

AVALIKKUSE KAASAMINE

**VEEMAJANDUSES JA
REGIONAALARENGUS**

AVALIKKUSE KAASAMINE

veemajanduses ja regionaalarengus

SISUKORD

Eessõna	7
1. Sissejuhatus avalikkuse kaasamise olemusse ja kaasamise õiguslik raamistik ..	8
1.1. Sissejuhatus kaasamise ideesse	8
1.2. Kaasamise õiguslik raamistik	10
2. Planeerimisseadusest tulenevad avalikkuse kaasamise põhimõtted ja nõuded	16
2.1. Planeerimise olemus ja põhimõte	16
2.2. Avalikkuse osalemise nõuded vastavalt kehtivale planeerimisseadusele	16
3. Veeraamdirektiivist tulenevad avalikkuse kaasamise põhimõtted ja nõuded	18
3.1. Õiguslik alus	18
3.2. Direktiivi eesmärk	18
3.3. Valgala printsiip	18
3.4. Veemajanduskava ja avalikkus	19
3.5. Veemajanduskava rakendamine	20
4. Kaasamise vormid	21
4.1. Huvigruppide analüüs	21
4.2. Kaasamise meetodid ja nende valik	22
5. Avalikkuse kaasamise praktilised vahendid	27
5.1. Passiivsed ja aktiivsed informatsiooni edastamise meetodid	27
5.2. Suhtekorraldus	27
5.3. Meediasuhted ja otsekommunikatsioon	27
5.4. Sihtrühmad	28
5.5. Meediakanalite spetsiifika	28
5.6. Mõned info edastamise meetodid	28
6. MTÜ-de osalus avalikkuse kaasamisel	31
6.1. Ühenduste kaasamise eeldused: kodanikuühenduste koostöövõime.....	31
6.2. Ühenduste kaasamise eeldused: seaduslik raamistik.....	32
6.3. Ühenduste võimalused otsustusprotsessides osalemiseks	33
6.4. Näide ühenduse aktiivsest osalusest otsustusprotsessides: Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO).....	34
7. Kaasamisprotsessi hindamine	35
7.1. Kaasamisprotsessi seire ja hindamine ning selle olulisus.....	35
7.2. Hindamise indikaatorid	36
7.3. Kaasamisprotsessi hindamise metoodika, vahendid ja meetodid	38
7.4. Hindamisküsimuste loetelu	39
7.5. Kaasamisega seotud ohud.....	40
8. Peipsi Koostöö Keskuse poolt praktiseeritud avalikkuse kaasamise meetodid	41
8.1. Fookusgrupi intervjuu.....	41
8.2. Kodanike paneel	42
8.3. Rollimängud	43
8.4. Rollimäng koolilastele	44
8.5. Rollimäng täiskasvanutele Peipsi Koostöö Keskuse suvekoolis.....	45
8.6. Intervjuu	46
8.7. Visioneerimine.....	47
8.8. Ümarlauakonverents	48
8.9. Nõuandvad kogud	49
9. Koolitust toetavad ülesanded	50
9.1. Vallavalitsuste tüli paisjärvede puhastamisega	50
9.2. Kalakoelmute taastamine	51
9.3. Osalevate huvigruppide ja eesmärkide välja selgitamine	52
9.4. Pressiteade ja uudisteade	52
9.5. Rollimäng	53
10. Kasutatud materjalid	57

EESSÕNA

Demokraatlikus ühiskonnas on riigi stabiilse arengu eelduseks tihe koostöö kodanikuühiskonnaga. Tugeva kodanikuühiskonna kujunemise eelduseks on aga tugev ja hästtoimiv avalik sektor, kus avalikkus kaasatakse kompetentselt igasuguste otsuste tegemisse.

Koostades plaani on vajalik arvesse võtta kõikide nende inimeste seisukohti, keda kavandatav tegevus võib mõjutada nii otseselt kui ka kaudselt. Selleks, et seda efektiivselt saavutada, on vajalik teada ja vallata avalikkuse kaasamise meetodeid. Mitmed Eesti maapiirkondade vallad on koostamas üldplaneeringuid, mitmeid arengukavasid, erinevaid infrastruktuuri võrgustike rekonstrueerimiskavasid jne. Samuti koostatakse pidevalt detailplaneeringuid. Kõik need planeerimisdokumendid eeldavad aktiivset kodanike osalust ning kodanike huvide arvestamist lõpptulemusel.

Vastavalt 2006. aasta kevadel läbi viidud uuringule töötas Peipsi Koostöö Keskus välja avalikkuse kaasamise koolituse, mille sisu kujundamisel on arvestatud omavalitsusesindajate poolt uuringu käigus avaldatud soove. Käesolev materjal on mõeldud eelkõige lisamaterjalina Peipsi Koostöö Keskuse avalikkuse kaasamise koolituse ettekannetele. Loodame, et koolitusmaterjalid aitavad teil tulevikus jõuda kaasamisprotsessides ühise ja kõikide huve arvestava lahenduseni.

Koolitus on välja töötatud Interreg III B programmi (www.bsrinterreg.net/) TRABANT projekti raames. TRABANT (ing. "Transnational River Basin Districts on the Eastern Side of the Baltic Sea Network") on rahvusvaheline koostööprojekt, mille eesmärk on parandada vee kvaliteeti Läänemeres ja selle ümbruses. Projektiga soovitakse tutvustada veekogude kaitse erinevaid aspekte, näiteks ökoloogiliste parameetrite ja ruumilise planeerimise integreerimist. Projektkoduleht www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=174029&lan=en. Koolitusprogrammi elluviimist kaasfinantseerib Keskkonnainvesteeringute Keskus (www.kik.ee).

Kaasamisprotsessi edukat läbiviimist soovides,

Peipsi Koostöö Keskus
tartu@ctc.ee

1. SISSEJUHATUS AVALIKKUSE KAASAMISE OLEMUSSE JA KAASAMISE ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Airi Andresson, Riigikontroll

1.1. SISSEJUHATUS KAASAMISE IDEESSE

Kaasamise sisuks on avaliku võimu ja huvigruppide või huvitatud üksikisikute vastastikune tegevus ühiskondlike otsuste vastuvõtmise protsessis. Siinkohal on oluline silmas pidada, et tegemist on kahesuunalise tegevusega ning oma eesmärgile jõuab kaasamine alles siis, kui omapoolse panuse on valmis andma mõlemad osapooled.

Kaasamise eesmärgiks on teha kindlaks otsusesse puutuvad erinevad huvid ning jõuda läbipaistva otsustusprotsessi abil võimalikult paljusid osapooli rahuldava lahenduseni. Efektiivse kaasamise tulemusena peaksid kõik osapooled mõistma miks ja millistest alustest lähtuvalt jõuti just antud lõppotsuseni. Isikud, kelle seisukohti arvesse ei võetud, peaksid nägema neid argumente, millest tulenevalt kaalus otsuses kajastuv huvi üles nende huvid.

Kaasamise idee on välja kasvanud demokraatia põhimõttest ja lähtuvalt eesmärgist teostada seda põhimõtet võimalikult efektiivselt. Demokraatia eelduseks on erinevate huvide arvestamine ja kajastamine ühiskonda puudutavate otsuste tegemisel ning kaasamine on vahend tagamaks, et erinevate gruppide huvid oleks võimalikult laialdaselt välja selgitatud, omavahel tasakaalu seatud ning otsusetegemisse integreeritud. Kaasamise olulisusest on räägitud rohkem viimasel paaril aastakümnel, mil on jõutud järeldusele, et esindusdemokraatia poolt seni pakutud vahendid ei ole piisavad hõlmamaks võimalikult paljusid ühiskonna liikmeid ühiselu reeglite väljatöötamise. Esindusdemokraatia teostamise põhivahend – valimistel osalemine, on ilma täiendavate ja toetavate mehhanismideta osutunud ebapiisavaks. Kui otsustusprotsess ei ole piisavalt läbipaistev ja isikud ei näe, et nende huvide eest seistakse, tekib kodanike võõrandumine riigivalitsemisest (s.t madal valimisaktiivsus ja vähene huvi ühiskondlike protsesside vastu) ning sellest tulenevalt omakorda küsimus valitsejate poolt tehtavate otsuste legitiimsusest (nt kui 40% kodanike poolt valitud valitsejad otsustavad kõigi kodanike elu puudutavate küsimuste üle, siis kuidas olla kindel, et ülejäänud 60% huvid on arvesse võetud?).

Eelnevas lõigus mainitud probleemidest lähtuvalt kasvas esindusdemokraatia kõrvale osalusdemokraatia idee, mis seab oma eesmärgiks ühishuvide selgitamise, probleemide sõnastamise ja ühiste lahenduste otsimise. Osalusdemokraatia meetodiks on huvigruppide vaheline pidev dialoog ja lähtepositsiooniks veendumus, et osalemine poliitikate kujundamises ja otsustusprotsessides ei pea toimuma ainult valimiste ajal. Peetakse silmas, et nii gruppide kui üksikisikute jaoks võib valimistevaheline periood olla palju olulisem ja tõhusam aeg poliitiliste otsuste ja õigusloome mõjutamiseks.

Kaasamise raamistiku moodustavad kolm tegevust: informeerimine, konsulteerimine ja osalemine. Informeerimine on avaliku võimu ühepoolne tegevuse teadvustamiseks huvirühmi plaanitavatest otsustest/kavadest. Konsulteerimise käigus toimub esmalt avaliku võimu

poolt huvirühmadelt seisukohtade küsimine ning seejärel huvirühmade poolt arvamuste ja ettepanekute esitamine. Sisuliselt toimub konsulteerimise käigus erinevate huvide kaardistamine. Välja selgitatud huvide vastandamine ja nende tasakaalustamine toimub kolmanda tegevuse, osalemise käigus ning selle sisuks on huvirühmade poolne algatus ja avaliku võimu poolt pakutud võimalus võtta osa otsuste väljatöötamise protsessist.

Kaasamise teoorias omab laia kõlapinda 1969. aastal Arnsteini poolt sõnastatud kodanike osaluse astmestik, mis jaotab kaasamise kaheksaks erinevaks tasandiks;

8. Kodanike kontroll
7. Delegeeritud võim
6. Partnerlus
5. Vaigistamine
4. Konsultatsioon
3. Teavitamine
2. Teraapia
1. Manipuleerimine

Nimetatud kaasamise ja osalemise tasemete puhul rakendub kodanike võim efektiivselt alles seitsmendal ja kaheksandal tasemel, kui on selgelt nähtav võimu delegeerimine ja kodanike kontroll selle delegatsiooni teostamise üle. Mida aste ülespoole, seda väiksem on riigi võimalus kodanikega manipuleerida ja oma otsuseid ettemääratult suunata. Kui esimese kahe astme puhul räägitakse osalemise puudumisest, siis alates neljandast astmest saab rääkida teatud määral kaasamisest. Kolmandas kuni viiendas astmes teostub siiski vaid kodanike ärakuulamine ja nende teavitamine riiklikest otsustest, kuid puudub garantii, et kodanike seisukohti ja huve ka arvestatakse. Kolme viimase astme läbimisega peaks olema tagatud kõigi kodanike tegelik ligipääs võimule ning seeläbi ka võimalus otsusetegemist mõjutada.

Kaasamise puhul võib välja tuua väga mitmeid erinevaid eesmärke. Neid võib tinglikult jagada pikaajalisteks eesmärkideks, mille positiivne mõju ilmneb laiemal demokraatia teostamise tasandil ja lühiajalisteks eesmärkideks, mis on suunatud kaasamise otsustusprotsessi abil koheste väljundite saavutamisele.

Kaasamise pikaajalistest eesmärkidest mainisime juba varem otsuste suuremat legitiimsust ja rahva võõrandumise vähendamist. Legitiimsus on saavutatud, kui kodanikud mõistavad ühiskondlike otsuste tagamaid ning otsustusprotsessi tegelikult suunanud argumente. Selline mõistmine võimaldab kodanikel ennast otsustajatega samastada ning annab ühtlasi tunnistust ka sellest, et üksikisiku arvamus ka tegelikult loeb ning kodanik saab ennast suhestada oma riigiga ja selles tehtavate otsustega. Kui kodanik näeb, et tema huve võetakse arvesse, siis ta asub neid ka kaitsma ning seeläbi täidetakse uus eesmärk – ühiskonna aktiivsuse kasv. Erinevate huvide väljendamine aitab saavutada järgmist pikaajalist eesmärki, milleks on kvaliteetsemate otsuste tegemine. Ükski otsustaja ei tohiks eeldada, et ta on iseseisvalt teadlik kõigist olulist tähtsust omavatest asjaoludest. Huvigruppidega suhtlemine aitab otsustajal kõik argumendid välja selgitada ning teha nendest lähtuvalt võimalikult kvaliteetseid otsuseid, mida ei peaks hiljem uute asjaolude ilmnmisel ümber tegema. Eelpool loetletud eesmärkide saavutamine toob omakorda kaasa üldise parema teadlikkuse ühiskonna otsustest.

Otsustusprotsessist lähtuvateks lühiajalisematest eesmärkidest võib välja tuua näiteks järgmised: tõsta kõigi osapoolte teadlikkust ja omandada mitmepoolne arusaam

probleemidest, saavutada avalikkuse nõusolek ühiskondlike otsuste osas, võimaldada tõhusat reageerimist huvigruppide vajadustele ning vältida ümbertegemist või probleeme otsustamisprotsessi hilisemas staadiumis.

1.2. KAASAMISE ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Kaasamise õiguslik raamistik moodustub siseriiklike õigusaktide ja Eesti jaoks siduvate rahvusvaheliste normide koostoimel. Ka Euroopa Liidu tasandil ning eelkõige just keskkonna valdkonnas on kaasamise küsimusi reguleerivad direktiivid. Kuna aga direktiiv ei ole liikmesriigi õigusruumis otsekohaldatav ja vajab oma toime saavutamiseks siseriiklikku õigusesse üle võtmist (mida Eesti ka teinud on), siis siinkohal direktiivide nõudeid eraldi välja ei tooda. Küll aga võiks silmas pidada, et mitmed siseriiklikud õigusaktid lähtuvad paljus direktiivide poolt ette kirjutatust (nt keskkonnainfo kättesaadavust puudutav direktiiv ja keskkonnamõju hindamist käsitlev direktiiv).

Kaasamise kohustus lasub kõigil avaliku võimu kandjatel olenemata valdkonnast. Kuna keskkonnaküsimustes on tulenevalt keskkonnaotsuste otsesest mõjust kõigile elanikkonna gruppidele kaasamise vajadus eriti terav, siis on selles valdkonnas välja töötatud mitmeid eriseadusi. Ka rahvusvahelistest kohustustest reguleerib Eesti poolt ratifitseeritud kaasamisest rääkiv konventsioon just keskkonnaküsimusi. Sellest tulenevalt on õiguslikust raamistikust ülevaate andmisel selgitatud esmalt kaasamise üldist õiguslikku tausta ning seejärel, kui keskkonnavaldkonna regulatsiooni osas on erisusi, ka keskkonda puudutavaid norme. Tuleks siiski silmas pidada, et keskkonnanormid ei asu ülejäänud õigusruumist eraldi ning ka keskkonnaküsimuste otsustamisel peaks esmalt lähtuma üldistest seadustest ning seejärel täpsustusi tegevast eriregulatsioonist.

Eesti õigusruumis reguleerivad kaasamist üldisel tasemel järgmised seadused:

- Eesti Vabariigi põhiseadus
- Avaliku teabe seadus
- Haldusmenetluse seadus
- VV määrus õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri.

Eesti Vabariigi põhiseaduse annab kaasamistegevusele garantiid läbi igaühe õiguse saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni (§ 44), igaühe õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste poole (§ 46) ja igaühe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (§ 15). Nende õiguste teostamist aitavad kaitsta ka igaühe õigus jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele (§ 41) ning õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil (§ 45); samuti õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja –liitudesse (§ 48).

Avaliku teabe seadus (edaspidi ATbS) näeb ette kaasamise reeglid avaliku võimu poolt teostatavat informeerimist puudutavas osas. Haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS) reguleerib kaasamist haldusotsuste vastu võtmisel ja haldustoimingute tegemisel, nähes selleks otstarbeks ette erimenetluse avatud menetluse näol. Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri reguleerib kodanike teavitamist ja nende osalemist seadusloome protsessis. Muuhulgas paneb määrus eelnõu välja töötajale kohustuse selgitada eelnõu seletuskirjas, kellele eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuste ja ettepanekute saamiseks esitati ja millised olid arvamuste ja ettepanekute arvestamise tulemused.

Keskkonnavaldkonnas on olulisimaks tegevusjuhiseks keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (edaspidi Arhusi konventsioon). Kuna rahvusvahelise õiguse normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks, siis täiendab ja täpsustab nimetatud konventsioon keskkonnaküsimuste puhul põhiseaduslikke garantiisid ning annab ette raamistiku, millest peavad lähtuma kõik antud valdkonna alama astme seadused.

Keskkonnavaldkonna eriseadused lähtuvad kaasamise reguleerimisel haldusmenetluse seaduses ette nähtud üldpõhimõtetest, kuid näevad konkreetsete menetluste puhul ette mõningaid erisusi või täpsustusi. Olulisemate seadustena võib välja tuua keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (edaspidi KeHJS) ning planeerimisseaduse (edaspidi PIS). Lähtuvalt konkreetsetes valdkonnas välja antavatest keskkonnalubadest või vastu võetavatest kavadest ja strateegiatest näevad avatud menetluse kohaldamist ette ka mitmed valdkonnapõhised seadused. Näiteks jäätmeseadus jäätmelubade ja jäätmekavade puhul, välisõhu kaitse seadus saastelubade puhul, veeseadus vee erikasutuslubade ja veemajanduskavade vastu võtmisel ning maapõueseadus geoloogiliste uurimistööde lubade ja kaevandamislubade välja andmisel.

Mittesiduvaid kaasamise suuniseid sisaldavad Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) ning Vabariigi Valitsuse tegevuskava avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikuseid rolle ja koostöömismist määratlevas osas.

Kellel on kohustus informeerida?

Lähtuvalt ATbS-st peavad oma otsustest ja nende mõjudest avalikkust informeerima riigi ja kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) asutused; avalik-õiguslikud juriidilised isikud; eraõiguslikud juriidilised isikud kui nad täidavad avalikke ülesandeid; eri- või ainuõigust omavad või monopoolsed ettevõtjad teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi ning mittetulundusühingud, sihtasutused või äriühingud, mille asutaja või milles osaleja on riik, KOV või avalik-õiguslik juriidiline isik teabe osas, mis puudutab riigi või KOV eelarvest eraldatud vahendite kasutamist.

Arhusi konventsioon paneb informeerimise kohustuse „avaliku võimu organile“. AtbS-s esitatud loetelu vastab üldjoontes konventsiooni artikli 2 punktis 2 toodud avaliku võimu organi definitsioonile.

Kellel on kohustus kaasata?

Nagu eelmises lõigus juba mainitud, paneb Arhusi konventsioon kaasamise kohustuse konventsioonis defineeritud avaliku võimu organile. Sarnaselt konventsioonile kohustab HMS kaasamispõhimõtteid rakendama haldusorganit, mida seaduse §-i 2 ja 8 abil defineeritakse kui „seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutust, kogu või isikut“.

KeHJS näeb keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise protsessis kaasajatena „otsustajaid“ ja „arendajaid“ ning need mõisted on vastavalt defineeritud seaduse § 8 lg-s 1 ja § - s 9. Tasub tähele panna, et arendaja ei pruugi olla avalikku võimu teostav organ, vaid tegevust kavandav ja ellu viiv isik. Seega paneb KeHJS kaasamise kohustuse tunduvalt laiemale isikute ringile.

Planeerimismenetluses lasub kaasamiskohustus ministeeriumil, maavanemal või KOV-l sõltuvalt sellest, kas koostatakse üleriigilist või maakonna planeeringut või üld- või detailplaneeringut.

Keskkonnavalades eriseadustes on enamasti kohustatud organiks sõltuvalt loast või välja töötatavast kavast või strateegiast kas Keskkonnaministeerium (nt üleriigilise tähtsusega kaevandustes kaevandamisloa andmisel, kiirgustegevusloa andmisel), maakondlik keskkonnateenistus (nt vee erikasutusloa, välisõhu saasteloa) või KOV (jäätmekavade välja töötamine).

Keda peab otsustusprotsessi kaasama?

HMS § 47 lõigete 2 ja 3 kohaselt peab avatud menetluse algatamisest teavitama haldusakti adressaati; isikut, kelle õigusi haldusakt võib piirata; haldusorganit, kelle koostööst on vajalik ning avalikkust.

