

TARTU ÜLIKOOL
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND

NARVA KOLLEDŽ
ÕPPEKAVA „KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUS“

Veronika Nikitina

ELANIKKONNA NING HUVIGRUPPIDEGA KONSULTEERIMINE NARVA LINNA
ARENGUKAVA MENETLEMISEL

Lõputöö

Juhendaja lektor Aet Kiisla

NARVA 2018

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

.....

Veronika Nikitina

23.05.2018

SISUKORD

SISUKORD	3
SISSEJUHATUS	4
1. KAASAMINE ÜHISKONNAS	6
1.1 Kaasamise definitsioon olemus	6
1.2 Kaasamise raamistik	7
1.3 Kaasamise vormid	8
1.3.1 Ainult tagasiside saamine.....	9
1.3.2 Konsulteerimine	9
1.3.3 Aktiivse osalemise vormid.....	10
1.3.4 Kaasamise erivormid.....	11
2. ELANIKKONNA JA HUVIGRUPPIDE OSALUS KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE JUHTIMISE PROTSESSIS	13
2.1 Kodanike osalus erinevates riikides.....	13
2.2 Avalikkuse osalemise näited Sherry Arnsteini redeli abil	15
2.3 Kaasamise levik uuringute kaudu	19
3. KONSULTEERIMINE NARVA LINNA ARENGUKAVA MINETLEMISEL	21
3.1 Metoodika.....	21
3.2 Avalikkuse osalemise olukord.....	22
3.3 Järeldused	28
3.4 Ettepanekud	29
KOKKUVÕTE	33
SUMMARY	35
KIRJANDUS	37
LISA 1 NARVA LINNA ARENGUKAVA MUUTMISE KOHTA KUTSED JA VÄLJAPANEK	41
LISA 2 STATISTIKAAMET. TÖÖTATUD TUNNID	42
LISA 3 KÜSIMUSTIK NARVA LINNA ARENGUKAVA MENETLUSE KOHTA	43
LISA 4 EKSPERTINTERVJUU	45

SISSEJUHATUS

Põhiseadusega on antud kohaliku omavalitsuse üksusele õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, arvestades üksuse elanike õigustatud vajadusi ja huvisid. Kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses on arengukava menetlemine. Arengukava sisaldab tulevikuplaane ja arvestab piirkonna arengu iseärasusi.

Iga kohaliku omavalitsuse üksuse arengu tagamiseks kaasatakse huvitatuid isikuid. Kohaliku omavalitsuse üksuse elanike otsustusprotsessi kaasamine aitaks rahva võõrandumist võimust vähendada ning tagaks õigusaktide parema rakendatavuse ja täitmise. Kohalik võim peab võimalikult palju konsulteerima elanikkonna ja huvirühmadega kohalike arengukavade koostamise osas, et tagada kaalutud otsuste vastuvõtmist. Nõustamine huvirühmade ja elanikkonnaga peab toimuma arengukava eelnõu väljatöötamise käigus võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel teatud kaasamise vahendite abil. Sellest tulenevalt on Narva linn on vähesel määral elanikkonda kaasanud kohaliku arengukava menetlemisesse.

Käesoleva lõputöö eesmärk on välja selgitada Narva linnas olemasolevad meetmed, mis kasutatakse elanikkonna ja huvigruppide kaasamiseks arengukava menetlemisel ja töötada välja ettepanekud, mis aitavad toetada avalikkuse kaasamist arengukava muutmise protsessi. Eesmärgi täimiseks on püstitatud järgmised uurimusülesanded nagu Narva linna arengukava menetlemise protsessis osalemise meetmete ja olukorra kindlaks määramine; avalikkuse informeerimise ning kohaliku omavalitsuse ja mittetulundus- ja erasektori kahepoolse tagasiside saamise takistavate tegurite väljaselgitamine; arengukava muutmise protsessi elanikkonna kaasamist toetavate ettepanekute väljatöötamine.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist. Töö teoreetilises osas tutvustatakse erinevad kodanike aktiivsuse tasandid maailma praktikast toetades Sherry Arnsteini avalikkuse osalemise redelile. Samuti räägitakse kaasamisest Eestis ning põhjalikumalt antakse ülevaade kaasamisest ühiskonnast ja kaasamise vahenditest, millele keskendub ka pidevalt Jelizaveta Krenjova, lähtudes Yves Sintomeri avalike vahendite kasutamise tingimustest.

Lõputöö empiirilises osas antakse ülevaade Narva linna alates 16. eluaastast elanike seas läbi viidud kvalitatiivsel meetodil põhineval valikvastustega paber kandajal ja elektroonilise küsimustikuga uuringust. Küsimustiku eesmärgiks on välja selgitada Narva linna

elanikkonna ja huvigruppide informeerimise ja tagaside saamise olukorda Narva linna arengukava menetlemisel. Tulemuste usaldusvärsuse tagamiseks vaadetakse ka vastajate alammäära tõenäosusliku valemi järgi. Töös otsitakse erinevaid meetmeid, milliseid kasutab Narva linn ühiskonda informeerimiseks ning mis võimaldavad kodanikelt tagasisidet saada. Uurimusmetoodikatest toimub lõputöö kirjutamise käigus läbimõeldud Narva linna dokumendiregistrist andmete kogumine ja tõlgendamine intervjuu ning dokumentatsiooni töötlemise käigus, et saada ülevaate sellest, milline on elanikkonna ning huvigruppidega nõustamise osas dünaamika Narva linna arengukava menetlemisel.

1. KAASAMINE ÜHISKONNAS

1.1 Kaasamise definitsioon olemus

Kaasamisest räägitakse nii Eestis kui ka mujal maailmas aasta-aastalt üha enam. Kodaniku õigus isiklikult pöörduda ning individuaalse ja kollektiivsete pöördumisi võimuorganitele ja omavalitsustele saata on väga oluline avaliku-poliitilise kodaniku aktiivsuse vahend, mis näitab nende huvi avalikest asjadest, samuti kodanike õiguste kaitsmiseks. Kaasamine tähendab millegi tegemist koos teistega. Raamatu „Wikinomics“ autorid Don Tapscott ja Anthony D. Williams on idee sõnastanud nii: olgu su enda organisatsioonis kui tahes targad ja andekad inimesed, väljaspool seda on neid alati rohkem. Mida edukamalt sa suudad innustada neid endaga koos töötama, seda paremini sul läheb (Kübar jt. 2009: 6).

Elanikkonna ja huvirühmade kaasamine soodustab rahva võõrandumise vähenemist ja ühiskonna aktiivsuse kasvu, mille tulemusena on ühiskonna otsustusprotsesside avatus ja läbipaistvus ning kodanike ja kodanikeühenduste üleüldine teadlikkuse kasv (Illing jt 2005). Käesoleva töö raames tutvustatakse kaasamist Narva linna arengukava menetlemise näitel. Antud peatükis antakse ülevaade kaasamise mõistest, raamistikust ja vormidest, mis võimaldavad töö praktilises osas uurida Narva linnas olemasolevaid võimalusi kodanike aktiivsuse kõrge taseme rahuldamiseks.

Mikko Lagerspetz, soome sotsioloog, defineerib kaasamist, kui ühenduse tegevust, mille sihiks on paremini rakendada ja aktiveerida liikmeskonda, sihtrühma või tagalat oma eesmärkide teostamisel ja nende üle otsustamisel. Samuti kaasamist võib määratleda kui avaliku võimu või äriettevõtte tegevust, mille sihiks on anda kodanikele või neid esindavatele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel, sh. õigusloomes. (Lagerspetz 2007: 6-7)

Teistes allikates võib kodanike osalus määratletud olla kui üksikisikute ja rühmade kaasamine, mis mõjub positiivselt või negatiivselt pakutud projekti, programmi, kava, poliitika jms suhtes otsuste tegemisel või on sellest huvitatud. Osalemise taset võib jagada mitmeks osaks: passiivne osalus või informatsiooni vastuvõtt (ühesuunaline osalemise vorm), osalemine konsulteerimise kaudu (avalikud arutelud, seminarid), interaktiivne osalemine (töökojad, läbirääkimised). (André, P 2006) Oma artiklis *Citizen Participation in Public Affairs* pöörab James V. Cunningham tähelepanu ka edukale kodanike aktiivsusele

ning rõhutab, et osalemisel on neli vajalikku komponenti: juurdepääs, aeg, valitsuse poolt toetus ja tehnoloogia. Kõikide ühiskonna osapoolte osalemine on võimalik juhul, kui kõikidel on olemas juurdepääs võimule. Samuti et kaasata võimalikult palju inimesi on vaja aega.

1.2 Kaasamise raamistik

Suhteid valitsuse ja kodanike vahel saab jälgida erinevates valdkondades alates poliitika kujundamisest ning lõpetades avalike teenuste osutamisega. Valitus tegutseb kohalikul, piirkondlikul, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil ning igal tasemel võtab võim kodanikega kontakti. Kaasamise abil saab kodanikega suhteid teha tugevaks. Kaasamine on saanud laiemat raamistikku, mida saab jagada kolmeks komponendiks. Komponentide alusel toimuvad huvirühmade informeerimine, nendega konsulteerimine ja nende osalemine otsusetegemise protsessides (Lepa jt. 2004: 16).

Informeerimine: ühepoolne suhe kodanike teavitamise eesmärgiga plaanitavatest otsustest ja/või õigusaktidest

Riik, valitsus → Kodanikud, huvigrupid

Konsulteerimine: kahepoolne suhe kodanikelt tagasiside saamise eesmärgiga

Riik, valitsus ← Kodanikud, huvigrupid

Osalus: koostööl põhinev suhe riigi ja kodanike vahel poliitika kujundamise eesmärgiga

Riik, valitsus ↔ Kodanikud, huvigrupid

Joonis 1. Kaasamise raamistik (PUMA 2001)

Kaasamist saab jagada kolmeks osaks ehk informeerimiseks, konsulteerimiseks ja osaluseks. Sherry Arnstein tutvustab ka neid tasandeid oma kodanike osaluse redelis. Raamatus *Citizens as partners* (2001) vaadeldakse kaasamist kolme komponendina.

Informeerimine kuulub Sherry Arnsteini kodanike osaluse redelis alumisesse astmesse ning näitab sümboolset osalemist. Valitsuse algatusel või kodanike nõudmisel toimub ühiskonnas informatsiooni jagamine poliitilistest otsustest. Antud juhul on tegemist ühepoolse suhtega,

et teave liigub valitsuselt ühiskonna liikmeteni. Näitena võib tuua ametlikud koduleheküljed, aruanded, ajalehed.

Konsulteerimine asub kaasamise redeli keskel ning võib tähistada kodanike sümboolset või vastupidi aktiivset osalemist. Vastavalt poliitilise suuna kujundamisele palub valitsus kodanikel tagasisidet anda tegevustele. Seega on antud protsess kahepoolse suhtega. Eelnevalt informeerib valitsus ühiskonda ning pärast küsitakse arvamust näiteks seaduseelnõu juurde kommentaaride, avalikkuse küsitluse näol. Konsulteerimine on suurepärane viis probleemide kindlaks määramiseks ehk identifitseerimiseks.

Osalemine on redeli kõrgemal kohal ning saab rääkida kodanike ja/või initsiatiivist suhtlemise alustamiseks ning aktiivsete kahepoolsete suhete arendamiseks valitsusega (Illing 2005). Antud etapil saavad kodanikud või huvirühmad valitsusele ettepanekuid teha, kuid lõplik otsustamine on valitsuse käes. Selline kodanike osalemine näitab kõrgemat kahepoolse suhte taset valitsuse ja huvigruppide vahel, mis põhineb eelkõige koostööl (töörühmad, ekspertiisikomisjonid, kus tegutsevad mitteamatundjad).

Mida rohkem kasutatakse kogumis informeerimist, konsulteerimist ja osalemist, seda rohkem kasvab mõju kodanike poolt otsuste vastuvõtmisel. Selle tulemusena soodustatakse piirkonna majanduslikku koostööd ja arengut.

1.3 Kaasamise vormid

Valitsuslikud suhted on loomult avalikud, mis omakorda määrab niisugused nende omadused nagu avameelsus ja selgus. Faktiliselt igatüüpi avalikkuse meelituse vorm riigiasjade juhtimiseks tagab otsuste võtmise läbipaistvust, huvide tasakaalu optimeerides valitsuse ja kodanikuühiskonna vahel. (Guseva 2014) Kohalik omavalitsus omalt poolt tagab inimese peamisi eluvajadusi, määravalt mõjutades kodanikuühiskonna arengule, kodanike sotsiaalsele aktiivsusele ja elukvaliteedile üldiselt. (Petrova jt 2016).

Kaasamisprotsessis võtmetähtsusega sõltuvalt vormide ja vahendite valikkust võib määrata protsessi iseloomu ja osalevate huvirühmade ringi. Igas olukorras tuleb kasutada vastavat kaasamise vormi või vahendit, mida tuleb valida lähtudes kohalike traditsioonidest ja praktikast, arvestades huvirühmade eripära ja ressursse. (PUMA 2001) Konsulteerimine mängib tähtsat rolli poliitika kujundamises ja annab huvirühmade arvamuse arvestamise

võimaluse. Tõhusaks konsulteerimiseks on võimalik erinevad vahendeid kasutada. Kaasamisvormid jagunevad ainult tagasiside saamise, konsulteerimise ja aktiivse osalemise vormideks, milliseid kirjeldavad Eveli Illing ja Reesi Lesa oma raamatus *Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused* (Illing jt. 2005).

