

TALLINNA ÜLIKOOL

Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut
Kodanikeühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus

Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted:
uurimuse aruanne

Erle Rikmann
Krista Hinno
Aigi Bremse
Kersti Kollom
Mari Sepp
Tanel Vallimäe

Tallinn 2007

Sisukord

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	3
1. UURIMUSE EESMÄRK JA UURIMISMEETOD	5
1.1. PROBLEEMISEADE	5
1.2. UURIMUSMEETOD	7
1.2.1. Ankeetküsitlus	7
1.2.2. Juhtum-uuringud.....	7
2. AVALIKU TEENISTUSE KOOSTÖÖSUHTED KODANIKEÜHENDUSTEGA	9
2.1. UURIMUSE TAUSTAST JA EESMÄRGIASETUSEST.....	9
2.2. AMETNIKE JA KODANIKUÜHENDUSTE KOOSTÖÖ TOIMUMISE ULATUS	10
2.3. KOOSTÖÖKOGEMUSE SEOSD AMETNIKE HOIAKUTEGA	17
2.4. KOOSTÖÖ ALGATAMINE	20
2.5. HINNANG KOOSTÖÖLE.....	23
2.6. KOOSTÖÖHINNANGUTE SEOSD AMETNIKE HOIAKUTEGA	28
2.7. KOKKUVÕTE	30
3. AVALIKU VÕIMU JA KODANIKEÜHENDUSTE KOOSTÖÖKOGEMUSED: 4 JUHTUMIT	34
3.1. KODANIKEÜHENDUSTE KAASAMINE ALKOHOLIPOLIITIKA KUJUNDAMISSE.....	34
3.2. KOOSTÖÖ KODANIKE JA VALLA VAHEL: KÜLAVANEMATE ÜMARLAUD JT KOOSTÖÖMEHHAANISMID.....	50
3.3. NORRA JA EUROOPA MAJANDUSPIIRKONNA FINANTSMEHHAANISMIDE VABAÜHENDUSTE (NGO) FOND.....	65
3.4. EUROOPA SOTSIAALFONDI TÖÖHÕIVEPROGRAMMI MEETME 1.3 “VÕRDESED VÕIMALUSED TÖÖTURUL” TAOTLUSVOORUD	82
4. KOKKUVÕTE: JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD.....	96
4.1. AVALIKE TEENISTUJATE KOOSTÖÖKOGEMUSED, KOOSTÖÖTAHE JA OSKUSED.....	96
4.2. TOIMIVATE KOMMUNIKATSIOONIMEHHAANISMIDE TÄHTSUS.....	99
4.3. KODANIKEÜHENDUSTE RESSURSID JA KOOSTÖÖ	100
4.4. POOLTE ROLLIAOTUS JA SUBJEKTIIVSETE TEGURITE MÕJU ANALÜÜSITUD JUHTUMITES	102
4.5. ETTEPANEKUD	104
LISA 1. KOOSTÖÖ TOIMUMISE, ALGATAMISE NING KOOSTÖÖHINNANGU SEOSD TEISTE TUNNUSTEGA	105
LISA 2. KÜLALIIDRITE KOOLITAMINE.....	111

Sissejuhatus

2002. aasta detsembris Riigikogus heaks kiidetud Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon (EKAK) sõnastab kodanikeühiskonna arendamise seisukohast oluliste teguritena avaliku võimu ja kodanikeühenduste üldised koostööpõhimõtted ja vormid, mis pikas perspektiivis oleksid aluseks kodanikuaktiivsuse tõstmisele ja demokraatia tugevdamisele Eesti ühiskonnas. Üks EKAKi keskseid eesmärke on kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine avaliku tasandi otsustusprotsessidesse ja otsuste elluviimisse ning selleks vajalike mehhanismide arendamine.

2004. aasta augustis kinnitas Vabariigi Valitsus EKAKis sõnastatud eesmärkide rakendamise tegevuskava aastateks 2004–2006, mille koordineerimiseks on Siseministeeriumi juurde loodud avaliku võimu ja kodanikeühenduste esindajate ühiskomisjon.

Tegevuskavas on esitatud 11 eesmärki.¹ Nendest eesmärkidest on lähiajal üks prioriteetsemaid just Eesti avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostoimimise arendamine. Koostöö parandamine ja tõhustamine eeldab juba seniste kogemuste läbivaatamist, koostööpoolte eesmärkide ning tegutsemisviiside võrdlevat analüüsi ning võimalike partnerite paremat tundmaõppimist.

Püstitatud eesmärkide saavutamiseks pidas Siseministeerium koostöös Vabariigi Valitsuse ja kodanikeühenduste esindajate ühiskomisjoniga vajalikuks korraldada uuring avaliku võimu ja kodanikualgatuse esindajate koostöö ning riigivõimu eri tasanditel toimivate suhtlemispraktikate kohta.

Uuring peab täitma kahte eesmärki. Uuringu laiem eesmärk on analüüsida niisuguste koostöövormide algatamist, levikut ja sisu. Analüüsi alusel tekib Eesti avaliku võimu ning kodanikualgatuse koostööst üldpilt, milles saavad nähtavaks üle-eestilised koostöömustrid. Uuringu teise eesmärgina kogutakse andmeid ja analüüsitakse konkreetseid ühistegevusi ning nende tulemusi nn. juhtum-uuringutena. Konkreetsete juhtumite analüüs aitab mõista koostööpartnerite vastastikuseidootusi ning näha ka järeltuleid, mida kommunikatsioonis osalejad

¹ http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Lisa_1_tegevuskavaVV2.doc

koostööst enda jaoks teevad. Uuringu mõlemad eesmärgid aitavad kaasa EKAKi rakendamiseks vajalike praktikate ning koolitusprogrammide väljatöötamisele.

Käeolev raport koosneb neljast osast. Esimeses osas tutvustame uuringu eesmärgid ning probleemipüstitust. Teises osas esitame statistilise andmeanalüüsi tulemusi Eesti avalike teenistujate koostöösuhetest kodanikeühendustega. Raporti kolmas osa keskendub konkreetsete koostööjuhtumite analüüsimisele. Selles peatükis käsitleme nelja olukorda, mis on nõudnud avaliku võimu ning kodanikualgatuse esindajatelt koostööd, ning analüüsime toimunut mõlema poole kogemuse vahendusel. Vaatleme nii koostööprotsesside ülesehitust, sisu, tulemusi kui ka protsessis osalejate järeltulevikuks. Raporti neljas osa võtab kokku analüüsi tulemused ning esitab nende alusel ettepanekud, kuidas parandada edasisi koostöösuhteid.

Uuringu teostas Tallinna Ülikooli EHI kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus (KUAK). Uurimisrühma kuulusid Erle Rikmann, Krista Hinno, Kersti Kollom, Mari Sepp, Aigi Bremse ja Tanel Vallimäe. Uuring toimus ajavahemikus 15.09.2006 kuni 15.01.2007. Täname Tallinna Ülikooli sotsioloogia üliõpilasi ning magistrante Peeter Vihmat, Tea Tammistut, Nele Nittimit, Lisa Kärpi, Ülle Rauda ning Kristel Siilakut, kes aitasid intervjuusid korraldada ning litereerida. Meie tänu kuulub ka kõigile intervjuudes osalenutele, kelle vastutulekuta ei oleks saanud uuring toimuda.

1. Uurimuse eesmärk ja uurimismeetod

1.1. Probleemiseade

Eesti avaliku sektori ja kodanikeühenduste koostöövormid on kiires arengustaadiumis, ent areng toimub suuresti spontaanselt ning hetkel puudub sellest süstemaatilisem ülevaade. Samas avaldavad olemasolevad koostöökogemused ilmselt mõju ka edasise koostöö edukusele, mida kinnitavad ka käesoleva raporti järeldused. See teeb koostöömustrite ja -praktika hindamise äärmiselt oluliseks. Avaliku sektori osa Eesti kodanikeühiskonna arendamisel on aga senini analüüsitud minimaalselt ning olemasolevad uuringud ei anna tulemuste üldistamiseks küllaldast alust. Tallinna Ülikooli EHI kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse aastatel 2005–2006 korraldatud uuringus ilmnes, et EKAKi rakendumise mõõtmiseks jääb kõige enam vajaka just avaliku sektori töötajate hoiakuid ning tegevuspraktikaid käsitlevatest andmetest.²

Kodanikeühenduste ja avaliku võimu vahelise koostöö ning kaasamise teemalisi uurimusi saab üles lugeda ühe käe sõrmedel. Neist esimesena võib nimetada 2000. aastal seoses EKAKi ettevalmistamise protsessiga toimunud uurimust.³ Kaasamist kohalikes omavalitsustes on uurinud Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna töörühm projektis “Kohaliku demokraatia indikaatorid”, mis rajaneb 291 kohaliku omavalitsuse ametniku ankeetküsitlusel aastast 2002.⁴ Aastal 2004 korraldas Siseministerium uuringu “Kodanikeühendused ja kodanike kaasamine kohalikes

² Lagerspetz, M.; Rikmann, E.; Peterson, A.-L.; Sepp, M. ja Vallimäe, T. (2006): *Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendumise hindamine. Uurimuse aruanne*. Tallinn: TLÜ Eesti Humanitaarinstituut

³ Ruutsoo, R.; Rikmann, E. ja Lagerspetz, M. (2001): *Kodanikeühiskonna edendamise strateegiad Eestis: probleemid ja perspektiivid. Uurimusraport*. Tallinn: Riigikogu Kantselei
(http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/korg_tood/ky_uuring.html)

⁴ Georg Sootla jt (2002): “Kohaliku demokraatia indikaatorid” [*Rahvusvaheline uuring*]. Teostanud TPÜ riigiteaduste osakond. Tellinud Tocqueville'i uurimiskeskus, Budapest (Tocqueville Research Center, Budapest)

omavalitsustes”;⁵ ning kodanikeühenduste ja avaliku võimu tegevust ja ootusi teise poole suhtes on aastatel 2004–2005 uuritud Poliitikauuringute Keskuse Praxis ellu viidud projektides.⁶

Ka värskemates kodanikeühenduste uurimustes pööratakse üha sagedamini tähelepanu eri sektorite koostööle, nendest mahukaim on 2005. aasta alguses Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi korraldatud kodanikeühenduste ankeetküsitlus.⁷ Avalike teenistujate arvamusi ja hoiakuid kaasamise ning kodanikualgatuse suhtes on põhjalikumalt analüüsitud KUAKi uurimusrühma poolt Riigikantselei tellimusel tehtud uurimuse “Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses” abil, mis kaardistas avalike teenistujate arusaamu oma ametirollidest ja avaliku teenistuse suhetest muu ühiskonnaga (sh kodanike ja kodanikeühendustega).⁸

Siinne uurimus esitab uurimuse “Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses” raames ankeetküsitlusega kogutud statistiliste andmete põhjalikuma sekundaaranalüüsi, millega selgitatakse Eesti avaliku võimu ning kodanikualgatuse koostöö üle-eestilisi mustreid. Lisaks ankeetküsitluse analüüsile on käesolevas uuringus kogutud andmed konkreetsete koostööjuhtumite kohta. Viimased aitavad n-ö argielu näidete varal mõista koostöö osapoolte ootusi üksteise suhtes ning näha järeldusi, mida osalejad koostööst teevad.

⁵ Siseministerium (2004): “Kodanikeühendused ja kodanike kaasamine Eesti kohalikes omavalitsustes”. Tallinn: Siseministerium (http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/_Kodanike_hendused_ja_kodanike_kasamine_Eesti_kohalikes__omavalitsust_es.doc)

⁶ Illing, Eveli ja Lepa, Reesi (2005): *Kaasamisvormid - ülevaade ja kasutusvõimalused*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis (http://www.praxis.ee/data/praxis_kasamisvormid_www.pdf); Lepa, Reesi; Illing, Eveli ja Kasemets, Aare (2004): *Kaasamine otsustetegemise protsessi*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. (http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=4976/Kaasamine_otsustetegemise_protsessi%5B1%5D.pdf)

⁷ Rikmann, E.; Ümarik, M.; Joons, S. ja Lagerspetz, M. (2005): *Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis: organiseerumise struktuur ja ressursid. Uurimusraport*. Tallinn: TLÜ Eesti Humanitaarinstituut (<http://www.ehi.ee/erialad/sotsioloogia/Kodanikualgatuse/download>)

⁸ Lagerspetz, M.; Rikmann, E.; Kivirähk, J. ja Sepp, M. (2006): *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses. Uurimuse aruanne*. Tallinn: TLÜ Eesti Humanitaarinstituut (http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf)

1.2. Uurimusmeetod

1.2.1. Ankeetküsitlus

Uuringu “Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses” käigus analüüsiti laiemalt Eesti avaliku võimu ning kodanikualgatuse koostöömustreid. Uuriti avalike teenistujate väärtusi ja eetilisi tõekspidamisi ning nende arusaamu eetika tugevdamise ja seire võimalustest. Küsitluse ankeete jagati Interneti vahendusel ning andmete kogumine kestis neli nädalat, detsembrist 2005 jaanuarini 2006. Kokku saadeti välja 1416 elektroonilist ankeeti, milles esitatud küsimustele saadi vastus 960 teenistujalt (67.9%).

Käesoleva uurimuse peatükis 2 esitatud ülevaade on fokuseeritud sekundaaranalüüs, mis rajaneb nende 960 ametniku elektroonilise küsitluse statistilisel andmestikul. Küsitluse valimi moodustamise aluseks olid Eesti avalike teenistujate nimekirjad, kust uuringus osalejad selekteeriti välja juhuvaliku teel, kvootide põhjal, mis määrati eri tüüpi asutustes töötavate avalike teenistujate üldarvude alusel. Küsitlusele vastas 672 naist ja 288 meest; ametipositsiooni järgi paigutas neist 23 end tippjuhtide, 274 muude kõrgemate ametnike, 538 vanemametnike ja 116 nooremametnike hulka.

Raporti lisa 1 on välja toodud analüüsi käigus ilmnenu korrelatsioonide tugevused ja signifikantsus.

1.2.2. Juhtum-uuringud

Juhtum-uuring (*case study*) on sotsiaalteadustes küllaltki levinud andmete kogumise viis, kus keskendutakse ühe kindla sündmuse jada uurimisele. Juhtum-uuringu käigus võib andmete kogumiseks kasutada eri uurimismeetodeid, neid omavahel kombineerides. Käesoleva uuringu raames oleme kasutanud intervjuumeetodit ning dokumendianalüüsi. Juhtum-uuringud on hea viis analüüsida olukorda kujundavaid tegureid ning näha nendevahelisi seoseid. Samuti on juhtum-uuringute kasutamine otstarbekas väheuuritud teemade puhul, et täpsustada edasiste suurevalimiliste uuringute võimalikke küsimusepüstitusi või seletusvõimaluste piire.

Uuritavaid juhtumeid võib valida kas juhuvalimi või teabele orienteeritud valimi põhimõttel. Juhuvallikul valitakse juhtum, kui tahetakse koguda teavet mõne levinud nähtuse kohta ja analüüsida selle n-õ keskmist, tavapärast väljundit. Teabele orienteeritud valim moodustatakse põhimõttel, et tüüpilised või keskmised juhtumid ei pruugi olla nähtuse analüüsimiseks kõige informatiivsemad. Ebatüüpilistele juhtumitele eelistatakse keskenduda samuti siis, kui on tegemist vähelevinud või väheuuritud nähtusega. Viimasest põhimõttest lähtudes valisime eelinformatsiooni põhjal edasiseks uurimiseks välja 4 juhtumit, millest 2 olid eduka koostöö ning 2 pigem koostöö nurjumise näited.