Lisaks eelnevale kohustab HMS menetluse käigus ära kuulama huvitatud isiku ja isiku, kelle õigusi võib antav akt puudutada (HMS § 49 lg 1; § 50 lg 1; § 11). Nende isikute ringi peaks kindlaks määrama haldusorgan ise lähtuvalt igast üksikjuhtumist.

Keskkonnavalades sisaldab Arhusi konventsioon kaasamise adressaatidest rääkides „üldsuse“ ja „asjast huvitatud üldsuse“ mõisteid. Asjast huvitatud üldsus on artikli 2 punktide 4 ja 5 kaudu defineeritud järgmiselt:

“üks või mitu füüsilist või juriidilist isikut ning siseriiklike õigusaktide või –praktika kohaselt ka nende isikute organisatsioonid, rühmad või ühendused, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnavalades otsustamisest; asjast huvitatud üldsusena käsitatakse ka keskkonnakaitset edendavaid valitsusväliseid organisatsioone, mis vastavad siseriikliku õiguse nõuetele.”

Milliste otsuste menetlemisel peab kaasama?

HMS-s sätestatud avatud menetlus tuleb haldusotsuste tegemisel läbi viia juhul kui see on ette nähtud seaduses või kui see on vajalik asja lahendamiseks ega kahjusta oluliselt menetlusosaliste huve. Seega ka juhul, kui seadusest otsust kohustust ei tulene, peaks haldusorgan igasuguse haldusmenetluse käigus kaaluma, kas otsuse tegemisel oleks vajalik laiemal osalistel ringil kaasamine avatud menetluse läbi viimise abil.

HMS § 46 tuleneva üldreegli kohaselt juhul, kui avatud menetluse läbiviimine on kohustuslik õigusakti andmiseks, viiakse see läbi ka õigusakti muutmiseks ja kehtetuks tunnistamiseks. Eriseadustes võib sellest reeglist teha siiski ka erandi – näiteks keskkonnalubades väiksemate paranduste tegemisel ei pea avatud menetlust enamasti läbi viima.

Keskkonnavalades menetlemisel kohustab Arhusi konventsioon üldsust informeerima ja kaasama konventsiooni I lisas loetletud tegevustest. Nimetatud lisa sisaldab endas sektoripõhist loetelu tegevustest, millel eeldatakse olevat oluline keskkonnamõju ning mille lubamine või keelamine tuleks seetõttu avalikkusega eelnevalt läbi arutada. Lisaks loetletud tegevustele peab avaliku võimu organ ka igal muul üksikjuhul kaaluma, kas tegevusega võiks kaasneda olulist keskkonnamõju ning jaatava vastuse korral kaasama otsustusprotsessi ka üldsuse.

Kehtivatest Eesti seadustes kohustatakse avatud menetlust läbi viima näiteks keskkonnamõju hindamisel (sh strateegilisel hindamisel), planeerimisel, vee erikasutusloa andmisel, veemajanduskava koostamisel, jäätmekavade koostamisel, jäätmelubade andmisel, välisõhu saastelubade andmisel.

Millal on õige hetk kaasata?

HMS kohaselt peab avalikkust informeerima avatud menetluse algatamisel (§ 47 lg 3). Samuti tuleb tähele panna, et enne menetlusosalise suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, peab andma võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks (§ 40 lg 2).

Arhusi konventsiooni sätted on kaasamise alghetke määratlemisel üldsõnalised, kuid eeldavad, et siseriiklikes seadustes ette nähtud menetlustähtajad lähtuvad konventsioonis toodud põhimõtetest. Konventsiooni kohaselt tuleks üldsus kaasata kavandatava tegevuse/taotluse/otsuse varases algetapis, kui kõik variandid on lahtised. Kohaseks teavitamiseks tuleb näha ette mõistlikud tähtajad, mis võimaldavad üldsusel otsustamiseks piisavalt valmistuda ja otsustamises osaleda.

Näidetena Eesti siseriiklikust regulatsioonist võib tuua KeHJS-s sätestatud menetluse, mille raames teavitatakse avalikkust 14 päeva jooksul menetluse algatamise/mittealgatamise otsuse tegemisest (§ 12). Pärast keskkonnamõju hindamise programmi valmimist toimub avalik väljapanek ja arutelu (§ 16), kus avalikkusel on võimalik esitada oma seisukohti.

PIS kohaselt toimub avalik teavitamine 1 kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist (§ 12) ning avalik väljapanek ja arutelu pärast otsustaja poolt planeeringu vastuvõtmist (§ 18).

Veeseadus näeb veemajanduskava koostamise osas ette, et teade avaldatakse 2 kuud enne veemajanduskava koostamise algatamist, kava eesmäärke tutvustatakse kuu aja jooksul pärast algatamise otsuse tegemist ning avalikke arutelusid korraldatakse kava lähteseisukohtade ja projekti tutvustamiseks (§ 38²).

Eelpool kirjeldatud seadustes sätestatud menetlust võiks seega kõrvutada Arhusi konventsiooni põhimõtetega hindamaks näiteks seda, kas avalikkuse osalemine on tagatud staadiumis, kus kõik variandid on lahtised.

Kuidas reguleerivad õigusaktid kaasamise sisu?

HMS põhimõtte kohaselt tuleb haldusmenetlus läbi viia eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (§ 5 lg 2).

Kaasamise sisulisteks vahenditeks on haldusmenetluse algatamisest informeerimine (§ 47), aktide eelnõude väljapanek (§ 48), ettepanekute ja vastuväidete esitamine kirjalikus menetluses (§ 49) ning asja arutamine avalikul istungil (§ 50).

Arhusi konventsiooni kohaselt peaks avalik võim innustama taotlejat püüdma kindlaks teha asjast huvitatud üldsuse, et arutada juba enne taotluse esitamist taotluse eesmäärke ja edastada selle kohta infot.

Peale menetluse algatamist peab üldsus konventsiooni kohaselt saama esitada asjakohaseid kommentaare, teavet, analüüse ja arvamusi kirjalikult või avalikul arutelul või järelepärimisel. Otsuseid tehes peaks asjakohaselt arvestama osalemise tulemusel saadud üldsuse seisukohti ning üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamisel tuleks üldsuse ettepanekuid arvestada niipalju kui võimalik.

Ülalpool toodud normid ei sisalda väga konkreetseid juhiseid kaasamise sisu osas, vaid näevad pigem ette üldised kriteeriumid, millele igasugune kaasamistegevus peaks vastama. Konkreetseid reegleid ei ole ette nähtud seetõttu, et igal üksikul juhul peaks lähtuma sellele juhtumile omastest asjaoludest ning nende asjaolude poolt tekitatud vajadustest. Vajaduste rahuldamisel peaks avaliku võimu teostaja siiski hindama, kas tema tegevus vastab õigusaktides esitatud kriteeriumidele ning nendest lähtuvalt oma tegevust ka korrigeerima.

Näiteks on Riigikohus avaldanud järgmise seisukoha:

„Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Iseäranis kehtib see nõue keskkonnaalaste otsuste puhul.“ (Riigikohtu 7. mai 2003 mai kohtumäärus haldusasjas nr 3-3-1-31-03 (Pirita jõe maastikukaitseala kaitse-eeskirja vaidlustamine))

Viidatud kohtuasjas teavitati maastikukaitsealal kinnistuid omavaid isikuid kaitse-eeskirja koostamisest ja muutmisest vaid seaduses sätestatud miinimumnõuete ulatuses. Sisuliselt ütles kohus, et teavitamise eesmärk ei ole mitte ainult seaduse nõuete täitmine, vaid ka isikute tegelik teadlikkus neid puudutavate otsuste vastuvõtmisest. Kohus tuletas sellega meelde, et avaliku võimu ülesanne on rahva kui võimu kandja tahte välja selgitamine ja selle teostamine.

Kaasamistulemuste fikseerimine

Kaasamisprotsessi läbiviimise tulemusel jõutakse üsna harva kõigi asjasse puutunud isikute huvide soovitud mahus arvesse võtmiseni. Seetõttu muutub argumentide ja kaalutusprotsessi läbipaistvuse tagamise eesmärgil oluliseks menetluses tähtsust omavate asjaolude fikseerimine. Kirjalikult fikseeritud kaasamistulemused aitavad hiljem protsessis esile kerkinud seisukohti ja otsuse põhjendusi taasesitada ning väldivad olukorda, kus osalenud isikutele võiks jääda mulje, et kaasamine oli vaid näiline ja ei mõjutanud kuidagi menetluse lõpptulemust.

HMS kohaselt tuleks protokollida kõik suuliselt esitatud arvamused, ettepanekud ja vastuväited (§ 49 lg 5). Samuti tuleks protokoll koostada avaliku istungi kohta (§ 45 lg 5). Kuivõrd protokollides kajastuvad vaid arutelude käigus esitatud erinevad seisukohad, mitte aga see, kuidas otsustaja neid seisukohti hiljem omavahel kaalus ja tasakaalustas, siis on lisaks protokollimisele oluline ka otsuste põhjendamine. Vastav põhimõtte sisaldub HMS-s, mille § 56 lõike 3 kohaselt tuleb kaalutusõiguse alusel antud haldusaktis põhjendada, millistest kaalutlustest akti andmisel lähtuti. Sarnast kohustust sisaldab ka Arhusi konventsiooni artikli 6 punkt 9.

Kaasamise/mittekaasamise vaidlustamine

Kaasamise üheks eesmärgiks on vältida hilisemaid vaidlusi ja vajadust otsuseid ümber vaadata. Võimaldamaks järelkontrolli kaasamise õiguspärase teostamise üle näevad õigusaktid ette kaasamise raames tehtud toimingute või kaasamisprotsessi tulemusel sündinud otsuste vaidlustamise võimaluse. Siinkohal tuleks eristada kaasamise sisulist ja formaalset vaidlustamist. Kaasamisprotsessis kasutab avalik võim oma otsuste tegemisel kaalutusõigust ning kaalutusõiguse sisusse järelkontroll (sh ka kohtute kontroll) ei sekku. Vaidlustada saab vaid kaasamise menetluslike nõuete rikkumist. Näiteks ei saa isik vaidlustada otsustajate poolt kasutatud argumentide sisu ega seda, et otsustuses ei kajastu isiku poolt esitatud seisukohad. Küll aga võib vaidlustada otsustaja poolt erinevate huvide kaalumata jätmist või põhjenduste esitamata jätmist.

Näiteks on Riigikohus pidanud Jämejala haigla pargi planeeringu vaidluses põhjendatuks vallavolikogu otsuse tühistamist tulenevalt asjaolust, et volikogu tegevusest ei nähtunud, et vanglahaigla asukoha planeerimisel oleks piisavalt kaalutud erinevate asukohtade plusse ja miinuseid (sh seda, millist kahju võib vangla rajamine pargile tuua). (vt. Riigikohtu 14.10.2003. aasta kohtuotsust haldusajand nr 3-3-1-54-03).

Kaasamist reguleerivad sätted on osa akti vastuvõtmise menetlusnõuetest ning seetõttu saab kaasamisnõuete rikkumisest tulenevalt akti kehtetuks tunnistada ainult juhul, kui selline rikkumine võis mõjutada asja otsustamist.

Kaasamise vaidlustamiseks on ette nähtud kaks eraldiseisvat vahendit. Esiteks avaliku võimu enesekontrolli kujul toimuv vaidmenetlus, kus otsustaja kontrollib ise oma tegevuse õiguspärasust (HMS 5. ptk). Teiseks iseseisva ja sõltumatu kohtu poolt teostatav halduskohtumenetlus (tulenevalt halduskohtumenetluse seadustikust).

Isik võib vaide esitada juhul, kui ta leiab, et haldusakti andmisega või haldusmenetluse käigus rikuti tema õigusi või piirati tema vabadusi. Vaide rahuldamata jätmisel või vaidmenetluse nõuete rikkumisel võib isik pöörduda kaebusega halduskohtusse. Halduskohtusse võib pöörduda ka ilma eelnevalt vaiet esitamata. Vastavalt seadusele on kaebeõigus isikul, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Keskkonnaasjades on tänu Arhusi konventsioonile laiendatud kaebeõigus keskkonnakaitset edendavatel valitsusvälistel organisatsioonidel. Nimetatud organisatsioonide kaebeõigus toetub eeldusel, et asjast huvitatud üldsuse esindajana on neil otsuse suhtes põhjendatud huvi.

Lõpetuseks võib öelda, et kaasamisetappide eesmärgipärane ja tõhus läbimine peaks tagama otsuste võimalikult väikse vaidlustamise protsendi ning andma otsustajale vaidlustamise korral suurema kindluse, et tema poolt tehtud otsus jäetakse kohtu poolt jõusse.

2. PLANEERIMISSEADUSEST TULENEVAD AVALIKKUSE KAASAMISE PÕHIMÕTTED JA NÕUDED

Peep Leppik, OÜ Hendrikson ja Ko

2.1. PLANEERIMISE OLEMUS JA PÕHIMÕTE

Planeerimise põhiülesanne planeerimisseaduse mõistes on planeeritava ala arengu põhimõtetes ja tingimustes kokkuleppimine, et oleks tagatud võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.

Planeerimise käigus tuleb iga kord lahendada suurem või väiksem olemuslik vastuolu olemasoleva olukorra säilitamise ja muutmise vahel. Planeerimise üheks kõige olulisemaks põhimõtteks on erinevate arenguaspektide kooskõitluse kaudu planeeritava ala tasakaalustatud arengu kujundamine. Seetõttu peavad erinevate erialade ja huvigruppide esindajad planeeringu koostamisel algusest peale osalema, vaidlema, teineteist informeerima ja koolitama, erinevaid arenguvõimalusi kaaluma ning lõpuks säästva ja tasakaalustatud arengu põhimõtetes ja tingimustes kokku leppima.

2.2. AVALIKKUSE OSALEMISE NÕUDED VASTAVALT KEHTIVALE PLANEERIMISSEADUSELE

Avalikkuse osalemise nõuded planeerimisprotsessis sätestab planeerimisseadus, mis seab eelduseks kõigi planeeringuprotsessist huvitatud isikute arvamuste arvessevõtmise ja nende tasakaalustamise. See tähendab, et koostöö planeeringu koostamise käigus on üheks kõige olulisemaks eduka ja tasakaalustatud ruumilise arengu eelduseks. Seetõttu on eriline tähtsus planeerimisseaduse §-l 16 - *koostöö planeeringu koostamisel*. Seadus ei kirjelda täpsemalt, mil moel tuleb planeeringu koostamise käigus kaasata inimesi, korraldada arutelusid ja teha koostööd. See sõltub iga konkreetse planeeringu puhul väga paljudest asjaoludest – planeeringu liigist, planeeritava ala asukohast, suuruselt ja seal olemas olevatest väärtustest, muudatuste ulatusest ja iseloomust, avalike huvide ja erahuvidel võimaliku vastuolu ulatusest ning iseloomust, hoonestuse laadist, jms, millest lähtudes planeeringu koostamist korraldab kohalik omavalitsus, maavalitsus või ministerium peab otsustama kaasamise ja avalikustamise ulatuse.

Seadus on jätnud planeeringu koostamise korraldajale väga suure valikuvabaduse selle üle, milliseid kaasamise ja koostöö vorme planeeringu koostamise käigus kasutada, kui palju ja kellega suhelda. Siinjuures tuleks kaasamise ja koostöö kavandamisel silmas pidada, et õigeaegne informeerimine, koostöö ja kaasamine tekitavad usaldust ning vähendavad tunduvalt leppimatute konfliktide ohtu. Mida hiljem ja mida vähem erinevate huvide esindajaid informeeritakse ja planeeringu koostamisse kaasatakse, seda suurem on konfliktide oht.

Planeerimisseaduse § 4 lg 2 p 2 sätestab, et planeeringu koostamise käigus peab kohalik omavalitsus tagama huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus.

Kui vaadata koostoimes eelmises lõigus viidatud sätet ja §-i 16, siis tuleb selgelt esile **planeerimisseaduse mõte - huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise eeldus on huvitatud isikute õigeaegne ja piisav kaasamine ja nendega koostöö planeeringu koostamise käigus.**

Seega on planeerimine **kokkulepete** saavutamise ja **õppimise** protsess läbi pideva koostöö.

3. VEERAAMDIREKTIIVIST TULENEVAD AVALIKKUSE KAASAMISE PÕHIMÕTTED JA NÕUDED

Mariina Hiiob, Keskkonnaministeerium Veeosakond

3.1. ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu (EL) veepoliitikat ja Eesti veepoliitikat kujundab ja määrab alates 2001. aastast EL Veepoliitika raamdirektiiv (2000/60/EÜ), mis võeti vastu 2000. aasta detsembris. Veepoliitika raamdirektiivi ülesandeks on kehtestada kõikides EL liikmesriikides ühtsetest põhimõtetest lähtuv ning harmoniseeritud tegevusraamistik vee kaitse ja kasutamise korraldamiseks. Sellest tulenevalt omab Veepoliitika raamdirektiiv mõju kõikide veealaste õigusaktide rakendamisele.

3.2. DIREKTIIVI EESMÄRK

Veepoliitika raamdirektiiv seab eesmärgiks kõigi vete (põhja-, pinna-, rannikuvee) hea ehk võimalikult looduslähedase seisundi ning säästva veekasutuse tagamise aastaks 2015.

Ühtne tegevusraamistik aitab kaitsta ja parandada vee ökosüsteemide seisundit ning vältida selle edasist halvenemist. Oluline on kaitsta veekeskkonda heidete, emissioonide ja muude kahjude ning ohtlike ainete eest, et saavutada hea kvaliteediga pinna- ja põhjavee olemasolu vee säästvaks kasutamiseks.

Pinnavee hea seisund on selline seisund, mille korral on saavutatud nii hea ökoloogiline kui ka hea keemiline seisund. Hea ökoloogilise seisundi kirjeldamiseks kasutatakse bioloogilisi kvaliteedielemente, hüdro-morfoloogilisi ning füüsikalisi-keemilisi kvaliteedinäitajaid. Kõik kvaliteedielemendid ja -näitajad ökoloogilise seisundi kirjeldamiseks tuleb klassifitseerida viide erinevasse seisundi klassi (väga hea, hea, keskine, halb, väga halb).

Põhjavee hea seisund on selline seisund, mille korral on saavutatud nii hea keemiline kui hea kvantitatiivne seisund. Põhjavee puhul toimub klassifitseerimine kahte klassi: hea või halb.

3.3. VALGALA PRINTSIIP

Veevarude otstarbeka majandamise tagamiseks koostatakse igale vesikonnale ja alamvesikonnale veemajanduskava. Selle üheks olulisemaks põhimõtteks on veemajanduse korraldamine ja reguleerimine jõgede valgaldade alusel, lõhkudes sel moel administratiivsed piirid.

Eestis on kolm valgalapõhist vesikonda – Ida-Eesti, Lääne-Eesti ja Koiva ning kaheksa alamvesikonda – Viru, Peipsi, Võrtsjärve, Pandivere põhjavee, Pärnu, Matsalu, Läänesaarte ja Harju.

3.4. VEEMAJANDUSKAVA JA AVALIKKUS

Erinevus vesikonna ja alamvesikonna veemajanduskava vahel seisneb eelkõige detailsuses. Alamvesikonna veemajanduskava keskendub eelkõige kohalikul tasandil piirkonna inimeste ja ettevõtete veeprobleemide lahendamisele, seega eeldab veemajanduskava koostamine terve protsessi vältel tihedat koostööd elanikkonna, kohalike omavalitsuste, erinevate riiklike ametkondade ja kohalike ettevõtete vahel. Nõnda on avalikkuse kaasamine veemajanduskavade koostamise protsessis üheks väga oluliseks osaks, kuna sel viisil tagatakse veekasutajate huvide kaitse. Avalikkuse huvi äratamiseks ja tõstmiseks korraldatakse avalikke koosolekuid, kus igaühel on võimalik oma arvamust avaldada. Samuti pakuvad kohalike elanike tähelepanekud veekogu seisundi kohta veemajanduskava koostajaile väärtuslikku informatsiooni. Veemajanduskavas määratletud ülesandeid, eesmärke ja tegevusi tuleb veeseaduse alusel arvestada edaspidi kohaliku omavalitsusüksuse ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni arendamise kavas, üld- ja detailplaneeringute koostamisel ning nende muutmisel.

Vesikonna veemajanduskava koostamist ja selle täitmist koordineerib Keskkonnaministeerium. Alamvesikonna puhul vastava alamvesikonna vastutav keskkonnateenistus. Riigipiire ületavate veekogude puhul kaasatakse kava koostamisse ka naaberriigid, kus veekogu vett mõjutatakse või kasutatakse.