1.3.1 Ainult tagasiside saamine

Antud juhul kuulatakse kodanike seisukohta, kuid arvamusega ei arvestata, seega konsulteerimine on sümboolne. Tagasisidet võib saada selliste töövahendite abil nagu arvamusuuringud, küsimustikud ja kommentaarid.

Väheinformatiivse iseloomuga on ka *arvamusuuringud* kuna ühepoolse suhtlemise kaudu saadakse kindla pakutava teema kohta suurema grupi inimeste seisukohti ja hoiakuid teada. Struktureeritud ette antud vastusevariantide ja/või avatud vastustega küsitlused annavad veenvamad andmed. Seoses kvantitatiivselt analüüsitavate andmete suurema töömahu analüüsimisega on vaja kasutada täiendavaid ressursse. IT-tehnoloogia abil korraldatud küsitlused annavad olukorrast piiratud ülevaadet, kuna arvestatakse piiratud inimeste seisukohti. (Illing jt. 2005)

Õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide kommenteerimine on avatud kaasamisvorm, kus arvestatakse ka piiratud inimeste arvamust. Avalikkuse küsitlused saavad näitlikult peegeldada arvamusi ja hindamisi ametiisikute tegevuste kohta, täitva võimu otsuste teostamist. (Guseva 2014)

1.3.2 Konsulteerimine

Enim levinud kaasamise vorm on *mitteametlik konsulteerimine*, mis toimub huvigruppidega telefonikõne, kirjade ja e-kirjade saatmise teel, kutsete kujul mitteametlikuks kokkusaamiseks jne. Konsulteerimine aitab hästi informatsiooni kogumisel ja üheks tugevamaks küljeks on paindlikkus ja kiirus. Samal ajal on nõuandmisel antud vormil vähene läbipaistvus ja nõrk konsulteeritavate vastutus. (Illing jt. 2005)

Tavaliselt kasutatakse *nõuandvaid kogusid* esialgsete probleemide ning tegevusvõimasluste kindlaks tegemiseks. Kogud aitavad lisateavet saada ja kompromissi kaudu ühise arvamuseni jõuda või esialgselt püstitatud eesmärki saavutada uute viiside kaudu. (Lepa jt. 2004)

Samuti *avalikest kuulamistest* või *avalikest kohtumistest* (avatud uste päev) võivad osa võtta kõik soovijad. Kohtumisel korraldatakse mingi konkreetse teema või õigusakti eelnõu arutamiseks ametnike ja/või ekspertide poolt ettekanded eesmärgiga oma kommentaaride ja ettepanekute, tagaside saamise või diskussiooni arendamise eesmärgil. Ühekordse diskussiooni professionaalse arutelu läbiviija juhi abil kasutatakse 5-12 liikmelisi *fookusgrupe* arvamuste ja hoiakute hindamiseks poliitikaküsimuses, hinnata grupi vajadusi, avaliku teenuse kvaliteeti või ka otsida ideid laiemal poliitika või strateegia kujundamiseks. (Illing jt. 2005)

Inimeste konkreetsete seisukohtade ja nende põhjuste väljaselgitamiseks kasutatakse *intervjuud*. Intervjuueerimine on aeganõudev kaasamisvorm ja selle tulemusi on raske üheselt analüüsida. Elanikkonna esindatust või ettevõtetest 12-liikmelised püsivalt moodustatud '*paneelid*' kasutatakse peamiselt avaliku sektori poolt kinnitatud päevakava alusel aruteludeks ja arvamuse saamiseks laiemate poliitikadokumentide väljatöötamise ning ka uute poliitikate suundade testimise eesmärgil. (Lepa jt. 2004)

Korraldajate poolt ettemääratud teemadel toimuvad ka *töörühmad*, *seminarid*, *konverentsid*, kus saab aktiivselt osaleda korraga vaid piiratud hulk huvirühmi, et omavahel küsimusi arutada ja ajurünnaku käigus uusi lahendusi välja pakkuda. Informatiivse tähendusega kasutatakse mittesiduvaid referendumeid ning neid kasutatakse kodanikkonna laialdase arvamuse teadasaamiseks. Siin inimesed saavad oma häälega mõjutada ka otsustusprotsesse, kuid ei suurene seaduste ja otsuste õiguspärasus, vaid referendumi küsimuse sõnastamisel on võimalik manipuleerida avalikkusega. (Lepa jt. 2004)

1.3.3 Aktiivse osalemise vormid

Aktiivset osalemist eeldavad vormid on täna ühed uuemad kaasamise vormid, mis keskenduvad vajadusele saada otsustusprotsessi informeeritud osaliste arvamusi. Läbi aktiivse osalemisvormi otsitakse võimalusi haarata laiemal avalike liikmeid otsustusprotsessidesse.

Kodanike foorum võib olla pidevalt toimuv tegevus, mis on algatatud kodanikuühenduste (näiteks Narva Noortekeskus) poolt, kus püütakse tuvastada ja märgistada takistused, mis ei lase noortel inimestel osaleda aktiivselt poliitikas ja pakkuda välja uusi vahendeid poliitikate parandamiseks. *Konsensuskonverentsid* moodustavad 10-16-liikmelised kodanike grupid,

kes on valitud juhuvalimiga ja kellel puudub teadmine küsimuse kohta. Kodanikud arutavad mingit kindlat küsimust või poliitikat, neile peavad loenguid-ettekandeid erinevad eksperdid, kellele esitatakse ka küsimusi. Seejärel arutavad kodanikud küsimust uuesti omavahel ning esitavad siis ühise konsensusliku seisukoha raporti vormis või pressikonverentsil. (Lepa jt. 2004)

Kodanike „kohtud“ (citizen juries) koosneb juhuslikult valitud tavakodanikest, kes otsustavad pakutud variantidest ühiskonna jaoks kõige atraktiivsemat alternatiivi. Kodanike „kohtuid“ võib kasutada konflikti vähendamiseks või läbipaistva ja usaldusväärse osalusprotsessi tagamiseks vältides oma valdkonna asjatundja mõju. (Public Participation Guide)

Tavaliselt 25-liikmelised plaanimise rakukesed (*planning cells*) on diskussioonid, mille käigus kujuneb osalejate arvamus omavahel küsimust põhjalikult arutades. Selle tulemusena on loodud raport probleemide kirjeldusega, mis vajavad kiiret otsust ja unikaalset lahendust. (Lepa jt. 2005)

Efektiivse koostöö loomiseks kodanike, riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel luuakse IT-vahendite abil erinevad lahendused, mille abil võib edastada teavet halva tee, prahi mahapaneku, ebakvaliteetselt teenuste osutamise, ja teiste probleemide kohta. Tulemusena võib elanikkond heaolu kontrolli osutajaks, kodanike arvamuste loojaks ja aktuaalsete probleemide esiletoojaks. Üheks tugevaks küljeks on kodanike usalduse suurenemine kohaliku omavalitsuse suhtes. (Petrova jt. 2017)

Üheks aktiivseks kaasamise vormiks on koduleheküljed, kus elanikkond võib piirkonna arengu erinevate suundade poolt/vastu hääletada või pakutud piirkonna probleemi lahendustest valida sobivaim variant. Elanikkonna aktiivsuse taseme tõstmiseks võib ergutusi pakkuda. Iga läbitud küsitluse eest anda punkte, mida saab lunastada kohalikus omavalitsuses pakutava teenuse eest (parkimistunnid, sõidupiletid). (Petrova jt. 2017)

1.3.4 Kaasamise erivormid

- Huvitatud osapoolte ja huvirühmade poolse hindamise puhul hindab grupp eksperte ja huvirühmade esindajaid valitsuse poliitikaid, seejuures valitsus võimaldab neile ligipääsu vajalikule informatsioonile ja pärast hindamise lõppu võtab kohustuse ka tulemused

avalikustada. Analüüsi tulemused peavad sisaldama kehtiva poliitika hindamist ning ettepanekuid poliitikate muutmiseks.

- Traditsioonilised kolmepoolsed komisjonid ja ühised töörühmad

Kokkuvõttena võib öelda, et kaasamisprotsessi hea tulemus nõuab võimalikult paljude huvigruppide kaasamist. Kaasamisprotsessis erinevad meetodeid kasutades võib arvestada nii huvigruppide huvisid kui ka nende aktiivsust (Illing jt. 2005). Juhul kui koos rakendatakse mitmeid kaasamise vorme ja vahendeid rakendamisel ning arvestatakse kohalikke traditsioone ja praktikaid, sihtrühmade eripära ning ressursside olemasolu, siis võib rääkida avalikkuse aktiivse osaluse kohta (Lepa jt. 2004: 27). Seltskond pole monoliitstruktuur, mis koosneb omaette gruppidest ning kõik olemasolevad probleemid ei saa olla korraga prioriteetsed. Kui kohalik võim otsustab iseseisvalt, et tuleb pöörata rohkem tähelepanu ühele huvigrupile, siis tekib rahulolematust teiste gruppide seas. Kaasamist tuleb arvestada võrdse kohtlemisena (Guseva 2014). Erinevate riikide uuringute ja võrdlevanalüüsi põhjal võib öelda, et üha enam kaasatakse huvirühmi läbi kõigile avatud konsultatsioonide ja erinevate osalusvormide, kasutades nii traditsioonilisi kui elektroonilisi vahendeid (Illing jt. 2005: 6).

2. ELANIKKONNA JA HUVIGRUPPIDE OSALUS KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE JUHTIMISE PROTSESSIS

2.1 Kodanike osalus erinevates riikides

Elanikkonna ja huvigruppide osalemine kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimise protsessis on muutunud tänapäeval maailmas tunnustatuks. See on seaduspärane protsess, mis määrab nii ühiskonna demokraatlikke aluseid kuid ka tagab kodanike osalemist üksuse otsuste vastuvõtmisel. Samal ajal on tugev kodanikuühiskond demokraatlikule valitsemisele nii eelduseks kui ka tagatiseks. Kodanikuühiskonnas leiavad väljundi erinevad huvid ja sotsiaalsed grupid. Seega hoiab ta ära võimu monopoliseerumise ning täiendab parteide tegevust ega lase neil liialt domineerida. Arvestades elanikkonna ja huvigruppide huvisid, arendatakse demokraatiale vajalikke väärtusi nagu sallivus, algatuslikkus, koostöövõime. (Raudla, 2002)

Kaasamine annab võimaluse elanikkonnal osaleda neid mõjutavatel otsuste tegemisel ning seepärast demokraatlikus ühiskonnas on tänapäeval kaasamisel suur huvi. Vaadates maailmas kaasamise praktikat, võib selle küsimuse kohta tuua tuhandeid näiteid. Inglismaal on rikkalik praktika konsulteerimisel avalikkusega ning on välja töötatud süsteem, mis teeb kindlaks avalikkuse osalemise korraldamise ja elanikkonna nõustamise printsiibid. Sellega tagatakse nõustamise läbipaistvus, operatiivsus ja kättesaadavus. IT-tehnoloogiate kasutamise abil avalikustatakse informatsioon portaalis www.data.gov.co.uk, mis annab võimaluse teostada avalike organisatsioonide poolt kontrolli võimuteostajate tegevuse üle ning kaasata kodanikke uute toodete loomiseks, et riiklikke vahendeid kokku hoida (Government Digital Service). Samuti tegutsevad Suurbritannias ka kodanike nõustamise keskused, mis näitavad vastastikku kasulikku koostööd võimu ja kodanike vahel igapäevases elus viimaste informeerimise ja toetamise küsimustes. (Citizens advice bureau)

Madalmaades tegutseb hollandi valitsusega asutatud teabekeskus kodanikele nimega PO BOX 51, mis sai oma nimetuse reaalse aadressi järgi. Antud postkast eksisteerib peale Teist Maailmasõda infopunktina teabe jagamiseks nende vahel, kes püüdis küsimusele vastust leida. Antud postkast on tuntud teabekanal tänu regulaarsetele kuulutustele nii raadios kui ka televisioonis, voldikutes ja avalikkuse informeerimise üritustel. Põhiliseks teguriks on see, et postkastil on hoiatusmärk aktuaalsete probleemide kohta, millest peab valitsus rohkem

informeerima või informatsiooni kvaliteet peabki olema parem. (Government of the Netherlands)

Konsulterimise puhul küsivad võimul olijad kodanikelt nende arvamust ühiskonna arengu küsimustel, kuid ettepanekute arvesse võtmine pole poliitikute jaoks kohustuslik. Üheks näiteks võib tuua alastes 1985. aastast Rootsis moodustatud *telecottage*'it, mis on alus põllumajanduslikus alas uute töökohtade ja koolitusvõimaluste loomiseks ja elanikele teenuste osutamisel tänu kõigile IT-seadmete tasuta kasutamisele. Telecottage informeerib ja konsulteerib tõhusalt võimuosutajaid piirkonna arengu küsimustes. (Rid, 2000)

Alates 01.12.2012. aastast hakkas Soomes tegutsema kodanikualgatuse toetamiseks Justiitsministeeriumi poolt loodud kodulehekülj, kus iga registreeritud valija saab oma seaduseelnõud avaldada. Juhul, kui poole aastaga toetab seaduseelnõud vähemalt 50 000 kodanikku, siis antud seadust hakatakse automaatselt Soome Parlamendis menetlema. (Ministry of Justice, Finland)

Soome kodanike algatuse koduleheküljel saab tutvuda kodanike poolt pakutud seaduseelnõudega ning vaadata, kuidas toimub häälte kogumine. Toodud näide näitab, kuidas pakutakse riiklikul tasandil võimalust konsulterida elanikkonnaga. Töö kirjutamise kuupäeval on esitatud 273 ettepanekut, millest viie ettepaneku (rangemad karistused joobes juhtimise eest, valikainena rootsi keele õppimine igas haridusastmes) hääletamise tulemuste põhjal esitati tööks Parlamenti ning toimub 22 seaduseelnõu vastu häälte kogumine. (Citizens' initiatives in Finland)

Sherry Arnsteini kodanike osalemise redeli rahustamise astmel hakkavad elanikud juba mõjutama kindlal määral ühiskonnas sündmusi. Madalmaade Almere linna kohalik omavalitsus korraldab iga neljapäev kolm korda kuus „poliitilise turu“, kus võivad osaleda ja arutleda tähtsaid küsimusi ka tavalised kodanikud. Antud üritus jagatakse kaheks osaks ehk küsimuste arutlemiseks ja otsuste vastuvõtmiseks. „Poliitilisel turul“ arutelu teemad avaldatakse kohaliku omavalitsuse koduleheküljel ja tasuta kohalikus ajalehes. Samuti võib iga Almere linna elanik algatada teemad aruteluks kogudes selle toetamiseks vaid 50 teiste elanike häält (Municipality of Almere).