Esimene juhtum-uuring puudutab kodanikeühenduste kaasamist alkoholipoliitika kujundamisse, teine annab ülevaate koostöö kujunemisest ühe valla ja selle kodanike vahel, kolmandaks on välja valitud kodanikeühenduste tugevdamiseks mõeldud välisressursside jagamise kavandamisprotsess ehk nn Vabaühenduste (NGO) Fondi juhtum, ning neljas juhtum-uuring võtab vaatluse alla Euroopa Sotsiaalfondi tööhõiveprogrammi meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” taotlusvoorud. Neist esimene ja kolmas esindavad eelinformatsiooni põhjal pigem problemaatilisena tunduvaid koostöönäiteid avaliku võimu ja kodanikeühenduste/kodanikualgatuse vahel, teine ja neljas on aga osutunud eduka koostöö näideteks.

Kõikide juhtumite puhul tehti intervjuu 2-3 avaliku võimu ja 2-3 kodanikeühenduse poole esindajaga. Kokku tehti 19 intervjuud, mis toimusid 2006. aasta sügisel. Kõiki juhtumeid käsitletakse eraldi käesoleva uurimuse peatükis 3. Iga juhtumi puhul kirjeldatakse toimunud koostöövormi, selle kujunemist (sh kronoloogia) ning koostööd soodustanud ja pidurdanud tegureid, milles lähtutakse mõlema poole seisukohtadest. Seejärel tuuakse välja poolte arusaamad selle kohta, kuidas nad hindavad koostöö parandamise (või heade koostöösuhete hoidmise) võimalusi, ning ülevaate lõpuks esitatakse peamised juhtumiga seonduvad tähelepanekud ja järeldused.

Juhtumite uurimiseks vajalike andmete kogumine ja analüüs käis ühtse skeemi järgi, mis võimaldab tulemuste omavahelist võrdlemist ning üldistusi.

2. Avaliku teenistuse koostöosuhted kodanikeühendustega

Krista Hinno

2.1. Uurimuse taustast ja eesmärgiasetusest

Nii avalik teenistus avaliku võimu esindajana kui ka kodanike ühishuvide baasil organiseerunud kodanikeühendused on ühiskondlikud jõud, mille koostöös võiks realiseeruda ühiskondlik tahe, mis arvestab võimalikult igakülgset ja tasakaalustatult ühiskonnas esinevate huvidega. Avaliku võimu ja kodanikeühenduste suhete kujunemisel ei ole olulised üksnes seadused ega ametlikud reeglid, vaid ka nende teostumise igapäevane praktika. Senine kogemus või selle puudumine mõjutab võimalikku koostööd ning selle sihiseadeid ka edaspidi. Seetõttu on oluline seda protsessi teadlikult suunata, analüüsida koostöömustreid ning õppida tulemustest tuleviku tarvis. Käeoleva analüüsi peamine küsimus ongi: millises seisus on nende kahe demokraatliku ühiskonda kujundava teguri koostöö praegu Eestis ning millised paistavad võimalikud arengusuunad?

Uurimuse aruande käesolevas osas esitatakse kokkuvõtte Eesti avaliku teenistuse ja kodanikeühenduste koostöö hetkeolukorrast. Kokkuvõtte tugineb uurimuse “Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses” raames toimunud ametnike elektroonilise küsitluse statistilisele andmestikule, mis sisaldab muuhulgas andmeid ametnike senise koostöö kohta kodanikeühendustega ning nende hinnangut koostöö sisukusele ja tulemuslikkusele.⁹ Andmete statistiline analüüs toimus paketi SPSS abil. Põhiliselt analüüsiti vastuste üldjaotusi ning paarikaupa nendevahelisi korrelatsioone. Nominaalskaalas esitatud vastuste korrelatsiooni tugevust ja signifikantsust hinnati statistiku phi abil, järguskaalas esitatud vastuste korrelatsioone statistiku Spearman’s rho põhjal (positiivne korrelatsioon näitab sel juhul muutujate ühesuunalist

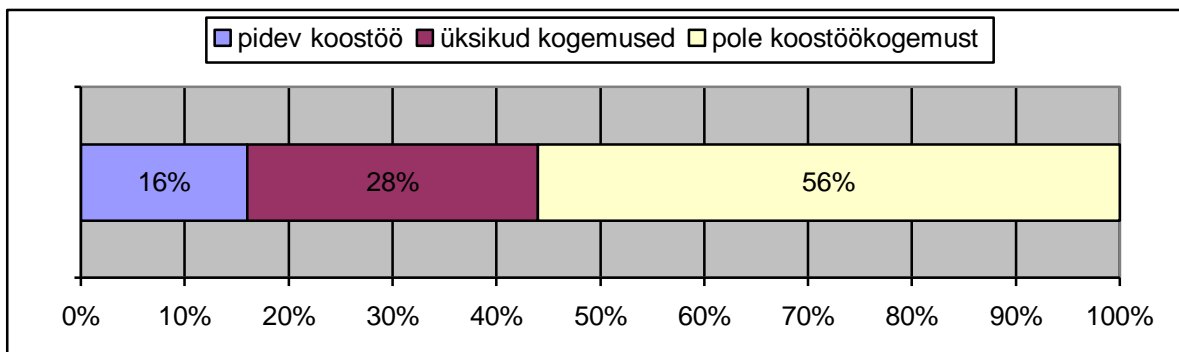
⁹ Küsitlus toimus 2005. aasta sügisest 2006. aasta jaanuarini ning hõlmas 960 ametnikku. Üksikasjalikumalt vt Lagerspetz, M.; Rikmann, E.; Kivirähk, J. ja Sepp, M. (2006): *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses. Uurimuse aruanne*. Tallinn: TLÜ EHI (http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf)

kasvamist, negatiivne korrelatsioon vastassuunalist). Korrelatsioonide tugevused ja signifikantsus on esitatud lisas 1. Analüüsi käigus rakendati vastuste rühmitamist ja ümberkodeerimist, lähtudes algse vastuse üldjaotusest ja sisulistest kaalutlustest. Koostööhinnangute puhul võrreldi ka hinnangute keskmisi. Kuivõrd vastused on esitatud 10-pallises järguskaalas, on selline lähenemine mõõndustega rakendatav. Täiendavalt kasutati diskriminantsanalüüsi, et määrata kindlaks, millised hoiakulised tegurid tingivad põhiliselt aktiivse koostöö kodanikeühendusega. Analüüsi käigus rakendati ka klasteranalüüsi, mis eristab ametnike seas sarnaste hoiakutega rühmi. Hüpotees, et ametnikud jagunevad hoiakuliselt teatud klastritesse, mis on seotud koostöökogemusega, leidis mõningast kinnitust, aga tulemuse statistiline usaldusväärsus jäi ebapiisavaks. Seega ei võimaldanud andmestik antud hüpoteesi kontrollida ja klasteranalüüsi tulemusi raportis ei esitata.

2.2. Ametnike ja kodanikeühenduste koostöö toimumise ulatus

Küsitlusest selgub, et koostöökogemusi kodanikeühendustega on vähem kui pooltel ametnikel. Pideva ning tiheda koostööga on seotud vaid 16% ametnikel, üksikuid koostöökogemusi omab 28% (vt joonis 1). Seega on 37%-l kõikidest koostööjuhtudest tegemist pideva koostööga ja 63% juhtudest üksikute koostöökogemustega.

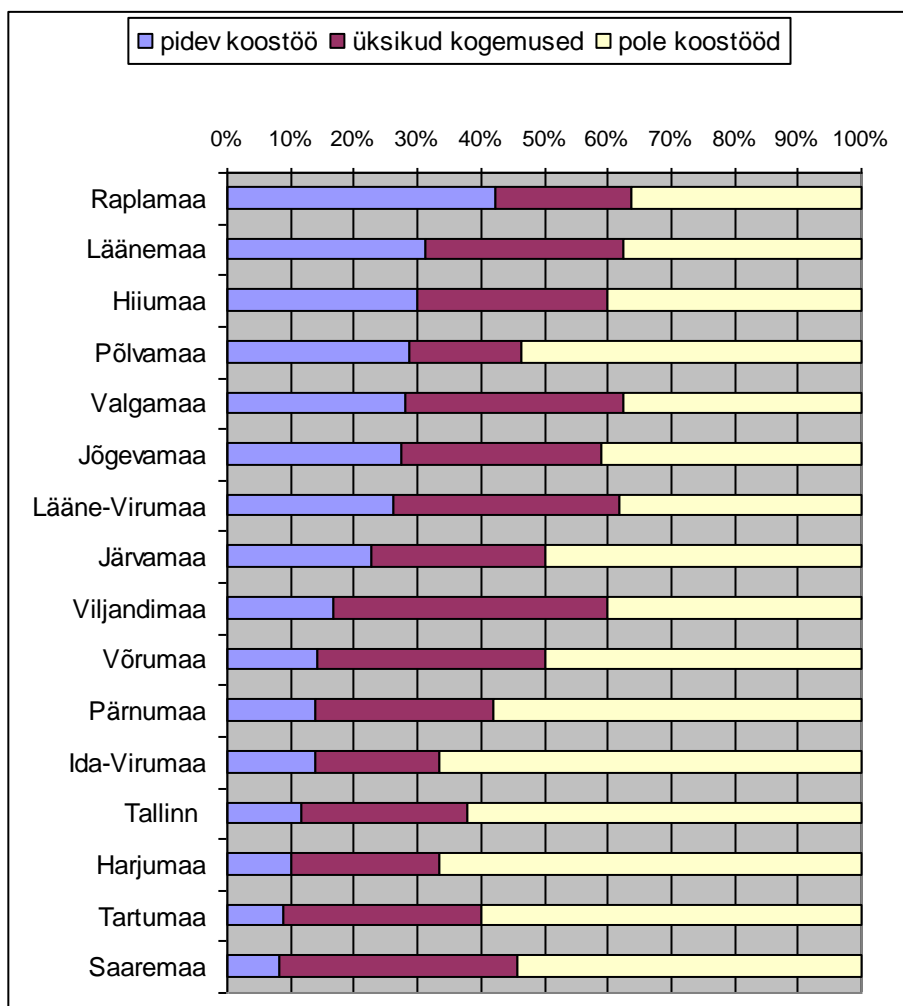
Joonis 1. Ametnike koostöökogemus kodanikeühendustega



Koostöö toimumine seoses ametniku töökoha asukohaga

Ametnike pidev koostöö kodanikeühendustega toimub põhiliselt väljaspool Tallinna. Eestimaal kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevatest ametnikest töötab Tallinnas vaid 35%. Nende osakaal kõikide Tallinna ametnike seas on ainult 11%, olles seega ligi kaks korda madalam kui väljaspool Tallinna töötavate ametnike seas üldiselt (21%). Üksikuid koostöökogemusi omavate ametnike arvestuses on olukord tasakaalustatum: Tallinnas töötab neist 45% ja teistes linnades 46% ning nii Tallinnas kui ka väljaspool on nende osakaal kõikidest ametnikest ligikaudu kolmandik. Samuti ilmneb mitmeid huvipakkuvaid erinevusi maakondade lõikes (vt joonis 2).

Joonis 2. Ametnike koostöökogemus kodanikeühendustega maakondade järgi¹⁰



¹⁰ Tuleb arvestada, et tegu on osaliselt üsna väikesearvuliste ametnikerühmadega, mis mõjutab jaotuse statistilist usaldusväärsust.

Jooniselt nähtub, et harvem koostöö iseloomustab eelkõige maakondi, kus asuvad või mille halduskeskusteks on Eesti suuremad linnad: Pärnumaa, Ida-Virumaa, Harjumaa ning Tallinn ja Tartumaa. Suhteliselt sarnaste omadustega rühma moodustavad Läänemaa, Hiiumaa, Valgamaa, Jõgevamaa ning Lääne-Virumaa, kus koostöökogemuste hulk vastab Eesti keskmisele. Need kaks rühma erinevad üksteisest tugevalt ja statistiliselt oluliselt ($\phi=0,256$, $\text{sgn}=0,000$).

Kõige tihedama koostöö poolest paistab maakondadest silma Raplamaa, vastaspoolena tuleb esile Saaremaa, kus eelkõige pidevat koostööd esineb väga harva.

Linnas ja maal töötavate ametnike koostöökogemuse erinevusi maakondade kaupa pole võimalik statistiliselt usaldusväärselt analüüsida vastajate väikese arvu tõttu maakondades. Eelkõige on kaugeleulatavamate järelduste tegemiseks ebapiisav maal töötavate küsitletute arv. Siiski ilmnevad maakonniti mõningad olulised seosed, mida tuleks kindlasti edaspidi eraldi uurimuses süvitsi analüüsida. Toome siinkohal välja mõned nendest seostest:

1) Maapiirkondades on pidev koostöö kõige levinum Raplemaal (5 ametnikku 9 vastanust, s.t 56%) ja Ida-Virumaal (4/9, s.t 44%). Kõige vähem esineb pidevat koostööd Saaremaa (0/6), Põlvamaa (1/8) ja Pärnumaa (1/7) maapiirkondades. Saaremaa ja Põlvamaa maapiirkondades puudub olulisel osal ametnikest koostöökogemus üldse (vastavalt 4/6 ja 5/8, s.t 67% ja 63%). Lääne-Virumaal ja Läänemaal on olukord keskmine.

2) Linnades tõuseb olulise iseärasusena esile äärmiselt harv koostöö kodanikeühendustega Ida-Virumaa linnades. Ainult üks ametnik 27 küsitletust vastas seal, et teeb kodanikeühendustega pidevat koostööd. 21 küsitletul (78%) pole mingeid koostöökogemusi. Tartumaa ja Pärnumaa linnades töötavate ametnike koostöökogemuse ulatus sarnaneb Tallinnaga. Ilmselt on üks põhjusi see, et mõlema halduskeskus on suurem linn. Saaremaad iseloomustab ka linnades töötavate ametnike vähenenud koostöö kodanikeühendustega (pidev koostöö 11%, koostöökogemus puudub 50%). Põlvamaa linnades puudub koostöökogemus pooltel vastanutest. Võrumaa ja Viljandimaa linnades on koostöö ulatus samuti keskmisest madalam. Ülejäänud linnades on olukord suhteliselt

ühtlane. Raplamaal on ametnike koostöökogemuse ulatus linnades ligilähedane teiste maakondadega, seega on ilmnunud eripära seotud põhiliselt aktiivsema koostööga maal.

