



EUROPEAN UNION
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND
INVESTING IN YOUR FUTURE



CENTRAL BALTIC
INTERREG IV A
PROGRAMME
2007–2013

Narvas ja Tallinnas rakendatud elanike kaasamise vormid ja meetodid



MTÜ Arenguprogrammide Keskus EMI-ECO, Tallinn 2011

Töö eesmärgiks oli saada ülevaade Tallinnas ja Narvas rakendatud elanike kaasamise vormidest ja -meetoditest keskkonna-valdkonnas ning koostada soovitusel kaasamise tõhusamaks rakendamiseks nimetatud omavalitsustes.

KAASAMINE

Kaasamine on kodanikuühiskonna üks toimimisvorme - avaliku võimu või äriettevõtete tegevus, mille sihiks on anda kodanikele või neid esindavatele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel, sh õigusloomes. Kaasamine soodustab edendada osalusdemokraatia edenemist ja parandab otsuste kvaliteeti.

Kaasamine iseenesest ei ole Eesti ühiskonnas uus nähtus ja seda võib käsitleda erinevates kontekstides. Laiemalt võib kaasamist vaadelda meie igapäevaelu tasandil. Me kaasame oma pereliikmeid, sõpru ja kolleege erinevatel eesmärkidel ja viisidel, näiteks ühistesse ettevõtmistesse, aruteludesse. Soovime, et meie tegutsemise motiive ja eesmärke mõistetakse ja toetataks. Osapoolte veenmiseks kasutame erinevaid meetodeid, mõnikord meie ettevõtmisega kooskõlas olevaid, kuid vahel ka sobimatuid.

Kaasamine avalikus sektoris on aga tegevus, mis mõjutab meid ühiskonnaliikmetena hoopis laiemalt. Avalikus sektoris tähendab kaasamine partnerlust kaasatavate osapooltega -huvigruppidega strateegiliste dokumentide (näit. eelnõude, kontseptsioonide, strateegiate) väljatöötamisel.

Teavitamine- ühesuunaline info edestamine võimu esindajatelt kodanikele ja huvirühmadele, neilt otsest tagasisidet eeldamata.

Joonis 1. Kaasamise vormid kohalikul tasandil.

Konsulteerimine- kahe-suunaline teade liikumine, kus huvirühmad saavad avaldada oma arvamust tõstatatud probleemi, esitatud eelnõu vms kohta.

Osalemine- põhineb riigi ja kohaliku oma valitsuse partnerlusel kohalike elanikega ehk osalusdemokraatial, kus üldsus saab aktiivselt osaleda valikute tegemisel ja otsuste langetamisel.

misel. Õigusloome vallas toimuv kaasamine või kaasamata jätmine mõjutab meid ja meie igapäevaelu parlamendis vastuvõetud seaduste, valitsuse määruste ja korralduste kaudu.

Oluline on, et kodanikud saaksid ühiskonnaelu kujundamises osaleda.

KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜLESANDED KESKKONNAVALDKONNAD

Kohalik omavalitsus vastutab oma territooriumil looduskasutuse, loodusvarade (maa, mets ja veekogud) kasutamise ja jäätme-majanduse korraldamise eest. Kohaliku omavalitsuse kohustusi keskkonnaval-

