avalikus_sektoris_ja_vabakonnas.pdf (viimati vaadatud 12.06.2018)

Laherand, Meri-Liis 2008. Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn

Lepa R., Illing E., Kasemets A., Lepp Ü., Kallaste E. 2004. Kaasamine otsustustegemise protsessi. http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Kaasamine_otsustustegemise_protsessi.pdf (viimati vaadatud 12.06.2018)

Narva linna arengudokumentide menetlemisekord. Narva linna määrus 28.09.2006.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/427022013031&leiaKehtiv> (viimati vaadatud 12.06.2018)

Narva linna põhimäärus. Narva linna määrus 29.06.2000..
<https://www.riigiteataja.ee/akt/4140/5201/3026/Narva%20linna%20pohimaarus.pdf#> (viimati vaadatud 12.06.2018)

Nikitina, Veronika 2018. Elanikonna ja huvigruppide konsulteerimine Narva linna arengukava menetlemisel.

OECD kodulehekülg <http://www.oecd.org/employment/pem/> (viimati vaadatud 12.06.2018)

OECD, 2001. CitizensasPartners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf> (viimati vaadatud 19.08.2018)

Open Government Partnership <http://www.opengovpartnership.org/> (viimati vaadatud 12.06.2018)

Osaluveebi lehekülg <https://www.osale.ee/?id=145> (viimati vaadatud 12.07.2018)

Peipsi Koostöö Keskus, Keskkonnainvesteeringute keskus 2008.
http://www.ctc.ee/files/Avalikkuse_kaasamise_kasiraamat.pdf (viimati vaadatud 12.06.2018)

Roosi, Ruth Maria 2014. Ida-Virumaa kohalike omavalitsuste juhide hoiakud e-kaasamise vahendite suhtes
http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/38570/ROOSI_Ruth%20Maria.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viimati vaadatud 12.06.2018)

Sakuvalla kodulehekülg.
<http://www.sakuvald.ee/documents/379795/582112/kaasamisphimotted.pdf/3518ac2c-dab1-47e0-8b0e-bd525a0e0e33> (viimati vaadatud 12.06.2018)

Shah, Anvar 2007. Overview. Participatory budgeting.

Snetkova, Viktoria 2014. Kohaliku omavalitsuse I praktika aruanne

Sokolova, Anastassia 2010. Elanikkonna ja huvigruppide kaasamine arengukava koostamise protsessi (Narva linna näitel)

Tamson, Kristi 2010. Veebipõhised avalikud teenused ja e-kaasamine Pärnumaa omavalitsuste näitel

http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/15051/tamson_2010_lvka_oputoo.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viimati vaadatud 12.06.2018)

Tartu linna kodulehekülg. <https://www.tartu.ee/et> (viimati vaadatud 12.06.2018)

Uuringu raport: Kodanikualgatust toetavad väärtused ja käitumismustrid Eesti elanikkonnas 2011-2012. Koost. Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, Tallinna Ülikool https://www.kysk.ee/failid/File/Uuringud/Uuringuraport_Kodanikualgatust_toetavad_vaatused_ja_kaitumismustrid__Tallinna_Ulikool.pdf (viimati vaadatud 08.07.2018)

Verba, Sidney, Norman H. Nie ja Jae-on Kim 1978. Participation and Political Equality

SUMMARY

INVOLVEMENT OF CITIZENS INTO DECISION MAKING PROCESS OF THE LOCAL GOVERNMENT IN NARVA

The goal of this work was identification of the forms and methods of involving citizens in the decision-making process in Narva, and creation proposals for the development of the decision-making system.

Based on past studies in Estonia and other countries of the world, the author outlined the most common forms of involvement, which do support informing, counseling and participation. This list was used by the author for interviews so that experts could choose which of the existing forms can be used in Narva.

While studying the research conducted by students among Narva residents, the author found that the interest of Narva residents to cooperate with local authorities is high, and the respondents offer more convenient channels and forms of participation, such as online questionnaires, and discussion on social networks.

The results of the research conducted in this study demonstrated that current methods of population involvement are not actively used. It should be noted that methods that are convenient for residents, on the contrary are actively used, which means that citizens want to participate, and are ready to cooperate with local authorities. Consequently, officials need to start using those methods and channels that are convenient for the people.

The author has discovered that the currently used participation forms in Narva mainly support informing the people, but much less attention is paid to consultation and participation. At the level of information, access is offered to documents, press releases in radio and newspapers, websites (Facebook) and others. Consultations are conducted using written consultations, seminars, interviews, roundtable discussions, and methods of engaging the people at the level of participation are not used.

While comparing the answers of the people and experts, the author came to the conclusion that it was also confirmed in the Civil Society Development Plan for 2015-2020. The main problem is the lack of understanding between the parties about the needs and abilities of each other. The public sector expects civil society organizations to come up with clear, thoughtful and forward-looking proposals, while civil society

organizations want more opportunities for participation, openness and willingness to participate in the discussions.

The author studied the literature on population engagement, and found that in order to choose the right and effective engagement methods, it is necessary to create a clear goal, taking into account local traditions and practices, the characteristics of stakeholders, and the availability of resources (money, time and people). Based on the above-mentioned aspects, the interviewers suggested methods of involving to such participation in the city of Narva.