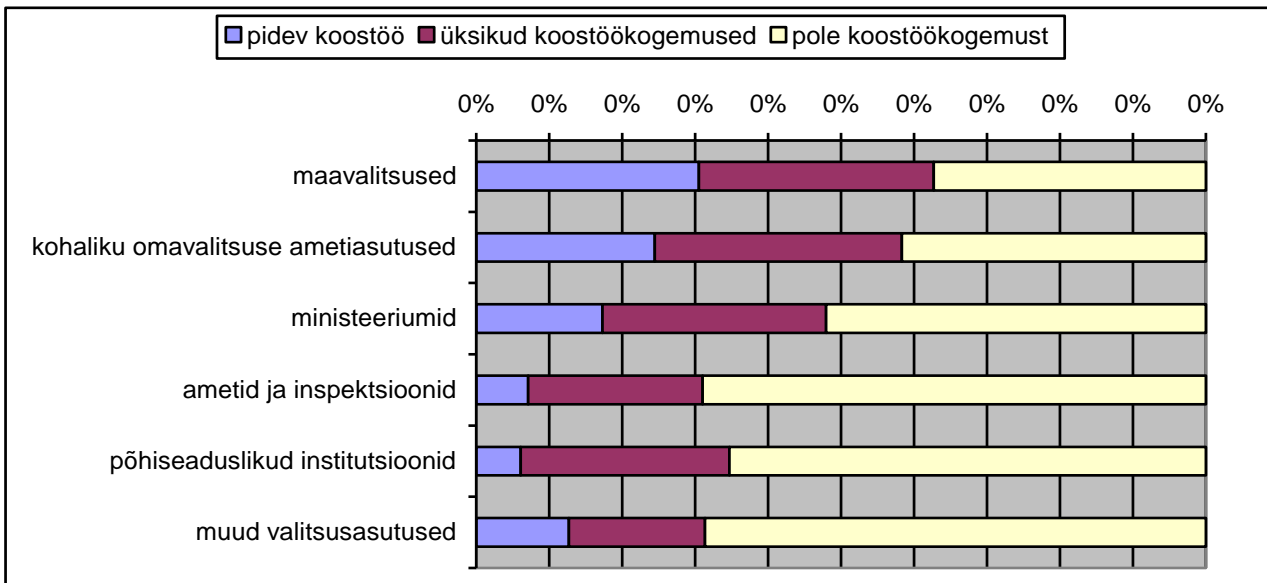
Kokkuvõttes võiks välja tuua järgmise:

- Tartumaal ja Pärnumaal, mille halduskeskus on suurem linn, on linnas töötavate ametnike koostöökogemused sama ulatuslikud kui Tallinnas. Äärmiselt vastuoluline on olukord Ida-Virumaal, kus maapiirkondades on pidev koostöö kodanikeühendustega tunduvalt levinum kui Eestis tervikuna, samal ajal kui linnades see peaaegu puudub.
- Üllatuslik on nõrk koostöö kodanikeühendustega Saaremaal, nii maal kui linnas töötavate ametnike seas.
- Positiivse näitena pidevast koostööst kerkib esile Raplamaa, aga ka Ida-Virumaa maapiirkonnad. Kindlasti tuleks lähemalt uurida, millest on tingitud suhteliselt aktiivne koostöö nendes paikades. Arvatavasti tuleb siin otsida põhjusi kas aktiivsetes kodanikeühendustes või muudes lokaalsetes tegurites.

Koostöö toimumine seoses ametiasutuse liigiga

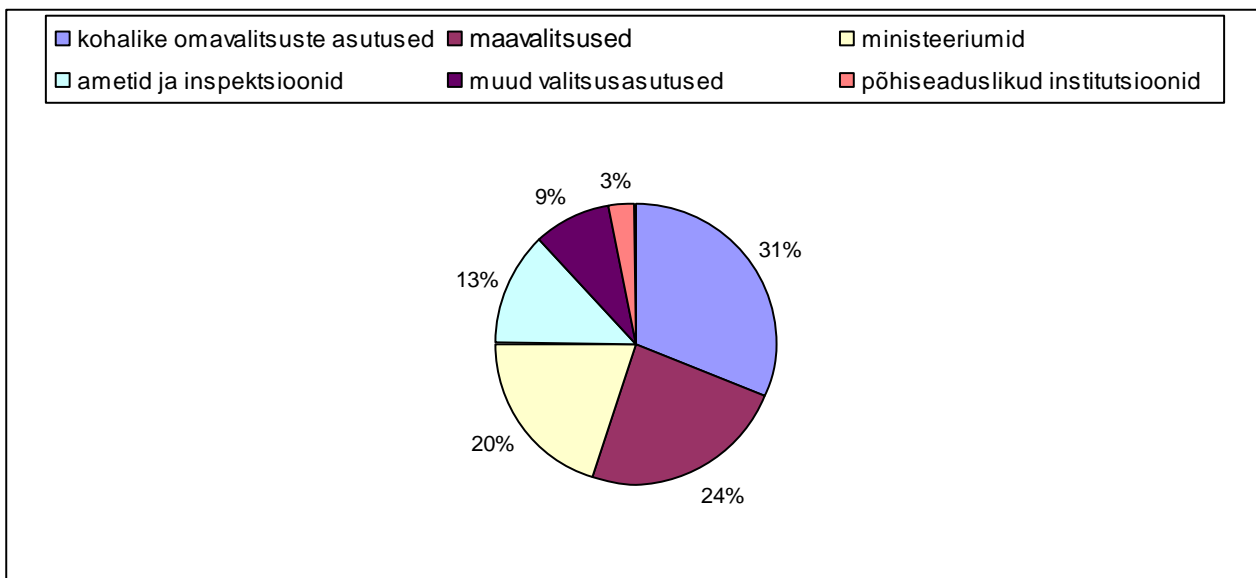
Ootuspäraselt on koostöö kodanikeühendustega seotud avaliku teenistuse funktsionaalse liigendusega, sõltudes oluliselt asutuse liigist ning ametniku tööülesannete iseloomust. Kõige ulatuslikumalt toimub koostöö kodanikeühendustega maavalitsustes ja kohalikes omavalitsustes, kus koostöökogemust mitteomavaid ametnikke on alla poole ning märkimisväärne osa ametnikest teeb kodanikeühendustega pidevat koostööd (24% kohalikes omavalitsustes ning 31% maavalitsustes). Oluliselt teistsugune on olukord ametites ja inspeksioonides ning põhiseaduslikes institutsioonides, kus koostöökogemus puudub ligikaudu 2/3 ametnikest ning pideva ja tiheda koostööga seotud ametnikke on küllaltki vähe (7% ametites ja inspeksioonides ning 6% põhiseaduslikes institutsioonides). Keskmise on olukord ministriumides, kus koostöökogemus puudub ligikaudu pooltel ning pidevat ja tihedat koostööd teevad 17% vastanutest. (Vt joonis 3.)

Joonis 3. Ametnike koostöökogemus kodanikeühendustega asutuse liigi järgi



Eelnev käsitles asutuste liikide erinevusi asutusesisese koostöökogemuse jaotuse suhtes. Kuivõrd eri liiki asutustes töötavate ametnike arvukus on erinev, nihkuvad raskuspunktid mõnevõrra, kui analüüsida, kuidas jaotub ametiasutuste vahel pidev ning hästi toimiv koostöö. Selgub, et kõige suurem osa avaliku võimu pidevast koostööst kodanikeühendustega toimub kohalike omavalitsuste asutuste kaudu, maavalitsuste ning ministeeriumide kõrval on siiski ka ametite ja inspeksioonide osakaal küllaltki suur. (Vt joonis 4.)

Joonis 4. Kuidas pidev koostöö kodanikeühendustega jaotub eri liiki asutuste vahel



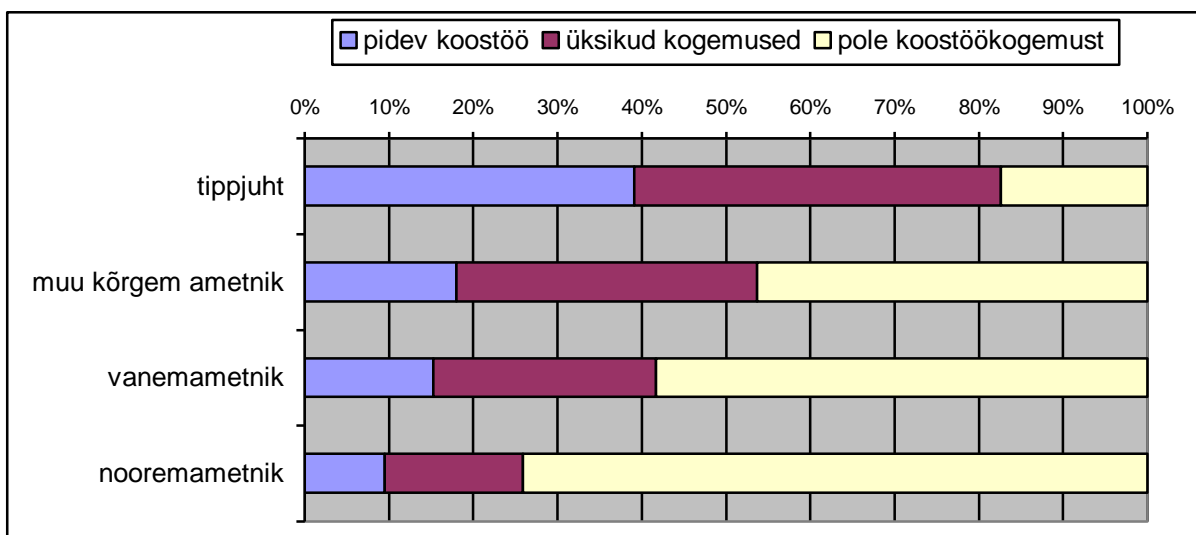
Koostöö toimumine seoses tööülesannete iseloomuga

Tööülesannetest tingivad keskmisest suuremat koostööd kodanikeühendustega põhiliselt poliitikate väljatöötamine ning suhtlemine meediaga, samuti osalemine otsuste ettevalmistamisel. Vastajatest, kelle tööülesannete hulka kuulus *väga* või *küllaltki palju* osalemist poliitikate väljatöötamisel, teeb kodanikeühendustega pidevat ja tihedat koostööd 32%, koostöökogemust pole 30% vastanutest. Samasugune jaotus iseloomustab ametnikke, kelle töös esineb olulisel määral suhtlemist meedia ja avalikkusega. Mõnevõrra vähem soodustab koostööd kodanikeühendustega ametnike tööülesanne *osalemine otsuste ettevalmistamisel* (pidev ja tihe koostöö 24%, koostöökogemus puudub 39%). Keskmisest enam on koostöö toimumine seotud ka era- ja juriidiliste isikute nõustamise ning koostööga teiste riigiasutustega. Tugevalt korreleeruvad omavahel koostöökogemus kodanikeühendustega ja koostöökogemus äriühingutega. Seega võib väita, et kodanikeühendustega teevad rohkem koostööd need ametnikud, kel on rohkem tööalaseid koostöökogemusi ka muudes valdkondades.

Koostöö toimumine seoses ametniku teenistusastmega

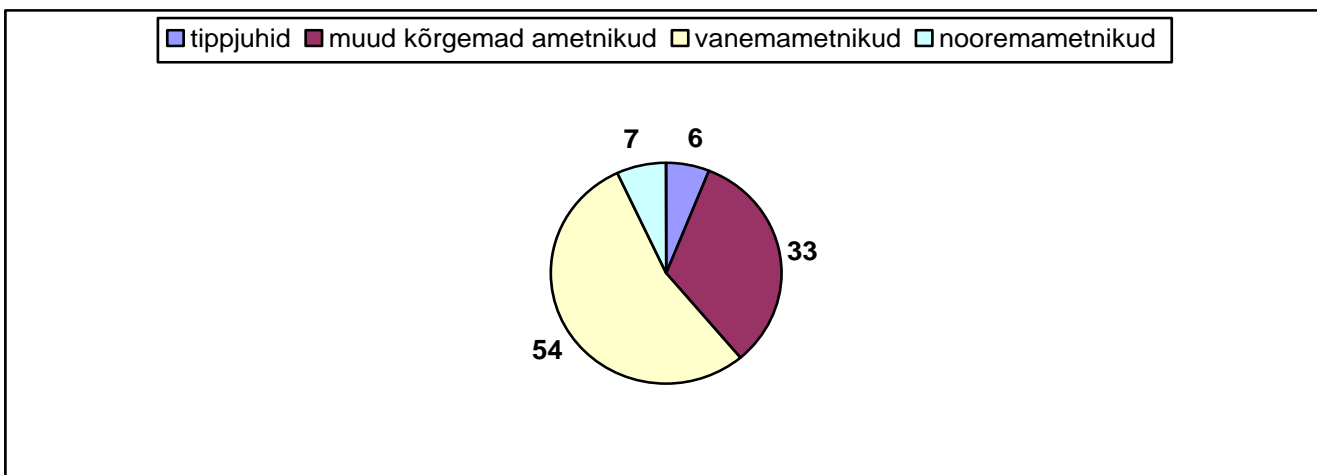
Järgmine huvipakkuv küsimus on avaliku teenistuse ja kodanikeühenduste koostöö jaotumine ametnike teenistustasandite vahel. Küsitluse tulemused näitavad, et koostöökogemused on sagedasemad kõrgema teenistusastmega ametnike hulgas (vt joonis 5). Küsitlusele vastanud tippjuhtide seas on kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevate ametnike osakaal tervelt 40%. Siin on siduvaks teguriks eelkõige poliitikate väljatöötamine ja otsuste ettevalmistamises osalemine, millel on suur osatähtsus eriti tippjuhtide tööülesannete seas.

Joonis 5. Ametnike koostöö kodanikeühendustega teenistusastme järgi



Kui vaadata kogu toimuvat koostööd, langeb selle põhiraskus siiski vanemametnike tasandile: kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevatest ametnikest on 54% vanemametnikud, 33% kõrgemad ametnikud, 7% nooremametnikud ning tippjuhte on 6% (vt joonis 6). Ligikaudu sama proportsioon iseloomustab ka koostöökogemuse olemasolu üldiselt.