Veemajanduskava koostamisel läbitakse mitmed etapid, mille tulemusi tutvustatakse avalikel seminaridel ja koosolekutel:

- 1) Alamvesikonna kirjeldamine - koostatakse ülevaade veekogudest ning määratakse kindlaks veekogude olemasolev seisund, kogutakse informatsiooni seisundi mõjutajate kohta;
- 2) Mõjude hindamine – hinnatakse veekogude seisundi mõjutajate olulisust ning mõju suurust, määratakse potentsiaalsed vee seisundi mõjutajad;
- 3) Seire korraldamine – korrastatakse seiresüsteemid ning kontrollimeetmed, et jälgida veekogude seisundi muutumist ning hinnata rakendatavate meetmete tõhusust;
- 4) Eesmärkide seadmine – määratakse kindlaks täpsed ning mõõdetavad eesmärgid mida tahetakse saavutada ning iga eesmärgi saavutamise tähtaeg;
- 5) Veekasutuse analüüs – hinnatakse vee seisundi parandamiseks planeeritavaid meetmeid (kulusid) ning veekasutuses laekuvaid tulusid;
- 6) Meetmete programm – koostatakse eesmärkide saavutamiseks meetmete programm, milles meetmed on reastatud tõhususe alusel ja mille rakendamine algab pärast veemajanduskava valmimist;
- 7) Veemajanduskava kooskõlastamine – veemajanduskava kooskõlastatakse veekasutajatega, maavalitsuste, kohalike omavalitsuste ning asjakohaste ministeeriumitega.

Hetkel on kinnitatud keskkonnaministri käskkirjaga kaks alamvesikonna veemajanduskava – Pandivere põhjavee ja Pärnu. Kinnitamisel on Läänesaarte ja Viru. Ülejäänud alamvesikonna veemajanduskavad kinnitatakse 2007. aasta esimeses pooles. Vesikonna veemajanduskavad valmivad 2009.-ks aastaks.

3.5. VEEMAJANDUSKAVA RAKENDAMINE

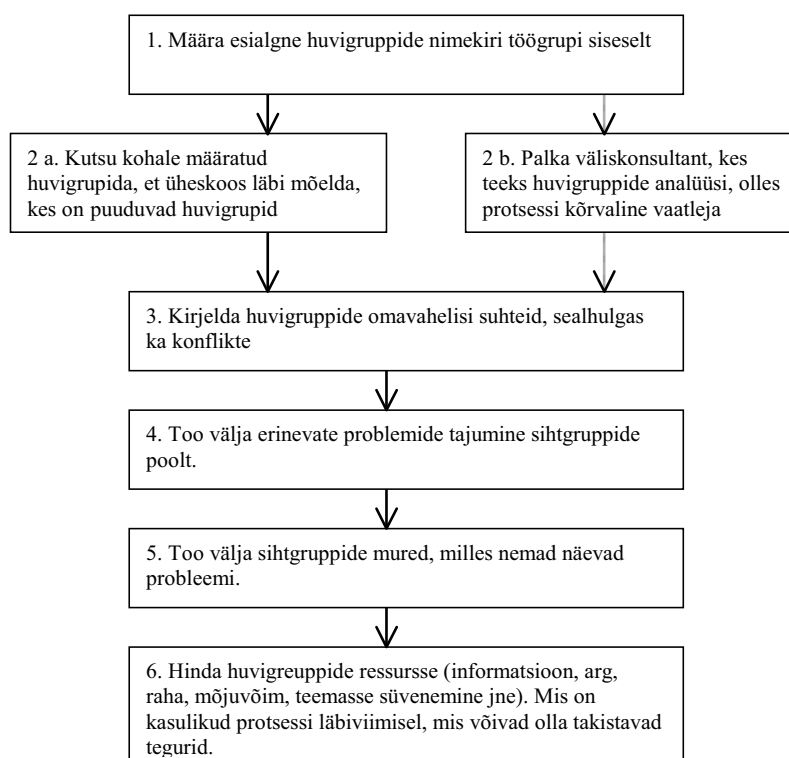
Koordineerimaks kinnitatud alamvesikonna veemajanduskava eesmärkide täitmist, veemajanduskava rakendamist ning veemajanduskava kaasajastamist kutsutakse keskkonnaministri käskkirja alusel kokku koordineeriv töörühm, mis:

- 1) koordineerib veemajanduskava rakendamist ja kaasajastamist huvitatud osapoolte vahel;
- 2) kooskõlastab huvitatud osapooltega veemajanduskavas kavandatud tegevusi;
- 3) annab hinnanguid ja soovitusi veemajanduskavas planeeritavatele tegevustele, tegevuste tulemustele, aruannetele ja annab soovitusi veemajanduskava täpsustamiseks ja ühildamiseks muude tegevuskavade ja programmidega;
- 4) viib läbi alamvesikonna veemajanduskava meetmeplaani objektide ja meetmete prioritseerimise ning teeb kohalikele omavalitsusele ettepanekuid projektitaotluste ettevalmistamiseks.

Töörühma põhiliikmeteks on alamvesikonna territooriumile jäävate keskkonnateenistuste esindajad ning töörühma nõupidamistest kutsutakse vajadusel osa võtma järgmised isikud:

- 1) alamvesikonna territooriumil asuvate kohalike omavalitsuste esindajad;
- 2) alamvesikonna territooriumil asuvate maavalitsuste esindajad;
- 3) alamvesikonna territooriumil asuvate tootjate esindajad;
- 4) maaparandusbüroode esindajad;
- 5) tervisekaitsetalituste esindajad;
- 6) kohalike vee-ettevõtete esindajad;
- 7) valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide esindajad;
- 8) teised asjast huvitatud osapooled.

Töörühm esitab igal aastal aruande keskkonnaministrile veemajanduskava rakendamise ning veemajanduskavas püstitatud eesmärkide saavutamise kohta.



4. KAASAMISE VORMID

Ederi Ojasoo, Peipsi Koostöö Keskus

4.1. HUVIGRUPPIDE ANALÜÜS

Põhjuseid, miks inimesed peaksid osalema kaasamisprotsessis on mitmeid:

1. Inimeste poolne osalus suurendab kavandatud projekti, protsessi kvaliteeti.
2. Muudab paremaks kavandatud plaanide ellu viimise ning hoiab ära võimalikke kohtuprotsesse ning ajalisi viivitusi.
3. Kaasamine suurendab demokraatiat ning kaitseb indiviidide huve.
4. Tutvustab avalikkusele seadusandlikke nõudeid ja piiranguid.
5. Suurendab kodanike ühiskondlikku aktiivsust.
6. Vähendab tulevikus projekti elluviimisega kaasnevat võimalikke konflikte avalikkusega.
7. Kaasamine võimaldab saada rohkem informatsiooni kohalikest traditsioonidest ja tingimustest.
8. Suurendab otsusetegijate tegevuse läbipaistvust ning vastutust.

Kaasamisprotsessi läbiviimine nõuab vastutavat organisatsiooni ning meeskonda. Lähtuvalt kaasamisprotsessi keerukusest võib kaasamise meeskond ulatuda ühest inimesest kuni isegi terve organisatsioonini.

Kaasamisprotsessi üheks esimeseks ning olulisemaks osaks on kaasamise eesmärgi ja huvigruppide määratlemine. Selleks, et leida keda tuleks kaasata, on soovitatav viia läbi sihtgrupi analüüs. Võtmeküsimusteks sihtgrupi analüüsi läbi viimisel on:

1. Kes on peamised huvigrupid?
2. Milline on nende omavaheline suhe?
3. Kas huvigruppide vahel on konflikte?
4. Kuidas huvigrupid probleemi näevad, sõnastavad?
5. Millised on huvigruppide peamised mured ja kuidas neid saaks motiveerida osalema?

Lähtuvalt kaasamise eesmärgist tuleb määratleda ka huvigruppide kriteeriumid. Huvigrupid võivad jaguneda geograafilisel, sotsiaal-majanduslikul või tegevusvaldkondade alusel vmt. Alljärgneval joonisel on välja pakutud üks võimalik skeem huvigruppide määratlemiseks. Huvigruppide määratlemise esimene samm on esialgse nimekirja koostamine kaasamisprotsessi töögrupi poolt. Täpsema nimekirja võib määrata esimesel kaasamisprotsessi ajurünnakul, tekitamaks huvigruppides suuremat osalustunnet protsessi tulemuse välja töötamisel. Joonisel toodud etapid on kasulik eraldi lahti kirjutada.

Huvigruppide analüüs on ühtlasi ka aeg, mille jooksul tuleks kindlaks määrata kaasamise strateegia. Strateegia ülesehitamisel tuleb vastata järgnevatele küsimustele:

1. Miks inimesed peaksid osalema või mida nende osalusega loodetakse saavutada?
2. Kes peaksid osalema?
3. Millal peaksid inimesed olema protsessi kaasatud ning millises ulatuses?
4. Milline on tulemuse ulatus?

5. Millist tüüpi organisaatorit, eestvedajat on vaja ning kes on protsessile kaasaitajad?
6. Milliseid meetodeid ja vahendeid kasutatakse protsessi läbi viimiseks?
7. Milliseid lisaressursse on vaja?

4.2. KAASAMISE MEETODID JA NENDE VALIK

Kaasamist jaotatakse vastavalt kaasamise eesmärgile kolmeks: **informeerimine**, **konsulteerimine** ja **osalus**. Lähtuvalt jaotusest on võimalik välja tuua kõige enam levinud ja formaliseeritud kaasamise vormid. Vastavalt kaasamise eesmärgile tuleb valida sobiv vorm ja vahend, läbi mille kaasamisprotsessi ellu viiakse. Ülevaade vormidest on toodud allolevas tabelis.

Informeerimine (teatud info edastamine kodanikele)	Konsulteerimine (ainult tagasiside saamine)	Osalus (aktiivne koostöö kodanikega)
Vormid		
<ol style="list-style-type: none"> 1 Kodanike ligipääs dokumentidele <i>(dokumentide saatmine e-kirja või posti teel, lisamine koduleheküljele, dokumentidest koopiaste tegemine asutuses kohapeal jne)</i> 2 Dokumentide registrid, kataloogid, indeksid 3 Küsimuste ja vastuste lehed nt Internetis 4 Ametlikud dokumendid, eelnõud, raportid, käsiraamatud 5 Pressiteated, pressikonverentsid, intervjuud, kõned ja ettekanded 6 Infokeskuste teenused 7 Brošüürid, postrid, audio-video materjalid, infolehed ja nende jagamine laialdaselt 8 Otsepostitusmaterjalid, reklaamid, ajalehed 9 Koostöö mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonidega info vahendamiseks jne. 	Kirjalik konsulteerimine Nõuandvad kogud Avalikud kuulamised Fookusgrupid Intervjuud Kodanike 'paneelid' Ettevõtete 'paneelid' Töörühmad Seminarid Konverentsid Referendumid Arvamusuuringud Küsimustikud Ümarlauakonverentsid	Kodanike foorumid Konsensuskonverentsid Kodanike „kohtud“ Plaanimise rakukesed Visioneerimine Rollimängud Ajurünnak Probleem/põhjus analüüsid

Kaasamise meetodi valik peab arvestama protsessi avatusega, lõpptulemusega, kiirusega ja kaasamise sisuga (vt alltoodud tabelit)

Põhimõte	Nõuanne meetodi valikuks
Avatus	1) Kasuta meetodeid ja vahendeid, mis võimaldavad informatsiooni kättesaadavust. 2) Tee meetodite ja vahendite valik nii, et otsustusprotsess oleks läbinähtav. 3) Lase huvigruppidel kontrollida andmete, meetodite ja vahendite kasulikkust.
Lõpptulemus	1) Kasuta erinevate vaadete selgitamiseks erinevaid meetodeid ja vahendeid. 2) Vali sobivad meetodid ja vahendid huvigruppide teadmiste põhinedes. 3) Võimalda paindlikkust ja meetodite ning vahendite muutmist vastavalt erakorralistele olukordadele.
Kiirus	1) Kasuta erinevaid meetodeid ja vahendeid, et kaasamisprotsessi kiirendada ning efektiivsemaks muuta. 2) Julgusta huvigruppide vahelist koostööd ja probleemide ühist tajumist.
Sisu	1) Kasuta vahendeid, et koguda süsteemi teadmisi ja mõistmist. 2) Arhiveeri tegevused ja tulemused.

Efektiivne kaasamisprotsessi tulemus nõuab võimalikult paljude huvigruppide kaasamist, seega ka raha ja aja investeerimist. Kuna huvigruppide huvid ning aktiivsus on väga erinevad, ei tohiks kaasamisprotsess piirduda vaid ühe kindla meetodiga. Samas tuleb mees pidada, et ei kasutataks liiga palju erinevaid kaasamise meetodeid. Meetodite kirjusus võib huvigrupid segadusse viia.

Ajaliselt võib kaasamisprotsessi jagada kolmeks:

- 7 **algusfaas** (kaasamisstrateegia välja töötamine ja kaasamise algatamine)
- 8 **korraldamine ja elluviimine**
- 9 **hindamine** (monitooring)

Kaasamisvormide valikul on oluline analüüsida nende sobivust nii kaasamise eesmärgiga, sellega kas tegu on informeerimise, konsulteerimise või osalusega, ja kaasamise ajaliste etappidega. Kindlasti tuleks mees pidada, et mitte iga probleem ei nõua aktiivset ja põhjalikku kodanike kaasamist. Kaasamise ulatus sõltub suuresti sellest, kui kiiresti jõuavad erinevad sihtgrupid otsusele ning kui oluline on tulemus huvigruppidele. Tihtipeale paneb kaasamise ulatuse paika selle algataja. Sealjuures on väga kasulik kaasamisprotsessi ajaline ja mahuline ulatus läbi rääkida ka huvigruppidega saavutamaks kõikide osalejate poolset heakskiitu. Alljärgnev tabel aitab paika panna mõningate kaasamisvormide kasutamise vastavalt etapile ja tegevusele. Tabelis on ära toodud vaid mõned näited.

Märgid + - ja 0 näitavad meetodi tõhusust.

+ näitab, et meetodi efektiivsus on kõrge

0 näitab, et meetodi kasutamise efektiivsus on keskmine

- näitab, et vastavas etapis või kaasamise liigis on kaasamisvormi efektiivsus madal

Meetod	Algfaas	Elluviimine	Hindamine	Informeerimine	Konsulteerimine	Osalus
Ajurünnak	+	+	0	-	0	+
Arvamusuuring	0	+	0	-	+	-
Avalikud kuulamised	+	+	0	+	+	-
Fookusgrupp	+	+	0	-	+	+
Intervjuud	0	+	0	+	+	0
Kirjalik konsulteerimine	-	+	0	0	+	-
Kodanike "kohtud"	0	+	-	+	+	+
Kodanike paneel	-	+	0	-	+	0
Küsimustikud	-	+	-	-	+	-
Nõuandvad kogud	+	0	-	0	0	+
Paneelid	-	+	+	-	0	+
Referendumid	-	+	-	-	0	-
Rollimängud	0	+	-	0	+	+
Seminarid, konverentsid	-	+	-	0	+	+
Töörühmad	+	+	0	0	+	+
Visioneerimine	-	+	-	-	0	+
Ümarlauakonverentsid	0	+	-	+	+	+

- 1) **Ajurünnakud** - Diskussioon, kus on esindatud erinevad huvigrupid ning mille eesmärgiks on üheskoos välja mõelda suur hulk uusi ideesid käsitletud teemal. Aitavad luua uusi ideid, neid hinnata, süstematiseerida ja probleeme lahendada.
- 2) **Arvamusuuringud** – Suure inimeste grupi arvamuse teada saamiseks läbi viidavad uuringud.. Tuleb meeles pidada, et küsimused peavad olema lihtsad ning üks-üheselt mõistetavad. Nõuab suurt eeltööd. Nii küsimuste välja töötamine kui uuringu läbi viimine on küllalt aja- ja ressursimahukas.
- 3) **Avalikud kuulamised** - Avalik kuulamine on avalik kohtumine mingi teema arutamiseks. Tihtipeale ametnike kohtumised kodanike ja huvirühmadega. Osaleda võivad kõik huvilised. Mida avatumaid konsulteerimise vorme kasutatakse, seda vähem valikuline on kodanikelt ja huvirühmadelt tagasisidena saadud info ja kommentaarid ning väiksem on oht, et otsuste tegemisel arvestatakse vaid vähestelt ühiskonna gruppidele saadud infot. Sarnaneb foorumile, kus on küsimused ning vastused. Avaliku kuulamise käigus kogutakse võimalusi käsitletava teema lahendamiseks.

- 4) **Ettevõtete „paneelid”** - Statistiliselt esinduslik valim ettevõtetest, kelle ülesandeks on arutada konsultantidena peamiselt majandusküsimusi. Sarnaneb kodanike paneelile.
- 5) **Fookusgrupid** – Fookusgrupp kujutab endast väikeses rühmas läbiviidavat planeeritud diskussiooni mingil kindlal teemal. Osalejatele on see suurpärane võimalus õppida vestluspartnerite kogemustest. Fookusgrupi eelis süvaintervjuu ees on asjaolu, et teavet on võimalik saada kiiremini, kuna planeerida on vaja vähem kohtumisi ning mis veelgi olulisem, rühmatöö võimaldab inimestel kasutada oma vaadete selgemaks väljendamiseks teistelt saadud ideid.
- 6) **Intervjuud** - Intervjuu on diskussioon avatud küsimustega ning võimalusega anda teemast omapoolne laiem ülevaade. Aitab detailselt süveneda inimeste konkreetsetesse seisukohtadesse ja nende põhjendustesse. Võimaldab koguda uuritava teema kohta kvalitatiivset materjali.
- 7) **Kirjalik konsulteerimine** - Kirjalik konsulteerimine on teatud dokumentide andmine ja saatmine kodanikele ja huvirühmadele kommenteerimiseks. Otsene ning lihtne viis suhelda nt kindlate huvirühmadega, kellelt tahetakse arvamust. Konsulteerimine toimub reeglina kirjalikus vormis, kuid võimalikud on ka teised variandid.
- 8) **Kodanike ”kohtud”** - Probleemile lahenduse leidmine kohtu sarnasel meetodil. See on ekspertide küsitlus, kus kohtunikuks on 10-12 juhusliku valimiga valitud kodanikku. Küsitlus on avatud kõikidele soovijatele. Küsimuse arutamiseks kohtutakse 4-10 päeva jooksul. Viimasel päeval tehakse otsus, mis ei pea olema täielik kokkulepe.
- 9) **Kodanike „paneelid”** – Kodanike paneel on juhuslikult valitud kodanike kogu, mis tuleb kokku kaheks päevaks, eesmärgiga vaagida tähelepanelikult mingit üldsusele olulist probleemi. Paneeli liikmed kuulavad erinevaid ekspertarvamusi ning esitavad oma soovitusel probleemi lahendamiseks. Kodanikepaneel:
 - b) võimaldab osalejail õppida põhjalikult tundma üht või mitut üldsusele olulist probleemi;
 - c) võimaldab erinevatel osapooltel esitada probleemis oma seisukoht;
 - d) annab teavet üldsuse väärtushinnangutest, mõtetest, vajadustest ja huvidest;
- 10) **Küsimustikud** - Küsimustikke viiakse läbi peamiselt teatud valimi arvamuse teada saamiseks. Koostatakse nii ette antud vastusevariantide kui ka avatud vastustega küsimustikke. Küsimustikud annavad kvantitatiivselt analüüsitavaid andmeid. Küsimustike puhul on tihti raske valimi tasakaalustamine. Tihti ei võimalda teema põhjalikkust.
- 11) **Mitteametlik konsulteerimine** - Mitteametlik konsulteerimine hõlmab kõiki mitteametlikke suhtluseid huvirühmadega (telefonikõned, kirjad ja e-kirjad, kutsed mitteametlikuks kokkusaamiseks jne.) Eesmärgiks lihtsalt info kogumine. Meetod on paindlik ja kiire, kuid ei ole väga läbipaistev.