After analyzing the answers of experts, and comparing them with the theory, it can be concluded that at the level of information it is necessary to actively use existing forms of inclusion, to strengthen cooperation with non-profit organizations, to develop a web space (site, social network) for consultations, to provide opportunities for discussion and provide feedback. Participatory Budgeting and World Café are introduced to educate citizens and expand their rights.

In accordance with the goal, the author also made general proposals for the development of a system for attracting population:

- organize an information campaign to attract public interest, and to make them understand the additionality of participation;
- create an inclusion commission and open temporary position for a specialist who will direct and support officials in the process of engagement;
- implement the Participatory Budgeting for training citizens and expanding their opportunities;
- develop the practice among young people to become active citizens;
- support and train officials (civil servants): provide them with additional training, develop codes of conduct, standards, and raise their awareness of the importance of cooperation with citizens;
- public relations need to be of interest to the people; a clear and simple language should be used, which is understandable to as many people as possible. To

illustrate planning information, one can use a sketch, a position diagram, or an image material;

- always provide feedback to residents and explain why one or the other proposal can not be considered.

In conclusion, it is mentioned that the Local Government should not limit itself to involving citizens, only based exclusively on the laws, but also inviting local residents to discuss the topics where feedback and suggestions of residents are necessary to make the right decisions.

LISAD

Lisa 1. Kaasamise vormid

Kaasamise tasandid	Kaasamise vormid
Informeerimine	<ul style="list-style-type: none">• kodanike ligipääs dokumentidele (dokumentide saatmine e-kirja või posti teel, lisamine koduleheküljele, dokumentidest koopiategemine asutuses kohapeal jne);• dokumentide registrid, kataloogid, indeksid;• ametlikud dokumendid, eelnõud, raportid, käsiraamatud;• pressiteated, pressikonverentsid, intervjuud, kõned ja ettekanded;• infokeskuste teenused;• brošüürid, postriid, audiovideo materjalid, infolehed ja nende jagamine;• koostöö mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonidega info vahendamiseks;• arvamusuuringud, küsimustikud, sh e-küsimustikud;• sotsioloogilised arvamusuuringud;• kirjalik/suuline konsulteerimine;• uudiskirjad;• fookusgruppide uuring;• veebiruumid (blogid, foorumid, <i>online</i> sotsiaalvõrgustikud).
Konsulteerimine	<ul style="list-style-type: none">• mitteametlik konsulteerimine (telefonikõned, e-kirjad, kokkusaamised);• nõuandvad kogud;• avalikud kuulamised;• fookusgrupid;• intervjuud;• kodanike paneelid;• ettevõtete paneelid;• töörühmad (sh eelnõude väljatöötamiseks);• referendumid;• ümarlauad;• seminarid;• konverentsid, sh veebiesinemised;• kaasava eelarve planeerimine;• veebiruumid (blogid, foorumid <i>online</i> sotsiaalvõrgustikud)
Osalemine	<ul style="list-style-type: none">• kodanike foorumid;• konsensuskonverentsid;

	<ul style="list-style-type: none"> • kodanike kohtud; • plaanimise rakukesed; • visioneerimine; • maailmakohvik; • simulatsioonid; • kodanike töörühmad; • kohalike elanike jne paneelid; • rollimängud; • ajurünnak; • probleem-põhjusanalüüs; • veebiruumid (Blogid, foorumid,online sotsiaalvõrgustikud), avatud ruum; • e-valimised
--	---

Andmed: Illing, Lepa (2005); Ruth Maria Roosi (2014). Autori koostatud.

Lisa 2. Küsimustik

Lugupeetud,

Seoses oma lõputööga „*Kodanike kaasamine kohaliku omavalitsuse otsustusprotsessi Narvas*“ soovin Teiega suhelda kodanike kaasamise teemal, soovin teada saada, milline on teie kogemus elukorralduse kujundamises ja arendamises, millal on teie jaoks sobiv aeg telefonitsi vestelda või kohtuda. Järgnevalt olen koostanud mõned küsimused, mis uurivad Narva linnavalitsuse senist kaasamise praktikat ja kodanike võimalusi osalemaks otsustusprotsessides.

Intervjuu küsimused:

1. Mida tuleb arvestada kaasamise vormi valimisel?
2. Millised kaasamise vormid on praegu kasutusel? Miks? (Valige tabelist (tabel 2) või pakkuge omalt poolt)
3. Milliseid on võimalik juurutada lähtuvalt tänapäevasest olukorrast? (Valige tabelist (tabel 2) või pakkuge omalt poolt)
4. Mõned KOV-id Eestis kasutavad kaasavat eelarvet, kuidas oma kogemuse põhjal ütlete, kas Narvas võib selle juurutamine kasulik olla?
5. Kellega kolleegidest soovite suhelda kaasamise teemal?

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Viktoria Pankratjeva,

(sünnikuupäev: 13.05.1988)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kodanike kaasamine kohaliku omavalitsuse otsustegemiseprotsessi Narvas“, mille juhendaja on lektor Aet Kiisla;

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtjalõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Narvas, **21.08.2018**