Joonis 6. Kuidas pidev koostöö kodanikeühendustega jaotub teenistusastmete vahel



2.3. Koostöökogemuse seosed ametnike hoiakutega

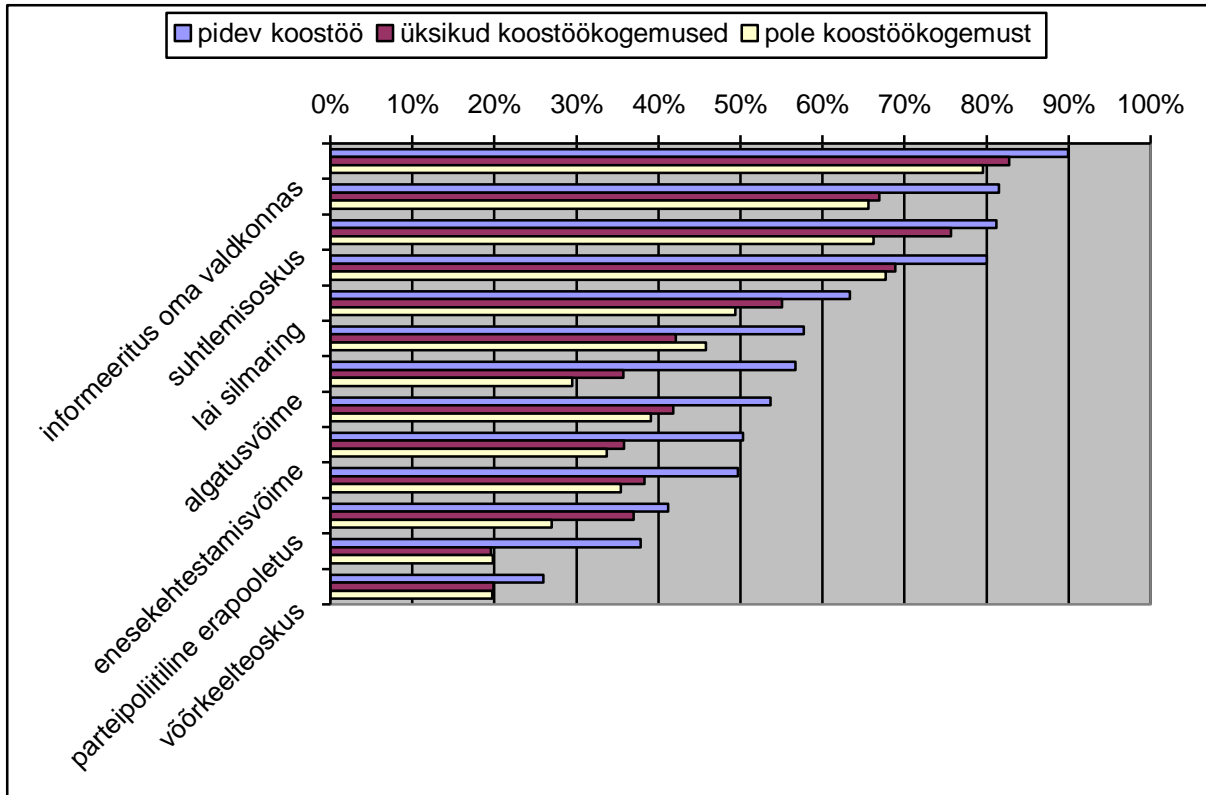
Koostöö tegemine kodanikeühendustega on seotud ametnike hoiakute ning tõekspidamistega. Eelkõige väljenduvad need seosed suhtumises oma töösse, aga ka hinnangutes avalikule teenistusele üldiselt.

a) Põhilised erinevused ilmnesid seoses küsimusega, milliseid omadusi peab ametnik oma töös vajalikuks. Sealjuures on võimalik eristada kahte omaduste rühma. Esimesse kuuluvad kommunikatiivsuse ja aktiivse hoiakuga seotud omadused, teise rühma moodustavad stabiilsust ja alalhoidlikkust väärtustavad omadused. Küsitlus tõi selgelt esile, et kodanikeühendustega pidevalt koostööd tegevad ametnikud peavad teistega võrreldes oma töös vajalikumaks kommunikatiivseid, ühistegevuses kasulikke oskusi: suhtlemis- ja enesekehtestamisvõimet, koostööoskust, algatusvõimet, võõrkeelte oskust. Samuti hinnatakse ülejäänud ametnikerühmadest kõrgemalt parteipoliitilist erapooletust ning tulemustele orienteeritust, loomingulisust ja pühendumust ja missioonitunnet (vt joonis 7). Stabiilsust ja alalhoidlikkust väärtustavate omaduste puhul, nagu lojaalsus tööandja, professiooni ja ametkonna suhtes, vastutusvõime, kohusetunne, erapooletus kodanike kohtlemisel, riigikeele korrektne kasutamine, erialane ja üldine töökogemus, erialane haridus ja seaduste tundmine ning stressitaluvus, olulisi erinevusi koostöökogemusega ja -kogemusetu ametnike vahel ei ilmnud. Seega võib väita, et

kuigi kodanikeühendustega tihedamalt koostööd tegevad ametnikud väärtustavad oma töös alalhoidlikke, stabiilsust ning korrektset käitumist toetavaid omadusi samaväärselt ülejäänud ametnikega, peavad nad tähtsaks ka omadusi, mis võimaldavad uuendusi, edasiliikumist ning loovat lähenemist. Kodanikeühendustega koostööd mittetegevaid ametnikke iseloomustab rohkem ühekülgne orienteeritus ainult stabiilsust ja olemasoleva säilitamist soodustavatele omadustele, mis võib olla takistuseks uue loomisel ning muutuvate raamtingimustega kohanemisel.

b) Kodanikeühendustega tihedat koostööd tegevate ametnike rühm eristub teistest ka selles osas, mida vastajad oma töös eriti väärtustavad. Teiste ametnikega võrreldes kerkivad esiplaanile võimalused levitada väärtusi (väga või küllaltki tähtsaks peab seda 73% kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevatest ametnikest, kuid 51% ametnikest, kellel koostöökogemus kodanikeühendustega puudub), esindada inimeste huve (vastavalt 79% ja 57%) ning mõjutada otsuseid (vastavalt 78% ja 55%). Seega väljendavad kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevate ametnike hoiakud teistest mõnevõrra tugevamat pürgimust töö sisulise edendamise suunas. Risti vastupidine on suhtumine isikliku positsiooni ja töösuhte formaalse poolega seotud küsimustesse, mis jäävad kodanikeühendustega koostööd tegevate ametnike seas ebaolulisemateks kui teiste seas. Head teenimisvõimalused on väga olulised 24%-le kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevatest ametnikest, kuid 41%-le ametnikest, kellel koostöökogemus puudub. Hinnangud töö reglementeeritusele (vastavalt 17% ning 28% vastanutest), tööandja vastutulelikkusele (vastavalt 29% ning 47%) ning töökoha kindlusele (vastavalt 42% ning 60%), kajastavad sama tendentsi. Niisiis võib väita, et kodanikeühendustega tihedamat koostööd tegevad ametnikud on teiste ametnikega võrreldes innustatumad oma töö sisulisest küljest ning kodanikeühendustega koostööd mittetegevate ametnike seas tõusevad selgemalt esile töösuhte isiklikult kasutoovad küljed.

Joonis 7. Ametnike hinnang omaduse vajalikkusele oma töös (vastajate osakaal, kes peavad antud omadust oma töös väga vajalikuks)

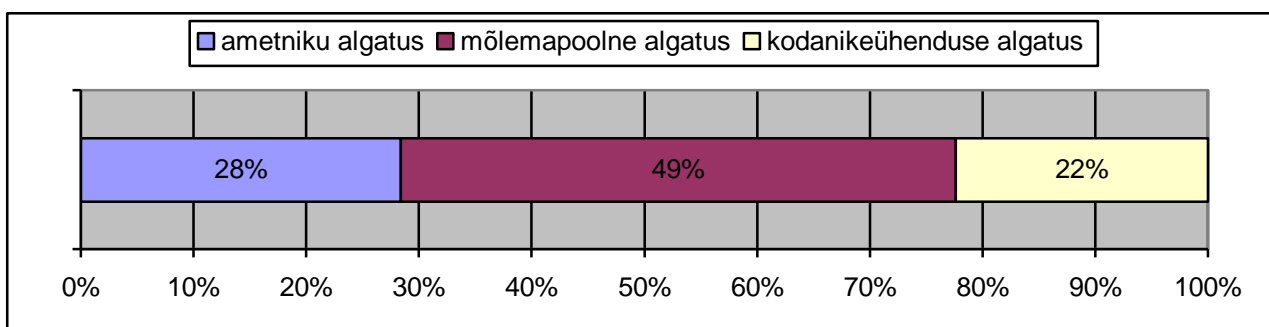


c) Mõningad erinevused väljenduvad ka hoiakutes avaliku teenistuse suhtes üldiselt. Kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevad ametnikud peavad missioonitunnet ja pühendumust ning tegevuse avatust ning läbipaistvust avalikus teenistuses mõnevõrra olulisemaks väärtuseks kui ülejäänud ametnikerühmad (väga oluliseks peavad neid vastavalt 59% ja 44% ning 56% ja 43%). Suurema koostöökogemusega seostub ka positiivsem hinnang avaliku teenistuse eetilisele (korrelatsioonikoefitsient Spearman's rho=0,127).

2.4. Koostöö algatamine

Koostöö toimumise eelduseks on teatud aktiivne impulss, keegi peab selle käivitama. Ligikaudu poolte koostöökogemusega ametnike hinnangul tuleb koostööalgatus mõlemalt poolt, siiski esineb üsna sageli ka ühepoolset, nii ametnike kui ka kodanikeühenduste initsiatiivi (vt joonis 8).

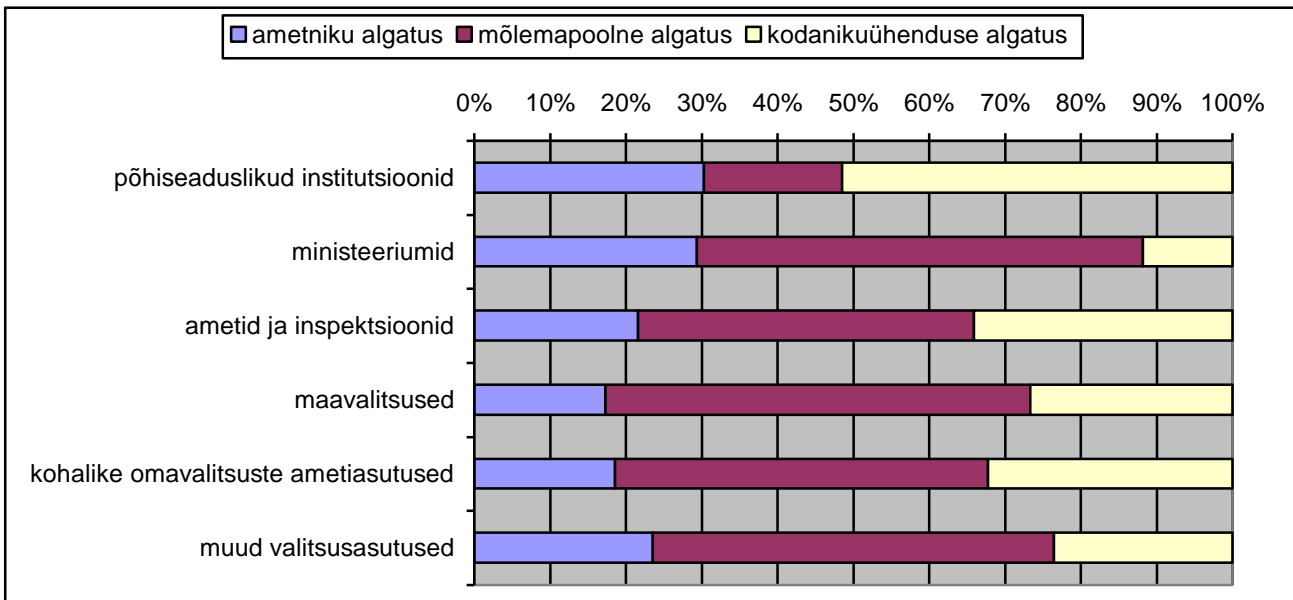
Joonis 8. Koostöö algatamine



Koostöö algatamine asutuste liigi järgi

Koostöö algatamine on olulisel määral seotud asutuse liigiga (vt joonis 9). Mõlemapoolse algatuse osakaal on kõige suurem ministeeriumides (59%), samal ajal iseloomustab ministeeriume kodanikeühendustest lähtuva algatuse suhteliselt väiksem osakaal. Ka maavalitsustes toimub üle poole koostööst mõlemapoolsel algatusel. Põhiseaduslikes institutsioonides, kus pideva koostöö kogemus kodanikeühendustega on väga väike, on koostöö algatajaks olnud enamasti just kodanikeühendused. Seevastu ametites ja inspeksioonides, mida iseloomustab samuti pideva koostöö vähesus, on koostöö algatamine sarnane kohalike omavalitsustega.

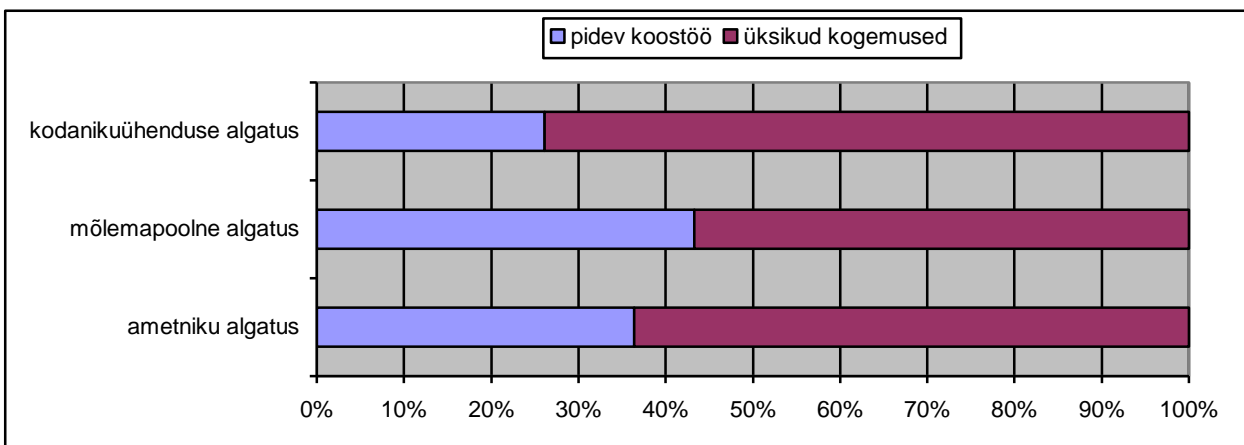
Joonis 9. Koostöö algatamine asutuse liigi järgi



Koostöö algatamise seos koostöö pidevusega

Koostöö algatamine on teatud määral seotud sellega, kas koostöö kujuneb pidevaks või piirdub üksikute koostöökogemustega. Kõige suuremad on pideva koostöö kujunemise võimalused mõlemapoolse algatuse puhul, kõige väiksemad, kui algatus tuleb kodanikuühenduselt (vt joonis 10).

Joonis 10. Koostöö pidevus seoses koostöö algatamisega



Kuigi tulemuse statistilise usaldusvääruse hindamiseks on uuritavad rühmad liiga väikesed, ilmnevad asutuste arvestuses ka eripärad. Kohalike omavalitsuste asutustes pole koostöö pidevus oluliselt seotud sellega, kas algatus on mõlema- või ühepoolne (esimesel juhul esineb pidevat koostööd 46%-l, teisel juhul nii ametnike kui ka kodanikeühenduste poolt võrdselt ligikaudu 40%). Ametites ja inspeksioonides kujuneb aga pidevaks pigem ametniku algatusel toimuv koostöö (pidevad on 41% ametniku algatustest ning alla 20% kodanikeühenduste ning mõlemapoolsetest algatustest). Maavalitsustes jõuab ametniku algatus pideva koostööni niisama sageli kui mõlemapoolne algatus (vastavalt 58% ja 54%), kodanikeühenduste algatustest on pideva koostöö osa seal kõigest 37%. Ministeeriumides on kujunenud pidevaks 46% mõlemapoolset algatatud koostööst, 29% ametniku algatustest, 11% kodanikeühenduste algatustest.