- 12) **Nõuandvad kogud** - Nõuandvad kogud on vastavalt kaasamise eesmärgile moodustatud huvigruppide kogud, mis annavad nõu teatud küsimuste lahendamiseks ja aitavad saavutada konsensust. Sinna kuuluvad esindajad erinevatest institutsioonidest, organisatsioonidest jne. Nendeks võivad olla nii lühi- kui ka või pikaajaliselt toimivad nõukogud, komisjonid, komiteed vms. Nõuandvad kogud võivad ka ise läbi viia kaasamisprotsesse, nt korraldades avalikke kuulamisi või kasutades teisi sarnaseid vorme.
- 13) **Plaanimise rakukesed** – Aktiivne kodanike diskussioon avaliku sektori poolt tõstatatud probleemide üle. Osalejate arvamus kujuneb omavahel küsimust süvitsi arutades, diskussiooni lõpuks valmib raport. Koosnevad enamasti 25 inimest.
- 14) **Referendumid** – Küsitlusuuringud, mille puhul küsitletakse suurt hulka elanikkonda laialdase arvamuse teada saamiseks. Küsitakse vähe küsimusi, mille puhul vastajatel on võimalik valida kahe variandi vahel.
- 15) **Rollimängud** – Aktiivne kodanike kaasamine, mille raames osalejad mängivad kujutletud situatsiooni neile antud rollide kehastuses. Suurendab suhtlust erinevate sihtgruppide vahel ning aitab paremini mõista probleemide sisu. Annab osalejatele võimaluse näha situatsiooni läbi endale mitteomase rolli.
- 16) **Seminarid, konverentsid** – Arutelud korraldajate poolt ette antud teemadel ja viisil. On ühtlasi nii informeerivad kui ka kodanike osalust kajastavad meetodid. Sageli kutsutakse seminarile või konverentsile ettekannet tegema käsitletavat teemat valdav ekspert., Ettekandele järgneb hiljem diskussioon.
- 17) **Töörühmad** – Interaktiivsed koosolekud, mille käigus antakse kodanikele võimalus kaasa rääkida ja olla otsustajad.
- 18) **Visioneerimine** – Mitteformaalses õhkonnas läbi viidav arutelu, mille tulemusena luuakse visioon kogukonna või teenuse kohta. Selle käigus tuuakse välja erinevate ühiskonnagruppide vajadused ning tulevikuplaanid. Luuakse lai ülevaade arenguvõimalustest ning inimeste ja gruppide võimalikest eelistustest. Suurendab huvigruppide omavahelist koostööd ja mõistmist.
- 19) **Ümarlauakonverents** – Korraldajate poolt kaasa aidatud ja raporteeritud osalejate vaheline avatud diskussioon.

5. AVALIKKUSE KAASAMISE PRAKTILISED VAHENDID

Angelika Rehema ja Kristina Kurm, Peipsi Koostöö Keskus

Kaasamise eelduseks on kommunikatsioon. Ilma infovahetusest, sõnumite edastamisest ja vastuvõtmisest ei ole kaasamine võimalik.

5.1. PASSIIVSED JA AKTIIVSED INFORMATSIOONI EDASTAMISE MEETODID

Infoedastamise meetodeid võime tinglikult jagada *passiivseteks* ja *aktiivseteks*. Passiivsete meetodite puhul tagatakse inimestele võimalus informatsiooni kättesaamiseks – olulised dokumendid on avalikud ja kättesaadavad; kohalikele elanikele on teada telefoninumbrid, millele küsimuste olemasolu korral helistada jms. Aktiivsete meetodite rakendamiseks saab teabe edastamiseks kasutada erinevaid informatsiooni edastamise kanaleid – ajalehti, ajakirju, televisiooni, raadiot, Interneti. Vajadusel võetakse info edastamiseks otse kontakti olulise sihtrühma esindajatega, korraldatakse koosolekuid, infotunde jmt.

Enne informeerimise (avalikkuse kaasamise) kavandamist on oluline leida enese jaoks vastused järgmistele küsimustele:

- 1 Milline on sõnum, mida soovite edasi anda?
- 2 Kellele, millisele sihtgrupile on info suunatud?
- 3 Kuidas tagada, et info sihtgrupini jõuab?
- 4 Milline kanal on konkreetse sõnumi edastamiseks sobivaim?

5.2. SUHTEKORRALDUS

Avalikkuse kaasamisega seostub kindlasti suhtekorraldus, mis on juhtimise vahend ning korraldab kahepoolset kommunikatsiooni organisatsiooni ja tema sihtrühmade vahel. Suhtekorraldus aitab luua ja säilitada organisatsiooni hea maine erinevate sihtgruppide hulgas. Suhtekorralduse eesmärk on usalduse tekitamine. Professionaalselt planeeritud ja läbiviidud suhtekorraldus aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele.

5.3. MEEDIASUHTEDE JA OTSEKOMMUNIKATSIOON

Efektivseim viis avalikkust ja sihtrühmi informeerida on teha seda meedia vahendusel. Seetõttu on meediaga suhtlemine suhtekorralduse oluline osa.

Meedia mõjutab avaliku arvamuse kujunemist. Otsekommunikatsiooni puhul ei ole võimalik viia oma sõnumit korraga nii suure auditooriumini kui meediakanali vahendusel, kuid vahetu suhtlus annab hea võimaluse selgitada seisukohti, saada tagasisidet ja hoiduda vahendatud kommunikatsiooni puhul kergesti tekkivast infomürast jne.

5.4. SIHTRÜHMAD

Enne sõnumite edastamist on vaja kaardistada sihtrühmad, kellele info suunatakse. Sihtgruppide määratlemisel on oluline identifitseerida organisatsiooni jaoks olulised eksperdid, arvamusiidrid jt, kelle arvamust sihtrühmad kõrgelt hindavad. Alati ei ole otstarbekas, et organisatsioon sihtgrupiga ise vahetult suhtleb, kolmanda isiku neutraalne kommentaar võib mõjuda veenvamalt.

Mittetulundusühingu sihtrühmad on näiteks ühingud liikmed (sisemised sihtrühmad), sponsorid, potentsiaalsed toetajad, riigiasutused, poliitikud, omavalitusasutused, teised ühiskondlikud ja erialaorganisatsioonid, partnerid välisriikidest, ajakirjanikud jt.

Erinevate sihtrühmade esindajad tarbivad erinevaid meediakanaleid. On kasulik teada, missugust meediakanalit üks või teine sihtrühm eelistab jälgida. Kindlasti on oluline kasutada sihtrühma jaoks vastuvõetavat ja arusaadavat keelt, näiteks noortele suunatud sõnumites on noortepärase keele kasutamine täiesti õigustatud.

5.5. MEEDIAKANALITE SPETSIIFIKA

Igal meediakanalil on oma eripära, mida suhtekorraldaja peab teadma ja arvestama. Massimeediakanaleid võib liigitada kirjutavaks meediaks (ajalehed, ajakirjad, uudisteagentuurid), elektrooniliseks meediaks (raadio, televisioon) ning uueks meediaks (Internet).

Kui infoagentuuri uudisnupu sünniks piisab põhimõtteliselt mõneminutilisest telefonikõnest, siis pikem uudislugu ajalehes nõuab aega mitme allikaga suhtlemiseks, teksti kokkukirjutamiseks, toimetamiseks, illustratsioonide otsimiseks, kujunduseks jne. Veelgi ajamahukam võib olla telesaate ettevalmistamine: idee planeerimine, kaamerate, valgustuse ja helitehnikaga sündmuskohale tulemine jne. Televisioonis on pilt olulisem sõnumikandja kui tekst. Televisioon on suurima auditoriumiga meediakanal, raadio eeliseks on operatiivsus. Uus meedia on saavutanud väga olulise koha meediamaastikul: on-line uudised jõuavad tarbijani minutite jooksul, info hankimise võimalused on piiramatud.

Meediakanaleid võib liigitada ka leviku alusel: lokaalseteks, regionaalseteks ja üleriigilisteks. Näiteks: üleriigiline päevaleht, lokaalne maakonnaleht, mitut maakonda hõlmav regionaalne raadiojaam.

5.6. MÕNED INFO EDASTAMISE MEETODID

Pressiteade

Enne informatsiooni edastamist tuleb hoolikalt sõnastada sõnumid ning alles seejärel valida sobiv kanal, mille kaudu infot edastada. Teisisõnu tuleb leida vastused järgmistele küsimustele:

- 1 Mida ja miks öelda?
- 2 Kellele on see info oluline?
- 3 Kellele on sõnum suunatud?
- 4 Kas sõnumil on uudislikku väärtust?
- 5 Milliseks tuleb sõnum vormida, et see oleks sihtrühmale mõistetav?
- 6 Kas keegi teine on juba samal teemal teateid levitanud?

Pressiteade väljendab uudislikku sõnumit, mida soovitakse edastada valitud sihtgruppidele. Et sõnum ületaks uudisekünnise, peab see vastama vähemalt kolmele neljale uudise kriteeriumile. Uudise kriteeriumid on järgmised:

- 1 Päevakajalisus – sõnum on aktuaalne, selle erinevatest aspektidest kõneldakse ja kirjutatakse.
- 2 Mõjukus – sõnumist teadasaamine on paljude inimeste jaoks oluline, see info võib mõjutada otsuseid, valikuid jne.
- 3 Erakordsus – sõnum sisaldab midagi sensatsioonilist ja ebatavalist. Näiteks uudis pole see, kui koer hammustab inimest, vaid kui inimene hammustab koera.
- 4 Geograafiline ja emotsionaalne lähedus – sõnumis kajastuv toimub lähedal, kaugemal toimuvad sündmused pakuvad inimestele vähem huvi.
- 5 Värskus – sõnumis kajastuv on toimunud viimase 24 tunni jooksul või seisab alles ees.
- 6 Konfliktisus – sõnum sisaldab erinevate osapoolte vastuolusid, tüli, eriarvamusi.
- 7 Prominentsus – tuntud inimeste seos sõnumis kajastuva sündmusega.

Kindlasti tuleb lisaks uudiskriteeriumidele arvestada ka teisi asjaolusid. Oluline on enne sõnumi edastamist arvestada meediakanali iseloomu ja suunitlust (näiteks “Kroonika” lugeja ei soovi ajakirjast leida probleemkirjutist Eesti regionaalarengu probleemidest). Mõnel päeval võib uudisekünnise ületamine olla keerukam kui teisel, sest uudiste hulk erinevatel päevadel on erinev. Sihtajakirjanike (ajakirjanik, kes teatud valdkonnas regulaarselt kirjutab/kõneleb) abistamine aitab samuti kaasa soovitud meediakajastuse saavutamisele, loomulikult peab ajakirjanik seejuures säilitama oma sõltumatuse. Vajalik on tunda ka toimetuste tööprotsessi, näiteks tuleb arvestada, et ajakirjanik vajab oma tööks piisavalt aega.

Pressiteade on kõige lihtsam moodus meediale sõnumi pakkumiseks. Pressiteade peab sisaldama organisatsiooni ja pressiteate edastaja nime, aadressi, telefoni, e-posti aadressi, väljasaatmise kuupäeva. Pressiteate pealkiri on lühike, asjakohane ning annab teada, millest teates juttu tuleb. Soovitav on kasutada pealkirjas aktiivset verbi. Pressiteate koostamisel on kasulik arvestada ajakirjandusliku uudisloo tagurpidi pööratud struktuuriga, mille kohaselt kõige olulisem on ees. Pressiteade peab vastama kuuetele küsimusele: kes, mis, kus, millal, miks, kuidas. Pressiteate esimene lõik peab äratama huvi, sellele järgnevad teemat arendavad lõigud, tsitaadid, detailid jne. Pressiteade peab olema lühike, korrektne, täpne ja selge.

Arvamuslugu

Kui on soov selgitada seisukohti või avaldada arvamust, siis on võimalik kirjutada ajalehte kommentaar või arvamuslugu. Ajalehtede arvamuslehekülje eesmärk on aidata lugejail kujundada oma arvamust päevaprobleemide kohta. Konfliktisituatsioonis on hea ajakirjandustava kohaselt tarvis anda sõna kõigile osapooltele. Arvamuslugu koosneb tavaliselt neljast osast: sissejuhatus, arvamus, detailid ja järeldused. Sissejuhatuses esitatakse lühidalt ja paeluvalt arvamusloo kirjutamist ajendanud taust. Seejärel esitatakse

oma arvamus ning seejärel detailid, mis arvamust toetavad. Arvamusloo lõpus tehakse ettepanekuid ja soovitatakse lahendusi olukorra muutmiseks.

Pressikonverents

Lisaks on organisatsioonil võimalik oma sõnumi edastamiseks korraldada pressikonverents või брифing. Selleks on vaja ette valmistada edastatavad sõnumid, vastused võimalikele küsimustele, panna paika esinejad, koostada ajakirjanikele jaotusmaterjalid, leida ürituseks sobiv ruum ja saata kutsed. Pressikonverentsil esineja peaks rääkima arusaadavalt ja vältima keerulist erialaterminoloogiat. Pärast üritust tuleb arvestada võimalusega, et ajakirjanikud soovivad teha täiendavalt individuaalseid intervjuusid.

Veebileht

Väga oluline info edastamise kanal on ka organisatsiooni veebileht, mida võib pidada organisatsiooni visiitkaardiks. Selle koostamisel ja haldamisel peab läbi mõtlema, millist infot sihtrühmad vajavad, milline peaks olema veebilehe ülesehitus ja disain, kuidas tagada, et veebilehel olev info oleks jooksvalt uuendatud.

Soovitused ajakirjanikega suhtlemisel

Enne ajakirjanikule vastamist on otstarbekas ajakirjanikuga kokku leppida, millal ja kuidas toimub info edastamine. Üldjuhul ei pea ajakirjanikule kohe vastama, sest ettevalmistamata vastus võib olla ebakindel ja ebapiisav. Seetõttu on kasulik võtta ettevalmistusteks lisa aega. Ebaselgeks jäävate küsimuste puhul on vajalik küsida täpsustusi. Vastamisest keeldumise korral tuleb põhjendada, miks ei ole võimalik vastata. Ainult fraas „Ei kommenteeri” ei ole piisav. Ajakirjanikku ei tohi suhtuda üleolevalt või alandlikult. Ajakirjanik teeb infot küsides oma tööd ja heade suhete hoidmiseks on kasulik teda abistada.

6. MTÜ-DE OSALUS AVALIKKUSE KAASAMISEL

Peep Mardiste, Eesti Roheline Liikumine

6.1. ÜHENDUSTE KAASAMISE EELDUSED: KODANIKUÜHENDUSTE KOOSTÖÖVÕIME

Kodanikuühendustel on arenenud tsiviilühiskonnas täita väga oluline roll. Kodanikuühiskonda peetakse üldiselt arenenuks, kui kõik selle kolm sektorit on tugevad: suutlik avalik sektor, tugev erasektor ning aktiivsed kodanikuühendused. Et ühiskond tasakaalustatult toimiks, peavad ühendused olema suutelised täitma neile pandavaid ootusi ja ülesandeid. Avalikkuse huvide kaitse läbi ühenduste osaluse kõikvõimalikes arendusprotsessides (sh veekaitsega seonduvalt) on üheks ühenduste rolliks.

Kodanikuühendustel on eri ühiskondades erinev roll ja tähtsus. Arvestatavaks jõuks saavad ühendused aga vaid siis, kui nad on hästi organiseerunud ja heas dialoogis nii omavahel kui teiste partneritega. Esimeseks parema organiseerumise näiteks on ühenduste sektoriaalsete katusorganisatsioonide ja liitude teke ja tugevus. Kui ühe sektori (näiteks sotsiaalabi või keskkonnakaitse) ühendused suudavad omavahelise konkureerimise ja rivaliteedi asemel teha ulatuslikku sisulist koostööd ning luua infovahetuseks ja ühistegevusteks katusorganisatsioone ja liite, saab juba rääkida kodanikuühiskonna organiseerumise esimesest tasandist.

Ühenduste vaheline tihe koostöö ühes valdkonnas on kasulik mitmel põhjusel. Esiteks muudab see ühenduste tegevuse efektiivsemaks. Läbi tihedama ja usalduslikuma omavahelise infovahetuse saavad sama valdkonna ühendused hakata rakendama omavahelist tööjaotust ja spetsialiseerumist, vähendada tarbetut dubleerimist ning konkurentsi. Teiseks loob sektorialne koostöö alused ka mõttevahetuseks, millest sünnivad ühised seisukohad ühenduste jaoks olulistel teemadel. Just seetõttu eelistavad ka nii avalik kui erasektor partneritena just valdkondlikke ühenduste katusorganisatsioone ja koostööplatvorme – üksikute organisatsioonidega on tihti vastuoluliste seisukohtade tõttu raske tulemuslikult suhelda. Sektoriaalseid ühenduste liitusid kutsutakse meelsamini aruteludele ja ekspertgruppide liikmeteks.

Eestis on sisuliselt kõigi oluliste sektorite ühendustel välja arendatud oma valdkondlikud katusorganisatsioonid või koostöövõrgustikud. Mõned näited neist on toodud järgnevas loetelus:

- 1 Haridus (Eesti Õpetajate Liit, Eesti Vabahariduse Liit)
- 2 Tervishoid (Eesti Arstide Liit, Eesti Haiglate Liit)
- 3 Keskkonnakaitse (Eesti Keskkonnaühenduste Koda)
- 4 Sotsiaaltöö (Eesti Sotsiaalsfääri Ümarlaud)
- 5 Kultuur (Eesti Rahvakultuuri Kesksetside Liit)
- 6 Religioon (Eesti Kirikute Nõukogu)
- 7 Üliõpilased (Eesti Üliõpilaskondade Liit)
- 8 Maaelu (Eesti külaliikumine Kodukant, Eestimaa Talupidajate Keskliit)

Lisaks ühenduste tihedale koostööle valdkonniti on kodanikuühiskonna arengus kesksel kohal eri valdkondade ühenduste koostöö. Erineva tegevusvaldkonna, huvide ja suunitlusega ühenduste võime teha omavahel koostööd ning sõnastada ühishuve on väga oluline. Kui erinevates valdkondades tegutsevad ühendused on suutelised kokku leppima ühistes eesmärkides ning nende saavutamiseks koostööd tegema, võib hakata rääkima uuest etapist kodanikuühiskonna arengus.

Eestis on mitmeid positiivseid näiteid sektoriülesest koostööst kodanikuühenduste vahel. 1991. aastast on tegutsenud Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL). EMSL liidab nii valdkondlikke liite kui üksikorganisatsioone eesmärgiga seista kodanikualgatuse ja kodanikuühiskonna arengu eest. Liidu tegevus avalikes huvides tegutsevate vabaühenduste eeskõnelejana on olnud väga viljakas ning seda peetakse nii avaliku kui erasektori poolt tõsiseks partneriks. Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaud (EMÜ) on teiseks näiteks, kus Eesti erinevates eluvaldkondades tegutsevad ühendused teevad koostööd eesmärgiga jõuda ühistele seisukohtadele mittetulundussektori põhimõttelistes küsimustes. EMÜ iga-aastaselt suurokogul saab osaleda võrdse hääleõigusega iga Eestis registreerinud ühendus ning seal on võimalik algatada ja vastu võtta ühenduste jaoks olulisi pöördumisi ja ettepanekuid. EMÜ raames on 2002. aastal vastu võetud oluline alusdokument, mis võimaldab kodanikuühenduste väärtusi ja seisukohti ühiskonnas paremini arusaadavaks teha: kodanikuühenduste eetikakoodeks. Eetikakoodeks sätestab ühenduste väärrika tegutsemise põhimõtted (demokraatlik juhtimine, vahendite heaperemehelik kasutamine, vastutus, läbipaistvus jne).

6.2. ÜHENDUSTE KAASAMISE EELDUSED: SEADUSLIK RAAMISTIK

Kodanikuühendused saavad riigi ja omavalitsuse algatatud protsessides edukalt kaasa lüüa, kui kaasamine toimib kõigile arusaadava ja ühetaolise korra alusel, mitte juhuslikult. Seepärast on äärmiselt oluline, et nii üksikud kodanikud kui ka avalik sektor oleks koostöös ühendustega välja töötanud, kehtestanud ja jõustanud kodanikuühenduste kaasamise reeglid. Nimetatud reeglid võivad olla laiaulatuslikuma avaliku sektori ja ühenduste koostöö kontseptsiooni osad või väga kitsad ja praktilised juhised mõnes asjassepuutuvus seaduses.

Laiulatuslikke koostööd reguleerivaid kokkuleppeid avaliku sektori ja ühenduste vahel on maailmas üllatavalt vähe. Tuntuimad neist on eraldi koostööraamistikud Ühendkuningriigis (COMPACT lepped Inglismaal, Põhja-Iirimaa, otimaal, Walesis), Kanada ACCORD ja Horvaatia lepe. Ka Eestis on olemas koostöölepe valitsuse ja kolmanda sektori vahel – Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon (EKAK). EKAK kinnitati parlamendi poolt 2002. aastal ning selle rakendamise kontrolliks on moodustatud EKAK ühiskomisjon, kuhu kuulub nii poliitikuid kui ühenduste esindajaid. 2006. aastal koostatakse EKAK praktiliseks rakendamiseks kodanikualgatuse toetamise strateegia 2007-2010 (KATS).