Ühiskonnas kõrgematel tasanditel on kodanikel õigus ja võimalus ise teha ettepanekuid, mida arvestab kohalik võim. Norras on olemas Kristiansand'i linnas kohalik omavalitsus, kus

kohalikel elanikel on õigus ja võimalus osaleda võimu teostamisel ja otsustamisel. Oma ettepaneku esitamiseks kohaliku omavalitsuse arutelul tuleb koguda kas 500 Kristiansand'i piirkonnas elavate elanike häält või 300 linnas elavate elanike häält. Samal ajal edastatakse linnavolikogu koosolekuid raadio kaudu ning IT-tehnoloogiate kasutamisel võib volikogu iga esindaja hääletamistulemust vaadata. (Kristiansand kommune)

Soomes Helsinki linnas on loodud projekt Lauturi selleks, et anda võimalikult paljudel inimestel võimalus osaleda linna arengus. Lauturi on 2008.a loodud linna teabekeskus, mis aitab levitada informatsiooni linna arengukavade ja uute projektide kohta näituste ja esitluste kaudu. Lauturi on avatud kodanike poolt tagasiside saamiseks korraldatud vestluste ja arutelude abil. Helsinki linn on kiiresti kasvav ja arenev linn, mille tulemusena muutub umbes 10% võrra moodustades uusi elamulinnaosi. Osalemise üheks ülesandeks on keskkonna informeerimine ja kõrgemal osalemise tasandil on avalikkuse kaasamine otsustamise protsessi. Lauturi projekt annab võimaluse inimestel rääkida ühel tasandil võimuga. Kuni 2001. a kõiki arengukavasid tegid ametnikud. Et kaasata inimesi, tehti muudatusi seadusandlikul tasandil. Uue seaduse alusel on igaühel õigus osaleda ettepanekute tegemisel ja otsuse vastuvõtmisel. (Polyák 2017)

2.2 Avalikkuse osalemise näited Sherry Arnsteini redeli abil

Kodanike osalemine on aktuaalne ja huvi pakkuv teema nii poliitikute dokumentides kui ka akadeemikute töödes (Krenjova, Reinsalu 2013). Kodanike osaluse astmestik, mis on avaldatud 1969. a ajakirjas *Journal of the American Planning Association* ja kirjeldatud Sherry Arnstein'i raamatus "*A Ladder of Citizen Participation*", on klassikaline lähenemine, mida peetakse üheks kõige mõjukamaks osalusteorriaks. Arnsteini teooria põhineb avaldusel, et kodanike osalus on kodanike võim. Samuti Sherry Arnstein väidab, et osalust ei saa olla ilma võimu jagamise ja ümberjaotamiseta (Karsten, 2011). Sherry Arnsteini redeli abil saab mõõta kodanike osalustaset otsustusprotsessis (Varblane, 2007: 98).

Uuringus „*Good Governance Starts from Procedural Changes: Case Study of Preparing Participatory Budgeting in the City of Tartu*“ käsitletakse kodanike osalemise teematikat, mis on aktuaalne ja huvipakkuv teema ühiskonnale. Krenjova (2013:28-40) toob välja, et kodanike aktiivsus esineb nii poliitikute dokumentides kui ka akadeemikute töödes. Huvitav on see, et juba 20. sajandil kodanike osalusega tegeles Sherry Arnstein (1969). Arnstein on

avaldanud 1969. a ajakirjas *Journal of the American Planning Association* artiklis "A Ladder of Citizen Participation" kodanike osaluse raamistikku, mis on klassikaline lähenemine, mida peetakse üheks kõige mõjukamaks osalusteooriaks. Arnsteini teooria põhineb avaldusel, et kodanike osalus on kodanike võim. Uurimustulemusena väidab Sherry Arnstein, et osalus toimib võimu jagamisel ja ümberjaotamisel (Karsten, 2011). Sherry Arnsteini redeli abil saab mõõta kodanike osalustaset otsustusprotsessis (Varblane, 2007: 98).

Sherry Arnsteini (1969: 216-224) raamatus sõnastatud kodanike osaluse redel koosneb kaheksast erinevast astmest, mis on omakorda jaotud kolmeks rühmaks ehk tasandiks. Iga aste näitab kodanike aktiivsust otsustamisel. Sherry Arnsteini osaluse mudel on esitatud joonisel 1.

Tabel 1. Hille Hinsbergi näitega kohandatud Sherry Arnsteini kaasamismudel.

Hille Hinsberg (2014) Kaasamine	Sherry Arnstein (1969) kodanike osalemise tasandid	
Kaasamine on see, kui teeme otsuseid ja viime neid ellu teistega koos ja teistega arvestades.	Kodanike kontroll	Kodanike osalemise tasandid
“Kas sa tuled ka appi meile remonti tegema? Ulata palun see pintsel!”	Delegeeritud võim	Kodanike osalemise tasandid
“Kui me issiga vaatame telekat ja sa tahad kanalit vahetada, siis on viisakas enne küsida.”	Partnerlus	
“Ütle täna sina, mida sa tahad, et ma söögiks teeks!”	Limiteeritud legitiimsus	Sümboolse osalemise tasandid
“Kaasamine on see, kui me otsustame sinuga koos, kas läheme homme kinno või loomaeda.”	Konsulterimine	

Hille Hinsberg (2014) Kaasamine	Sherry Arnstein (1969) kodanike osalemise tasandid	
“Ütle teinekord mulle ka, enne kui sa elutoa laua alla onni ehitad.”	Informeerimine	
“Kui sa ise koristada ei taha, siis ära vähemalt poriste kummikutega tuppä jookse.”	Teraapia	Kodanikud ei osale
“Nii väikese lapse puhul ei saa mingit kaasamist olla – selles vanuses on ikka nõnda, et nagu mina ütlen, nii me ka teeme.”	Manipuleerimine	

Autori koostatud.

Sherry Arnstein'i järgi näitab redeli esimene aste manipuleerimist ja teine aste teraapiat kodanike mitteosalemise tasandit. Sellel tasandil asendatakse tegelik osalemine, mille eesmärk on mitte lubada kodanikel planeerimisel ja programmide teostamisel osalemist, kuid tegelikkuses kasutatakse kodanikke üksnes oma poliitikate õigustamiseks. Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi üldpolitoloogia lektor Mari-Liis Jakobsoni sõnul toimus Tallinna linnas suur ja kallis rahvaküsitlus tasuta ühistranspordi toetuseks, et kaasata linna elanikke liiklusküsimuste lahendamisesse. Arvestades selle küsimuse püstitust ning vastuse informatiivsust, võiks selle pigem sinna manipuleerimise või teraapia alla liigitada. Tegelikult oli linnavalitsusel juba varasemast sotsioloogilisest küsitlusest see teadmine olemas, et bussipiletihinnad teevad muret ja ennekõike neile, kes ühistransporti regulaarselt kasutavad. Samas oli probleem põletav selle küsitluse andmetel, mis viidi läbi peale järjekordset piletihinna tõusu. (Jakobson, 2012)

Kolmas aste on informeerimine/teavitamine, neljas aste konsulteerimine ja viies aste rahustamine näitavad sümboolse osalemise tasandit. Kodanike teavitamine kohustustest, õigustest valiku võimalustest võib olla kodanike osalemise esimeseks sammuks. Kuid tihti ühiskonda informeeritakse ühepoolset ehk teave tuleb ametnikelt kodanikele ning viimasel puudub tihti tagasiside võimalus. Samuti kui ühiskonda informeeritakse planeerimise viimasel etapil näiteks arengukava menetlemisel, siis inimestel puudub võimalus mõjutada

arengukava, mis on välja töötatud üksuse inimeste heaks. Mari-Liis Jakobsoni poolt öeldud näitena võib tuua ka uue liikluseaduse jõustumise, mille järel ei rutanud politsei mitte uute reeglite eirajaid trahvima, vaid piirdus selleteemalise hoiatusega. Samuti kommenteeriti vastavat tegevust avalikkusele, et uus liiklusreegel jääks ka tulevikuks paremini meelde. (Jakobson, 2012)

Konsulterimise astmel on kodanikel olemas võimalus väljendada oma seisukohta. Antud aste võib olla tõhus viis kaasata ühiskonda otsustusprotsessi, kui on olemas tihe koostöö redeli teiste astmetega. Antud aste võib jääda mitteosalemise tasandile kuna puudub garantii, et inimestelt saadud ettepanekuid ei arvestata. Võltsosalemise puhul uuritakse lihtsalt, kui palju inimesi on reeglitega nõus ja palju mitte. Näitena võib tuua avalikud koosolekud (valimislubadused) informatiivse aspektiga, kuid need rõhutavad kodanike panuse andmist. (Jakobson, 2012)

Viiendal ehk rahustamise või limiteeritud legitiimsuse tasemel hakkavad kodanikud juba oma mõju osutama. Sellel etapil kuuluvad tavalised kodanikud erinevate volikogu poolt moodustatud komisjonidesse. Lõputöö kirjutamise hetkel tegutseb Narva linnas 10 komisjoni, kuhu kuuluvad ka tavalised kodanikud, kes esindavad ka elanikkonna huvisid. Selles astmes jääb kodanike huvide arvestamine sümbolseks. (Narva Linnavolikogu)

Kuuendal ehk partnerluse astmel toimub võimu ümberjagamine läbirääkimiste teel kodanike ja võimulolijate vahel. Siin lepitakse kokku kohustuste jagamise kohta planeerimise ja otsuse vastuvõtmise etapil. 2011. aastal on Narva Linnavalitsusse laekunud vähemalt üheksa kirjalikku protesti Kangelaste puiestee alguse majade korteriühistutelt ja samas asuvatelt asutustelt. Ainuüksi aadressil Kangelaste 3a asuv kauplus 1000 Pisasja kogus oma pöördumisele 4184 allkirja. Protestid puudutavad Narva linnavolikogu poolt vastuvõetud detailplaneeringut 3,6 hektari suurusele maa-alale Hariduse tänava, Kangelaste puiestee ja lähedalasuvale piirkonnale. Tänu kodanike aktiivsusele jõudsid kohalik võim ja kodanikud kokkuleppele. (Smirnov, 2011)

Delegeerimise astmel saavad kodanikud kohalikult võimult volitusi teatud kavatsuste ja kava realiseerimiseks. Tavaliselt tekib delegeerimises vajadus siis, kus kohalik omavalitsus ei pakku vajalikku avalikku teenust ja/või kaupa. Püstitatud eesmärgi saavutamiseks, millega kohalik omavalitsus ei saa hakkama, luuakse või otsikase kodanikuühendus, mis hakkab

ideed edasi arendama. Narva linnas on loodud sihtasutus Narva Arendus. Sihtasutuse tegevuse ühe eesmärgiks on Narva linna piirkonna elukeskkonna kvaliteedi tõstmine, soodsate tingimuste loomine ettevõtluse arenguks Narva linna haldusterritooriumil läbi sihtasutuse omandis või käsutuses oleva kinnisvara ja maa-alade arendamise linnaelanike huvides (e-äriregister).

Kodanike võimu tasandil on aga kodanikel õigus ja võimalus ise tõstatada teemasid ning arvestada ka sellega, et neil suundadel võetakse midagi ette. Kodaniku kontrolli näideteks on nii kodanike esitatud ametlikud ettepanekud kui ka vähemametlikud viited, näiteks protestiaktsioonid, kas või sõidutee aukudesse istutatud lilled. Seda eeldusel, et linnavõim teeb neist ka õiged järeldused. (Jakobson, 2012)

2.3 Kaasamise levik uuringute kaudu

Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on rahvas kõrgeima riigivõimu kandaja. Antud olukord on omane sõltumatu demokraatlikule vabariigile. (Guseva 2014). Kui kaasamine on tegevus, mille eesmärk on anda kodanikele ja valitsusvälistele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel, kasutades selleks nii traditsioonilisi vahendeid kui info- ja kommunikatsiooni abil kasutatavad vahendeid (E-kaasamise... 2012).