Koostöö algatamise seos muude teguritega

Kuigi ametiasutused erinesid koostöö algatamise poolest, ei ilmnenu olulisi seoseid koostöö algatamise ning tööülesannete iseloomu vahel. Samuti ei ilmnenu seoseid ametniku teenistusastmega. Erandiks on tippjuhid, kelle puhul jäi kodanikeühenduste algatatud koostöö osakaal väga väikeseks (6%), Selle võrra oli suurem mõlemapoolse algatuse osakaal. Ametnikud, kelle puhul koostöö lähtus pigem kodanikeühendustest, hindasid missioonitunde tähtsust oma töös madalamalt kui need, kes osalesid ka ise koostöö algatamises. Muus osas statistiliselt olulisi seoseid koostöö algatamise ja ametnike hoiakute vahel ei ilmnenu. Nõrgad seosed ilmsid vastaja soo ja vanusega. Koostöö mõlemapoolne algatamine on meesametnike puhul mõnevõrra sagedasem kui naisametnike puhul (vastavalt 57% ja 45%). Samuti oli koostöö mõlemapoolne algatamine iseloomulik eelkõige keskmiste vanuserühmade puhul, olles kõrgeim vanuserühmas 36–42 aastat (65%). Kõige nooremate (kuni 28) ja kõige vanemate (56–70) ametnike seas esines koostöö mõlemapoolset algatust oluliselt harvem (ligikaudu 36%).

2.5. Hinnang koostööle

Küsitletud andsid hinnangu oma senisele koostööle kodanikeühendustega, lähtudes kahest aspektist: koostöö sisukusest ja koostöö tulemuslikkusest. Hinnangu aluseks oli mõlema küsimuse puhul kümne palli skaala, kus 1 – koostöö on formaalne (*resp.* vaevaline ja ei anna tulemusi); 10 – koostöö on tihe ja sisuline (*resp.* väga tulemuslik, püstitatud eesmärk saavutati). Keskmine hinnang koostöö sisukusele oli 6,27 ja tulemuslikkusele 6,10. Koostöö sisukust hinnati seega mõnevõrra kõrgemalt kui koostöö tulemuslikkust. Ootuspäraselt korreleerusid mõlemad hinnangud väga tugevalt omavahel (korrelatsioonikoefitsient Spearman's rho=0,595), s.t vastajad, kes hindasid kõrgelt koostöö sisukust, kaldusid hindama kõrgemalt ka koostöö tulemuslikkust.

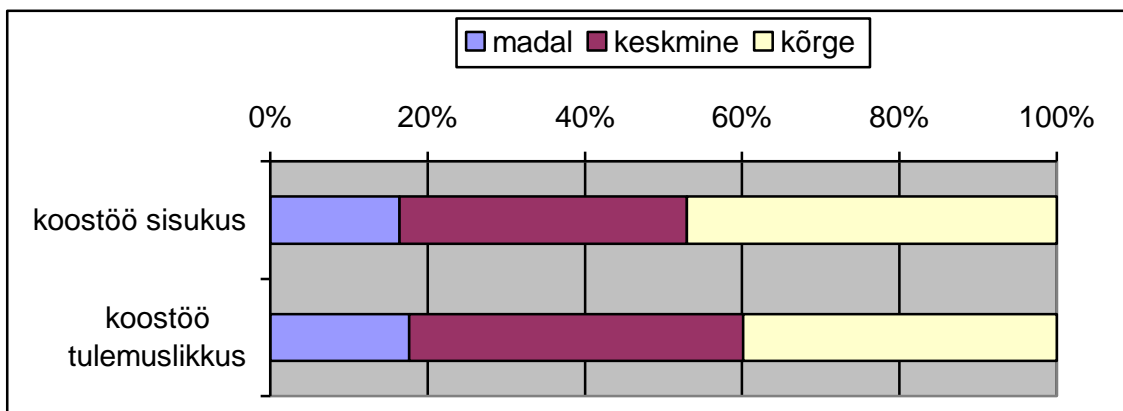
Allpool on hinnangud rühmitatud järgmiselt:

1–4 palli : madal sisukus (tulemuslikkus);

5–6 palli : keskmine sisukus (tulemuslikkus);

7–10 palli: kõrge sisukus (tulemuslikkus)

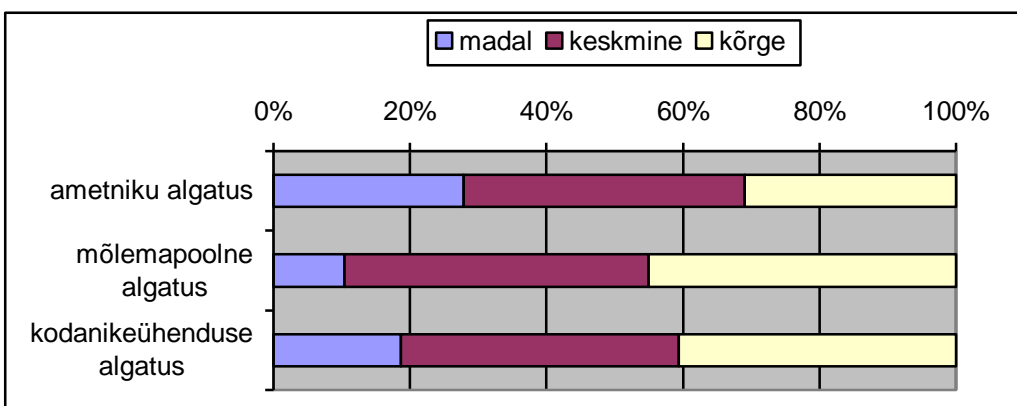
Joonis 11. Hinnangute jaotus koostöö tulemuslikkusele ja sisukusele



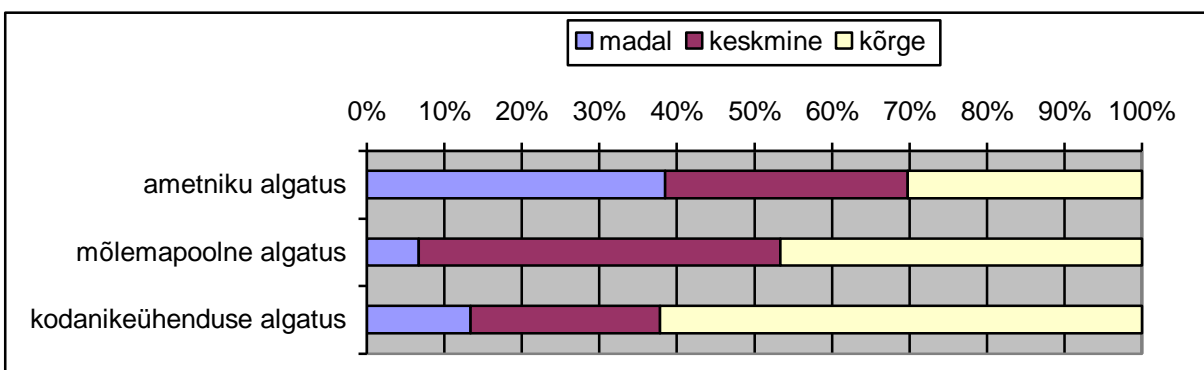
Hinnang koostööle seoses koostöö algatamisega

Koostööle antud hinnang sõltub oluliselt sellest, kes algatab koostöö. Sisukusele antud hinnang oli kõige madalam ametniku algatuse korral (5,52) ning kõige kõrgem kodanikeühenduste algatatud koostöö puhul (6,57), mõlemapoolse algatuse korral oli hinnang keskmiselt 6,44. Hinnang tulemuslikkusele oli algatamisega mõnevõrra nõrgemalt seotud, kuid ka siin sai ametniku algatus kõige madalama keskmise hinnangu (5,78). Kõige kõrgema hinnangu tulemuslikkusele sai mõlemapoolselt algatatud koostöö (6,31). Kodanikeühenduse algatuse korral oli hinnang tulemuslikkusele keskmine (6,03). (Vt ka joon. 12 ja 13.)

Joonis 12. Hinnang koostöö tulemuslikkusele seoses koostöö algatamisega



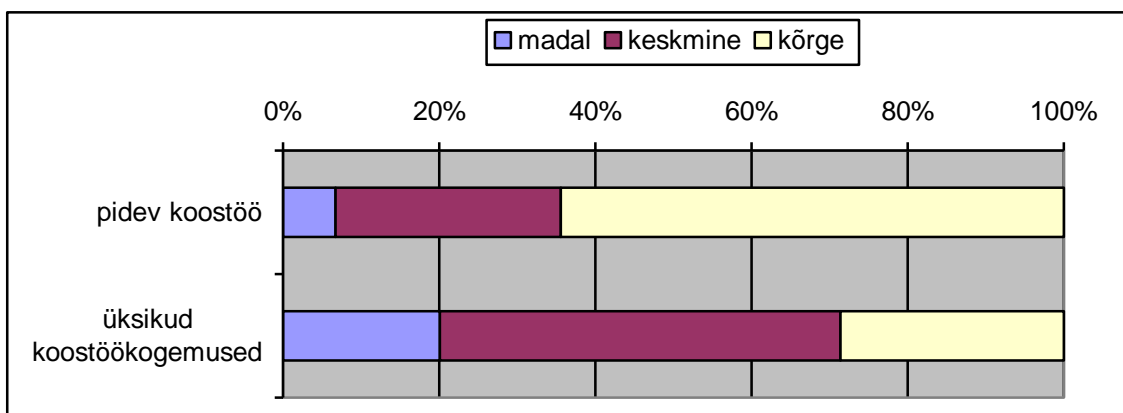
Joonis 13. Hinnang koostöö sisukusele seoses koostöö algatamisega



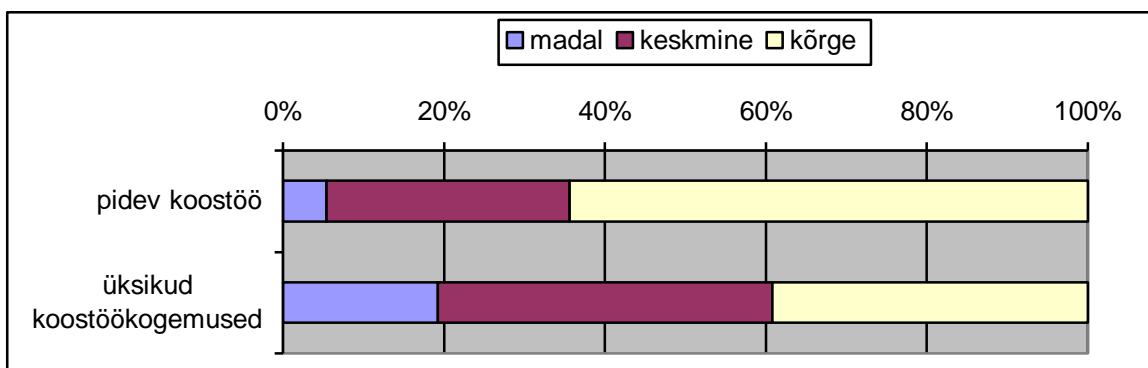
Hinnang koostööle seoses koostöö pidevusega

Pideva koostöö puhul on ametnike hinnang nii koostöö sisukusele (6,91) kui ka tulemuslikkusele (6,90) oluliselt kõrgem kui üksikute koostöökogemuste puhul (vastavalt 5,89 ning 5,64), vt ka joonis 14 ja 15. Võimalik, et madalam hinnang seoses üksikute koostöökogemustega peegeldab olukordi, kus koostöö kodanikeühendusega on katkenud poolte negatiivsete hoiakute või kogemuste tõttu, mitte koostöövajaduse ammendumise pärast.

Joonis 14. Hinnang koostöö tulemuslikkusele seoses koostöö sagedusega



Joonis 15. Hinnang koostöö sisukusele seoses koostöö sagedusega



Hinnang koostööle seoses asutuse liigi, tööülesannete iseloomu ning ametniku teenistusastmega

Asutuste arvestuses tõuseb esile ametites ja inspeksioonides töötavate ametnike üldisest madalam hinnang koostöö sisukusele (5,98): üle viiendiku (21%) ametite ja inspeksioonide koostöökogemusega ametnikest peab toimunud koostööd pigem formaalseks. Ülejäänud asutustes on hinnangud koostöö sisukusele omavahel sarnased. Koostöö tulemuslikkust hindavad ülejäänud asutustest märgatavalt kõrgemalt maavalitsuste ametnikud, nende keskmine hinnang koostöö tulemuslikkusele ulatus kümne palli skaalal 6,65. Põhiseaduslikes institutsioonides, kus koostöö on olnud väga harv, on keskmine hinnang koostöö tulemuslikkusele teistest asutustest oluliselt madalam (5,70).

Tööülesannete iseloomuga seoses on hinnang koostöö sisukusele ja tulemuslikkusele keskmisest kõrgem eelkõige ametnike hulgas, kelle tööülesanded hõlmavad väga sageli poliitikate väljatöötamist (vastavalt 6,50 ja 6,22), osalemist otsuste ettevalmistamistel (vastavalt 6,49 ja 6,41) ning era- ja juriidiliste isikute nõustamist (vastavalt 6,46 ja 6,32). Lisaks ilmnes, et mida rohkem on tööülesannete seas nõustamist või suhtlemist meedia ja avalikkusega, seda positiivsem on hinnang nii koostöö tulemuslikkusele kui ka sisukusele. Muus osas hinnangud koostööle asutuse liigist ja tööülesannete iseloomust oluliselt ei sõltunud. Samuti ei ilmnenu statistiliselt olulisi erinevusi seoses ametniku teenistusastme ning haridustasemega.

Hinnang koostööle seoses ametnike vanusega

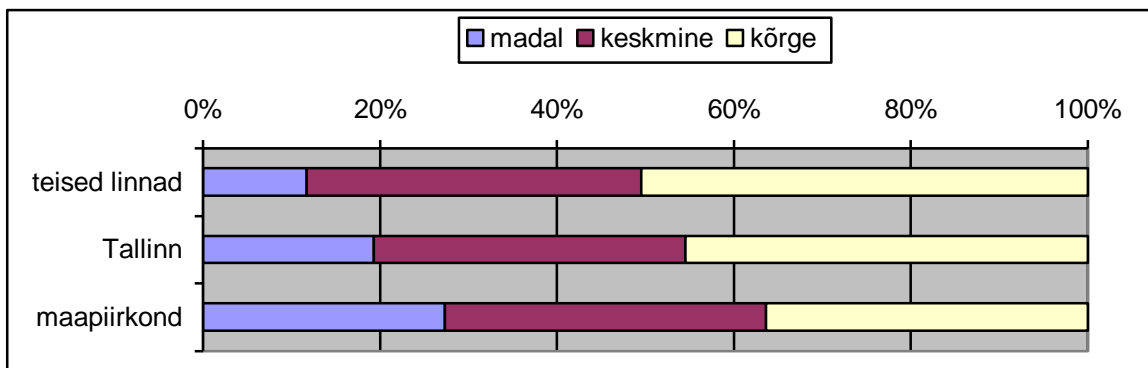
Väga tugevaks hinnanguid mõjutavaks teguriks osutus ametnike vanus. Ametnike kõige vanem vanuserühm (56–70-aastased) hindab koostöö sisukust ja tulemuslikkust oluliselt madalamalt kui teised vanuserühmad. Selle vanuserühma keskmine hinnang koostöö sisukusele oli 5,44 ja tulemuslikkusele 5,11. Ülejäänud vanuserühmad omavahel oluliselt ei erinenud, nende keskmised hinnangud olid 6,37 ja 6,22.