Tabel 1. Kohaliku omavalitsuse peamised ülesanded keskkonnavaldkonnas

Tegevusvaldkond	Ülesanded
Haljastus ja heakord	Haljastamine, heakorratööd, raie- ja hoolduslõikuslubade väljastamine, linnametsade hooldus jms
Jäätmehooldus	Jäätmete liigiti kogumine, korraldatud jäätmevedu, jäätmekava, ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlusele arvamuse esitamine jms
Keskkonnaharidus	Keskkonnahariduse andmise korraldamine
Keskkonnajärelevance	Omavalitsuslik keskkonnajärelevance
Keskkonnamõju hindamine	Keskkonnamõju hindamise, keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldamine
Keskkonnalubade väljaandmine	Jäätmeloa, keskkonnakompleksloa, maavara kaevandamisloa, vee-erikasutusloa, välisõhu saasteloa jm keskkonnalubade taotlustele seisukoha esitamine
Keskkonnaseire	Kohaliku omavalitsuse keskkonnaseire korraldamine
Looduskaitse	Looduskaitse korraldamine kohalikul tasandil
Loomade pidamine	Loomakaitse, lemmikloomad, hulkuvad loomad jms
Planeeringud ja ehitus	Keskkonnakaitsealaste nõuete seadmine planeeringutele ja ehitusprojektidele, planeeringute ja ehitusprojektide kooskõlastamine ja seatud tingimuste järelevance
Veekasutus	Veekogude kaitse korraldamine, heitvee kohtkäitluslubade väljastamine jms
Välisõhu kaitse	Välisõhu kaitse korraldamine, välisõhu saastatuse seire, müra vähendamise tegevuskava jms

konnas reguleerivad kohaliku omavalituse korralduse seadus, ehitusseadus ja mitmed keskkonnaseadused: jäätmeseadus, keskkonna-järelevalve seadus, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimisseadus, loodus-kaitse-seadus, pakendiseadus, veeseadus, välisõhu kaitse seadus jt.

Alljärgnevalt on toodud peamised kohaliku omavalitsuse ülesanded keskkonna-valdkonnas.

UURINGU SISU

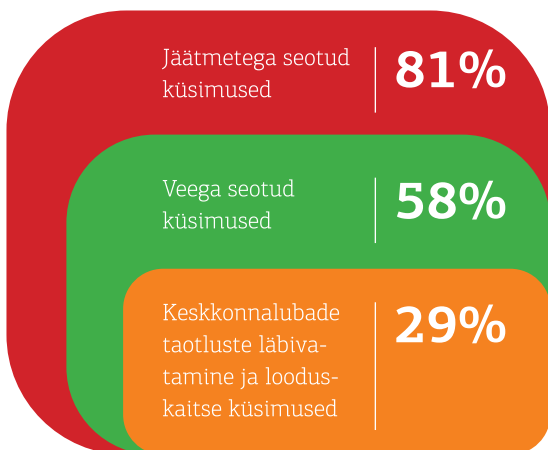
Narvas ja Tallinnas uuriti rakendatud elanike kaasamisvorme ja -meetodeid keskkonnavaldkonnas.

Kaasamise meetodite eristamine kolmel tasandil – teavitamine, konsulteerimine ja osalemine –, näitas, et peamiseks kaasamisvormiks on olnud elanike teavitamine, sellele järgneb huvirühmadega konsulteerimine ning kõige vähem on rakendatud üldsuse ja huvirühmade aktiivset osalemist terve otsusetegemise protsessi vältel. Huvirühmad, keda Tallinnas keskkonnavaldkonnas kaasatakse, on Tallinnas tegutsevad keskkonnaorganisatsioonid, linna asumitesse rajatud kodukandiseltsid ja korteri-ühistud.

Narvas on põhilisteks elanike esindajateks korteriühistud. Koostööd korteri-ühistutega juhib linnavalitsuse koosseisus töötav kontaktisik.

Üldsuse teavitamiseks kasutatakse mõle-

Joonis 2. 2009. aastal tehtud üle-eestilise kohalike omavalituste uuring kohalike omavalituste keskkonnaspetsialistide tööülesannete lahendamist vajavate probleemide kokkupuutumise kohta



mas kõige enam kohaliku omavalitsuse veebilehte ja linnalehti. Infopäevi ja muid teavitamisüritusi on korraldatud peamiselt korteriühistutele.

Mitmes intervjuus linnaametnikega märkiti, et elanikega otse suhtlemine ja selgituste jagamine on parim viis oma sõnumi edastamiseks.