Kati Varblane (2012) uuris oma kutsemagistri töös valitsusasutuse ja selle sidusrühmade vahelise kommunikatsiooni rolli seadusloomeprotsessis legitiimsuse saavutamiseks ning jõudis arvamusele, et valitsusasutus peaks arendama dialoogilisust sidusgruppidega, kelle arvamuste ja ettepanekute kogumine, nendest õppimine ning sidusrühmadele ettepanekute kohta tagasiside andmine on olulised komponendid kahepoolse sümmeetrilise kommunikatsiooni juures. Ruth Maria Roosi (2014) pööras tähelepanu oma lõputöös Ida-Virumaa kohalike omavalitsuste juhtide hoiakutega e-kaasamise vahendite suhtes ning jõudis arvamusele, et seosed kohalike omavalitsuste juhtide hoiakute ning kultuuridevaheliste erinevuste vahel on teatud määral olemas, hinnates omavalitsusjuhtide poolt omavalitsuse elanike vastuvõtlikkust erinevatele e-kaasamise vahenditele, ning samuti e-kaasamise vahendite kasutamine on seotud nii elanike rahvusest tingitud vastuvõtlikkusega neile kaasamisvahenditele, omavalitsusjuhi isikliku hoiakuga kui ka kolmandate teguritega (nt omavalitsuse rahvastiku ealine koosseis).

Lisaks oma bakalaureusetöös vaatles Stever Hansoo (2009) kodanikeühenduste kaasatust infoühiskonda ning jõudis järelduseni, et kodanikeühendused osalevad info- ja võrguühiskonnas kasutades nii info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat üleselt kui ka traditsioonilist suhtlemise viisi (eel nõude kommenteerimine, kirj vahetus avaliku sektoriga, kohtumised, seminarid või töögrupid). Kodanikeühendused osalevad info- ja võrguühiskonnas eel kõige informeerimise eesmärgiga kasutades interneti, e-posti, e-teenuseid ning meilingliste, harvem veebipõhiseid kogukondi.

Anastassia Lukina (2012) käsitles oma lõputöös Narva linna kodulehekülge ning oletas, et linna kodulehekülge kasutatakse peamiselt kaasamise esimeses ehk informeerimise etapis, kuid on olemas võimalused ja ressursid interneti vahendusel konsulteerimiseks ja koostööks.

Kaasamisvõimaluste uurimisele keskendub Jelizaveta Krenjova (2017) 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 hakkas esimesena Eestis rakendama kaasavat eelarvet aastast 2013, püüdes kaasata inimesi kohalisele probleemidele lahenduste leidmiseks ja otsuste tegemiseks, kasutades veebipõhiseid kanaleid.

Toetudes Yves Sintomeri artiklile "*Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*." Ajakirjas *International Journal of Urban and Regional Research* (2008) jõudis Jelizaveta Krjenjova viiele tingimusele, millele avalike vahendite kasutamise üle otsustamise protsess peab vastama: raha jagamise ja/või eelarve planeerimise käsitlemine piiratud rahaliste vahendite olemasolul; kohaliku omavalitsuse tasandil võimu teostamiseks volituste ja aparaadi olemasolu valitud esinduskogul; järjepidev protsess (pidevad rahvaküsitlused ja arutelud eelarve teemal); tegelikud avalikud arutelud (kohtumised, arutulefoorumid); tulemustele põhinev aruandekohustus. Suurepärase näitena toimib Tartu linnas alates aastast 2013 kaasamisprojekt, mis on leidnud paljude inimeste nõusolekut ja avalikkuse osalus tase on kõrge. Iga aastaga esitab elanikkond läbimõeldud ja kaalutud ettepanekuid linna elanike heaolu maksimeerimiseks.

3. KONSULTEERIMINE NARVA LINNA ARENGUKAVA MINETLEMISEL

3.1 Metoodika

Narva linnas seisuga 01.01.2017. a elab arvestades rännet 57130 inimest vastavalt Statistikaameti andmetele. Linnas tegutsevad heaolu tagamiseks erinevad ettevõtted, koolieelsed lasteasutused, koolid, gümnaasiumid, haigla ja meditsiinilised asutused, kõrgkool, kutsehariduskeskus. Linnas on arenguruumi olemas. (Narva linn)

Töö põhiliseks uurimisküsimuseks on välja selgitada Narva linnas olemasolevaid meetodeid ja teha ettepanekuid, mis aitaksid tõsta kodanike aktiivsuse taset elanikkonna ja huvigruppide informeerimiseks ja nõustamiseks Narva linna arengukava menetlemisel, mis soodustaks elanikkonna osalemist linna otsustamisprotsessis. Selleks, et vältida uuringus osalejatele hinnangu andmist ja analüüsida saadud andmeid, käsitletakse andmete töötlemisel ja tulemuste tõlgendamisel kõiki osalejaid anonüümselt.

Vastavalt lõputöös ülesseatud eesmärgile ja püstitatud uurimisküsimusele kasutas autor kvantitatiivsel meetodil põhineva valikvastustega nii paber kandjal kui ka elektroonselt ankeetküsimistikuga uuringu. Küsimustik koosnes kuuest valikvastustega suletud küsimusest, kus osade küsimuste juures oli kommentaaride abil oma vastuse täpsustamise võimalus. Esimese küsimusega kaardistati elanikkonna informeerimise taset linna strateegilise dokumendi teadmise kohta ja uuriti kokkupuuteid seoses arengukava menetlemisega. Teine küsimus keskendus osaleja arvamusele osalemisallikate kohta arengukava menetlemisel. Viimased neli küsimust aitasid selgitada välja elanike hinnangud kaasamisele, informeerimisele, nõustamisele ja toetamisele.

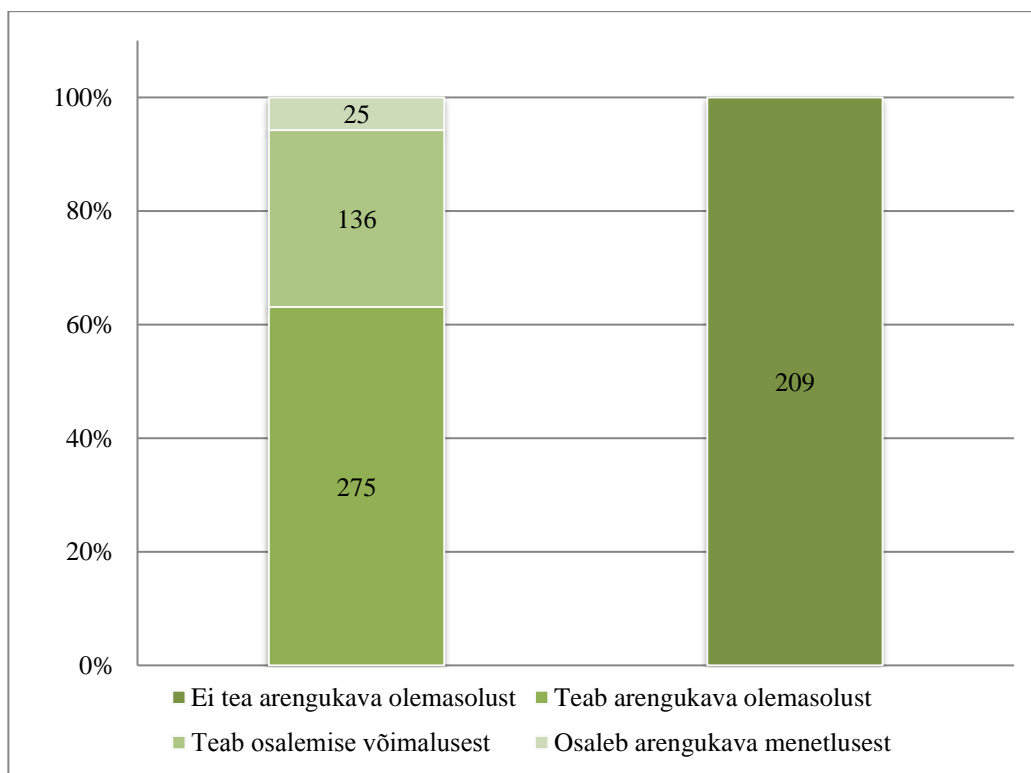
Veel üheks eesmärgiks seadis autor küsitleda võimalikult rohkem inimesi erinevatest valdkondadest (teenindus, kergtööstus, haridusvaldkond, gümnaasiumi õpilased, jne). Küsimustikule vastaja on iga linna elanik vanuses alates 16. eluaastast seoses kohaliku omavalitsuse valimistel hääletamisõiguse olemasoluga Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kohaselt. Paber kandjal jagati Narva linnas kolmes ettevõttes 150 ankeeti. Üks ettevõtte osutab taksoteenuseid ning seal töötab ca 70 inimest. Kaks ettevõtet pakub õmblusteenuseid. Mõlemas ettevõttes on ligikaudu 40 töötajat. Elektroonsete andmete

kogumiseks avaldati küsimustik *google* vormi abil sotsiaalvõrgustikus *facebook* ja uudiste portaalis *seti.ee*. Küsitluse perioodiks oli seatud ajavahemik 19.03.2018-02.04.2018. Nelja päevaga oli vastanute arv 400, mis ületas tõenäosusliku valemi kohaselt vastajate alammäära. Perioodi lõpuks laekus 484 vastust, millest 83 vastust on paber kandjal ja 401 elektroonilist vastust. Statistikaameti andmetel elas Narva linnas seisuga 01.01.2017. a vanuses alates 16. eluaastast 48 405 elanikku. Tõenäosusliku valemi järgi on vastajate alammääraks 381. Vastuseid on saadud 27% võrra rohkem, mis näitab, et elanikud ja huvigrupid on huvitatud linna arengust. Saadud tulemused aitasid avalikkuse ettepanekuid ja ideid saada ning Narva linna ühiskonna informeerituse, nõustamise olukorda välja selgitada.

Uurimuse käigus on läbi viidud ekspertintervjuu Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Ameti analüütikuga, kelle pädevustesse kuulub ka linna arengukava muutmise protsessi korraldamine. Intervjuu teel saadud eksperdi vastused aitavad paremini mõista elanikkonna ja huvigruppidega nõustamise olukorda ja selgitada välja tugevad küljed ja takistused Narva linna arengukava menetlemisel.

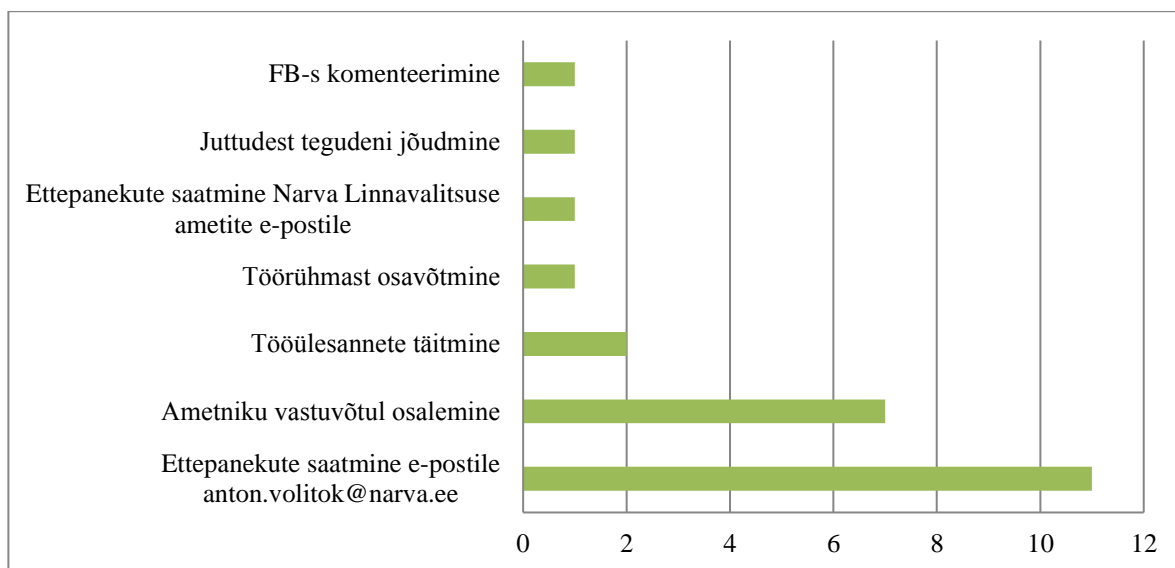
3.2 Avalikkuse osalemise olukord

Vastavalt saadud andmetele ei tea linna arengukava olemasolust 43,2% küsitluses osalenutest inimestest. Suurem osa vastajatest ehk 56,8% omab ettekujutust Narva linna arengukava olemasolust (Joonis 2). Umbes pool esimese küsimusele jaatavalt vastanutest ehk 275 inimestest teab Narva linna arengukava muutmise protsessis osalemise kohta. Võrreldes küsitlusele kõikide vastajatega on 28,1% inimestest teadlikud arengukava menetlemise kohta. Joonis 2 näitab, et ainult 25 inimest ehk 18,4% küsimusele jaatavalt vastanutest võtab otseselt osa linna arengukava menetlemisest, see tähendab, et ainult 5% vastajate seas esitab oma ettepanekuid Narva linna arendamise kohta.