Hinnangute seos ametniku töökoha asukohaga

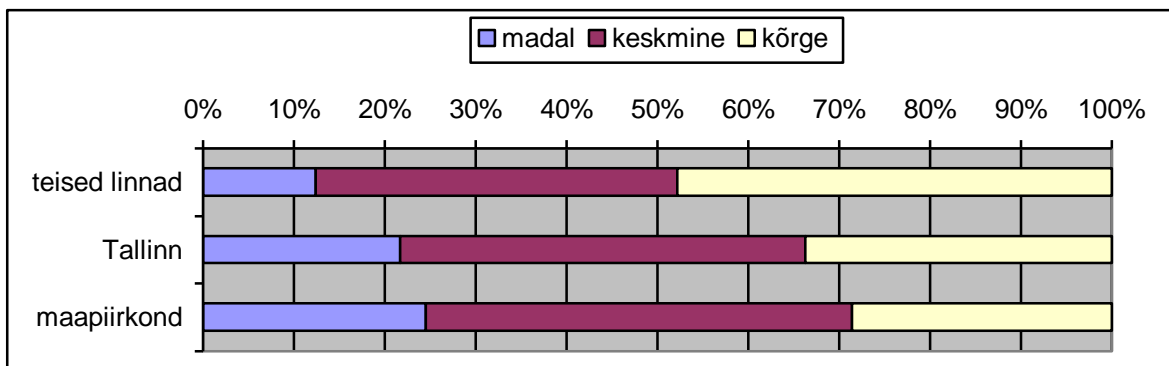
Tulemused näitavad, et kõige positiivsem on hinnang koostööle kodanikeühendustega linnades, välja arvatud Tallinnas (hinnang tulemuslikkusele 6,38 ja sisukusele 6,44).

Tallinnas ja maapiirkondades on hinnang koostöö tulemuslikkusele küllaltki sarnane (5,85 ja 5,74), kuid hinnang koostöö sisukusele on maapiirkondades tunduvalt madalam (vastavalt 6,19 ja 5,82). Vt joonis 16 ja 17.

Joonis 16. Hinnang koostöö sisukusele seoses ametniku töökoha asukohaga



Joonis 17. Hinnang koostöö tulemuslikkusele seoses ametniku töökoha asukohaga



Maakondadest anti kõige madalam keskmine hinnang koostöö sisukusele Võrumaal (5,71) ja Pärnumaal (5,76), kõige kõrgemalt hinnati seda Järvamaal (7,20), Hiiumaal (7,0) ja Läänemaal (6,88). Koostöö tulemuslikkust hinnati kõige kõrgemalt Järvamaal (7,27), Raplemaal (7,10) ja Hiiumaal (7,17), kõige madalamalt Pärnumaal (5,64), Saaremaal (5,73) ja Tartumaal (5,97). Vastanute väikese arvu tõttu pole erinevused statistiliselt usaldusväärsed. Siiski peegeldub ka antud tulemustes Saaremaa ja Raplamaa tugevalt erinev olukord ametnike koostöös kodanikeühendustega.

2.6. Koostööhinnangute seosed ametnike hoiakutega

Koostööle antavad hinnangud on oluliselt seotud sellega, milliseid omadusi peab vastaja oma töös vajalikeks. Keskmisest kõrgema hinnangu koostöö tulemuslikkusele andsid ametnikud, kes peavad oma töös väga vajalikuks võõrkeelte oskust (6,50), enesekehtestamisvõimet (6,24), avatust muutustele (6,26), loomingulisust (6,33), pühendumust ja missioonitunnet (6,30), ning eriti algatusvõimet (6,39). Keskmisest kõrgema hinnangu koostöö sisukusele andsid samuti ametnikud, kes pidasid väga oluliseks pühendumust ja missioonitunnet (6,45), võõrkeelteoskust (6,56), enesekehtestamisvõimet (6,48), samuti ametnikud, kes pidasid väga oluliseks erialast haridust (6,52) ja/või lojaalsust professionile (6,45).

Hinnang koostööle seostub ka subjektiivse hinnanguga, mis on vastajale isiklikult oma töös oluline. Keskmisest oluliselt kõrgemalt hindavad koostöö tulemuslikkust ja sisukust ametnikud, kes peavad väga oluliseks töö vaheldusrikkust ja põnevust (vastavalt 6,52 ja 6,55), iseseisvust ja võimalust ise otsuseid langetada (6,31 ja 6,51), võimalust kokku puutuda huvitavate inimestega (6,49 ja 6,68), võimalust levitada väärtusi ja ideaale (6,58 ja 6,54), võimalust esindada inimeste huve (6,41 ja 6,66), võimalust olla informeeritud (6,46 ja 6,61), võimalust mõjutada otsuseid (6,49 ja 6,53). Samuti on keskmine hinnang kõrgem nende seas, kellele pole tähtis töö täpne reglementeeritus (6,30 ja 6,49) ega head teenimisvõimalused (6,38 ja 6,40). Seega väljendub ka nendes hinnangutes, et koostöösse kodanikeühendustega suhtuvad positiivsemalt ametnikud, kes on üldiselt koostööle avatumad ning oma töö suhtes aktiivsemate hoiakutega.

Ootuspäraselt andsid keskmisest palju kõrgema hinnangu koostöö tulemuslikkusele ja sisukusele ametnikud, kes nõustusid täielikult seisukohaga, et otsuste vastuvõtmine peab olema maksimaalselt avalik, isegi kui see aeglustab otsustamisprotsessi (6,42 ja 6,46), või seisukohaga, et kõigi asjast huvitatud pooltega konsulteerimine aitab jõuda parima lahenduseni (6,37 ja 6,52).

Küsitluses andis oma hinnangu koostööle kodanikeühendustega ka väike hulk vastajaid, kes ise koostöökogemust ei oma. Kuigi tegu on 30 vastajast koosneva marginaalse rühmaga, kes ilmselt ei märganud, et küsimus puudutab nende isiklikku koostöökogemust ametnikuna, on siiski huvipakkuv selle hinnangu negatiivsus. Keskmiseks hinnanguks kujunes 3,7 koostöö sisukusele ja 3,85 tulemuslikkusele. Seega hindas see vastajate rühm ametnike koostööd kodanikeühendustega pigem formaalseks kui sisuliseks ning pigem tulemusetuks kui tulemusrikkaks. Võimalik, et selles eksituses leidis kõneka väljenduse kodanikeühendustega koostööd vältivate ametnike eelarvamuslik suhtumine koostöösse.

Veel mõned huvipakkuvad seosed:

- Keskmisest kõrgema hinnangu koostöö tulemuslikkusele (6,39) andsid ametnikud, kes olid lugenud põhjalikult oma ametkonnas kehtivat eetikakoodeksit. Kõige madalama hinnangu andsid ametnikud, kes polnud koodeksit lugenud või kuulnudki selle olemasolust (5,97).
- Positiivne hinnang koostöö tulemuslikkusele seostub tugevalt positiivse hinnanguga avaliku teenistuse professionaalsusele, samuti selle eetilisele ning ametniku kaastöötajate eetilisele (korrelatsioonikoefitsient Spearman's rho vastavalt 0,180, 0,153 ning 0,196). Hinnangus koostöö sisukusele väljendus see seos nõrgemalt ning oli statistiliselt oluline vaid hinnangus avaliku teenistuse ning ametniku kaastöötajate eetilisele (Spearman's rho vastavalt 0,114 ja 0,131).
- Samuti korreleerub positiivne hinnang koostöö tulemuslikkusele tugevalt ka sellega, kuidas käsitletakse avalikku arvamust. Vastajad, kes näevad avalikku huvi peamiselt avalikus arvamuses, hindavad koostöö tulemuslikkust üldisest tunduvalt kõrgemalt (6,51). Samal ajal hindavad seda keskmisest mõnevõrra madalamalt ametnikud, kes näevad avalikku huvi eelkõige võimul olevate parteide kui rahvaesindajate tahtes (5,83).

2.7. Kokkuvõte

Koostöö kodanikeühenduste ja ametnike vahel Eesti avalikus teenistuses toimub, kuigi koostöökogemusi on vähem kui pooltel ametnikel ning pideva koostööga on seotud hoopis väike osa (16%). See väike osa ametnikkonnast kujutab endast aga toetuspinda, mille alusel saaks koostööd edasi arendada, selle kvaliteeti parandada ning ulatust laiendada.

Tuleviku seisukohast on oluline, et hetkel esineb ametnike koostöös kodanikeühendustega märgatavaid piirkondlikke erinevusi. Samal ajal kui üle riigi on ressursid ja ühiskondlik elu koondunud olulisel määral Tallinna, toimub koostöö kodanikeühendustega siiski põhiliselt väljaspool Tallinat, eelkõige kohalikes omavalitsustes ja maavalitsustes. Kodanikeühenduste ja ametnike koostöö parandamine on seega üks teguritest, mis võiks aidata kaasa tasakaalustava regionaalpoliitika rakendamisele.

Hästitoimiva koostöö näide on Raplamaa, kus eelkõige maal (aga ka linnades) toimub tihe koostöö kodanikeühenduste ning ametnike vahel ning ametnike hinnang koostöö tulemuslikkusele on kõrge. Vastupidiseks näiteks on Saaremaa, kus koostöö jääb harvaks ning ka ametnike hinnang koostöö tulemuslikkusele on madal. Nende maakondade kogemuste põhjalikum ja võrdlev uurimine võib osutada kasulikuks nii koostööd takistavate kui ka soodustavate tegurite väljaselgitamisel.

Huvitavaks piirkondlikuks eripäraks on vastuoluline olukord Ida-Virumaal, kus linnades on koostöö kodanikeühendustega praktiliselt puudub, maal on see aga tugevam kui mujal Eestis, olles võrreldav Raplamaaga. Kahtlemata mõjutab olukorda Ida-Virumaa linnades kultuuriliste, keeleliste ja kodakondsusküsimustega seotud probleemistik, mis kujundab avaliku võimu ja elanikkonna suhet oluliselt teistsugustel alustel kui ülejäänud riigis. Ida-Virumaa maapiirkondades on ametnike ja kodanikeühenduste koostöö siiski positiivne märk, millele toetumine võib aidata selle maakonna probleemidele lahendusi leida. Maakondadevaheliste erinevuste selgitamine nõuaks veel täiendavat uurimist ning põhjalikumat seostamist nende maakondade spetsiifilise sotsiaal-majandusliku, kultuurilise ning poliitilise taustaga.

Ametnike koostöö kodanikeühingutega on seotud põhiliselt poliitikate väljatöötamise, otsuste ettevalmistamise, avalikkusega suhtlemise ning nõustamisega. Eelkõige poliitikate väljatöötamine ning otsuste ettevalmistamine on koostöövaldkonnad, mille kaudu täna kodanikeühenduste huvid leiavad väljundi avaliku võimu praktikasse. Nende ülesannetega tegelevate ametnike seas on kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevate ametnike osakaal küllaltki suur, ulatudes ligikaudu kolmandikuni (otsuste ettevalmistamisel veerandini). Siiski on ka siin palju arenguruumi, sest rohkem kui kolmandikul nende küsimustega tegelevatest ametnikest puudub veel koostöökogemus.

Koostööni jõutakse algatuse kaudu. Analüüsisime uuringus küsimust, kummalt poolt enamasti ühine tegevus ellu kutsutakse. Ametnike hinnangul on koostöö algatamine suuremalt jaolt mõlemapoolne, kuigi küllaltki palju esineb ka ametnike või kodanikeühenduste ühepoolset algatust. Kuivõrd ühine algatus eeldab osapoolte ühishuvide teadvustamist ning vastastikkust tunnustamist, on selle suur osakaal positiivseks signaaliks ametnike koostöövalmiduse kohta. Koostöö algatamine toimub eri liiki ametiasutustes erinevalt, sealjuures iseloomustab eriti ministeeriume kodanikeühenduste ühepoolse algatuse vähesus. Koostöö algatamine mõjutab seda, kas koostöö kujuneb pidevaks või piirdub üksikute koostöökogemustega. Pidevaks koostöösuhteks kujunemise võimalus on kõige suurem ühise algatuse puhul ning kõige väiksem, kui algatus tuleb kodanikeühenduselt.

Koostöö algatamine mõjutab oluliselt ametnike hinnangut koostöö sisukusele ja tulemuslikkusele. Kõige vähem positiivseks hindasid ametnike endi ühepoolset algatatud koostööd. Küsitlusest polnud võimalik kindlaks teha, millised olid madalama hinnangu põhjused, kuid võib oletada, et ametnike ühepoolsed algatused on sageli tingitud formaalsetest nõuetest, millel puudub sisuline kandejõud kodanikeühenduse huvi näol. Kõige sisukamaks hindavad ametnikud kodanikeühenduste algatatud koostööd. Seega muutuvad koostööd tegevad ametnikud koostöösuhete jätkudes kodanikeühenduste probleemipüstituste vastu enam avatumaks. Ootuspäraselt kujuneb vastajate hinnangul kõige tulemuslikumaks ühiselt algatatud koostöö.

Asutuste arvestuses tõuseb esile ametites ja inspeksioonides töötavate ametnike madalam hinnang koostöö sisukusele. See võib olla põhjustatud koostöö kui tülika formaalsuse, millel puudub sisuline võimalus mõjutada selle tulemusi, suuremast osakaalust nende ametiasutuste pädevusvaldkonnas. Maavalitsuste ametnikud hindavad seevastu kõrgelt koostöö tulemuslikkust.

Väga tugevaks hinnangut mõjutavaks teguriks osutus ametnike vanus. Siiski väljendus see seos tugevalt ainult ühe vanusegrupi puhul. Nimelt hindavad kõige vanemad ametnikud (56–70-aastased) koostöö sisukust ja tulemuslikkust kõikidest teistest vanuserühmadest palju madalamalt. Võimalik, et sellist hinnangute erinevust tingib vanema põlvkonna ametnike pikemaajaline kogemus ametnikkonna ülemusliku ning reglementeeriva rolliga kodanike suhtes, mis väljendus eelkõige nõukogude riigiaparaadis, ning sellega seotud normatiivsem suhtumine koostöösse. Samal ajal ei saa oletuslikult välistada ka korrektsuse ning põhjalikkuse kõrgemat väärtustamist vanemate ametnike põlvkonna omaaegses sotsialisatsioonis ning sellest lähtuvaid kõrgendatud nõudeid koostööpartnerile.

Ootamatult huvipakkuvad olid koostöökogemusega vastajate väikese rühma ekslikult antud vastused koostöö tulemuslikkuse ja sisukuse kohta. Need hinnangud väljendasid väga madalat hinnangut koostööle kodanikeühendustega. Kuivõrd need hinnangud olid antud ise vastavat kogemust omamata, võib seda tõlgendada koostöökogemusega ametnike eelarvamusliku suhtumisena koostöösse. Kui selline suhtumine on koostöökogemust mitteomavate ametnike seas ulatuslikult levinud, võib see kujutada olulist takistust koostöö laienemisele.