Keskkonnateemadest on enim teavitustegevusi seotud jäätmehooldusega. Tallinnas on suuremaks probleemiks ka loomakaitse ja loomapidamise küsimused, seetõttu on Tallinnas selle teemaga ka rohkem tegeldud kui Narvas.

Mõlema linnavalitsuse kodulehtedel on mitmesugust keskkonnainformatsiooni, kuid seda ei ole lihtne leida, sest kõik keskkonnaga seotud teemad või vastavad lingid muudele lehtedele ei ole koondatud ühte kohta. Näiteks on vähem või lünklikku infot leida kliima, energiakasutuse ja müra kohta Narvas ja Tallinnas.

ÜLDSUSEGA KONSULTEERIMISEKS

kasutatakse põhiliselt seadustest tulenevaid kaasamise viise – eelnõude avalikke väljapanekuid ja arutelusid.

Vähem on rakendatud muid elanike arvamuse teadasaamise võimalusi: avaliku arvamuse uuringuid, ümarlaudu konkreet-
sel teemal, kodanikuühenduste esindajate kaasamist töö-rühmadesse, huvirühmade esindajatest komisjonide moodustamist vms.

Kaasamine eelnõu avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamise abil on tõhusam juhul, kui need toimuvad menetluse varajases staadiumis - otsused on veel tegemata ning avalikustamisel tehtud ettepanekuid on võimalik arvesse võtta.

Mõlema linna arengukava koostamisel on üldsusele antud võimalus eelnõule ettepanekuid teha, kuid dokumendi eelnõud on siis olnud juba üsna lõplikus vormis ning üldsuse esindajad ei ole koostamises saanud osaleda kogu protsessi vältel.

ÜLDSUSE OSALEMIST

toetatakse enamasti mittetulundusühenduste projektide rahastamisega või kaasrahastamisega. Püsitoetusi Tallinnas tegutsevatele kodukandiseltsidele praegu ei maksta. Samas aitab kodanikuühenduste suurem toetamine ja kaasamine tõhustada ka avaliku sektori tööd – üldsuse teavitamist ja üldsusega konsulteerimist, mida ametnik iga üksiku inimesega eraldi teha ei jõua.

Seisukohal, et elanikud peaksid ise aktiivsemad olema ning pakutavaid võimalusi rohkem ära kasutama, oldi rohkem Narvas.

Tallinna linnaametnike hinnangul peaksid elanikud oma ettepanekuid paremini põhjendama.

Kaasamismudelite efektiivsuse hindamiseks on vajalik ka kaasatavate hinnangute teadasaamine, milleks tuleks kavandada eraldi uuring.

SOOVITUSED KAASAMISE TULEMUSLIKKUSE SUURENDAMISEKS

Töö tulemuste põhjal võib välja tuua järgmised soovitused kaasamise edendamiseks ja selle tulemuslikkuse suurendamiseks keskkonnavaldkonnas:

1. Kaasamispehiohioötete sõnastamine
Kaasamispehiohioötete ehk kaasamise hea tava kokkuleppimisse tuleks kaasata kõik huvitatud osapooled mõlemas linnas. Kinnitatud pehiohioötteid peab järgima kõigi linna arengudokumentide, planeeringute ja muude õigusaktide koostamisel. Dokument peab olema linnavalitsuse veebilehel lihtsalt leitav ning kirjeldama järgmisi etappe:

- kaasamise eesmärgi sõnastamine,
- kaasatavate osapoolte kindlaksmääramine,
- kaasamiskava koostamine (kaasamine võimalikult varajases etapis, kaasamise vormid ja vahendid, kestus, osapoolte kommunikatsioon jms),
- kaasamise tulemuse hindamine ja tule-

mustest teavitamine.

2. Üldsuse teavitamise tõhustamine.

Üldsuse teavitamise tõhustamiseks kaaluda linna keskkonnaülevaadete koostamise algatamist.