Joonis 2: Narva linna elanikkonna teadlikkus arengukava olemasolu kohta.

Narva linna arengukava menetlusest osavõtmine eeldab erinevate meetmete kasutamist (Joonis 3). Kõige rohkem saadetakse ettepanekuid e-postile anton.volitok@narva.ee (11 vastust) vastavalt küsitluse tulemustele. Antud e-post on märgitud ametlikus kutses arengukava muutmise protsessis osalemise kohta. Teisel kohal on ametniku vastuvõtul osalemine (7 vastust). Võib oletada, et üks vastajatest on tihedalt seotud arengukava menetlusega ning ise sisestab muudatused süsteemis. Üks vastaja esitab oma ettepanekud Narva Linnavalitsuse ametite e-postile. Tänapäeval on sotsiaalvõrkudel eriline koht ning iga päevaga hakkab rohkem inimesi kasutama silmaringi laiendamiseks erinevaid gruppe. Samal ajal kasutavad kohalikud omavalitsused tasuta võimalust võimalikult palju elanike teavitamiseks ja nendelt tagasisidet saamiseks. Narva linnas on olemas ka *facebookis* oma lehekülg, mille kaudu jagatakse, mille üle saab oma seisukohti avaldada. Üks vastaja kasutab *facebookis* kommenteerimise võimalust. Narva linnas tegutseb ka linnavolikogu projektide ja arengu komisjon, mille koosolekutest võib külalistena osa võtta, kuid antud võimalust keegi vastajatest ei kasutanud.

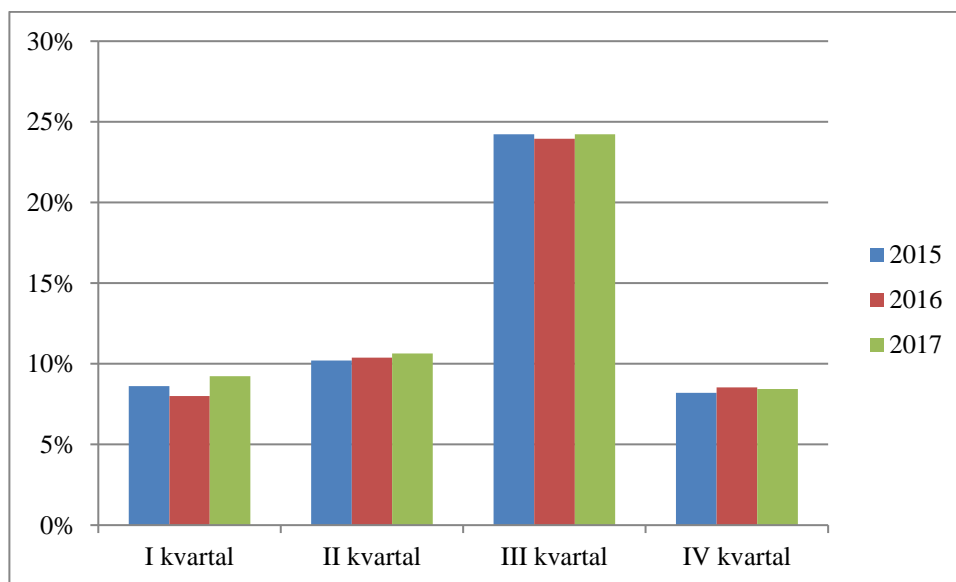


Joonis 3: Narva linna arengukava menetluses osalemise võimalused

Samuti teabe kogumiseks on autori poolt analüüsitud ajavahemikul 01.01.2010-31.03.2018 Narva linna dokumendiregister. Narva Linnavalitsuse kirjade otsingusse on sisestatud sõna *arengukava*, saadud vastustest selgus, et kokku on 296 arengukavaga seotud dokumenti. Nendest dokumentidest 64 on seotud arengukava täitmise aruandega, mida esitavad Narva linnas olevad ametid ja teised allasutused nagu koolieelsed lasteasutused, koolid, gümnaasiumid, huvikoolid, sihtasutused jt. 136 dokumenti on seotud erinevate arengukavade koostamise ja lähteülesannete kinnitamisega või Narva Linnavalitsuse hallatavate asutuste arengukavade kinnitamisega. 3 kirja on Haiglavõrgu arengukavast Narvas raviteenuste kättesaadavuse kohta. 5 kirja puudutab Narva linna ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arengukava. Kirjavahetusest leidub veel 4 kirja Ida-Viru maakonna arengukava uuendamise ning 2 kirja turismiarengukava kohta, 35 haridusvaldkonnaga seotud kirja ja 11 kirja on seotud teiste erinevate arengukavade muutmise või koostamisega. Narva linna arengukava menetlemist puudutab ainult 29 kirja, millest 2 avaldust on ajalehes kuulutuse avaldamise kohta, 17 kirja teel on edastatud Narva Linnavalitsuse allasutustele ja ametitele kutsed arengukava muutmise kohta ning töökorras on saadud ka vastused. Ettepanekutest oli kaks kirja. Üks on esitatud 2014. a Ida-Viru Maavalitsuse poolt MTÜ Lapsele Oma Kodu hoone renoveerimise kohta. Teine kiri on saadud 2010. a Narva Noorte Meremeeste Klubil samuti hoone renoveerimise kohta, mida renoveeriti 2015. aasta lõpus. Saabus ka 2012. a ettepanek MTÜ-lt Laste Päevakeskus LAD hoone renoveerimise kohta. Narva linna

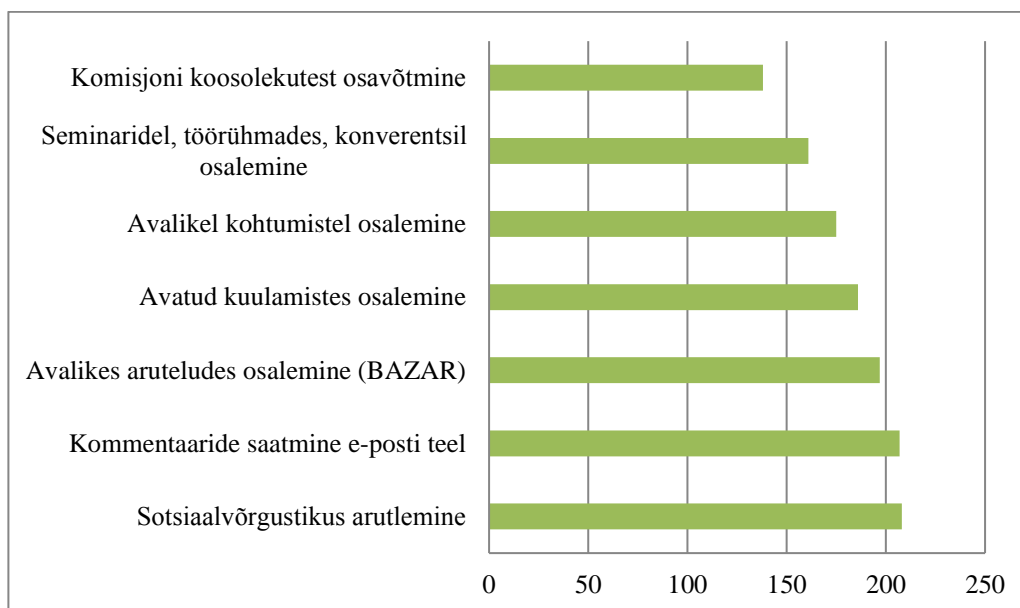
dokumendiregistris *arengukava* sõnaga seotud kirjadest leidub vähe ettepanekuid arengukava muutmise kohta.

Reesi Lepa (2004) oma raamatus *Kaasamine otsustetegemise protsessi* pöörab erilist tähelepanu arengukava menetlemise ajale. Analüüsisid dokumendiregistris olemasolevaid Narva linna arengukava menetlemiseks osalemise kutseid (Lisa 1) toimub arengukava muutmise arutelu suvel. Suvi on puhkuse aeg ning Statistikaametis olevad andmed töötatud tundide (Lisa 2) kohta näitavad, et kõige rohkem inimest puudub töölt III kvartalis (Joonis 4). Vaadates aastate 2008-2018 Narva linna arengukava muutmise eelnõu ajalugu, võib märgata, et arengukava avalikustamine toimub peamiselt juulikuus tavaliselt kolme nädala jooksul. Seoses töölt puudumisega suvisel ajal erinevatel põhjustel on tulemusena arengukava menetlemisel väike osalejate arv. Võrdluseks Tartu linnas arengukava väljapanek toimub kaks kuud. Helsingi linnas samuti strateegiliste dokumentide väljapaneku aega muudeti kuni kuue nädalani. Samuti Rivo Noorkõiv'i (2002) poolt koostatud raamatus *Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise metodoloogia* soovitatakse enne suvepuhkust jõuda kokkuleppele omavalitsuse arengukava aktuaalsuse osas, suvel teha täpsustused ja septembrikuus korraldada üldist rahvaarutelu ja menetlemist volikogus, et see hiljemalt sama aasta 1. oktoobriks vastu võtta, mida nõuab Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.



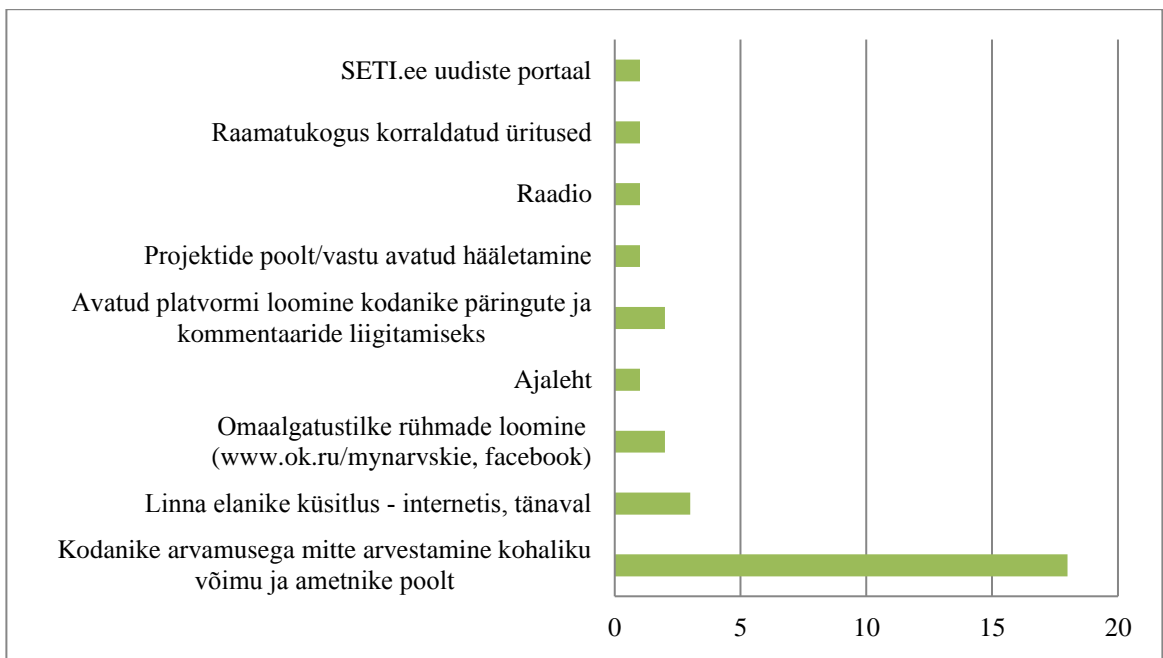
Joonis 4: *Avaliku ja erasektori töölt puudumine karvatite kaudu. Statistikaameti andmebaasist „Töötatud tunnid ettevõtte (asutuse, organisatsiooni) omaniku liigi järgi kvartalite kaupa“.*

Vastajatele oli pakutud mitu osalemisvõimaluse valikut kodanike linna arengukava menetlemises (Joonis 5). Kõige levinumad oli e-vahendite kasutamise võimalused. Sotsiaalvõrgustikus linna arengukava arutlemise võimalust eelistas 208 inimest, umbes sama palju vastajatest (207 inimest) valis kommentaaride saatmise võimalust e-posti teel. Avalikel üritustel osalemine oli samuti levinud vastus, mille märkis kokku 558 vastajatest. Avalikes aruteludes nagu Narva linnas viimati korraldatud Bazaar'is osalemine on sobiv kaasamisvõimalus 197 inimese jaoks, avatud kuulamisest osalemine oli sobilik 186 inimesele ning avalikul kohtumistel osalemist valis 175 inimest. Seminaridel ja konverentsidel osalemisest oli huvitatud 161 inimest ning kõige vähem levinud vastus küsitletute seas oli komisjonide koosolekutest osavõtmine mida valis 138 inimest.