Küsitluse üheks huvitavamaks tulemuseks on see, et kodanikeühendustega tihedat koostööd tegevate ametnike mitmed hoiakud erinevad oluliselt nende ametnike hoiakutest, kes koostööd pole teinud. Eelkõige puudutab see suhtumist oma töösse ning avalikku teenistusse üldiselt. Tihedalt koostööd tegevad ametnikud hindavad oma töös palju vajalikumaks kommunikatiivseid, ühistegevuses kasulikke oskusi: eneseväljendusoskust, koostööoskust, enesekehtestamisvõimet, algatusvõimet jne. Samuti väärtustavad nad oma töös oluliselt enam võimalusi levitada väärtusi, esindada inimeste huve ning mõjutada otsuseid, väljendades seega tugevamat pürgimust töö sisulises, aktiivselt väljapoole kujundavas suunas. Ka peavad kodanikeühendustega tihedat koostööd tegevad ametnikud missioonitunnet ja pühendumust ning tegevuse avatust ning läbipaistvust avalikus teenistuses olulisemateks väärtuseks kui ülejäänud ametnikerühmad. Seevastu head teenimisvõimalused, tööandja vastutulelikkus, töökoha kindlustatus jms. jäävad selles vastajate rühmas koostöökogemusega ametnikega võrreldes tagaplaanile. Kodanikeühendustega tihedat koostööd tegevate ametnikkude hoiakutes väljendub seega tugevam koostöövalmidus ning selgem suunitlus avaliku teenistuse eetiliseks ja avatumaks muutmisele.

Kui ilmneb seos teatud hoiakute ja praktikate (koostöö) vahel, kerkib küsimus põhjuse ja tagajärje vahekorra kohta. Kas koostöökogemus kodanikeühendustega kujundab ametnike väärtuseid ja hoiakuid või on koostöö käivitumise võimalus pigem seotud teatud väärtuste ja hoiakute olemasoluga? Kindlasti pole siin tegemist ühesuunaliste seostega. Meie andmestikus ei olnud koostöö algatamine oluliselt seotud ametnike hoiakute ning väärtushinnangutega, see näib sõltuvat pigem ametikohast ja institutsioonilisest raamistikust. Küll aga mõjutavad ametniku hoiakud juba käivitatud koostööd ning määravad seda, kas koostöösuhete kujunemine pidevaks ja tulemusrikkaks või jääb üksikute tulutute koostöökogemuste tasemele.

Koostöö toimimine eeldab ka koostööpartnerit. Käesolev küsitlus ei andnud võimalust hinnata, mis on vähesel määral peamine põhjus: kas koostöösuutlike kodanikeühenduste vähesus, nende vähenenud koostöövalmidus avaliku võimuga või ametnike tõrjuv suhtumine kodanikeühenduste algatustesse. Tulemusriikas koostöö eeldab vastastikust avatust ning arenguvõimelisust.

Analüüsi ühe peamise järeldusena võib kokkuvõtteks tõdeda, et üldiselt koostöö kasvatab koostööd. Ametnike ja kodanikeühenduste koostöö on vastastikune õppimisprotsess, mille käigus õpitakse üksteist tundma ning kujundama ühist tegelikkust. Kogemuse kaudu kasvavad teadmised ja oskused, tekib usaldus ning see omakorda mõjutab edasise koostöö kvaliteeti. Usume, et Eesti ametnikkonna ning kodanikeühiskonna areng aitab kaasa väärivate koostööpartnerite kujunemisele, kelle koostööst kujuneb konstruktiivne tulevik meile kõigile.

3. Avaliku võimu ja kodanikeühenduste koostöökogemused: 4 juhtumit

Käesolev peatükk annab ülevaate neljast avaliku võimu ja kodanikeühenduste ühistegevuse konkreetsest näitest. Nende analüüsi ehk nn juhtum-uuringute abil selgitatakse koostööpoolte vastastikuseid ootusi, arusaamu ja koostööd kujundanud tegureid. Vaadeldakse nii koostööprotsesside ülesehitust, sisu, tulemusi kui ka osalejate järeltulevikuks.

Esimene juhtum-uuring puudutab kodanikeühenduste kaasamist alkoholipoliitika kujundamisse, teine koostöö kujunemisest ühe valla ja selle kodanike vahel, kolmas kodanikeühenduste tugevdamiseks mõeldud välisressursside jagamise kavandamisprotsessi ehk nn Vabaiühenduste (NGO) Fondi loomist, ning neljas keskendub Euroopa Sotsiaalfondi tööhõiveprogrammi meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” taotlusvoorudele.

Juhtumite analüüsitulemuste esitamisel oleme kasutanud lühendeid. Toome siinkohal ära lühendite seletused: AV – avaliku võimu esindaja, KÜ – kodanikeühenduste esindaja, INT – intervjuu. Number lühendite (AV või KÜ) juures tähistab erinevaid intervjuueeritavaid. Kokku tehti 19 intervjuud ning litereeritud ja analüüsitud teksti kogumaht ületas 150 lk. Raportis intervjuusid tervikuna eraldi ei esitata. Intervjuude tekstinäiteid kasutatakse selleks, et iseloomustada intervjuueeritavate arutluskäike. Kõik intervjuunäited on anonüümsed.

3.1. Kodanikeühenduste kaasamine alkoholipoliitika kujundamisse

Kersti Kollom

Sissejuhatus

Kui teistes Põhja-Euroopa riikides on kodanikeühendustel traditsiooniliselt olnud aktiivne roll alkoholipoliitika kujundamisel ja alkoholiprobleemide leevendamisel, siis Eestis ei ole selle

valdkonna ühendusi seni eriti uuritud. Kuigi kodanikeühenduste kaasamise teema poliitikadokumentide väljatöötamisse on Eestis muutunud viimastel aastatel üha aktuaalsemaks, võib täheldada, et siiani ei ole ühendused ise oma osalemisvõimalusi eriti kõrgelt hinnanud, samuti pole avalik võim ühendus sihiteadlikult arendatavatesse poliitikatesse kaasanud. Kaasamisega seonduvat mõjutab Eestis paljuski see, et kodanikeühiskond on veel varases kujunemisfaasis, napib ressursse ning ka ametnikel puuduvad pikaajalised kogemused kaasamise korraldamiseks.

1994. aastal Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud tervisepoliitika dokumendis¹¹ nähakse ühe olulise tegurina rahvastiku tervise paranemisel sõltuvusainete, sh alkoholi kasutamise vähenemist. Tervisepoliitika rakendamisel peetakse tähtsaks ka partnerluse arendamist eri sektorite vahel. Leitakse, et mittetulundussektor on mõjuvõimas ja väärtuslik partner nii elanikkonna tervise mõjutamisel kui ka koostöös mitmete institutsioonide, omavalitsuste ja riigisektoriga. Just kodanikuühiskonnas nähakse potentsiaali eri sihtrühmade terviseprobleemide lahendamisel.

Vaatamata Eesti elanikkonna tõsistele terviseprobleemidele, mis on tingitud alkoholi liigtarvitamisest, on meie alkoholipoliitika alles kujunemisjärgus, alkoholi valdkonnas tegutsevaid kodanikeühendusi on vähe ning võib väita, et puudub ka süstemaatiline ja järjepidev ühenduste kaasamine alkoholipoliitika väljakujundamisse. Riik on alkoholipoliitika kujundamisse kaasanud eri ministriumid, kellel on selles valdkonnas täita oma roll. Otseselt ei sätesta aga ühegi ministriumi põhimäärus kohustusi alkoholi valdkonnas, seega ei reguleeri ega vastuta keegi spetsiifiliselt valdkonna koordineerimise eest.

2006. aasta sügisel tehti esimene oluline samm koostöö parandamise poole: Vabariigi Valitsuse algatusel moodustati ministriumidevaheline töörühm alkoholipoliitika põhimõtete väljatöötamiseks. Töörühma koosolekutele on ekspertidena paar korda kutsutud ka kodanikeühenduste esindajaid.

¹¹ Vt tervisepoliitika infoportaali ja rahvastiku tervisepoliitika dokumenti Internetis aadressil: <http://www2.sm.ee/tervisepoliitika/failid/Tervisepoliitika%20-%20Investeering%20tervisesse%2010.05.pdf>

1. Koostööjuhtum, osalised ja nende kogemused

Juhtumis osalejate väljaselgitamiseks küsitlesin uuringu ettevalmistamise ajal kodanikeühendusi ning riigiasutuste esindajaid nende võimalike koostöösuhete olemasolu kohta teise poolega. Uuringu ettevalmistamisel ning käigus nimetasid intervjueeritud kodanikeühenduste esindajad peamiste avaliku võimu poolsete koostööpartneritena kohalikke omavalitsusi, linnavalitsust, Sotsiaalministeeriumi ja selle allasutust Tervise Arengu Instituuti. Alkoholi valdkonnas tegutsevad ühendused leidsid, et Sotsiaalministeerium on ministeeriumidest kõige koostööaltim, teiste ministeeriumidega valdavalt kokkupuuted puudusid.

Intervjueeritud avaliku võimu esindajad olid teinud alkoholi valdkonnas koostööd peamiselt järgmiste kodanikeühendustega: Alkoholivaba Eesti (AVE), Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse, Linnade Liidu, Vähi-, Kopsu- ja SüdameLiidu, Õlletootjate Liidu ning eri patsientide organisatsioonidega. Alkoholipoliitikast rääkides peeti aga siiski keskseimaks kodanikeühenduseks AVEt.

Kuigi Eestis on vähe alkoholi valdkonnas tegutsevaid kodanikeühendusi, võib olemasolevad jagada tinglikult nelja rühma:¹²

1. erineva alkoholikultuuriga tegelevad ühendused ja klubid (näiteks viski-, veini-, õlleklubid);
2. ravi- ja rehabilitatsiooniorganisatsioonid;
3. kristlikud, nais- ja noorteorganisatsioonid, kelle alkoholipoliitika mõjutusvahendid on kaudsemat laadi;
4. ühendused, kes kõige otsesemalt tahavad mõjutada alkoholipoliitika kujundamist.

Suurem osa ühendustest puutub alkoholi teemaga kokku oma põhitegevuse kõrvalt ning vaid üksikud soovivad osaleda alkoholipoliitika kujundamises. Keskseimaks neist on ühendus

¹² Kollom, Kersti (2006): *Eesti kodanikeühendused alkoholipoliitika kujundamisel*. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut, lk 43

Alkoholivaba Eesti (AVE), mis on Eesti Vabariigis 1922. aastast tegutsenud Eesti Karskusliidu õigusjärglane. Eesti Karskusliit taasloodi 1989. aastal ning alates 2003. aastast kannabki see nimetust AVE. AVE tegevus annab ülevaate, milline on olnud ühe alkoholipoliitikas aktiivselt sõnavõtva kodanikeühenduse koostöö väljakujunemise protsess avaliku võimu esindajatega.

Tabel 1. Koostööjuhtumi kronoloogia

2003–2004	AVE eestvedamisel alustatakse teabepäevade korraldamist maakondades. Suhtlemine peamiselt omavalitsustega. Sellest perioodist leidub näiteid nii edukamatest kui ka problemaatilisematest koostöösuhetest. Alguse saavad head koostöösuhetel Tervise Arengu Instituudiga.
2005	AVE alkoholivaba noortekohviku idee. Korduvalt pööratakse Tallinna Linnavalitsuse poole ruumide leidmiseks, kuid vastused on eitavad.
2005	AVE teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku muuta 24. veebruari presidendi vastuvõtt alkoholivabaks. Ettepanek saab eitava vastuse.
suvi 2006	Uus pöördumine Tallinna Linnavalitsuse poole alkoholivaba kohviku ruumide leidmiseks. Vastukaja äärmiselt positiivne, ühendust lubatakse ruumide leidmisel aidata.
sügis 2006	AVE kutsutakse riigi alkoholipoliitika põhimõtteid väljatöötavasse ministriumidevahelisse töörühma eksperdina.
november 2006	Tallinna Linnavalitsuse korraldusega antakse Pärnu mnt 9 keldrikorruse äriruumid AVE kasutusse noorte vaba aja keskuse alkoholi- ja suitsuvaba kohviku loomiseks.

Uuringu käigus toimunud intervjuudest selgus, et paljudel juhtudel oli koostöö algatajaks avaliku võimu esindaja – enamasti mõni Sotsiaalministeeriumi või Tervise Arengu Instituudi (TAI) ametnik. Näiteks sai AVE TAIst rahalist toetust maakondlike teabepäevade korraldamiseks, samuti võimaldas TAI AVE-l kasutada oma koosolekute korraldamiseks tasuta ruume ning andis materjale, mida infopäevadel levitada.

Leidus näiteid ka ühenduse algatustest. Näiteks pöördui Vabariigi Valitsuse poole ideega muuta 24. veebruari presidendi vastuvõtt alkoholivabaks. Kuigi valitsuse esindajad suhtusid ideesse osavõtlikult, keelduti lõpptulemusena selle rakendamisest.

INTa KÜI (...) Tegelikult ma ütles järele, et selle projekti käigus nii-öelda saime positiivset kontakti ütlemisega riikliku poolega, et meil oli kohtumine presidendi kantseleiga, tähendab tema nõunikega. See oli hästi positiivne selline nõupidamine. Ja nemad kõik, need neli nõunikku, väljendasid selgesti, et nemad toetavad seda alkoholivaba aastapäeva ideed, et nad edastavad selle. Nad tõstatasid küll ka võimalikke vastuväiteid ja probleeme, mis võivad olla selle takistuseks, ja läks lõpuks ikka sedasi, et see üleskutse sellist positiivset vastust ei leidnud. (...)

Teine näide ühenduse algatusest oli seotud alkoholivaba noortekohviku ideega. Kui projekti esimesel aastal sai ühendus Tallinna Linnavalitsusest jätkuvalt eitavaid vastuseid, siis teise aasta lõpus toimus murranguline pööre, mille tulemusena saadi linnavalitsuse abiga ruumid kohviku rajamiseks.

INTa KÜI (...) Ja need esimesed kontaktid, paar korda, kui sai kesklinnaavalitsuses käidud, olid ikka, et „ei meil ei ole teile mitte midagi anda”. Kui niimoodi emotsionaalselt öelda, siis need olid lausa sellised külmad kohtumised (...) selle aasta suvel jõudis see sõnum kuidagi A-ni (ametniku nimi) ja tema sattus täitsa vaimustusse kohe. Tema entusiasm, see oli nagu filmist kohe, et selles mõttes, et ta oleks tahtnud meile kohe linnavalitsuse hoonest (ruume) anda, et see ei ole ju probleem, et see ei saagi olla probleem - nii hea idee, et linn vajab seda. (...) Ja no ma ei te, võib-olla nädala, pooleteise, kahe pärast tuligi praktiliselt vastus, et noh, meil on teile midagi pakkuda. (...)

AVEs avaldati arvamust, et viimase aasta jooksul on nii alkoholipoliitika kui ka koostöö koha pealt riigivõimu esindajatega väga palju muutunud. Ühelt poolt on kasvanud riiklik tähelepanu alkoholipoliitikale, teiselt poolt on hakatud AVEt rohkem tunnustama kui partnerit. Kahel esimesel tegevusaastal oli ühendusel väga raske riigistruktuuridest koostööpartnereid leida, kuna uue ühenduse vastu puudus usaldus ning ühendusel tuli tõestada enda kompetentsust alkoholi teemaga tegelemisel.

INTa KÜI (...) eks meil oli vaja ennast tõestada ja näidata, et me ei ole nii-öelda ühepäevaliblikad, vaid et seda, mida me teeme, teeme regulaarselt, süstemaatiliselt ja ka selles mõttes teaduspõhiselt, et meid võiks kuulata. Kindlasti võib öelda, et riiklik struktuur on olnud aina rohkem ja rohkem valmis meiega koostööd tegema. (...)