Kodanikuühenduste ja valitsuste vahelised koostöölepped on olulised, kuid kaasamise raamistikus maailmas seni siiski suhteliselt vähe levinud. Tähtsamad on kaasamise nõudmine ja praktiline korraldamine läbi siduva riikliku regulatsiooni ja rahvusvaheliste konventsioonide. Mitmed riikliku tasandi seadused sätestavad avalikkuse informeerimise ja huvigruppide kaasamise nõude, tüüpiliselt on kaasamise nõue kirjutatud näiteks planeeringuprotsesse, keskkonnamõju hindamist või mingite lubade väljaandmist

sätetavatesse seadustesse. Rahvusvaheliselt on oluliseks teerajajaks hea kaasamise tavade levimisel nn. Arhusi konventsioon, mis käsitleb inimeste vaba juurdepääsu keskkonnainfole ja õigust osaleda keskkonnaotsuste tegemises. Konventsioon käsitleb küll vaid keskkonnavaldkonda, aga 1998. aastal sõlmituna on ta olnud eeskujuks paljudele kaasamist puudutavatele algatustele ka teistes sektorites.

6.3. ÜHENDUSTE VÕIMALUSED OTSUSTUSPROTSESSIDES OSALEMISEKS

Kui ühe riigi või regiooni ühendused on suutelised heaks omavaheliseks koostööks ning ühiste eesmärkide püstitamiseks, on olemas piisav eeldus aktiivseks osaluseks avaliku sektori otsustusprotsessides. Veelgi paremas situatsioonis on need ühendused, kes toimivad arenenud osalusdemokraatiaga riikides, kus avalikkuse kaasamise mehhanismid on igapäevaselt kasutusel. Sellistes riikides sõltub ühenduste panus vaid nende endi huvist ja suutlikkusest kaasa rääkida. Aga ka vastava riikliku või regionaalse seadustes fikseeritud kaasamiskohustuse või sissetöötanud tava puudumine pole kodanikuühenduste otsustusprotsessides kaasärääkimisel ületamatuks takistuseks.

Ühenduste kaasamise juures on oluline nende legitiimsus. Oluline on, et esmajärjekorras saaks kaasatud sõltumatud organisatsioonid ja need, kes tegutsevad avalikes huvides. Sõltumatutes ühendustes ei oma avalik võim (riigi või omavalitsuse asutused) kontrolli – ükskõik kas läbi oma esindajate organisatsiooni nõukogus või läbi organisatsiooni rahastamise. Avalikes huvides tegutsevateks loetakse reeglina ühendusi, mis seisavad hea mitte ainult oma liikmete, vaid ka laiemalt ühiskonna huvide eest (st esindab ja kaitseb avalikke huve).

Kaasamiseks ei piisa, kui otsusetegemise protsessi lülitatakse paar ühendust, mil puudub legitiimsus – need võivad olla näiteks puhtalt ärihuvides tegutsevad ühendused (nt naftafirmade liit) või mõne riigiasutuse kontrolli all. Oluline on, et võrdne osalusvõimalus oleks loodud kõigile huvitatud ühendustele ning et ühendused ise saaks valida oma esindajaid näiteks ekspertkomisjonidesse.

Aktiivse osalemise üheks eelduseks on ühenduste tõsine huvi kõne all oleva teema (näiteks veekaitse) vastu. Avalikul sektoril on raske aktsepteerida mõnd ühendust kõrgetasemelises temaatilises juhrühmas, kui antud ühendus pole varem kordagi antud teemal sõna võtnud. Kui mõnel ühendusel on üldiselt huvi olla pidevalt mingitesse protsessidesse kaasatud, peaks ta olema “pildil” – omama vastaval teemal kompetentsi ning väljakujunenud seisukohti. Mida aktiivsem on ühendus oma seisukohtade avaldamisel (nii avalikel aruteludel, kirjavahetuses ametkondadega kui ka näiteks meedia vahendusel), seda suurem on tema legitiimsus teiste partnerite silmis ning tema sõna osakaal aruteludes.

Ühenduste jaoks on osalusvõimalused üha laienenud. Piisava huvi ja kompetentsi korral saab ka kohalikul tasandil tegutsev väike ühendus kaasa lüüa olulistes riigi tulevikusuundi kujundavates aruteludes. Veelgi enam - Euroopa Liidu liikmesriikides (sh Eestis) on ühendustel vastavate oskuste juures juurdepääs ka üle-euroopalistesse otsustusprotsessidesse. Euroopa Liidu seadusloomes osalemiseks on mitmeid eri teid, millel kõigil oma spetsiifika: läbi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Europarlamendi, Euroopa Komisjoni, Euroopa Liidu Nõukogu. Kodanikuühendustele kaasärääkimise

võimaluse loomine on Euroopas kujunenud reegliski ja seetõttu tuleks ka ühendustel oma osalussoovist alati julgelt teada anda ning oma huve aktiivselt kaitsta.

6.4. NÄIDE ÜHENDUSE AKTIIVSEST OSALUSEST OTSUSTUSPROTSESSIDES: EESTI KESKKONNAÜHENDUSTE KODA (EKO)

Erinevalt paljudest teistest valdkondadest (näiteks haridus, kultuur, sotsiaal) kujunes Eestis keskkonnaühenduste tõsisem koostöö välja alles 2000ndate aastate alguses. See on seda huvitavam, et keskkonnaühendused ise on Eestis päris pika ajalooga: Eesti Looduseuurijate Selts asutati 1853. aastal, pikalt on tegutsenud ka näiteks Eesti Ornitoloogiaühing (1921), Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering (1958), Eesti Looduskaitse Selts (1966), Eesti Roheline Liikumine (1988) jt.

Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO) loodi üleriigilise haardega keskkonnaühenduste koostöökoguna 2001. aastal. EKO üheks peamiseks funktsiooniks on aktiivne infovahetus organisatsioonide vahel ning ühiste seisukohtade kujundamine olulistest riiklikes keskkonnapoliitika küsimustes. EKO annab olulise lisaväärtuse oma 9-le liikmesorganisatsioonile, sest loob võimaluse mõttevahetuseks väga erinevatel ühiskonnaelu teemadel, tagab tööjaotuse ja vähendab tarbetut konkurentsi organisatsioonide vahel. EKO pole seejuures saanud liikmesorganisatsioonidele liigseks koormaks - tegemist on täiesti mitteformaalse koostööorganiga, mil puudub püsiv sekretariaat, töötajaskond või isegi eelarve. Keskseks on ühiselt tunnetatav vajadus tiheda info ja seisukohtade vahetamise järele.

Samas ei esinda Eesti Keskkonnaühenduste Koda kaugeltki kõiki keskkonnaühendusi – see on suunatud neile, kel huvi kaasa lüüa riiklikes keskkonnaprotsessides. Siiski on paljud valitsusasutused (eelkõige Keskkonnaministeerium) tunnustanud EKO-t professionaalse partnerina. Eesti Keskkonnaühenduste Koda on koostanud mahukaid kommentaare üksikutele keskkonnavaldkonna seaduseelnõudele ning arengukavadele. Tunnustusena EKO väärtuslikust sisulisest panusest oli EKO esindaja 2005. aastal palutud kokku 20 riiklikku komisjoni või ekspertgruppi. Nimetatud organid katavad väga erinevaid valdkondi, alustades puhtalt keskkonnakaitsest (looduskaitse arengukava juhtrühm) kuni kodanikuühiskonna arendamise teemadeni (EKAK ühiskomisjon). EKO mitteformaalset, aga samas väga efektiivset koostöövormi on eeskujuks toonud ka paljude teiste Eesti mittetulundussektorite ühendused.

7. KAASAMISPROTSESSI HINDAMINE

Ederi Ojasoo, Peipsi Koostöö Keskus

7.1. KAASAMISPROTSESSI SEIRE JA HINDAMINE NING SELLE OLULISUS

Oluliseks etapiks kaasamisprotsessis on selle hindamine ja seire. Hindamise ja seire peamiseks eesmärgiks on saada hinnang läbiviidud tegevuse ja selle efektiivsuse kohta, seda nii korraldajate kui osalejate vaatenurgast.

Kaasamisprotsessi hindamine aitab kinnistada ja integreerida projektiga kaasnevat kasu kõigi projektis osalevate tegijate seas. See omakorda loob aluse paremaks koostööks tulevikus. Veelgi enam, see aitab juhtidel tõsta oma teadmisi avalikkuse kaasamise protsessist, muutes omakorda uutes projektides osalemise efektiivsemaks.

Kaasamisprotsessi hindamisel on oluline hinnata kolme aspekti: **sisu, suhteid ja protseduure**.

Analüüsid protsessi sisulist osa on oluline vaadelda teemasid ja tõstatatud ettepanekuid - mida käsitleti, mida võeti arvesse ja mida mitte. See annab ülevaate osalejatele olulistest probleemidest, mis algselt ei pruukinud korraldajatele teada ollagi. Sisu puudutav analüüs aitab mõista, kas kõik huvigrupid on eesmärkidest sarnaselt aru saanud. Samuti aitab sisu analüüs tõhustada koostööd nõudvaid tegevusi ning tõlgendada lõpptulemusi.

Teiseks oluliseks hinnatavaks teemaks on sotsiaalsed suhted protsessis. Vaadeldakse, kes on tegija ja kuidas nad omavahel suhtlevad. Mida tihedam on erinevate sotsiaalsete gruppide omavaheline suhtlus, seda suurem on kaasamisprotsessi sotsiaalne väärtus ja seda parem on edendada ja avalikustada protsessi lisaväärtusi. Sotsiaalsete suhete analüüs on oluline ka ressursside investeerimise jälgitavuseks (mõistetakse paremini, miks mingid otsused vastu võetakse) et paremini teada, kuidas tagada rahalisi investeeringuid (miks raha kulutatakse teatud asjadele). Analüüs tagab ka seonduvate programmide ja võrgustike tundma õppimise ning võrgustike suutlikkuse hindamise. Kindlasti on väga oluline avaldada kiitust osalejatele - saavutuste seire ja isegi väikeste edusammude tunnustamine on üks mooduseid julgustada huvigruppe osalema! Suhete hindamisel on oluline ka teemade päevakorras hoidmine ja koostöö soodustamine.

Protsessi analüüsis on oluline hinnata, kuidas kaasamist organiseeriti. Protsessi hindamine aitab paremini mõista riiklikke ja kohalikke poliitika, seadusi ja regulatsioone. Samuti aitab see mõista kaasatavate minevikku, kultuuri ning eelnevate ettevõtmiste kogemusi.

Tüüpiliseks veaks kaasamisel on eeldus, et kõik huvigrupid on asjast huvitatud. Seetõttu võib kujuneda ebameeldivaks üllatuseks, kui kõik huvirühmad ei ilmuigi koosolekutele kohale. Tihti pakutakse välja ka mitteasjakohaseid indikaatoreid ja meetodeid. Lisaks võib jääda selgusetuks, kuidas infot kasutatakse ja kes seda peaks kasutama. Erinevad ootused info kasutamise suhtes võivad viia frustratsioonini ja vähese kaasatuseni. Ja lõpuks ei pruugi kogutud informatsioon tegelikult vajalikuks osutuda.

Hindamise võib läbi viia selleks palgatud konsultant, uurija või projekti algataja esindaja.

Hindaja määratleb ise vajalikud indikaatorid ja kriteeriumid. Andmete kogumisel ja indikaatorite määratlemisel võib välishindaja konsulteerida huvigruppidega.

Alljärgnevas tabelis on toodud kriteeriumid, mis aitavad valida huvirühmade või välishindaja poolse hindamise vahel. X tähistab asjakohaseimat ja keskmises tulbas toodud valdkonna/probleemi puhul sobivaimat hindamise liiki.

	Valdkonnad/ probleemid	Huvirühmade poolne hindamine	Välishindamine
Sisu	Rõhk on huvigruppide poolsel õppimisel	x	
	Rõhk on aruandlusel		x
	Lisaks projektiplaanile jäetakse ruumi ka muude probleemide hindamisele	x	
Suhted	Probleemide lahendamise oskus on oluline	x	
	Huvigrupid saavad õppetunni tulevaste projektide tarbeks	x	
	On oht, et domineerivad huvigrupid kasutavad kaasamisprotsessi ära enda huvides		x
	Hindaja on välisekspert		x
	Välisekspert on protsessi hõlbustaja	x	
Protseduurid	Huvigrupid osalevad seireprotsessis	x	x
	Huvigrupid on kaasatud eesmärkide ja tegevusulatus määratlemisse	x	
	Raha ja aeg on piiravaks teguriks		x

7.2. HINDAMISE INDIKAATORID

Projekti- või hindamisplaanis tuleb ära näidata seire ja hindamise poolt hõlmatavad valdkonnad. Kui hindajaks on osalejad, tuleks valmis olla ka selleks, et ootamatute projektitulemuste või huvigruppide poolt esitatud ettepanekute tõttu tuleb hiljem läbi viia uus probleemide hindamine.

Kui hinnatavate valdkondade suhtes on kokku lepitud, tuleb valida indikaatorid iga valdkonna jaoks. **Indikaatorid** on hõlpsasti mõõdetavad kriteeriumid, mis annavad teavet teatud tingimustes toimunud muutuste kohta. Hea indikaator on mõõdetav, täpne, ajas muutuv ja lihtne kasutada.

Protsessi hindamiseks valitud indikaatorid peavad hõlmama nii mittemateriaalseid kui ka materiaalseid muutusi. Seda eriti selliste projektide puhul, kus väärtustatakse personaalset ja sotsiaalset arengut.

Kuna hindajad üldjuhul ei saa asju ette teada, on mõnikord otstarbekas indikaatoreid ette

mitte kindlaks määrata. Tihti on indikaatorid kohaspetsiifilised ning ajutised, seega tuleb neid pidevalt üle vaadata!

Järgnev tabel tugineb English HarmoniCOP näidisjuhtumil. Protsessi hindamisel kasutatud kriteeriumid määrati kindlaks kohe alguses. Seega oli võimalik valida kõige paremini sobivad indikaatorid, s.t sellised, mida oli kõige lihtsam saavutada. Hindamine võib seetõttu näidata kogu protsessi tegelikust pisut positiivsemas valguses. Tabelis antakse kokkuvõtlik ülevaade hindamisel kasutatud kriteeriumidest ja indikaatoritest. Toodud näitest selgub, kuidas määratleda kriteeriume või edutegureid ning teha need mõõdetavaks, valides asjakohased indikaatorid.

Kriteeriumid/edutegurid	Indikaator
1. Kõikide peamiste sektorite, huvirühmade ja geograafiliste piirkondade kaasamine	Huvigrupid (liik ja arv), kelleni on jõutud
	Huvigrupid (liik ja arv), kes on kaasatud
2. Efektive teabeedastus protsessi kohta ning huvigruppide roll protsessis	Nende huvigruppide arv, kellele on jõutud anda teavet protsessi ja sidusrühmade rolli kohta
	Nende huvigruppide arv, kes mõistavad protsessi ja oma rolli selles
3. Kaasamise meetodite ulatuse testimine	Nende huvigruppide arv, kellele on jõutud anda teavet protsessi ja sidusrühmade rolli kohta
	Nende huvigruppide arv, kes mõistavad protsessi ja oma rolli selles
	Tagasiside õpitu kohta ja parendusettepanekud
4. Huvigruppide suutlikkuse tõstmine ühiste otsuste tegemiseks	Nende huvigruppide arv, kes peavad protsessi mõttekaks
	Nende huvigruppide arv, kes arvavad, et nendepoolne panus tõesti muutis midagi
	Nende huvigruppide arv, kes sooviksid osaleda hilisemates etappides
5. Suurendada huvirühmade soovi veemajandusvaldkonnas tegutsemiseks	Nende huvirühmade arv, kes tõesti soovivad tegutseda
6. Vastastikuse arusaamise suurendamine huvirühmade vaadete ja seisukohtade suhtes	Teiste seisukohtade mõistmise ulatus
	Viis, kuidas huvirühmad teavitavad konfliktidest

7.3. KAASAMISPROTSESSI HINDAMISE METOODIKA, VAHENDID JA MEETODID

On terve rida meetodeid ja vahendeid projekti kaasamisaspektide seireks ja hindamiseks. Enamikku neist meetodeist ja vahendeist saab kasutada ka teistes kaasamisetappides ning neid saab kohandada vastavalt hindamise erivajadustele.

Enne hindamisprotsessi alustamist tuleb sõnastada infovajadus ja välja selgitada parim vahend. Järgnevalt on ära toodud neli meetodit hindamiseks:

- **Mitteametlikud hinnangud.** Mitteametlikud arutelud kodanike ja kodanikeühiskonna organisatsioonidega. Olulised on ka sisemised arutelud ja hinnangud valitsusametnike ja juhtide seas.
- **Kvantitatiivsete andmete kogumine ja analüüs.** Nende andmete kogumiseks ja erinevate ministriumite vahel võrdlemiseks peab olema loodud ühtne protseduur ja mõõdetavus.
- **Osalejate küsitlemine ja avaliku arvamuse uuringud.**
- **Retsensioon-hinnangud.** See on süstemaatiline ja intensiivne tegevuste hindamine ja võib sisaldada erineva ja laia ulatusega info kogumist ning süvaanalüüsi. Kasutatakse tegevuste puhul, mis on väga olulised, ressursimahukad, eksperimentaalsed või keerulised.

Ootuste ja tagasiside küsimustike kasutamine toetab seiret ja hindamist protsessi varases etapis. Et paremini mõista huvirühmade väljaütlemata seisukohti, on kasulik paluda, et osalejaid annaksid teada oma ootustest enne seminari ning saaksid väljendada oma arvamust ka pärast ürituse toimumist.

Tavaliselt antakse vahetult enne protsessi lõppu kõikidele osalejatele *hindamisleht*, et neil oleks võimalik anda omapoolne hinnang. Sellised ankeedid sisaldavad küsimusi protsessi tugevate ja nõrkade külgede kohta, parendusettepanekuid ja loomulikult ka ideid või üleskutseid jätkuprotsessides osalemiseks.

On äärmiselt oluline, et osalejad oleksid kaasatud ka jätkuprotsessi ja et nad saaksid kommenteerida tulemuste paikapidavust või asjakohasust ning seda, kuidas tulemusi tulevikus parendada või tõhustada. Huvigruppidepoolset tagasisidet või reageeringut võib hankida *veebilehete* abil või telefoniintervjuude ja personaalsete *süvaintervjuude* käigus. Siiski on pettumuste või konfliktide vältimiseks mõttekas mitte küsida huvigruppidele rohkem teavet, kui suudetakse hallata olemasolevate inim-, aja- ja rahaliste ressursside puhul. Näiteks ei ole mõtet luua avalikkust kaasavat veebilehekülge, kui ei suudeta tagada piisav inimeste arv saadava teabe, kommentaaride ja reageeringute korrastamiseks ja klassifitseerimiseks. Tihti tõdetakse projekti jätkufaasis, et tegelikult ei ole piisavalt ressursse tagamaks vajalikku esindatust, pädevust ja õiglust kõigi huvirühmade jaoks. Seega tuleb osalusprotsessi tõhustamiseks rakendada rohkem ressursse.

7.4. HINDAMISKÜSIMUSTE LOETELU

Sotsiaalne õppimine

Hindamise puhul tuleb esimesena saada vastus küsimusele, kas protsessi käigus toimus sotsiaalne õppimine (huvigruppide omavaheline tundma õppimine) ja kuidas see avaldus.

Sotsiaalse õppimise tunnused on järgmised:

- 3 osalejate teadmised oma probleemivaldkondade põhjuste ja mõjude suhtes on suurenenud
- 4 osalejate suhtumine on muutunud ning ollakse aktsepteerivamad erinevate seisukohtades suhtes
- 5 osalejad suudavad paremini tunnustada teiste vaatekohti
- 6 ettevõetud ühisekkumised on olnud edukad

Järgnevalt on toodud nimekiri tegevustest, mida saab kasutada sotsiaalse õppimise teatud komponentide hindamisel või ka üldise süvahinnangu andmisel.