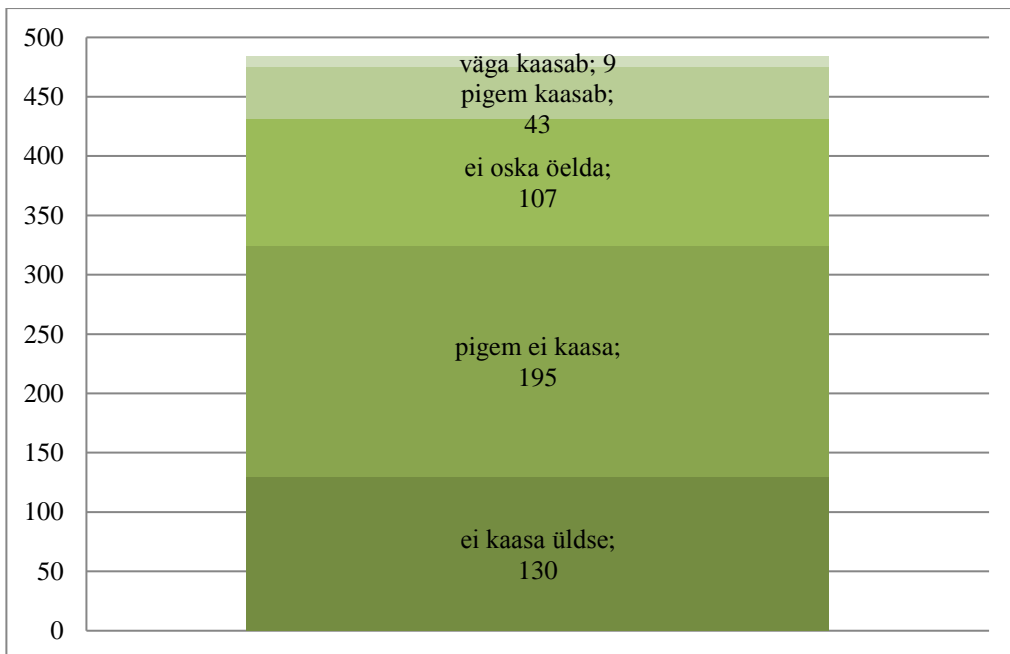
Joonis 5: Narva linna elanike osalemise võimalused

Küsitluses osalejatel oli samuti võimalus ise lisada linna arengukava menetlemises osalemise võimalusi (Joonis 6). Kõige sagedamalt oli mainitud ametnike kaudu linnakodanike arvamuse arvesse võtmise tähtsust. Mõned üksikud pakkusid traditsiooniliste kanalite (ehk raadio, ajalehed ja raamatukogu avalikud üritused) kasutamist linna arvamuse kogumiseks. Populaarsed olid ka e-võimaluste kasutamise soovid linna arengukava menetlemise jaoks. Pakuti välja interneti küsitluse läbiviimist, omaalgatuste rühmade loomist sotsiaalvõrgustikus nagu näiteks *Facebook* ja *Vk.com*, internetis uudiste portaalis *SETI.ee* arvamuste kogemist ning avatud platvormi loomist.



Joonis 6: Vastajate poolt pakutud osalemise võimalused Narva linna arengukava menetlemisel.

Uurimuse käigus oli selgunud, et enamik vastajatest (325 inimest) ei näe elanikkonna kaasamist linna arengukava menetlemisesse kohaliku omavalitsuse poolt. Küsitluses 51 osaleja arvamusel linna kogukond on kaasatud arengukava menetlemisprotsessi. (Joonis 7)



Joonis 7: Elanikkonna kaasamine Narva linna kohaliku omavalitsuse poolt.

3.3 Järeldused

Avaliku võimu kaalutud otsuste ettevalmistamisel ja langetamisel soodustab elanikkonna ja huvigruppide kõrge osalus. Seepärast tekib vajadus tänapäeval üha rohkem mittetulundus- ja erasektori konsulteerimises kui kaasamises ühe komponendina kohaliku omavalitsuse arengukava menetlemisel, kuna see on hea viis kohaliku omavalitsuse üksuse elanikkonna heaolu maksimeerida. Selleks on tähtis jälgida olukorda, kuidas avaliku võimuga kasutatakse ära kõiki info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poolt pakutavaid võimalusi ning võimu teostamist inimestele kaasaráäkimisvõimaluste abil. (e-Riigiakadeemia, 2011)

Tulemuste arutelu osas on kasutatud Narva linna arengukava menetluse kohta autori läbiviidud küsitluse tulemusi. Läbiviidud uuringu põhjal võib väita, et elanikud suhtuvad positiivselt Narva linna arengukava menetlusesse. Vastajad pakkusid linna küsitlusi korraldada elanikkonna teadlikkuse tõstmise eesmärgil. Vaatamata sellele, et 56,8 % vastanutest teab arengukava olemasolust, on dokumendi muutmise protsessis osalemise kohta teadlikud ainult 28,1 % vastajatest. Ainult 5% kogu vastajatest osaleb arengukava muutmises. Ekspertintervjuu käigus selgus, et linn teeb oma tulevased tegevused kindlaks arengukava abil. Eksperti arvamusel teavitab Narva linn elanikkonda piisavalt ametlike teabeallikate kaudu. Mitu aastat arengukava väljapanek (Lisa 1) toimub linna ametlikul koduleheküljel ning ajalehes. Alates 2011. aastast hakati arengukava avaldama nii eesti kui ka vene keeles, seega arvestatakse mitte ainult eesti keelt kõnelevate inimeste huvisid. 2018. aasta talvel avaldati ka arengukava muutmise kutset sotsiaalvõrgustikus *facebook*, mis on väga tõhus kaasaegne teabeallikas kodanikelt tagasiside saamiseks. IT tehnoloogiate kasutamine aitab sotsiaalset ebavõrdsust tasandada.

James V. Cunningham (1972) rõhutab, et kodanike aktiivsel osalemisel on neli vajalikku komponenti: juurdepääs, aeg, valitsuse poolt toetus ja tehnoloogia. Narva linnal on olemas need ressursid, kuid neid kasutatakse osaliselt. Ajaliselt on arengukava menetlemine väga piiratud avalikkuses arutlemiseks. Valitsusepoolne kaasamine on pigem sümboolne. Narva linna kohalik omavalitsus küll kaasab elanikkonda ja huvigruppe linna ruumi arendamiseks, kasutades selleks ainult ametlikke vahendeid. Sherry Arnsteini kaasamismudelil asub Narva linna avalikkuse osalus kolmandal redeli astmel ehk informeerimise tasemel. See näitab ainult sümboolset osalemist. Samal ajal kohalikul omavalitsusel on olemas olukorra

parendamiseks vajalikud ressursid, mille rakendamine nõuab kohaliku omavalitsuse olemasolevate ressursside arendamist.

Avalikkuse informeerimiseks kasutab Narva linn ainult ametlikke teabeallikaid, mille hulgas on Narva linna kodulehekül, Ajaleht Gorod. Alastest 2018. aastast hakkas Narva linn mitteametliku *facebook*is oleva koosluse kaudu ka arengukava muutmise kutset välja panema. Vaadates palju kohalike omavalitsuste kodulehekülgi, on juba ametlikuks kontaktidemeks *facebook* lehekül. Sellist lehekülge omavad mõned kohaliku omavalitsuse üksused nagu Tartu linn, Narva-Jõesuu linn, Tallinna linn jne. Elanikkonna ja huvigruppide poolt tagaside saamiseks kasutab Narva linn nagu Tartu linn, Narva-Jõesuu linn ainult ametlikke allikad: ametlik e-post, ametlik postiaadress. Linna arengukava menetluse kohta toimub nõustamine nii telefoni teel kui ka kokkuleppel pädeva isiku vastuvõtul. Küsitlus näitas, et Narva linn informeerib ja nõustab oma elanikke madalal määral. Põhjuseks võib olla huvi puudumine kohaliku omavalitsuse võimul. Kuid ekspertintervjuu ajal kinnitas intervjuueeritav, et elanikkonna ja huvigruppide kaasamiseks ehk informeerimiseks ja nõustamiseks on tehtud piisavalt töid ja selleks kasutatud kõiki ametlikke vahendeid.

Küsimustiku tulemused näitasid, et avalikkus on valmis osalema Narva linna arengus ning pakkusid kanaleid elanikkonna osaluse olukorra parandamiseks. Ekspertintervjuu käigus selgus välja probleem nagu Narva linna kohaliku omavalitsuse ametnike ja/või töötajate distantseeritus elanike poolt saadetud ettepanekute ja ideede suhtes. Kuna ettepanekud ei nõua suuremate ressursside kasutamist ning teostajaks võib olla pädev amet jooksva eelarve raames. Tulemusena näidatakse madalat huvi tundmine kohaliku omavalitsuse poolt avalikkuse osalusemise vastu linna juhtimisega seotud otsuste langetamisel. Mainitud olukorra teiseks tagajärjeks on see, et elanikkond ei tea kelle poole pöörduda jooksvate küsimustega, näiteks kui avalikus kohas mänguplatsil mingi element on katki läinud. Samal ajal arengukava menetlemise eest pädev isik võib ettepanekud edastada vastavalt ametile täitmiseks või järgmise eelarveaastaks kavandamiseks.

3.4 Ettepanekud

Autori läbiviidud uuringus osalenud avalikkuse poolt nimetatud takistavaks teguriks on vähene informeerimine ja tagaside saamiseks on piiratud kanalite kasutamine. Küsimustikus paluti inimestel välja tuua oma nägemus olukorrast, mis soodustaks elanikkonnal ja

huvigruppidel osaleda ühiskondlikus elus. Tuginedes uurimuse käigus saadud tulemustele, teoreetilistele lähenemistele ja maailma praktikale teeb autor ettepanekuid avalikkusega nõustamiseks Narva linna arengukava menetlemise protsessis.

Kaasamine algab eelkõige informeerimisest. Küsimustiku tulemused näitasid, et Narva linna kohalik omavalitsus ei informeerigi, ega nõusta piisavalt avalikkust linna arengukava muutmise osas. Põhjuseks on vähene arengukava menetlemise periood rahvaarutelul ja ainult ametlike teabekanalite kasutamine.

Olukorra parendamiseks võib pakkuda mitu meetet, mida pakutakse kaasaegses ühiskonnas. Inimeste toetamiseks teavitamise ja nõustamise osas kasutada ka mitteametlikke meedias pakutud kanaleid nagu kohalikud ajalehed, televisioon, raadio. Tänapäeval kasutatakse aktiivselt sotsiaalseid võrgustikke nagu *facebook*, *instagram*, *vk.com*, *twitter* jne, mis võimaldavad kommentaaride teel kahepoolset suhtlemist. Küsimustiku vastajate seas on inimesed, kes kasutavad antud meetet ning sotsiaalsed võrgud on muutunud paljude inimeste jaoks loomulikuks keskkonnaks. 43% küsitluses osalejatest omab tahet osaleda sotsiaalsete võrkude kaudu Narva linna arendamises. Inimestele, kes kasutavad harva kaasaegseid teabeallikaid, võivad linnaruumis olla paigutatud infostendid linna arengu suundade ja linna arendamises olemise kutsega.

Siseministeeriumi tellimusel on välja töötatud kohaliku omavalitsuse teavitamiseks heakorraprobleemist nutiseadmetele mobiilirakendus *Anna teada*, mis ei nõua kohaliku omavalitsuse jaoks hooldamiseks ja teenindamiseks täiendavaid ressursse. Antud äppi kasutamist tuleb harjutada nii Narva linna elanikel kui ka Narva Linnavalitsuse töötajatel/ametnikel. Rakendus soodustab igapäev kohaliku omavalitsuse juhil kaasa rääkida. Kaasa rääkimiseks võib ka uuendada Narva linna kodulehekülge rubriigina *ametnik vastab*, kuhu oodatakse küsimusi probleemide kohta Narva linnas. Vastamine toimub seadusega kindlaks määratud perioodi jooksul. Kõik küsimused ja vastused on avalikud. Ööpäevaringselt võib ka kasutada postkaste kohaliku omavalitsuse teavitamiseks neile, kes kasutab e-vahendeid harva.

Avalikkuse kaasamiseks võib korraldada ka avalikke arutelusid kindlal teemal ja kindlasti üritusejuhi vahendusel, et tagada kahepoolset suhtlemist elanikkonna ja kohaliku omavalitsuse juhtkonna vahel. Näiteks Narva haiglas lasteosakonna sulgemise teemal, kuhu

on oodatud meditsiiniga tihedalt seotud pädevad inimesed, kes edastab selget informatsiooni tulevaste plaanide kohta. Antud arutelu osalemise soovi avaldas küsitluse kaudu ligikaudu 38% küsitluses osalejatest.

Üheks tugevamaks kaasamise meetmeks on avatud platvormi loomine *facebooki* baasil, kus võib korraldada erinevate projektide arutelusid ja hääletamisi projektide poolt ja/või vastu. Korraldatud küsitluse tulemused näitasid, et avalikkus on valmis linna arendamise protsessis osalema. Antud platvormi peab paigaldama inimeste poolt tegelikult kasutatava kanali baasil. Alternatiivina võib pakkuda näiteks hääletamist Narva linna turismiinfopunktis. Küsitluses osalejad tunnevad suurt huvi erinevate projektide hääletamise vastu ja antud ettepanek on pakutud üheksa küsitluses osalenud inimese poolt.