Süsteemaatiliste ülevaadete koostamine aitab jälgida muutusi linna keskkonnas ja prognoosida trende. Samuti peab kaaluma teavitamist linna veebilehel linnavalitsuse plaanitavatest tegevustest ja aasta töökavadest keskkonnavaldkonnas.

Narva linna kodulehel tuua keskkonna eraldi teemana avalehe põhimenüüsse, kuhu alla koondada vastav info ja lingid. Iga keskkonna alateema all ära näidata ametnike kontaktandmed, kelle poole elanikud saavad asjakohaste küsimustega pöörduda.

Elanike teadlikkuse suurendamiseks kaaluda laiale avalikkusele suunatud infoürituste korraldamist, kus selgitatakse üldsuse osalemisvõimalusi otsusetegemise protsessides ja keskkonna-probleemide lahendamisel: miks osaleda, kust leida vajalikku infot, kuidas on võimalik oma arvamust avaldada, mis on keskkonnamõju hindamine ja kuidas selles osaleda. Elanike osalemist aitab lihtsustada ka muude vahendite välja töötamine, näiteks keskkonnamõju hindamise teadete ja planeeringute registri omavaheline sidumine.

3. Üldsusega konsulteerimise tõhustamine.

Kui keskkonnamõju hindamist arengudokumendi menetluses läbi ei viida, oleks vajalik huvirühmadele korraldada arengudokumendi eelnõud tutvustav avalik arutelu. Volikogu avalikust istungist ei piisa, kuna sinna tavalisi linnaelanikke enamasti kohale ei tule. Üldsuse huvi konsulteerimise vastu aitab tõsta ka avaliku tagasiside andmine. Konsulteerimise käigus esitatud ettepanekud tuleks lisada tabeli vormis arengukava juurde, sealjuures ära näidates arvestatud ja mittearvestatud ettepanekud, mittearvestamise põhjused ning selle mõju lõppotsusele. Ka peaks nimeliselt kõigi arengudokumentide juures välja tooma, kellega dokumendi koostamise käigus konsulteeriti. Suurt avalikku huvi põhjustavate tegevuste kavandamisel tasub arvamuse avaldamise võimalus anda juba lähteülesande koostamisel.

4. Üldsuse osalemise tõhustamine.

Osalemise tõhustamiseks võib soodustada kodukohaseltside tekkimist ja tugev-nemist. Sellised seltsid aitavad kaasa info levitamisele ning on oma kodukoha inimeste seisukohtade esindajaks. Võrdväärse partnerina oma piirkonda puudutavate otsuste tegemisel osalemisega aidatakse ühtlasi kaasa linna keskkonna ja inimeste elukvaliteedi paranemisele. Lisaks tavapärastele teavitamisviisidele peab seltsidele otse saatma infot piirkonnas kavandatavatest tegevustest, piirkonda puudutavate

otsuste ja muude materjalide ettevalmistamisest jms. Selleks saab luua kodanikuühenduste infolisti, kuhu on koondatud need ühendused, kes on huvitatud linna keskkonna kohta info saamisest ning kelle poole saab pöörduda piirkonna keskkonnaküsimustes. Seltside toetamiseks peab planeerima ka nende tegevuskulude (osalist) katmist.

Sarnaselt Narva mittetulundusühenduste ümarlauale, võib samasuguse ümarlaua moodustamist kaaluda ka Tallinna linn, kus vabaühenduste arv on kordades suurem kui Narvas. Taoline ümarlaud on oluline ka informatsiooni levitamise ja konsul-teerimise seisukohast.

Elanikke ja nende ühendusi saab linna elukeskkonna kaitssesse kaasa haarata ka keskkonnastrateegia või -arengukava koostamisega Narvas ja strateegia uuendamisega Tallinnas.

Tulemuslikuks kaasamiseks on eelnevalt vajalik kogu protsess nii rahaliselt kui ajaliselt oskuslikult planeerida.



www.emieco.ee/ringsinwater

See trükis väljendab autorite vaateid