Suhtumist väljendavad üritused	√	Probleemi lahendamise üritused	√
Huvigruppide tähelepanu võitmine ja teadlikkuse saavutamine		Oma seisukohtade tutvustamine teistele	
Tegijate mobiliseerimine: koostööle pühendumine		Ühiste probleemide määratlemine, ressursside kindlakstegemine	
Huvigruppide ja organiseerijate legitiimsuse tagamine		Informatsiooni loomine ja jagamine	
Mitmekesisuse soosimine		Alternatiivsete võimaluste otsimine	
Panuste ja huvide seostamine		Sekkumisstrateegia valimine	
Läbirääkimised rollide ja identiteetide suhtes		Konkreetsete tegevussammude planeerimine	
Osalejate ja nende esindusorganisatsioonide poolse pühendumuse tagamine		Elluviimine	
Tehtud jõupingutuste ja kokkulepete kõrvutamine/võrdlemine		Lõpptulemuste hindamine	

7.5. KAASAMISEGA SEOTUD OHUD

Iga kaasamisvormi puhul püsib oht, et kõik huvirühmad ei ole esindatud, õigus osaleda ei ole üheselt selge või kaasamine võib tegelikkuses olla keskendunud vaid eestkostele. Eelkõige just tundlike teemade puhul tekib oht, et huvirühmad ei anna erapooletut informatsiooni ning juhul, kus huvirühmad peavad hindama mõne poliitikaga kaasnevaid kulusid ei ole neil motivatsiooni hinnata oma valdkonnaga seotud võimalikke riigipoolseid kulutusi konservatiivselt. Võimalikud probleemid tundlike teemade puhul tekivad kui:

- palju erinevaid huvirühmi keskenduvad paljudele erinevatele teemadele;
- olukord toob esile vastandlikke tundeid, väärtusi ja ootusi;
- erinevatest allikatest pärinevad faktid on vastukäivad või vaieldavad;
- erinevatel huvirühmadel on erinev kultuur, suhtlusharjumus ja lähenemine;
- sama teema puhul on lähiminevikus olnud konfliktsituatsioone ja lahendamata probleeme;
- olukorra lahenduste osas on palju ebamäärasust ja teadmatust;
- huvirühmade omavahelised suhted puuduvad, on vähesed või järjest halvenevad;
- kui praegu olukorda korrektset ei lahendada, võib lähitulevikus tekkida konflikt,.

Tõhusa kaasamise läbiviimine on keeruline ja võib aega ja ressursse arvestades olla ka üsna kulukas protsess. Kõigi gruppideni ulatuvat kaasamisvahendit ei ole – vähem organiseerunud, väiksemad ja mitte väga selgepiirilised huvirühmad võivad protsessist tihti välja jääda ja kõik vahendid igale olukorrale ei sobi. Samal ajal saab laiaulatuslik konsulteerimine olla tavaliselt vaid väga formaliseeritud ja täpselt struktureeritud protseduur. Huvirühmadega suhtlemise juures on tihti ohuks aga ka see, et kaasajad suhtlevad inimestega, kes on tegelikult tihtipeale ise ennast määratlenud kui huvirühmade esindajad ning ei ole kindlat viisi tagamaks, et nad ka tegelikkuses väidetavat huvirühma või ühiskonna osa esindavad. Seetõttu on kaasajate poolelt alati vajalik teada, millist huvirühma ja millistel alustel esindatakse ning kui suurt osa elanikkonnast see huvirühm omakorda esindab. Huvirühmadelt saadav informatsioon võib olla ka ühekülgne, halva kvaliteediga või otseselt küsimusse mittepuutuv.

Kui konsulteerimine jääb liiga hiljaks ei ole otsusest puudutatud huvitatud osapooltel enam võimalik mõjutada probleemi sõnastamist ega olemasoleva poliitika või seaduse muutmist. Viimased on aga väga olulised kaasamise protsessi osad. Teisest küljest võib konsulteerimine varases staadiumis kujuneda pigem erinevate huvirühmade spetsiifiliste huvide rõhutamiseks ja oma huvide esiletoomiseks, esitades neid kogu ühiskonna huvidena. Kaasamise puhul on ohuks ka nn kaasamisväsimus, mis tekib siis, kui huvirühmad, kelle käest arvamusi ja kommentaare küsitakse tunnetavad, et põhjalik vastamine käib neil mitmetel põhjustel üle jõu, nad ei suuda neile esitatud nõudmisi täita või nende poolt varem tehtud ettepanekuid ei ole arvesse võetud ega ka põhjendatud arvestamata jätmist.

Konsulteerimise kavandamise juures peaks arvestama sellega, et osalemisega seotud kulud oleks võimalikult väikesed ja vastamiseks antaks piisavalt aega. Kõige olulisema aspektina tuleb kindlasti rõhutada vajadust luua vastastikune usaldus. Hea tava nõudeid ja põhimõtteid järgiva hästi planeeritud konsulteerimisprotsessiga saab kaasamisväsimuse tekkimist oluliselt vähendada.

8. PEIPSI KOOSTÖÖ KESKUSE POOLT PRAKTISEERITUD AVALIKKUSE KAASAMISE MEETODID

Käesolevas peatükis tutvustakse avalikkuse kaasamise meetodeid, mida on praktiseerinud ka Peipsi Koostöö Keskus.

8.1.FOOKUSGRUPI INTERVJUU

Meetodi kirjeldus

Fookusgrupp kujutab endast väikeses rühmas läbiviidavat planeeritud diskussiooni mingil kindlal teemal. Osalejale on see suurpärane võimalus õppida vestluspartnerite kogemustest. Fookusgrupi eelis süvaintervjuu ees on asjaolu, et teavet on võimalik saada kiiremini, kuna planeerida on vaja vähem kohtumisi ning mis veelgi olulisem, rühmatöö võimaldab inimestel kasutada oma vaadete selgemaks väljendamiseks teistelt saadud ideid.

Läbiviidud tegevus

Peipsi Koostöö Keskus juhtis 2003. aastal Emajõe piirkonnas 9 fookusgrupi intervjuud, milles osalesid keskkonnakaitsjad, kohaliku kooli keskkonnaklassi õpilased, külaaktivistid, veeturismiettevõtjad, kalamehed, põllumehed, suvilaühistu, sõudeklubi, kohalike omavalitsuste ning mittetulundusühingute esindajad. Fookusgruppides käsitletud teemad olid seotud veemajandusega. Fookusgruppides osalema soostuti enamasti meelsasti, kuid ilmnes ka arvamusi, et selleks ei leita piisavalt aega. Enamik fookusgruppe toimusid Tartus. Vastuseid otsiti eelkõige küsimustele, kuidas osalejad veemajanduse enesele lahti seletavad, milline on Emajõe ümbruse olukord ning millised on sealsed keskkonnaprobleemid.

Tulemused

Fookusgrupi meetodiga ilmneseid gruppide seas vasturääkivad vaated selles, kas lubada inimeste vahele segamist looduslike alade muutmisel külastajasõbralikeks või jätta nad puutumata. Termin "veemajandus" oli fookusgruppides osalenutele raskesti mõistetav. Eelkõige seostus see olmevee ja selle puhastamisega, veetranspordiga. Esile kerkisid ka veepuudus ja veekogude atraktiivsus. Veetranspordi küsimustes kerkis teravalt esile selle ohtrus ja reguleerimatus. Kooliõpilased pooldasid senisest aktiivsemat keskkonnakaitsset piirkonnas. Teised fookusgrupid aga leidsid, et tugevam looduskaitse piiraks põlist inimtegevust ja uuemat arendustegevust ning ettevõtlust. Kalavarude olukorda peeti kehvaks. Loodusteabe levikut peeti üldjoontes rahuldavaks ja piisavaks, kuid nenditi, et selle süsteemi ülesehitamiseks peab olema tõsisem huvi.

Analüüs

Fookusgruppide meetod avalikkuse kaasamisel on efektiivne, kui on tugevad eestvedajad. Peipsi Koostöö Keskuse poolt läbiviidud fookusgruppides pidi moderaator enamasti küsimusi esitama. Kalameeste ja keskkonnaorganisatsioonide esindajate fookusgruppide

läbiviimisel oli moderaatoril märksa vähem tööd kui teistes rühmaaruteludes. Kuna meetod ei ole Eestis palju kasutusel, siis tekitas osalemine algul inimestes ebakindlust ning eelarvamusi. Üldiselt andsid fookusgruppide intervjuud vajaliku tulemuse ning osalemisaktiivsus välja valitud sihtgruppide poolt saavutas oluliselt suurema huvi, kui prognoositud. Fookusgruppidega tehtud intervjuud andsid tagasiside üldsuse arvamusest ning nende valmisolekust probleeme muut, samuti ka palju infomatsiooni, mille kohta algul teave puudus. Arutelused olid enamusel juhtudest sundimatud, enamasti kujunesid arutelud kas üksteise täiendamiseks või ka informatsiooni vahetamiseks.

Kokkuvõtteks võib öelda, et fookusgrupi intervjuu meetod avalikkuse kaasamisel on tulemuslik ja väga hea meetod kodanike konsulteerimisel ning aktiivsel osalemisel. Samuti praktiseeritav kaasamisprotsessi algfaasis ja elluviimisel.

8.2. KODANIKE PANEEL

Meetodi kirjeldus

Kodanike paneel on juhuslikult valitud kodanike kogu, mis tuleb kokku kaheks päevaks, eesmärgiga vaagida tähelepanelikult mingit üldsusele olulist probleemi. Paneeli liikmed kuulavad erinevaid ekspertarvamusi ning esitavad oma soovitusel probleemi lahendamiseks. Kodanikepaneel:

- võimaldab osalejail õppida põhjalikult tundma üht või mitut üldsusele olulist probleemi;
- võimaldab erinevatel osapooltel esitada probleemid oma seisukoht;
- annab teavet üldsuse väärtushinnangutest, mõtetest, vajadustest ja huvidest;

Läbiviidud tegevus

2003. aasta novembril viis Peipsi Koostöö Keskus läbi kodanike paneeli "Veetransport Emajõe Alam-Pedja Looduskaitsealal" Puhja ja Rannu kohalike elanikega.

Ettevalmistused algasid juba mõned kuud enne kodanike paneeli. Toimusid mitmed koosolekud ja arutelud kohalike poliitikutega, keskkonnaspetsialistidega ja MTÜ-dega Tartu maakonnas. Samuti arutleti teema üle ärisektori esindajatega Tartu jõesadamast. Kohtumised aitasid välja selgitada parima viisi paneelis osalejate valimiseks, paneeli juhi ja tunnistajad, samuti kindlustasid kodanike aktiivsuse protsessis osalemiseks.

Osalejate valiti juhuslikult. Kodanike paneeli kokkukutsumiseks saadeti laiali ajalehtede vahel ligi 800 teadet, millele saadi 49 vastust. Osalejad olid erineva soolis-vanuselise, haridusliku ja tööalase taustaga. Inimeste osalemissoovi määr oli 6,1%, seda võib seletada avalikkuse kaasamise noore traditsiooniga Eestis. Kokku osales kodanike paneelis 14 inimest: 8 naist ja 6 meest. Üritust juhtis professionaalne moderaator.

Kodanike paneel keskendus küsimusele, milline võiks olla keskkonnakaitsjate, ettevõtjate ja kohaliku elanikkonna vaheline kompromiss veetranspordi osas Emajõe Alam-Pedja looduskaitsealal.

Kahe päeva jooksul esitasid tunnistajad oma nägemuse jõetranspordi küsimuses. Seejärel jagati kodanike paneel neljaks grupiks, kus töötati välja nendepoolsed soovitusel ja ettepanekud veeliikluse parandamiseks Emajõeal.

Tulemused

Kohalike omavalitsuste esindajad suhtusid kodanike paneeli suure entusiasmiga ning olid tulemustest väga huvitatud. Grupitööde tulemused näitasid, et kohalik elanikkond on huvitatud kaasa rääkima Emajõe veetranspordi arendamise küsimustel. Ühel meelel oldi selles, et laevaliikluse arendamisel on väga oluline arvestada kohaliku elanikkonna arvamuse ning looduskeskkonnaga. Mitmed eksperdid - tunnistajad, kes tegid ettekande käsitletaval teemal, tunnistasid, et nad ei arvanud, et kohalik elanikkond on teemast nii teadlik. Üldiselt nõustuti, et kodanike paneel tõstis osalejate teadlikkust vee ja veetranspordiga seotud teemadel.

Analüüs

Kodanike paneel näitas, et kodanikud on võimelised langetama ekspertide tasemel otsuseid, kui neile on ette antud piisavalt palju informatsiooni vastavas valdkonnas. Kodanike paneeli üldine atmosfäär oli väga soe. Kõik osalejad tundsid end osalistena ning et nende arvamusega arvestati. Kodanike paneel kinnitas, et ühine mõtlemine meeldivas ning loovas õhkkonnas aitab ennetada probleeme ning jõuda kompromissideni.

Kokkuvõtteks võib öelda, et tegemist on avalikkuse kaasamise meetodiga, mida võiks senisest rohkem rakendada. Kuna tegemist on suhteliselt kalli ning aeganõudva meetodiga, siis on seda mõistlik kasutada teravate konfliktide lahendamiseks.

8.3. ROLLIMÄNGUD

Rollimäng on kaasamise viis, mis võimaldab osalejatel omavahel suhelda erinevates rollides ning sel viisil edasi anda oma nägemust käsitletavast teemast ning aru saada teiste huvigruppide ja osalejate arvamusest.

Rollimängud võimaldavad dialooge üldisel tasandil. Rollimängus saavad kõik osalejad endale uue ühiskonnaliikme rolli, kelle arvamust nad simuleeritavas situatsioonis peavad esindama (nad ei esine oma tegelikus ametis või igapäevases sotsiaalses kontekstis). Rollimängu eesmärk on suurendada inimeste arusaama erinevate huvigruppide arvamusest ning leida probleemidele lahendus mängulisel ning looval viisil.

Mängu läbiviimiseks tuleb eelnevalt ette valmistada mängu stsenaarium, rollide kirjeldus ning probleemülesanne, seada valmis mängu toetavad materjalid (ruum, kontoritarbed jms), üles märkida mängu reeglistik, seada valmis vaatlusvahendid (nt videokaamera, diktofon jms), et hiljem oleks lihtsam koguda tagasisidet. Mängu jooksul peab mängu juht kindlustama mängu dünaamilisuse ning vastava atmosfääri, samuti tegema vastavaid märkmeid ning järgima mängu kulgu. Pärast mängu tuleb mängu juhil viia läbi tagasisidering, kus analüüsitakse mängu kulgu ning lõpptulemust.

Rollimängude eripäraks võib nimetada nende varieeruvust. Ei ole kindalt rollimängu stsenaariumi. Rollimängu võib viia läbi simuleeritud koosolekuna, arutelurühmana, avaliku kuulamisena, foorumina jne. Rollimänguga võib simuleerida erinevaid kaasamisemeetodeid. Allpool on toodud kaks näidet Peipsi Koostöö Keskuse poolt praktiseeritud rollimängudest - veebipõhisest foorumist ning ümarlauakonverentsist.

8.4. ROLLIMÄNG KOOLILASTELE

Meetodi kirjeldus

Üks lihtsamaid rollimängu variante koolilastele on veebipõhine foorum, see võimaldab osaleda suhteliselt suurel õpilasgrupil erinevatest piirkondadest. See on lihte ja mugav mängujuhile nii mängu läbiviimisel kui ka analüüsifaasis. Meetod eeldab vastava Interneti kodulehekülje olemasolu, kus tegevus toimub. Õpilasgrupid esinevad kindlate huvigruppide rollis ning käsitletavatele küsimustele ning aruteluteemadele tuleb neil oma arvamus esitada foorumirubriigis.

Läbiviidud tegevus

Rollimäng ORK oli Peipsi Koostöö Keskuse poolt 2005-2006 TRABANT (ing.k. "Transnational River Basin Districts on the Eastern Side of the Baltic Sea Network" – "Rahvusvahelise Läänemere võrgustiku idapoolne valgala") projekti raames läbiviidud pilootprojekt avalikkuse kaasamisest lastele. Planeerimis- ja kaasamisteemaline simulatsioonimäng algas 1. novembril 2005 ning lõppes 2006. aasta kevadel. ORK keskendus kahele aktuaalsele teemale – sadamaehitusele ja puhkeküla loomisele looduskaitsealal. Simulatsioonimängu eesmärk oli seletada ja tutvustada Eesti koolide 7.-8. klasside õpilastele erinevate huvigruppide kaasamise vajadust erinevates planeeringualastes tegevustes.

Rollimängu läbiviimiseks loodi spetsiaalne kodulehekülg www.ctc.ee/ork. Mängus osalesid õpilasgrupid üle Eesti. Mäng oli kaheosaline ning mõlema poole lõpus oli kokkuvõttev gruppide kohtumine.

Tulemused

Veebipõhine rollimäng leidis väga palju positiivset vastukaja nii õpilaste kui õpetajate poolt. Väga tore oli see, et lapsed suutsid mängu käigus hoida simuleeritud keskkonda. Grupid elasid oma rollidesse hästi sisse ning esitasid nende vaateid vastavalt oma nägemusele. Kokkusaamistel, kus simuleeriti eri gruppide kohtumist, tekkis aktiivne arutelu, mille käigus õpilased suutsid püsida oma rollides. Samuti andis see ülevaate laste tajust ning arusaamast käsitletava probleemi ning selle mõju kohta. Kokkuvõtteks võib öelda, et laste teadmised jäid nõrgaks loodus- ja keskkonnavaldkonnas, kui olid tugevamad sotsiaalmajanduslikes valdkondades. Näiteks mõisteti väga hästi, et pesionär vajab vanadupäevil abi ning noored tahavad uusi ilusaid maju, kuid looduskaitsealuste looma- ning taimeliikide väärtust ei tajunud - nende elupaikadesse oldi valmis ehitama majandust arendavaid rajatisi.

Analüüs

Rollimäng on sobiv (õpilaste) kaasamisemeetod, et selgitada osalejate suhtumist aktuaalsetesse keskkonnaprobleemidesse ning ruumilise planeerimise ja majandusarengu mõjusse loodusele. See sobib nii kodanike informeerimiseks kui ka kaasamiseks, annab ülevaate probleemi tajumise ulatusest ning osalejate teadmistest selles valdkonnas. Aktiivne ja lõbus meetod ka kooliõpilaste arvates.

8.5 ROLLIMÄNG TÄISKASVANUTELE PEIPSI KOOSTÖÖ KESKUSE SUVEKOOLIS

Meetodi kirjeldus

Seminaridel ja aruteludel võib rollimäng olla aktiivne arutelu etteantud stsenaariumi järgi, simuleeritud probleemi üle simuleeritud keskkonnas. Osalejatele tuleb jagada rollid, kelle huve nad peavad situatsioonülesande lahendamisel esindama. Mängujuhi poolt on vaja ette anda probleemi stsenaarium, rollid ja nende kirjeldused ning lasta osalejatel oma uutes rollides vabalt diskuteerida.

Läbiviidud tegevus

24. augustil 2006. aastal viis Peipsi Koostöö Keskus pilootprojektina läbi avalikkuse kaasamise koolituse piiriülese koostöö suvekooli raames. Kasutati sama mängustsenaariumi, mis 2005.-2006. aastal lastele suunatud veebipõhise rollimängu juures. Mängu eesmärk oli panna osalejad mõtlema selle üle, kui raske on tegelikult jõuda ühisele otsusele. Rollimängule eelnes teoreetiline ülevaade avalikkuse kaasamisest, meetodikatest ja nõuannetest avalikkuse kaasamisel. Pärast seminari tuli osalejatel simuleerida ümarlauakonverentsi ning jõuda kõiki osapooli rahuldava otsuseni.

Tulemused

Rollimängu tulemusena jõuti otsusele, mida pooldasid aktiivsemalt esinenud inimesed, kes elasid oma rolli tugevalt sisse ning suutsid oma rolli seisukohti kaitsta ja sellega lõppotsust mõjutada. Mängu aruteluringis osalejad tunnistasid, et teoreetiliselt on kaasamine palju lihtsam, kui realselt. Oldi ühel meelel, et meetodit peaks kindlasti kasutama erinevate sihtgruppide kokkusaamistel, sest läbiproovitud protsess kajastas otsusele jõudmise kulgu ka realses elus. Vaiksemate huvigruppide esindajad suruti nurka ning nende otsust lõppotsuse langetamisel ei küsitud. Asjaolu, et otsus tehti vaid juhtgruppide poolt, märgati alles mängu järelanalüüsil ja ühiselt tõdeti, et üldsuse arvamuse teadasaamiseks peab julgustama vaiksemaid ning tagasihoidlikumaid.

Analüüs

Rollimängu kasutamine on väga hea kaasamise meetod, kuna see aitab mõista otsusele jõudmise skeemi. Rollimäng näitab osalejatele, kui raske on teha otsus, mis arvestaks kõikide sihtgruppide huve. Käesoleva näite puhul olid osalejad algul tagasihoidlikud, kuid mängu käigus muutus tagasihoidlik diskussioon elavaks vaidluseks oma õiguste ning nõudmiste kaitseks.