Narva linnas tegutseb aastast 2003 kohalik ajaleht. Vestlusest ajalehe peatoimetajaga selgus, et ajalehe tiraaž moodustab 35000 ajalehte. Ajalehe jagamine toimub Narva, Narva-Jõesuu, Sillamäe linnas. See tähendab, et ajalehe kaudu saab informeerida tervet linna. Ajalehe kaudu toimub kodanike informeerimine Narva linnas toimunud või tulevaste sündmuste kohta. Ajalehe toimetusega koostöös oli korraldatud vähemalt kaks küsitlust 2012. a Vene Eragümnaasiumi asutamise ja 2014. a avalikes kohtades alkohoolsete jookide tarvitamise keelamise kohta. Vastuseks oli pakutud sedelid. Vastuste kogumiseks oli korraldatud kaubanduskeskustes infopunktid. Samuti linnas võib paigaldada ettepanekute ja arvamuste kogumiseks *infokasti*, millele on ööpäevaringselt juurdepääs. Ajalehe kaudu kui ka näiteks *google* vormide abil võib korraldada avalikkuse küsitlusi. Küsitlusele kõrge vastajate arv näitas elanikkonna valmidust osaleda linna arengus. Inimesed eelistavad mitmeid kanaleid.

Küsitluse käigus välja selgunud üheks tõsisemaks probleemiks on elanikkonna ja huvigruppide arvamusega arvestamata jätmine. Antud olukorra parendamiseks võib koguda avalikkuse poolt kõiki ettepanekuid ja soovitusi, mida tuleb liigitada ning anda hinnang arengukava muutmise protsessis arvestamise või mittearvestamise kohta. Saadud tulemused tuleks avaldada linna koduleheküljel, et huvi tundval isikul oleks võimalus saada kohaliku omavalitsuse poolt tagasisidet oma seisukohale.

Areng on elukestev protsess, seega vastavalt ühiskonna nõudmistele ja vajadustele tuleb pidevalt korrigeerida ka tuleviku plaane, mida kajastatakse arengukavas. Arengukava täiendamine toimub juulikuus. Informatsiooni kogumine toimub kolme nädala jooksul.

Paljud inimesed viibivad antud ajal puhkusel, mida saab vaadata ka Statistikaameti andmebaasis töötatud tundide lõikes kvartalite kaupa. Tulemusena on ühiskonna liikmetelt raske aeg tagasiside saamiseks. Ka Rivo Noorkõiv' u (2002) raamatus *Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise metodoloogia* soovitatakse septembrikuus korraldada üldist rahvaarutelu ja menetlemist volikogus. Ettepanekuna on hea arengukava menetlemise kohta avalikkuse arutelu korraldada alates augustikuust kuni septembrikuuni.

Vastavalt Narva Linnavolikogu 28.09.2006. a määrusele nr 42 „Narva linna arengudokumentide menetlemise kord“ korraldab Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Amet avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise Narva linna arengukava koostamise protsessi maakonnalehtede ja linnavalitsuse veebilehe kaudu ning kehtiv Narva linna arengukava peab mis tahes eelarveaastal hõlmama vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat vastavalt. See tähendab, et arengukavas esitatud statistilised andmed on uuendatud viimati 2012. aastal. Järgmise Narva linna arengukava muutmise algatamise ettepanekuna võib olla statistiliste andmete uuendamine.

KOKKUVÕTE

Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on rahvas kõrgeima riigivõimu kandaja. Iga kohaliku omavalitsuse üksuse arengu tagamiseks kaastakse huvitatuid isikuid, et konsulteerida elanikkonna ja huvirühmadega kohalike arengukavade koostamise osas kaalutud otsuste vastuvõtmise tagamiseks.

Eesmärgi täitmiseks püstitas autor uurimisülesanded, mille abil selgitas välja nii elanikkonna arengukava menetlemise teadlikkuse olukorda kui ka kaasamise tõstmise abivahendid. Uuringu tulemuste analüüsimisel selgus välja, et kaasata elanikkonda ühiskonna arengus osalemiseks, tuleb eelkõige võimalikult palju inimesi informeerida erinevate teabekanalite kaudu ning seejärel anda igale inimesele oma arvamuse avaldamise võimaluse, kasutades selleks kaasamise vahendeid. Käesoleva lõputöö eesmärk oli välja selgitada Narva linnas olemasolevad meetmed, mida kasutatakse elanikkonna ja huvigruppide kaasamiseks arengukava menetlemisel ja töötada välja ettepanekud, mis aitavad toetada avalikkuse kaasamist arengukava muutmise protsessi. Eesmärgi täimiseks püstitas autor järgmised uurimisülesanded, mille abil selgitas välja Narva linna arengukava menetlemise protsessis osalemise meetmed ja olukorda avalikkuse informeerimise ning kohaliku omavalitsuse ja mittetulundus- ja erasektori kahepoolse tagasiside saamise toetamiseks.

Lõputöö teoreetilises osas kirjeldati erinevaid kodanike aktiivsuse tasandeid maailma praktikast toetades Sherry Arnsteini avalikkuse osalemise redelile, kaasamist Eestis ning põhjalikumalt anti ülevaade kaasamisest ühiskonnas ja kaasamise vahenditest, millele keskendub ka pidevalt Jelizaveta Krenjova, lähtudes Yves Sintomeri avalike vahendite kasutamise tingimustest.

Analüüsisid Narva linna alastes 16. eluaastaste elanike seas läbi viidud uuringu tulemusi jõudis autor järeldusele, et Narva linna kohalik omavalitsus kaasab avalikkust linna arengukava menetlemise protsessi vähesel määral, kuid elanikkonna ja huvigruppide selles protsessis olemise valmidus on piisavalt suur. Märtsikuus nii paberkandjal kui elektroonselt *google* vormi kaudu läbiviidud uuringu tulemused näitasid, et 56,8% vastajatest teab arengukava menetlemise protsessist ja ainult 5% osaleb selles protsessis. Kõige rohkem ootavad inimesed Narva linna kohaliku omavalitsuse poolt rohkem teavitamist ja kaasa rääkimiseks võimaluse andmist, mis on kaasamises soodustavaim tegur.

Peamiseks takistuseks on arengukava menetlemise üheks etapiks rahvaarutelu lühikesel suveperioodil ja madal kodanike osalemise aktiivsus on põhjustatud ka kohaliku omavalitsuse poolt vähese teavitamisega. Täiendava takistava tegurina on Narva linna kohaliku omavalitsuse distantseeritus Narva linna arengukava menetlemise protsessi kodanike poolt esitatud ettepanekute ja ideede linna arengu mõttes väheväärtusliku omaduse tõttu.

Võttes arvesse elanikkonna ja huvigruppidega nõustamiseks Narva linna arengukava menetlemisel takistavaid ja soodustavaid tegureid ning tuginedes uurimuse käigus saadud tulemustele, teoreetilisele taustale ja ka maailma praktikale avalikkuse kaasamise toetamiseks, tehti töös järgmised olulisemad ettepanekud: levitada rohkem informatsiooni Narva linna kohaliku omavalitsuse poolt mitteametliku meetmete abil nagu sotsiaalsete võrkude kasutamine, infokasti paigaldamine, erinevate küsitluste läbiviimine, hääletamise võimaluse andmine, rakenduse *Anna teada* kasutamise harjumuse välja töötamine nii avalikkusel kui kohalikul omavalitsusel; arengukava menetlemise ühe etapina rahvaarutelu ümberkorraldamine. Lisaks tehti ettepanek uuendada Narva linna arengukavas olevad statistilised andmed lähtudes toimunud sündmusest.

Uuringu tulemustest selgus, et üks soodsaim kaasamise kõrgel tasemel toimimise tegur on avalikkuse linna arengus osalemise valmisolek, siis on mõtet antud teemat edasiseks uurimiseks. Kokkuvõttena võib öelda, et elanikkonna ja huvigruppide kaasamist tuleb arendada nii avalikkuse kui ka kohaliku omavalitsuse poolt ühiskonna teadlikkuse ja kaasa rääkimise taseme tõstmiseks. Kaasamise kõrgeim vorm on osalus, mille saavutus nõuab kõikide osapoolte koostööd.

SUMMARY

INVOLVEMENT OF THE LOCAL COMMUNITY AND OTHER INTERESTED PARTIES IN THE PROCEEDINGS OF THE DEVELOPMENT PLAN OF THE CITY OF NARVA

To ensure the development of the city, interested parties are being invited to cooperate with the local government in order for the best decisions to be taken regarding the local development plans. The purpose of this thesis was to find out solutions and measurements for Narva city, which are used to involve local people while establishing the development plan.

Analysing the results of the research carried out among the residents of Narva aged 16 years and over author concludes that municipality of Narva has little involvement of the public in the process of the city development plan establishment. However study results show that the readiness of the population and interest groups in participating in this process is sufficiently high. 484 people were surveyed in March 2018. It appeared that 56.8% of respondents know about the existing process of the development plan establishment but only 5% take part in this process. Local community mostly expects receiving more sufficient information and involvement solutions offered by the Narva City Local Government regarding city development plan establishment.

Taking into consideration the factors demoting and promoting the local community and other interested parties involvement in the process of the Narva city development plan establishment among with results obtained during the empirical, theoretical background and the worldwide practice research in terms of engagement of public participation, the several main proposals were made. Local government of Narva should distribute more information through informal channels such as social media, public informational desks as a solution for gathering public opinions, boxes, support public participation through the *Anna teada* application. In addition one way for establishing local development plan is to reorganization of the people's discussion channels. It was also proposed to update the statistical data of the Narva city development plan based on the actual events.

The results of the survey revealed that one of the most favorable factors of engagement promoting high-level public involvement is the willingness of the local community to

participate in the development of the city, what promotes applicability for further exploration of this topic. In conclusion, involvement of the local community and interest parties needs to be supported and developed both by the public and the local government to raise the level of awareness and participation in the society. The most productive form of engagement is participation, the achievement of which requires the cooperation of all parties.

KIRJANDUS

André, P., Enserink B., Connor D., Croal P. 2006. Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.

Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*. Vol. 35, No. 4: 216-224
Citizens' initiatives in Finland <https://www.kansalaisaloite.fi/fi> (viimati vaadatud 18.05.2018)

Cunningham, James V. "Citizen Participation in Public Affairs." *Public Administration Review*, vol. 32, 1972, pp. 589–602. JSTOR, www.jstor.org/stable/975227.

Eesti Vabariigi põhiseadus

E-kaasamise hea tava käsiraamat. 2012

Government of the Netherlands <http://www.rijksoverheid.nl/> (viimati vaadatud 08.11.2014)

Guseva = Гусева Л.А. Институциональные основы взаимодействия власти и общества. 2014. <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=33930> (viimati vaadatud 08.05.2018)

Hansoo, Stever 2009. *Kodanikeühenduste osalus infoühiskonnas*. Tartu

Hinsberg, Hille, Kübar, Urmo 2014. Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas. *EMSL: keskkonnateadlik trükiettevõtte Ecoprint*

Illing, Eveli, Lepa Reesi 2005. Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Tallinn

Illing, Eveli, Lepa, Reesi 2005. Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis. *Riigikogu Toimetised* 11 (2005) <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11178&op=archive2> (viimati vaadatud 21.06.2015)

International Cooperation. Public Participation Guide: Citizen Juries

<https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-citizen-juries>

(viimati vaadatud 08.05.2018)

Jakobson, Mari-Liis 2012. Tallinna linn ja kodanik. *Vikerraadio päevakommentaar*. Eesti Rahvusringhääling 27.07.2012 <http://uudised.err.ee/v/arvamus/d9ebe067-7f04-4eff-a6ca-6b8308c17f88> (viimati vaadatud 12.10.2014)

Karsten, Andreas 2011. Kodanikele vastu tulles – erinevad osalusmudelid ja kontseptsioonid. *Osalemine linnade kliimakaitstes. Euroopa omavalitsuste vastused* (2011): 24-34

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus

<https://www.riigiteataja.ee/akt/117112017007> (viimati vaadatud 22.03.2018)

Kommunal- or moderniseringsdepartementet. Norsk. <https://minsak.no/> (viimati vaadatud 30.06.2015)

Krenjova, Jelizaveta. 2017. *Participatory Budgeting: Theoretical Models and Applicability in Estonia and Beyond*. Tallinn

Krenjova, Jelizaveta; Reinsalu, Kristina. 2013. Good Governance Starts from Procedural Changes: Case Study of Preparing Participatory Budgeting in the City of Tartu.

Kristiansand commune. Norsk. <http://www.kristiansand.kommune.no/> (viimati vaadatud 23.12.2014)

Lagerspetz, Mikko 2007. Kodanikuühiskonna lühisõnastik.

Lepa, Reesi, Illing, Eveli. 2004. Kaasamine otsustetegemise protsessi. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/Kaasamine_otsustetegemise_protsesi.pdf (viimati vaadatud 08.05.2018)

Lukina, Anastassia 2012. *Kohaliku omavalitsuse teabe avalikustamine virtuaalses meedias ja selle täiustamise võimalused (Narva linnavalitsuse ja linnavolikogu näitel)*. Narva

Ministry of Justice, Finland. 2012 Online service for citizens' initiatives is opened on 1 December. Available at <http://oikeusministerio.fi/en/index/currentissues/tiedotteet/2012/11/6CYpRBHLr.html>, accessed June 30, 2015

Municipality of Almere <http://english.almere.nl/> (viimati vaadatud 13.11.2014)

National Association of Citizens Advice Bureaux. England. <http://www.adviceguide.org.uk/> (viimati vaadatud 30.10.2014)

Noorkõiv, Rivo 2002. Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise soovitusel. Siseministeerium. Tallinn-Tartu: AS Triip Kirjastus

OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/citizens-as-partners_9789264195578-en#page3

Petrova = Петрова С.В., Бабешкова Е.В. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации. 2016 <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40397> (viimati vaadatud 08.05.2018)

Petrova jt = Петрова Е.А., Калинина В.В., Шевандрин А.В. Фундаментальные исследования. 2017 <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=41338> (viimati vaadatud 08.05.2018)

Polyák, Levente 2017. Laituri Helsinki – An urban laboratory to make strategies alive. *Cooperative City* 21.11.2017. <https://cooperativecity.org/2017/11/21/laituri-helsinki/> (viimati vaadatud 08.01.2017)

Raudla, Heiki 2002. Kodaniku raamat (2002): 25-28

Rid, Wolfgang 2000. Telematics in Rural Areas: Parameters of Success of the British Teleworking and Telecottages Concept. *Geography / Earth Science - Economic Geography. Diplomarbeit* (2000): 23-25

Roosi, Ruth Maria 2014. *Ida-Virumaa kohalike omavalitsuste juhtide hoiakud e-kaasamise vahendite suhtes*. Narva

Seeder, Kadri 2003. Sotsiaaldialoogi mudel on tugevalt riigi poole kaldu. *Riigikogu toimetised* 8 (2003)

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11386&highlight=keskliidu&op=archive2>

(viimati vaadatud 25.12.2014)

Siplane, Andres 2001. Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsiooni arutelu Riigikogus.

Riigikogu Toimetised 4 (2001)

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11711&op=archive2> (viimati vaadatud

23.09.2014)

Smirnov, Ilja 2011. Narvakad sõdivad keskuse täisehitamise vastu. *Põhjarannik* 06.07.2011.

<http://pr.pohjarannik.ee/?p=1393> (viimati vaadatud 12.10.2014)

Tartu linna kodulehekülj. Kaasav eelarve 2017. [http://www.tartu.ee/et/kaasav-](http://www.tartu.ee/et/kaasav-eelarve#kaasav-eelarve-2017)

[eelarve#kaasav-eelarve-2017](http://www.tartu.ee/et/kaasav-eelarve#kaasav-eelarve-2017) (viimati vaadatud 08.01.2017)

United Kingdom's Government Digital Service <https://www.gov.uk/> (viimati vaadatud

30.10.2014)

Varblane, Kati 2007. *Valitsusasutuse ja tema sidusrühmade vahelise kommunikatsiooni roll seadusloomeprotsessis legitiimsuse saavutamiseks*. Tartu

LISA 1 NARVA LINNA ARENGUKAVA MUUTMISE KOHTA KUTSED JA VÄLJAPANEK

Arengukava väljapanek	Lisatud	Väljapanek	Keel		Avaldamise allikas	Tagasiside allikas
			eesti	vene		
Narva linna arengukava muutmise eelnõu	08.01.2018	30.01.2018	eesti	vene	Ajaleht, kodulehekülg, FB	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava muutmise eelnõu	29.06.2017	17.07.2017	eesti	vene	Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava muutmise eelnõu	1.07.2016	18.07.2016	eesti	vene	Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava muutmise eelnõu	1.07.2015	22.07.2015	eesti	vene	Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava muutmise eelnõu	26.06.2014	17.07.2014	eesti	vene	Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava muutmise eelnõu	21.06.2013	15.07.2013	eesti	vene	Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava muutmise eelnõu	2.07.2012	24.07.2012	eesti	vene	Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava 2008-2015 muutmise eelnõu	20.06.2011	20.07.2011	eesti		Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava 2008-2014 muutmise eelnõu	6.07.2010	29.07.2010	eesti		Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava 2008-2014 muutmise eelnõu	5.05.2010	26.05.2010	eesti		Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava 2008-2012 muutmise eelnõu	2.07.2009	27.07.2009	eesti		Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava 2008-2011 muutmise eelnõu	3.07.2008	23.07.2008	eesti		Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon
Narva linna arengukava 2008-2011 muutmise eelnõu	24.03.2008	14.04.2008	eesti		Ajaleht, kodulehekülg	post, e-post, telefon

LISA 2 STATISTIKAAMET. TÖÖTATUD TUNNID

Andmestik:PA33: Töötatud tunnid ettevõtte (asutuse, organisatsiooni) omaniku liigi järgi (kvartalid)

Aasta		2015			2016			2017		
Näitaja		Töötatud tunnid ühe töötaja kohta	Töötundide norm kvartalis	Töölt puudumise osakaal %-s	Töötatud tunnid ühe töötaja kohta	Töötundide norm kvartalis	Töölt puudumise osakaal %-s	Töötatud tunnid ühe töötaja kohta	Töötundide norm kvartalis	Töölt puudumise osakaal %-s
Kvartal	Omaniku liik									
I kvartal	Riik	456	493	7,51%	454	493	7,91%	469	509	7,86%
	KOV	448	493	9,13%	454	493	7,91%	463	509	9,04%
	Eesti eraõiguslik isik	453	493	8,11%	453	493	8,11%	461	509	9,43%
II kvartal	Riik	437	485	9,90%	445	501	11,18%	442	493	10,34%
	KOV	422	485	12,99%	435	501	13,17%	426	493	13,59%
	Eesti eraõiguslik isik	449	485	7,42%	463	501	7,58%	455	493	7,71%
III kvartal	Riik	385	520	25,96%	392	528	25,76%	393	520	24,42%
	KOV	337	520	35,19%	343	528	35,04%	339	520	34,81%
	Eesti eraõiguslik isik	451	520	13,27%	460	528	12,88%	449	520	13,65%
IV kvartal	Riik	464	506	8,30%	468	509	8,06%	466	504	7,54%
	KOV	464	506	8,30%	463	509	9,04%	457	504	9,33%
	Eesti eraõiguslik isik	465	506	8,10%	468	509	8,06%	466	504	7,54%

Andmed on võetud 07 mai 2018 21:02 UTC (GMT). Allikas: Statistika andmebaas

LISA 3 KÜSIMUSTIK NARVA LINNA ARENGUKAVA MENETLUSE KOHTA

Lp vastaja!

Minu nimi on Veronika Nikitina, olen Tartu Ülikooli Narva Kolledži kohaliku omavalitsuse korralduse eriala tudeng. Kirjutan praegu lõputööd teemal „Elanikkonna ning huvigruppidega konsulteerimine Narva linna arengukava menetlemisel“. Uurimuse läbiviimiseks palun Teie abi.

Küsimustikuga mõõdetakse avalikkuse osaluse taset Narva linna arengukava menetlemisel. Küsimustele vastamine võtab aega ca 5-10 minutit. Küsitlus on anonüümne ja avatud vastamiseks ajavahemikul 19.03.2018. a – 31.03.2018. a. Loodan väga Teie koostööle!

Ette tänades

Veronika Nikitina

nikitina@ut.ee

1. Kas olete Narva linna arengukava olemasolust kuulnud?

Jah

Ei

Juhul kui Teie vastus on “Ei” küsitluse esimeses plokkis, siis tuleb alustada küsimusele nr 2 vastamist.

1.1. Kas teate, et on olemas võimalus osaleda Narva linna arengukava menetluses?

Jah

Ei

1.1.1. Kas Te võtate osa Narva linna arengukava menetlusest?

Jah

Ei

1.1.1.1. Kuidas osalete Narva linna arengukava menetluses? *Võib olla mitu vastust.*

Saadan oma ettepanekud e-postile anton.volitok@narva.ee

Võtan osa Linnavolikogu projektide ja arengu komisjoni koosolekutest

Muu: _____

2. Millised kodanike osalemise võimalused on efektiivsed ja kasulikud Narva linna arengukava menetlemiseks? *Võib olla mitu vastust.*

- Kommentaaride saatmine e-posti teel
- Komisjoni koosolekutest osavõtmine
- Seminaridel, töörühmades, konverentsil osalemine
- Avalikel kohtumistel osalemine
- Avatud kuulamistes osalemine
- Sotsiaalvõrgustikus arutlemine
- Avalikes aruteludes osalemine
- Muu: _____

3. Kas Narva linna kohalik omavalitsus kaasab piisavalt inimesi linna arengukava menetlemise protsessi?

- ei kaasa üldse
- ei oska öelda
- väga kaasab
- pigem ei kaasa
- pigem kaasab

4. Kas Narva linna kohalik omavalitsus informeerib piisavalt inimesi linna arengukava menetlemise algatamise kohta?

- ei informeeri üldse
- ei oska öelda
- väga informeerib
- pigem ei informeeri
- pigem informeerib

5. Kas Narva linna kohalik omavalitsus konsulteerib piisavalt inimesi linna arengukava menetlemises osalemise võimalustest?

- ei konsulteerü üldse
- ei oska öelda
- väga konsulteerib
- pigem ei konsulteerü
- pigem konsulteerib

6. Kas Narva linna kohalik omavalitsus toetab teiste kodanikuühenduste üritusi kodanike osaluse aktiivsuse taseme tõstmise eesmärgil?

- ei toeta üldse
- ei oska öelda
- väga toetab
- pigem ei toeta
- pigem toetab

Soovi korral võib lisada oma ettepanekud/kommentaari Narva linna arengukava menetluse kohta:

Täna Teid pühendatud aja eest!

LISA 4 EKSPERTINTERVJU

Narva linna arengukava menetlemine

Lp ekspert!

Minu nimi on Veronika Nikitina, olen Tartu Ülikooli Narva Kolledži kohaliku omavalitsuse korralduse eriala tudeng. Kirjutan praegu lõputööd teemal „Elanikkonna ning huvigruppidega konsulteerimine Narva linna arengukava menetlemisel“.

Ajavahemikul 19.03.2018. a – 02.04.2018. a oli korraldatud elanikkonna küsitlus Narva linna arengukava menetlemise kohta. Küsitlusele vastas 484 inimest ja tulemusena on välja selgitatud teavitamise ja osalemise allikad, mis aitaksid elanike osalemise taset suurendada. Palun Teie abi küsitlusele vastamises. Küsimustikuga mõõdetakse avalikkuse osaluse taset Narva linna arengukava menetlemisel. Küsimustele vastamine võtab aega ca 5-10 minutit. Loodan väga Teie koostööle!

Ette tänades

Veronika Nikitina

nikitina@ut.ee

Miks on tähtis linna elanike osalemine linna arengukava menetluses?

Millised on Narva linna elanike võimalused arengukava menetlemisel?

Millised kodanike teavitamise võimalused on efektiivsed ja kasulikud Narva linna arengukava menetlemiseks?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Ajaleht | <input type="checkbox"/> Avalike ürituste raames infotelk |
| <input type="checkbox"/> Raadio | <input type="checkbox"/> Kaubanduskeskused |
| <input type="checkbox"/> Raamatukogus korraldatud üritused | <input type="checkbox"/> Elanikkonna küsitlus |
| <input type="checkbox"/> SETI.ee uudiste portaal | <input type="checkbox"/> Infostendid linnaruumis |
| <input type="checkbox"/> Narva linna kodulehekülg | <input type="checkbox"/> Muu variant _____ |
| <input type="checkbox"/> Sotsiaalne võrk (facebook) | |

Millised kodanike osalemise võimalused on efektiivsed ja kasulikud Narva linna arengukava menetlemiseks?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Sotsiaalvõrgustikus arutlemine | <input type="checkbox"/> Omaalgatustilke rühmade loomine (www.ok.ru/mynarvskie, facebook) |
| <input type="checkbox"/> Kommentaaride saatmine e-posti teel | <input type="checkbox"/> Avatud platvormi loomine kodanike päringute ja kommentaaride liigitamiseks |
| <input type="checkbox"/> Avalikes aruteludes osalemine (BAZAR) | <input type="checkbox"/> Projektide poolt/vastu avatud hääletamine |
| <input type="checkbox"/> Avatud kuulamistes osalemine | <input type="checkbox"/> "Narva arutleb" lehekülje loomine |
| <input type="checkbox"/> Avalikel kohtumistel osalemine | <input type="checkbox"/> Ettepanekute kast |
| <input type="checkbox"/> Seminaridel, töörühmades, konverentsil osalemine | <input type="checkbox"/> Linnavolikogu projektide ja arengu komisjoni koosolekutest osavõtmine |
| <input type="checkbox"/> Komisjoni koosolekutest osavõtmine | <input type="checkbox"/> Muu variant _____ |
| <input type="checkbox"/> Linna elanike küsitlus - internetis, tänaval | |

Oma ettepanekute/kommentaaride koht Narva linna arengukava menetluse kohta:

Täna Teid pühendatud aja eest!

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Veronika Nikitina,

(sünnikuupäev: 17.01.1983)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Elanikkonna ning huvigruppidega konsulteerimine Narva linna arengukava menetlemisel“, mille juhendaja on lektor Aet Kiisla;

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

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja 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, **23.05.2018**