Rollimängude positiivne omadus on see, et need lähendavad inimesi. Aruteluainet järelanalüüsiks ning teema lahtimõtestamiseks jätkub pikaks ajaks. Situatsioon, kus nii mõnigi osaleja peab esindama oma igapäevasele rollile vastasrolli huve, aitab paremini mõista erinevate huvigruppide seisukohti. Rollimäng on tõhus meetod nii kaasamise algfaasis kui ka kaasamisprotsessi kestel, see sobib kodanike aktiivseks kaasamiseks ning konsulteerimiseks. Hea stsenaariumi, selgelt välja toodud konflikti ning probleemikäsitluse korral on suhteliselt suur tõenäosus, et rollimäng õnnestub, mängujuhi roll mängu suunamisel on väiksem, kui osalejatel.

8.6. INTERVJUU

Meetodi kirjeldus

Intervjuud ja küsitlused on kaks enamlevinud meetodit arvamusuuringute läbiviimiseks. Struktureeritud intervjuu puhul kasutatakse ettevalmistatud küsimustikku, süvaintervjuu on pigem diskussioon võimalusega anda teemast omapoolne laiem ülevaade (lähtudes samuti küsitluskavast). Intervjuu võimaldab koguda uuritava teema kohta kvalitatiivset materjali. See aitab mõõta inimeste hoiakuid ning detailsemalt süveneda inimeste konkreetsetesse seisukohtadesse ja nende põhjustesse.

Läbiviidud tegevus

Seoses avalikkuse kaasamise koolitusprogrammi väljatöötamisega viis Peipsi Koostöö Keskus 2006. aastal läbi arvamusuuringu. Uuringu eesmärgiks oli teada saada kohalike omavalitsuste senine kaasamisalane kogemus, koolitusvajadus ning tulevases koolituses käsitlemist vajavad teemad. Uuringus otsiti vastuseid kolmele küsimusele:

- 1) Milline on ametnike teadlikkus avalikkuse kaasamisega seonduvatest nõuetest.
- 2) Millises ulatuses on ametnikud teadlikud kaasamisalastest meetoditest ja vahenditest?
- 3) Millised on ametnike avalikkuse kaasamise koolitusega seotud lootused?

Uuring viidi läbi telefoniintervjuude vormis struktureeritud küsimustiku alusel, kuid vajaduse korral täpsustavaid lisaküsimusi esitades. Uuring hõlmas viit Eesti maakonda, mis erinesid teineteisest geograafiliselt ning sotsiaalmajanduslike tunnuste põhjal. Igast maakonnast küsitleti üht maavalitsuse esindajat, linnavalitsuse esindajat ning 2-6 omavalitsuse esindajat, kes on olnud seotud planeerimisalaste küsimustega. Kokku intervjueriti 28 ametnikku.

Tulemused

Uuringu tulemusena selgus, et kohalike omavalitsuste esindajad tajuvad väga hästi elanikkonna kaasamise vajadust erinevatesse protsessidesse. Kaasamisalast koolitust peeti vajalikuks ning oluliseks ametnike töö tulemuslikkuse parandamisel. Uuringust selgus ka, et maavalitsuse- ning linnaametnike kaasamisalane kompetents on kõrgem kui valdade esindajatel. See võib tuleneda sellest, et vallavalitsustes on vähem kindla eriala spetsialiste, mistõttu näiteks ka planeerimisalased küsimused ning ülesanded jäävad lahenda mõne teise kvalifikatsiooniga ametnikule.

Analüüs

Intervjuude kasutamine arvamusuuringutes on efektiivne meetod kodanike konsulteerimisel. Meetod on efektiivne kaasamise varajases etapis planeerimisel ning probleemide kaardistamisel. Võimaldab dialoogi küsija ja vastaja vahel. Samuti annab võimaluse uurida vastaja tausta ning tema arvamust mõjutavaid tegureid. Intervjueritav saab võimaluse avaldada oma arvamust ilma, et keegi kolmas isik teda mõjutaks või takistaks. Avalikkuse kaasamisel on intervjuude meetodit hea kasutada kindla sihtgrupi arvamuse teada saamiseks. Annab nii konkreetseid vastuseid intervjuerija küsimustele ning ka taustinformatsiooni.

8.7. VISIONEERIMINE

Meetodi kirjeldus

Visioneerimine on mitteformaalses õhkkonnas läbiviidav arutelu, mille tulemusena luuakse visioon kogukonna arengu või teenuse kohta. Selle käigus tuuakse välja erinevate ühiskonnagruppide vajadused ning tulevikuplaanid. Luuakse lai ülevaade arenguvõimalustest ning inimeste ja gruppide võimalikest eelistustest. Suurendab huvigruppide omavahelist koostööd ja mõistmist. Tihti ei ole visioneerimine kindel tulevikuplaan, vaid pigem avar ülevaade arenguvõimalustest ning inimeste ja gruppide võimalikest eelistustest. Suhteliselt tihti kasutatakse visioneerimist kokkulepete loomiseks, koostööõhkkonna loomiseks või ka mõne konkreetse küsimuse lahendamiseks.

Alljärgnevalt on keskendunud Peipsi Koostöö Keskuse poolt läbi viidud visioneerimise näitele, mille käigus arutati piiriülese koostöö probleemide üle ning pakuti välja kõikvõimalikke lahendusi nende vähendamiseks.

Läbiviidud tegevus

Kolmel aastal on Peipsi Koostöö Keskus korraldanud rahvusvahelist piiriülese koostöö alast suvekooli. Suvekooli eesmärgiks on jagada MTÜdele ja kohalike omavalitsustele teadmisi piiriülese koostöö erinevatest aspektidest nagu piiriülese koostöö ajalugu, vormid, struktuurid, erinevad toetusprogrammid, Euroregioonid jm. Lisaks akadeemilistele loengutele toimuvad grupi- ja individuaalsed tööd. Suvekooli üheks keskseks eesmärgiks on uute ideede genereerimine senisest tõhusama piiriülese koostöö edendamiseks läbi erinevate projektide. Grupitööde eesmärk on läheneda loovalt ning ideeliselt piiriülestele probleemidele ning oma grupiga kokku panna projekt, luua visioon hästitoimivast piiriülesest koostööst ning seda toetavatest tegevustest. Visioneerimisega tegeleti suvekoolis nädala jooksul mitmel korral. Samuti anti selleks võimalikult palju aega ning loodi mitteformaalne õhkkond. Kuna suvekoolis osalejad olid algul võõrad, siis tänu suvekooli töötubadele ning aruteluringidele toimus kiire sulandumine, mis tagas hiljem visioneerimise avatuse.

Tulemused

Suvekoolis osalejad olid grupitöö tegemiseks jagunenud rühmadesse vastavalt oma huvidele. Iga rühm defineeris ühe probleemi, mida oleks võimalik koostöös lahendada. Nädala jooksul mõeldi läbi eesmärgid, sihtgrupid, tegevused ja ka võimalikud rahastusallikad ning viimasel suvekooli päeval presenteeriti juba väga hästi läbimõeldud ja realselt teostatavaid projektiideesid.

2006. a. suvekooli projektiideed olid:

1. Piiriülene partnerlus noorte kaasamise suurendamiseks. Projekti eesmärgiks on suurendada noorte osalust otsustusprotsessides riiklikul ja ka rahvusvahelisel tasandil.
2. Piiriülene veemajandus. Projekti eesmärgiks on parendada piiriüleste veekogude olukorda läbi valgalade haldamise süsteemi loomise.
3. Kohaliku omavalitsuse, äriettevõtete ja MTÜde koostöö parendamine läbi IT – tehnoloogiate arendamise. Suurendada mainitud institutsioonide administratiivset suutlikkust ja informatsiooni vahetamist läbi uute IT tehnoloogiate kasutuselevõtu.

Selle projekti juures saavad Eesti partnerid olla head koolitajad, kuna meie oleme sellel alal tunduvalt rohkem arenenu, dkui teised osalenud riigid.

2006. aasta projektidest on üks juba praeguseks hetkeks rahastuse saanud ja teostumas, teine ootab vastust rahastajalt.

Osalejad hindasid grupitööde vajalikkust ja kasulikkust väga kõrgelt. Nähti reaalselt tulemust ja võimalust tulemustega realselt edasi töötada.

Analüüs

Grupitöodes osalenud, kes nägid oma projektiidees saavutatavat tulemust, on ka suvekooli lõppedes omavahel suhelnud projektiidee edasiarendamiseks. See annab kinnituse, et antud meetod töötab hästi koostöö parandamiseks ja edendamiseks.

Suuremate gruppide puhul oli keeruline leida ühist teemat ja probleemi, mis vastaks kõigi ootustele. Grupi optimaalne suurus võiks olla 5-7 inimest.

Oluline on ka hea grupijuhi olemasolu, kes protsessi ohjaks ja õiges suunas juhiks, kuna tihti läks erinevatel teemadel vaidluseks ja lihtsalt jutustamiseks. Grupijuhi ülesandeks on ka jälgida, et kõik osalejad saaksid oma ideed välja käia ning olulise info selekteerimine ebaolulisest.

Kasutatud meetod avalikkuse kaasamiseks töötas grupitööna väga hästi ning andis hea tulemuse.

8.8. ÜMARLAUAKONVERENTS

Meetodi kirjeldus

Ümarlauakonverents on teatud sihtgruppide esindajate vaheline avatud diskussioon.

Läbiviidud tegevus

Turismiprojekti Peipsi Veetee raames viidi juulist oktoobrini 2006 läbi 3 ümarlauda, millel osalesid kohalikud kultuuriaktivistid, omavalitsustöötajad, turismi- ja äri-ringkondade esindajad ning erinevate alade eksperdid. Ümarlauakohtumiste eesmärk oli aidata kaasa Peipsi järve regiooni muutmisele arenenu ja atraktiivseks majandus- ja turismipiirkonnaks, mis soodustab järveäärsete elanike elukeskkonna parandamist ning aktiivset kaasamist ühiskonda.

Tulemused

Ümarlaudadel olid esindatud kõik huvigrupid, kes võiksid antud temaatika arendamises kaasa rääkida. Peamine eesmärk - hetkelukorrast tervikpildi saamine - täideti. Kõik osalejad andsid ülevaate, mida nemad selles regioonis turismi ja kultuuri valdkonnas on teinud, millised on tulevikuplaanid ning mida saaks teha ühiselt. Ümarlaudade tulemusena valmis raport, millele toetudes saab edasisi arendusplaane teha.

Analüüs

Tänu suhteliselt mitteformaalsele ülesehitusele oli ümarlaudadel võimalik kõigil osalejatel oma arvamust avaldada. Kuna ümarlaua teemad olid paika pandud üsna üldised, sai vastavalt osalejate huvidele olla aruteludes paindlik.

8.9. NÕUANDVAD KOGUD

Meetodi kirjeldus

Nõuandvad kogud on vastavalt kaasamise eesmärgile moodustatud huvigruppide kogud, kes annavad nõu teatud küsimuste lahendamiseks ja aitavad jõuda konsensusele. Sinna kuuluvad esindajad erinevatest institutsioonidest, organisatsioonidest jm. Nendeks võivad olla nii lühi- kui ka või pikaajaliselt toimivad nõukogud, komisjonid, komiteed vms. Nõuandvad kogud võivad ka ise läbi viia kaasamisprotsesse, nt korraldades avalikke kuulamisi või kasutades teisi sarnaseid vorme.

Läbiviidud tegevus

Peipsi Nõukogu on piirkonna esindusorgan, mille eesmärk on läbi suurema koostöö erinevate sektorite ja administratiivsete piirkondade vahel siin- ja sealpool Peipsi järve aidata kaasa piirkonna säästva arengu edendamisele.

Esimese etapina toimusid Peipsi Koostöö Keskuse algatusel kohtumised peipsiäärsete maavalitsuste, valdade ning MTÜ-de esindajatega, et selgitada piirkonna probleeme ja vajadust koostöö- ja esindusorgani - Peipsi Nõukogu - järele ning selle võimalikke töömehhanisme. Käidi välja ka juba konkreetseid projektiidee

Vastavalt kohtumiste tulemuste analüüsile loodi kolm töögruppi, kus peaks toimuma põhiline töö: veetransport, turism; keskkonnakaitse; haridus, kultuur. Nõukogu tööst on oodatud osa võtma regiooni avaliku-, äri- ja kolmanda sektori esindajad. Külalisliikmetena võtavad osa eksperdid töögruppides.

Tulemused

Peipsi Nõukogu hetkel aktiivselt ei tegutse, kuna puudus kohapealne aktiivsus, et nõukogu töös hoida ja edasi juhtida.

Analüüs

Nõukogu toomis seni, kuni Peipsi Koostöö Keskus seda juhtis, kuid idee oli siiski selles, et Peipsi CTC algatab protsessi, kuid töögrupid toimivad kohalikul initsiatiivil iseseisvalt edasi. Sellist initsiatiivi altpoolt aga ei tulnud.

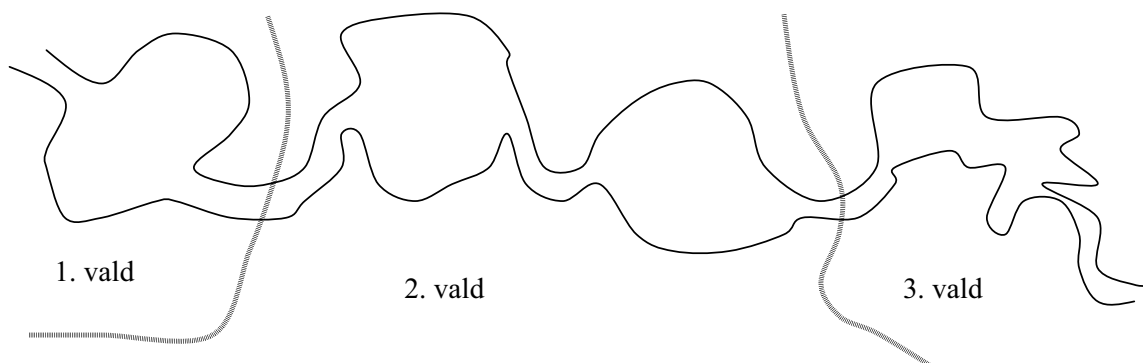
Kuna tegemist ei ole otseselt kodanike kaasamisega, vaid pigem ühe koostöömeetodiga, mis põhineb kodanike osalusel, siis toimib eelkõige teemade puhul, kus nõuandva kogu liikmed tunnevad tugevat omapoolset kohustust ning soovi teema aruteluks ning olukorra paremaks muutmiseks.

9. KOOLITUST TOETAVAD ÜLESANDED

Ederi Ojasoo

Alljärgnevalt esitame mõned koolitusprogrammi toetavad avalikkuse kaasamise praktika ülesanded.

9.1. VALLAVALITSUSTE TÜLI PAISJÄRVEDE PUHASTAMISEGA



On üks jõgi, kus allavoolu tulles on neli paisjärve. Nendest kolm esimest vajavad korrastamist, viimane on juba korrastatud.

Tulles mööda jõge allavoolu jääb teele ette esimene vald ja esimene paisjärv. Paisjärv on suhteliselt sügav, seetõttu ka heas seisundis, kuid mõne aasta pärast oleks vaja siiski ette võtta paisjärve puhastamine. Paisjärve tervendamine oleks võimalik vaid sette eemaldamise teel väljapumpamise abil. Järve veetaset ei saa aga kahjuks alla lasta ja setteid eemaldada, sest veemaht on liiga suur ja vesi koguneks väga aeglaselt tagasi, mistõttu jääks allavoolu veekogud väga pikaks ajaks kuivale. Seda aga ei tohi juhtuda, kuna kõikide veekogudel toimuvate toimingute juures tuleb tagada sanitaarveehulk vooluveekogus.

Allavoolu edasi minnes jääb tee peale ette teine vald, kus asub koguni kaks paisjärve. Mõlemad järved vajaks puhastamist. Esimese järve puhul oleks võimalik veetaset alla lasta ja setted eemaldada, kuid kui nüüd järve veetase alla lasta siis rikuks see alamjooksul juba puhastatud paisjärve uuesti ära. Sellega ei ole aga nõus allavoolu jääv vald. Teise paisjärve puhastamine oleks lihtne, kuna tegemist on väga pisikese, madalaveelise ja laugete kallastega järvega. Külaelanike initsiatiivil on alustatud paisjärve saneerimise ja jõe puhastamise idee arendamisega. Paisjärv on oluline ka seetõttu et seal elavad rohekonnad! Parim aeg puhastamiseks on siis, kui kullased on juba kaldale tulnud st suve teine pool. Kindlasti tuleb tööd lõpetada enne kui konnad talveks mutta poevad. Sama aeg on parim ka lindude jaoks, kuna linnupojad on juba võimelised eest ära lendama.

Kui liikuda veel allavoolu, tuleb ette kolmas vald, kus asub samuti üks juba korrastatud paisjärv. Rahvas on selles vallas rõõmus ja õnnelik ega taha ülemiste naabrite tegevusest midagi kuulda, kuna see seaks ohtu nende juba korrastatud paisjärve.

Kokkuvõtvalt on probleem selles, et alamjooksul on veekogud korrastatud aga ülemjooksul on veekogud korrastamata. Valdadel on hirm, et kui kunagi hakatakse ülemjooksul korrastama paisjärve, satuvad ohtu alamjooksul juba korrastatud veekogud. Eialgu ei paistagi probleemile lahendust. Tuleb siiski lähtuda teadmised, et igale probleemile leidub lahendus! Milline oleks tasakaalu toov lahendus?

Teie ülesandeks on luua kolm gruppi, kolm valdade esindust ning läbi mängida diskussioon ja jõuda selle tulemusel ühisele lahendusele.

9.2. KALAKOELMUTE TAASTAMINE

Eesti paljudes ajaloolistes forellijõgedes napib kalade jaoks vajalikke kudemis- ja elupaiku, kuna jõesoodid on mudastunud, jõed on paisutatud ja sellega on hävitatud palju kiirevoolulisi jõelõike. Üheks võimaluseks probleemi lahendada on kaladele kunstkoelmute rajamine. Seesuguseid koelmuid on Eestis juba rajatud mitmetele jõgedele. Koelmupaikade taastamiseks luuakse kaladele sigimiseks sobivasse jõelõiku kärestikulisemaid kohti ning kaetakse jõesäng kiviklibuga. Üheks seesuguseks veekoguks, kus kudekoelmuid on taastatud, on Looga oja.

Esimene jõeforelli kunstkoelmu rajati Looga oja keskjooksule 2001. aastal. Vajalik materjal (kiviklibu) sõeluti käsitsi looduslikust kruusast. Kohe esimesel sügisel leidsid uurijad koelmu kasutusel olevana - koelmumatil (5-6 m pikk, 6 m lai) leiti 6-7 kudepesa. Ka teisel sügisel olid kudepesad peal, ilmselt on need olnud kasutusel ka edaspidi. Suhteliselt sarnase loodusliku oluga Puukli ojal, kasutati kohati sama jämedat killustikku, kuid kalad pole seda koelmut seni veel kasutama hakanud.

Kuna kudekoelmute taastamine ei pruugi igal veekogul õnnestunud tulemuseni viia, ei ole seda paljudel veekogudel ka kasutatud. Ometi on see üks väheseid võimalusi, kuidas lõhilaste olukorda meie veekogudes parendada. Mida ette võtta, et koelmute rajamine jõgedel jätkuks ja kust leida initsiatiivi seesuguste tegevuste toimumiseks? Mida ette võtta siis, kui jõgi voolab läbi mitme omavalitsuse ning naabervallad ei ole asjast huvitatud, kuid vaid Teie omavalitsuse piires koelmute rajamisega olukorda kogu jões ei paranda?

Teie ülesandeks on mõelda oma grupiga järgnevatele küsimustele välja nii palju sobivaid vastuseid kui võimalik:

- 1 Kui Teie omavalitsuses oleks sarnane probleem ja Teil tuleks see lahendada, mida ette võtaksite?
- 2 Kelle poole pöörduksite koelmute taastamise probleemiga?
- 2 Kuidas kaasaksite elanikkonda jõeforelli koelmute taastamisse? Nagu teada, ei ole üksikutest ponnistustest väga kasu. Tuleb muuta suuremate ühiskonnagruppide mõttelaadi. Kuid mis osas mõttelaadi muuta? Millisel viisil seda tuleks teha?

9.3. OSALEVATE HUVIGRUPPIDE JA EESMÄRKIDE VÄLJA SELGITAMINE

Kolmesoo vald on suhteliselt väike vald, elanikke on seal ligi 2500. Teie ülesandeks on koostada Kolmesoo vallale üldplaneering. Olete välisekspert ja valla sisemuresid väga hästi ei tea. On teada, et suhtlus rahva ja kohaliku omavalitsuse vahel ei ole kiita. Vallas on olemas kool, kuid koolil on vähe ruumi. Samuti on ruumi vähe mitmetel sotsiaalasutustel nagu lasteaial, perearstikeskusel jne. Pikka aega on tegeletud vaid valla välissuhete loomisega ja koostöö tugevdamisega naabervaldadega. Kohalik eluolu vajab kardinaalset uuendust. On lootust, et uue üldplaneeringuga on võimalik suunata arengut paremuse poole. Samas on äsja valminud ka Soodevahe järve valgala veemajanduskava, mis lisaks riiklikele maakasutuspiirangutele näeb omakorda ette mitmeid maakasutus- ja tegevuspiiranguid planeeritaval alal. Seoses sellega oleks tark tegu kaks asja omavahel ühendada. Kuid mis viisil?

Teie ülesandeks on kirja panna (Kaasanis)protsessi eesmärgid ja osalevad huvigrupid (miks just need grupid, miks on protsess neile oluline, miks on nad olulised protsessi läbiviijatele?). Teiseks ülesandeks on läbi mõelda, milliste meetoditega te välja valitud huvigruppideni jõuate? Milliste infoallikate kaudu? Millist suhtlustasandit peaksite kasutama (kas ametlikku, sõbrasuhtlust, üleskutset vms.)?

9.4. PRESSITEADE JA UUDISTEADE

Kolmesoo vald (vt eelmisest punktist) otsustas kohaliku elu parandamiseks anda plastmassist kelke valmistavale firmale loa luua tütaretevõtte suhteliselt valla keskuse lähedale. Vallavalitsus pooldab ideed igati, kuna see toob valda raha ja uusi töökohti ning reklaamib valda. See omakorda tooks kaasa uute elanike juurdevoolu ja majanduse kiirema arengu. Kohalikud elanikud on ühelt poolt veidi skeptilised, kuna hindavad kõrgelt oma suhteliselt puutumatut elukeskkonda. Samuti kardavad nad, et kelgufirma toob valda võõrast tööjõudu, kes kohalikku miljööd ei väärtusta (tegemist on miljööväärtusliku piirkonnaga). Võimalik, et kahtluste põhjuseks on tugev kogukonnavaimsus. Mõningast pahameelt on projekt tekitanud ka maakondliku keskkonnateenistuse silmis, kelle arvates võib kelgutehas mõjuda kahjulikult keskkonnale. Kuna tooraineks on plastmass, siis eraldab tootmine tahes tahtmata teatud saasteaineid.

Teie ülesandeks on koostada pressiteade lähtuvalt oma grupi rollist. Grupid on järgmised:

- a) vallavalitsus
- b) keskkonnateenistus
- c) kohalikud elanikud

Aega selleks on 15. minutit!

9.5. ROLLIMÄNG

Rollimäng on hea võimalus tugevdada suhtlust huvigruppide vahel, kes igapäevaselt teineteisega kokku ei puutu. Rollimäng võimaldab kõigil diskuteerida ette antud teemal väga üldisel tasandil ja uutes rollides.

Mängu läbiviija ülesandeks on välja mõelda rollimängu stsenaarium ja panna kirja mängu reeglistik. Mängu ajal on oluline jälgida sündmuste käiku ning teha märkmeid, et mängu lõpus viia läbi järeларutelu.

Alljärgnevatelt lehekülgedelt leiate näidise planeerimisteemalisele rollimängule.

Mängu stsenaarium “Teeme suure sadama”

Kahe riigi **Lärtase** ja **Estuka** piiril on suur järv **Baabua**, pindalaga **2611 km²**. Järve elustik on väga rikas, kuna looduslik elukeskkond on vähe häiritud. Puudub arvestatav majandustegevus. Järv on koduks paljudele kaitsealustele liikidele. Järveäärne asustustihedus on suhteliselt ebaühtlane. Ümber järve on külasid ja linnu ning ka päris asustamata kohti.

Järveäärsete külade põhiliseks elatusallikaks on kalapüük. Talviti istuvad külamehed nädalaid sikutitega järvel, et endal ja perel hinge sees hoida. Kuna tegemist on piiriveekoguga, on juba ammustest aegadest peale käinud Lärtase ja Estuka vahel võistlus - kõigi Baabua äärsete külade eesmärgiks on naaberriigist ja naaberküladest rohkem kala püüda. Viimasel ajal on olukord paranenud ja kahe riigi kalurikülade vahel tehakse isegi koostööd. Ka kultuuriliselt on piirkond väga omapärane ja atraktiivne. Kombeid ja tavasid on põlvest põlve edasi kantud, need on au sees ka tänastel noortel, kes on neid küll veidi tänapäevasemaks kohandanud.

Estuka riigi Baabua järve äärseks suurimaks asulaks on **Tüguuru** linn, kus elanikke ligi 15 000. Linnaelu on viimasel ajal hakanud väga kiiresti arenema, kuna aasta eest kolis linna tuntud ärimehe **Dollari** suguvõsa. Ootamatult tekkis linna kaks uut äri. Nüüd on aga ärimehe peas kasvamas uus plaan. Nagu kohalik elanikkond, on ka tema maias järve varude peale, kuid seda veidi teisest kandist.

Ärimees Hr Dollar on otsustanud luua suure sadama, millega enda alla haarata terve järve kalapotentsiaal ja veetee. Uhked valged kruisilaevad hakkaksid vedama mõlema maa turiste Estuka linna Tüguuru ja Lärtase linna **Rõba** vahel. Samuti on ärimehel plaanis viia järvele paar suuremat kalalaeva, palgata kohalikud kalurid laevale ning muuta püügistöo efektiivsemaks. Plaanis on rajada ka kohapeale kalatööstus ja meelitada piirkonda senisest enam välisinvestoreid, kellele kõik mitu korda kallimalt maha müüa. Sadamaehitajal (ärimees Dollar) on kavas vajalikud dokumendid kiirelt korda ajada ning aasta pärast juba laevad uude sadamasse tuua.

Kohalikud elanikud on uuest ideest veidi ehmunud. Neile räägitakse paremast tulevikust ja uue sadama ehitamisega piirkonnale osaks saavast suurest rikkusest.. Uue sadamaga lubatakse uusi töökohti, kaubanduse ja turismi arengut, linna uusi ärikliente ja elanikke. Kohalikud kalurid kardavad, et kui tulevad suured laevad, siis ei saa nad enam oma väikeste paadikestega järvele. Linnaäärne ilus kalurielu kaoks. Selle asemele kerkiks peen suvitusrajoon hotellide ja tervisekeskustega. Kalurid kardavad kaotada

oma traditsioonilist elu ja tööd. Väga tugevalt on kavandatavale tegevusele vastu keskkonnakaitsjad. Kardetakse naftareostust suletud veekogus, järve kalavarude järsku vähenemist ja bioloogilise elukeskkonna muutust. Kultuuriuurijad kardavad kohaliku kultuuri hääbumist. On tekkinud tõsine konflikt arendajate ja keskkonnakaitsjate huvide vahel.

Rollide tutvustus ja ülesanded

Mängus osalejatel on võimalik valida allkirjeldatud rollide vahel. Et saada oma tahtmine - ehitada sadam või selle ehitus keelustada - peate leidma endale liitlasi. Teie ülesandeks on läbi mängida ümarlauakonverents, mille lõpuks tuleb jõuda ühise lahenduseni – kas sadam ehitatakse või mitte; kui jah, siis millistel tingimustel ja nõudmistel. Oma meeskonnas tuleb kokku leppida teie täpne roll ja taktika ning jõuda läbirääkimistel teiste osapooltega kõiki rahuldavate kompromissideni. Kaks teie seast täidavad koosoleku moderaatori rolli. Mängu käigus tuleb leida enda mõtetele võimalikult palju pooldajaid, kuna siis olete tugevamad ja suudate oma sõna maksma panna. Lõpptulemusena peavad olema arvestatud kõikide gruppide huvid! Kõikidel on võrdne õigus oma soovidele!

1. Kohalikud rannakalurid

Olete kaua aega tegelenud kalapüügiga ja nii oma peret toitnud. Nüüd aga tahetakse võtta teilt teie iseseisev teenistus ja asendada see palgatöötaja omaga. Kalalaevadega suudetakse järvest palju rohkem kala välja püüda ja see teeb teid murelikuks. Samuti kaovad seeläbi ehitusele ette jäävad paadisillad. Hindade kohaliku elu säilimist sellisena nagu ta on. Tihe laevaliiklus (ja võimalikud naftareostused) hirmutab eemale järve kalad ja muud loomad.

Teie huvides on läbirääkimiste ja kavalusega leida enda kogukonna jaoks parimad lahendused. Selleks, et olla tugev, tuleb teil leida endale liitlasi. Ärge unustage oma tegemiste ja ideede teavitamiseks kasutada ajakirjanikke!

2. Sadamaehitaja, arendaja

Olete kasumile mõtlev suurettevõtja ning näete sadamaehituses ainult head. Lisaks sellele, et see tooks teile kõvasti raha sisse, oleks sadama rajamine teie arvates kasulik ka linna edasisele arengule. Linna ehitatakse üles uus infrastruktuur (sideliinid, teedevõrgustik jms), et tagada parem transpordiühendus sadama ja ülejäänud linnadega. Sadam oleks oluline tööandja kohalikele ning suurendaks ka linna elanike arvu. Samuti külastaksid linnakest rohkem turiste, kes tooksid linnale sisse lisaraha. Teie plaane segavad aga kohalikud elanikud, kes ei paista teist aru saavat. Nende seas on nii liitlasi kui ka vastaseid. Samuti peate tihtipeale võitlema ajakirjandusega, kes proovib igast teie öeldud lausest mõne uue loo välja mõelda.

Teie huviks on iga hinna eest ehitada sadam. Mida suuremat kasu sadam sisse toob, seda parem.

3. Kohalikud organiseerunud väikeärimehed

Teie ja teie perekond olete elanud linnas juba pikemat aega ning seepärast olete huvitatud linna arengust ja oma perekonnale elamisväärse elukeskkonna loomisest/säilitamisest.

Samas on teie tegevusalaks väikeettevõtlus (poepidamine, pagariäri, õmblustöökoda, autoparandus, ilusalong, hotell/kämping jms) ning äri edendamiseks on oluline uute inimeste juurdetulek linna (kasutama teie poolt pakutavaid teenuseid ja ostma kaupa teie poodidest). Teie põhieesmärgiks on suurema kasu saamine ning seetõttu peate kaaluma, kas sadama ehitamine aitaks kaasa teie äritegevusele.

Teie huvideks on oma elu parandamine, uute töökohtade saamine, senise rahuliku ja turvalise elu säilimine. Peate mõtlema sellele, kas ja kuidas oleks võimalik kasu lõigata sadamaehitusega kaasnevast infrastruktuuride arendamisest. Kas ei ohusta teie väikefirmasid seoses linna sadamalinna muutumise ja sissekolivade konkureerivate suurettevõtte, kes suudavad pakkuda odavamaid hindu, süües teid lõpuks konkurentsist välja?

4. Kohalikud elanikud

Olete elanud linnakeses juba kaua ning olete huvitatud kohaliku heaolu säilitamisest. Olete mures oma väikelinna tuleviku pärast, kuna töökohti napib ning noored eelistavad võimalusterohkemat elu suurlinnas. Samas olete mures, et sadama ehitamisega kaasneb tihenev liiklus, suured sadamaehitised, mis ei pruugi sobida väikelinna puitarhitektuuriga ning oht rannikuala visuaalsele väljanägemisele. Samuti on oht, et sadama tekkimisel algab aktiivne kaubavahetus järve teise kaldaga ja linnakesse kolivad suurettevõtted, kes pakuvad küll kohalikele elanikele tööd, kuid ei investeeriks linna arengusse, vaid viiksid kogu kasumi linnast välja. Piirkond on omapärase kultuuriga, muutes selle turistidele atraktiivseks. Suuremate külastajate hulkade tulles võib tekkida oht, et teie kultuurist, kommetest ja tavadest tehakse müügiobjekt.

Teie huviks on linna elu parandamine, sotsiaalse ja majandusliku keskkonna senisest parem ja kiirem areng. Sealjuures tahate hoida ja viia kultuuripärandit järgnevatele põlvetele.

5. Rohelised

Olete kohalikud keskkonnakaitsjad, kes kuuluvad ülemaailmsesse keskkonnakaitsjate ühendusse. Teile on olulised igasugused suuremad ja väiksemad keskkonda mõjutavad otsused ning tegemised. Te seisate selle eest, et maailmas ei tekiks kaost, et inimesed ei hävitaks keskkonda ega seeläbi iseennast. Teile on oluline roheline mõtteviis, mis tagab looduse ja inimese poolt loodud tehiskeskkonna stabiilsuse. Sadamaehituses näete tõsist ohtu kaitsealustele liikidele, rannikule, ökosüsteemidele. Kuna sadamaehitaja ei ole teie mõtteviisi pooldaja, on teil tekkinud temaga erimeelsus ja terav sõnasõda.

Teie huvides on iga hinna eest sadama ehitus peatada või siis äärmisel juhul leida arendajaga koos lahendus, kuidas ehitada sadam võimalikult keskkonnasõbralikult ja säästlikult. Teist sõltub sadama ehitus.

6. Ajakirjanikud

Töötate kohalikus ajalehes, mis edastab kohalikku ja üleriigilist infot. Momendil on teie tööpäevad väga kiired ja põnevad. Seoses uue sadama rajamisega Tüguuru linnakesse on tekkimas tuline sõnasõda sadamaehitajate ja keskkonnakaitsjate vahel. On tekkimas olukord, kus asjasse sekkuvad huvipooled hakkavad jagunema kaheks vastasleeriks: sadama pooldajateks ja vastasteks. Kuna teie olete erapooletu ajakirjanik, püüate

kajastada erinevate poolte ja huvigruppide arvamusi. Olete protsessis kõrvaltvaatajad ja peate huvigruppide ja edaspidi ka huvigruppide liitude seisukohtadest kokkuvõtteid tegema ning need hiljem ette kandma.

Teie huvides on kohaliku elu võimalikult värvikas kajastamine ajalehes. Juhul, kui ükski huvigrupp teile uut infot saatnud pole, küsige neilt ise, mis parasjagu teoksil ja mida nad olukorrast arvavad. Ühtlasi olete erapooletu huvigrupp, kellelt küsitakse mängu lõpus arvamust.

7. Kohalikud kultuurihoidjad

Olete kohalikest kultuuriaktivistidest koosnev mittetulundusühing, kelle korraldada on ka linna suurimad kultuuriüritused. Sadamaehitusega muutuks linnakese kultuurielu värvikamaks. Linnake on arenenud kunagisest kaluriküllast, kalastamine ja side järvega on alati olnud lahutamatu osa kohalikust rannakultuurist. Linn on oma piirkonnas juba aastakümneid tuntud kalafestivali poolest. Samuti on plaanis rannal asuva kohaliku kultuuriklubi teisel korrusel asuvasse tühjadesse ruumidesse rajada Baabua järve muuseum. Kultuuriklubi hoone on väärika väljanägemisega puithoone, ehitatud 20. sajandi algul, kuid ei ole veel muinsuskaitse all.

Teie huvides on hoida elus kohalik rannakultuur ja mitte lasta sellel kaduda ega saada kahjustatud sadamaehituse mõjudest.

8. Kohalik omavalitsus

Teie linna areng on justkui aastakümneid paigal seisnud: kaua aega ei ehitatud ega rajatud siia midagi uut. Te olete äärmiselt rõõmsad, et lõpuks ometi on ettevõtlikud inimesed leidnud siia tee ja lõpuks hakkab ka teie linnakese elu arenema. Linnakese elu on olnud juba viimased kümnendid ühesugune: poed on seal, kus nad olid ka 50 aastat tagasi, sadamasillad on vanad ja pehkinud, majad on luitunud ja aiad kohati vildakil. Pole siin midagi turistidele ega oma linna rahvalegi näidata. Edusammud majandusarengus on tühised. Seega on sadama idee teile justkui üks suur võimaluste uks. Sadamaehitusega loodaks töökohti, te saaks ennast näidata investeringu maaletoojana jne. Samas on linnarahvas tavapäraselt umbusklik. Nad nagu ei taipaks sadama olulisust. Suhteliselt tüütud on ka noored keskkonnakaitsjad, kel jätkub energiat vastuvaidlemiseks ja muidu kraaklemiseks. Väga oluline on teile ajakirjanduse heakskiit. Seega tuleb olla ettevaatlik, et mitte ise ajakirjanduse tule alla sattuda ja mitte öelda välja valesid asju.

Teie huvides on läbirääkimiste ja kavalusega leida kogukonna jaoks parim lahendus.

10. KASUTATUD MATERJALID

1. „Eesti kodanikuühiskond. Ülevaade Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsiooni rakendamisest.“ Siseministeerium, 2006. Kättesaadav Internetis aadressil: <http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/EKAKvolt2006WEB.pdf>
2. Citizens' Juries. River Dialogue Experiences in Enchancing Public Participation in Water Management. Peipsi Center for Transboundary Cooperation.
3. Cooch G., Huitema D., Kangur K., Säre M., 2004. Focus Groups and
4. Cooch G., Huitema D., Kangur K., Säre M., 2004. Focus Groups and Citizens' Juries. River Dialogue Experiences in Enchancing Public Participation in Water Management. Peipsi Center for Transboundary Cooperation.
5. D. Ridder, E. Mostert, H. A. Wolters. 2005. Learning together to manage together – improving participation in water management. HarmoniCOP. Germany.
6. D. Ridder, E. Mostert, H. A. Wolters. 2005. Learning together to manage together – improving participation in water management. HarmoniCOP. Germany
7. Huitema. D. 2003. Organising a citizens' jury. Working report.
8. Huvirühmade ja avalikkuse kaasamiskava koostamise juhend Keskkonnaministeeriumi õigusaktide ning strateegiadokumentide eelnõude ettevalmistajatele (tööversioon). Kättesaadav Internetis aadressil: <http://www.envir.ee/95506>
9. Illing, E. & Lepa, R. (2005). Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. <http://www.praxis.ee/kaasamine>
10. Keskkonnaministeerium. 2005. Huvirühmade ja avalikkuse kaasamiskava koostamise juhend Keskkonnaministeeriumi õigusaktide ning strateegiadokumentide eelnõude ettevalmistajatele. Tööversioon (16.11.2005). http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=95510/KeM+kaasamiskava+koostamine_16X105pro6.pdf
11. Kurm K. 2006. The knowledge and training needs of Estonian local governments regarding public participation in planning processes. Peipsi Center for Transboundary Cooperation.
12. Lass, J. Siseministeeriumi planeerimisosakonna juhataja, „Käsiraamat“
13. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kaasamise hea tava. Kättesaadav Internetis aadressil: <http://www.mkm.ee/kaasamine?id=8243>
14. OECD. 2001. Citizens as Partners. OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making.
15. Piiriülese koostöö alane suvekool 2006. http://www.ctc.ee/index.php?lang_id=1&menu_id=600 2.01.2007
16. R. Lepa; E. Illing; A. Kasemets; Ü. Lepp; E. Kallaste „Kaasamine otsusetegemise protsessis“, Praxis 2004, Tallinn.
17. Reesi Lepa, Eveli Illing, Aare kasemets, Ülle Lepp, Epp Kallaste. 2004. Kaasamine otsusetegemise protsesse. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Tallinn.
18. Roll G., Kangur K., Säre M., Uus P., Sults Ü. 2003. River Dialogue projekti fookusgruppide analüüs. Peipsi koostöö Keskus. Tartu.
19. Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus „Poliitikate ja õigusaktide mõjude hindamise ning osapoolte kaasamise alane pilootkoolitusprogrammi 2005-2006“ materjalid. Eelkõige Anna Grambergi ettekanne teemal „Huvirühmade ja avalikkuse kaasamine“. Kättesaadav Internetis aadressil: <http://www.lc.ee/foorum/lc/ria/1osa.html>

20. Tallinna Säästva Eesti Instituudi poolt läbi viidud pilootprojekti „Juurdepääs veeandmetele ja otsustele. Analüüs keskkonnainfo kättesaadavusest, üldsuse osalemisest otsusetegemises ja juurdepääsust kohtumõistmisele Eesti veesektoris TAI meetodika abil.“ materjalid (koostajateks H. Poltimäe; A. Andresson). Projekti eesti keelne kokkuvõtlik aruanne on kättesaadav Internetis aadressil: http://www.seit.ee/files/SEI_vesi_eestik_aruanne.doc
21. Üldsuse ning huvirühmade kaasamise põhimõtted Keskkonnaministeeriumis. Kättesaadav Internetis aadressil: <http://www.envir.ee/95506>



Projekt on finantseeritud Euroopa Liidu (Euroopa Regionaalarengu Fondi)
BSR INTERREG III B programmist ja SA Keskonnainvesteeringute Keskuse poolt