Esimene projekt, millega AVE oma tegevust 2003. aastal alustas, oli piirkondlike osakondade teavitamine ning teabepäevade korraldamine maakondades üle Eesti. Koostöö omavalitsustega ei olnud algusaastatel sugugi kõikjal positiivne. Sellest kujunes pikemaajalisem protsess, kus ühendusel tuli ennast kehtestada ja kuuldavaks teha.

INTa KÜI (...) Ma pean selles mõttes ikkagi aus olema, et teatud piirkondades, just omavalitsuste puhul, oli näiteks meie tekkimisega alguses selgelt kuulda, et miks neid vaja on. No selles mõttes, et on olemas ju maakondlikud narkoennetusnõukogud, kes tegelevad, miks on veel vaja mingisugust mittetulundusühingut. Mitte kõikjal, aga osades kohtades oli selline suhtumine. Osades kohtades oli selline väike tõrge alguses, teistes kohtades oli pigem selline positiivne suhtumine. Kui me üritusi korraldasime, siis maakonnast sai kas ruumid või mis iganes abi. Et see oli võib-olla esimene kontakt sellise riikliku struktuuriga, ja Tervise Arengu Instituudiga on meil olnud näiteks kogu aeg head suhted. (...)

Veel leiti, et koostöö edukus sõltub ametnikest, kellega kokku puututakse, ning avaldati kahtlust, et AVE 2006. aasta edu kohvikuruumide leidmisel võib olla seotud nii ideesse positiivselt suhtuva ametniku leidmisega kui ka lähenevate valimistega.

INTa KÜI (...) Aga mulle tundub üldse kogu nende suhetega riiklikul tasandil, et siin on ikkagi väga palju inimestes kinni. Me ei saa öelda, et kuskil mingite erakondade tagaruumides on mingisugune otsus tehtud, et kas me teeme nendega koostööd või ei tee. Asi on pigem selles, et kas leidub inimene, kes mingil hetkel haakub asjaga (...) valimised on ju tulemas. Et kas siin on mingil määral tegemist ka sellega, et näete – me tegeleme, ümarlaud käis koos ja arutas. (...)

Koostöö tulemustega oldi AVEs lõppkokkuvõttes väga rahul, kuna kaks aastat tagasi alanud kohvikuprojekt suudeti edukalt ellu viia. Kui veel 2005. aasta lõpus AVE esindajaga tehtud intervjuus oli valdav negatiivne tonaalsus – riigiasutused ei olnud huvitatud alkoholipoliitikast ega koostööst kodanikeühendusega¹³ –, siis 2006. aasta sügisel tehtud intervjuu lõpeb üliposiivse ja optimistliku alatooniga, enamat on ühenduse arvates hetkel raske soovida.

¹³ Kollom 2006

Teine intervjueeritud kodanikeühenduse esindajaga täheldas, et koostöö osas on midagi väga olulist muutunud pärast Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsiooni (EKAK) rakendamist.

INTa KÜ2 (...) Viimase paari aastaga võib-olla et ongi see muutunud, et on olemas see Eesti Kodanikeühenduste see EKAK, ei teagi, kuidas see nüüd täpselt nimetatud on, see kodanike kaasamise poliitika. (...) see töö on hakanud vilja kandma. Aga ka siin on omad ohud – ka poliitikud õpivad. Ja kui poliitikud ja ametnikud õpivad, et ilus ja hea toon on kodanikeühendustesse soosivalt suhtuda, siis käitatakse ka näivalt. Ja seda on tihtipeale näha ka kohalikus n-ö poliitilises tasandis, olenevalt maakondadest ja olenevalt jälle persoonidest. Väga erinevad käitumised on. (...) Jah, siin on kurb asi see, et eestlane üldiselt ikkagi väga raskelt kaasab teisi. Ja seda on tegelikult ka mittetulundussektoris endas näha. Ega igauks tahaks ikka oma vankrit ainult vedada, ta ei taha kambas olla. (...)

Kuigi EKAKi vastuvõtmise ja rakendamise fakt juba iseenesest näitab ühiskonna üldisemat arengut koostöö tugevnemise poole, saab tõdeda, et seda tunnetatakse ka kodanikeühenduste tegevustes. Samas võib täheldada kodanikeühendustes valitsevat ettevaatlikkust ja umbusaldust ametnike suhtes – kardetakse, et kontseptsiooni üks olulisematest eesmärkidest, kodanike ja nende ühenduste laiem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamisse, ei realiseeru tegelikus elus. Ettevaatlikkust põhjustab see, et ühelt poolt ei ole riigiasutus üldjuhul määranud kindlaks ametnikke, kes tegeleksid kodanikeühenduste kaasamisega probleemide lahendamise huvides ning paljudel ametnikel puudub igasugune koostöökogemus ühendustega. Teiselt poolt arvatakse, et paljud ametnikud käituvad vaid näivalt soosivalt, kuna kodanikeühenduste kaasamise teema on hetkel aktuaalne, parema meelega jätkataks tegutsemist aga harjumuspärasemal viisil ehk siis “tülikat” kolmandat sektorit kaasamata.

Kuigi kõikides intervjuudes nenditi, et koostöö vallas on toimunud poolte vahel viimasel ajal positiivseid muutusi, on siin veel palju arenemisruumi. Intervjueeritud avaliku võimu esindajad suhtusid küll igati positiivselt kodanikeühenduste kaasamisele alkoholipoliitika kujundamisel, kuid samal ajal oli neil endil olnud väga vähe praktilisi koostöökogemusi kolmanda sektoriga.

2. Peamised koostööd mõjutanud tegurid

Järgnevalt ülevaade sellest, milliseid probleeme ja takistusi koostöö edendamisel nägid intervjueeritud kodanikeühenduste ja avaliku võimu esindajad.

Tabel 2. Vastajate arusaamad põhilistest probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel

AV esindajate arvates	KÜ esindajate arvates
1. madal administratiivne suutlikkus	1. AV esindajate soovimatus koostööd teha
2. MTÜde passiivsus	2. rahastamise puudumine
3. MTÜde ebakompetentsus	3. usalduse puudumine

a) AV esindajate arusaamad probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel:

- Riigiasutustes ilmnes madala administratiivse suutlikkuse probleem, mis seisneb ametnike kiires vahetumises, mis omakorda ei võimalda luua püsivaid koostöösuhteid kodanikeühendustega.

INTa AVI (...) ma olen nüüd vist selle viimase aasta jooksul võib-olla kolmas inimene üldse, kes selle teemaga peaks midagi toimetama (...) ma olen ise vaadanud siin paari aasta jooksul, ega meie kaadrivoolavus on 1/3 aastas. Ja see on halb näitaja, väga halb näitaja (...) no ütleme suutlikkuse küsimus on meil äärmiselt madal selles suhtes. (...)

- Võimuesindajate arvates võiksid ühendused olla ise aktiivsemad ja mitte jääda ootama, et neid osalema kutsutakse. Samuti teatakse riigiasutustes vähe alkoholi vallas tegutsevate ühenduste kohta, kuid ka siinkohal leitakse, et ühendused ise peaksid ametnikke rohkem oma tegevustest teavitama.

INTa AVI (...) Nende häält on vähe, on ilusaid, leebeid artiklikesi, see on kõik. Vaja oleks natukene lihtsalt aktiivsem olla (...) See liikumine on meil alles kõik veel lastekingades. (...)

- Avaliku võimu esindajate hulgas on endiselt levinud arvamus, et kodanikeühendused ei ole piisavalt kompetentsed ega oska probleemidele välja pakkuda realistlikke lahendusi.

***INTa AV2** (...) Et ta ei viriseks ainult, vaid teeks ka häid ettepanekuid, et midagi muuta. Näpuga torkida, minevikku üles keerata, seda me kõik oskame. See ei ole üldse keeruline. Probleem on hoopis selles, et pakkuda välja tõesti realistlikke, huvitavaid arengu-lahendusvariante. See on probleem. Ja kui inimesed või organisatsioonid seda suudavad, siis seda ühiskond aktsepteerib.(...)*

Avaliku võimu esindajad kalduvad kodanikeühendustelt sageli ootama samasugust tegutsemisvõimet ning -viise kui riigiasutustes. See eeldab kodanikualgatuselt väga kõrget institutsionaliseerumise ning professionaalsuse taset. Üha kasvava professionaliseerumise nõue ei ole aga paljudele ühendustele jõukohane. Ühelt poolt on tegemist väga pikaajalise protsessiga, teiselt poolt vajavad ühendused selleks rohkem ressursse ning välist toetust. Kuid tõsiasi on ka see, et mida keerukamaks muutuvad organisatsioonide ülesanded, seda enam võib täheldada juhtide ja liikmeskonna kaugenemist teineteisest, nagu ka kaugenemist sihtgrupi vajadustest, mis omakorda viib kodanikeühendused eemale kolmanda sektori eelistest. Just altpoolt tuleva algatuse kaudu on võimalik saavutada kõige vahetumat kontakti ühiskonna valupunktidega, arvestada teatud ühiskonnarühmade erivajadustega ning pakkuda alternatiive eksisteerivatele riiklikele teenustele. Paraku rõhutavad aga võimuesindajad jätkuvalt pädevuse olulisust, mille all peetakse silmas millegi konkreetse äratemist ning millela ei nähta kodanikeühendustes potentsiaali ega võimalusi nendega koostöö teha. Kodanikeühenduste rolli probleemipüstitajatena või olustiku vahetu tundjadena ei osata väärtustada.

***INTa AVI** (...) ühest küljest võib-olla ei osata näha nagu nende potentsiaali, ma arvan, sest siin on üritatud seda asja minu meelest ka teha, nende kohalike omavalitsuste baasil lihtsalt, et nendega koostöö kokkulepped ja mingid plaanid on kõik, aga need on jäänud kuidagi väga nõrgale tasemele, või mis ei jõua mitte kuskile. Käib grupp inimesi koos, võtab midagi vastu ja sinna see asi ka jääb ühesõnaga. Midagi ellu ei viida selles mõttes. (...)*

b) KÜ esindajate arusaamad probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel:

- Kodanikeühenduste esindajad leiavad, et koostöö vähesuses on süüdi muude põhjuste kõrval ametnikud ise, kes ei soovi ühendustega koostööd teha ega ole harjunud ühendusi tegevustesse kaasama.

INTa KÜ2 (...) Põhiliseks takistuseks on soovimatus koostööd teha. „Ärge meid segage. Ärge meid tülitage. Ärge toppige oma nina nii-öelda, “et me ju teeme“. (...)

- Kodanikeühenduste rahastamissüsteemi puudumine vähendab ühenduste arvates koostöövõimalusi. Ühelt poolt ootavad riigiasutused kodanikeühenduste professionaliseerumist, teiselt poolt ei ole organisatsioonidel võimalik vahendite puudumise tõttu areneda.

INTa KÜ1 (...) Pikas perspektiivis me loodame, et rahastamine paraneb. Kui sul ei ole raha, siis sa kogu aeg ootad neid vastuseid ja sa sõltud nendest projekti rahastamistest. (...) tavaline ja tüüpiline. Aga nii on ikkagi raske ja ma arvan, et nii on ka organisatsioonil suhteliselt raske areneda, kui see raha on rohkem küsimus. (...)

- Usalduse puudumine ja negatiivne kriitika KÜde vastu on ühenduste arvates koostöö valdkonnas tõsine pidurdav jõud.

INTa KÜ2 (...) Samas need, kellel on just nimelt see missioonitunne ja madal valulävi, nemad näevad seda häda ja tahaksid aidata, aga nendel jällegi on see haridus puudu. Nendele ametnikud ütlevad, et ahah, teie tahate seda asja teha, aga kust te üldse võtate, et te seda oskate? Või miks me peaksime teid toetama? Noh kogu aeg meil inimesed puutuvad selliste suhtumistega kokku. (...)

INTa KÜ2 (...) Aga muidugi ma ütlen ka seda, et ma ei saa õigustada inimest, kellele on ametnikuna, isegi kui tal on halbu kogemusi, et ta sellest teeb niisuguse eelarvamusliku barjääri, et teeb üldistava otsuse kõige kohta, et ta lausa koolitustel paneb selle paika nagu teatud niisuguse aktsiooni, et kodanikuühendused eksisteerivadki kõik ainult selleks, et iseennast tõestada, ja mõtlevad välja nii probleeme kui projekte, et iseennast elus hoida. (...)

Kodanikeühenduste esindajad peavad niisiis probleemiks seda, et avaliku võimu esindajad ootavad nendelt, et nad toimivad samamoodi kui riigiasutused, ning erinevuste ilmnemisel lahterdatakse need kergekäeliselt negatiivsete omaduste poolele. Ametnikud ei ole nende arvates teadvustanud kolmanda sektori tegevuse eripärasid.

Intervjuudes tuli välja ka seisukoht, et riigisektor kasutab kodanikeühenduste eeliseid ja teadmisi enda huvides ära, laenates ühendustest ideid ja lahendusi ning esitades neid hiljem enda omadena. Seejärel tõrjutakse aga ühendused kõrvale.

***INTa KÜ2** (...) No nii, et need mittetulundusühingud kõigepealt ohverdasid oma ajutöö ja teiseks kaevasid endale auku sellega, et neid hakati n-ö mõõtma ja kvalifitseerima, üks ole. Ja ka projektidega me oleme seda näinud. Et nii mõnedki mõtted, kui nad nüüd sõna-sõnalt ei ole needsamad, siis vähemalt sisu ja mingid asjad ikka tehakse ametlikult ära ja mittetulundus tõrjutakse sealt kõrvale (...) Nad annavad oma idee ja jõu, ja siis öeldakse, et teid enam ei ole vaja, et meil on vot see struktuur. (...)*

Üheks oluliseks takistuseks, mis ei lase edendada kahe sektori vahelist koostööd alkoholipoliitika kujundamisel, võib pidada veel seda, et kumbki pool ei näegi kodanikeühendustel alkoholipoliitika kujundamises erilist rolli. Varasemate uurimistulemuste põhjal võib väita, et Eestis napib kodanikeühendusi, mis tahaksid ja suudaksid sekkuda alkoholipoliitikat kujundavatesse diskussioonidesse.¹⁴ Suurem osa ühendustest puutub alkoholi temaga kokku oma põhitegevuse kõrvalt ning näeb enda rolli pigem informatsiooni jagamises, teavitustöös ja väärtushinnangute kujundamises kui poliitika väljatöötamises. See vastab suures osas ka riigiasutuste ootustele ühenduste suhtes.

Üheks põhjuseks, miks alkoholipoliitika otseses kujundamises soovivad väga vähesed ühendused osaleda, võib pidada seda, et ühendustel on vähe usku sellesse, et riik nende arvamusi kuulda võtab ning otsuste tegemisel arvestab. Edaspidi tuleks alkoholipoliitika kujundamisel ühenduste arvates rohkem tähelepanu pöörata eri inimrühmade vajadustele ning soodustada võrgustikutöö väljaarendamist.¹⁵

¹⁴ Kollom 2006: lk 99–100

¹⁵ Ibid.

Ka avaliku võimu esindajatel puudub piisav valmidus kodanikeühendusi poliitikakujundamisse kaasata. Leitakse, et alkoholiprobleemidega tegelemine ei ole paraku hetkel riigi prioriteet, ja seetõttu ei eraldata selle jaoks ka vajalikke ressursse. Selleks et alkoholi küsimus muutuks prioriteediks, oleks vaja altpoolt tulevat survet, mida ei ole aga siiani olnud piisavalt. Ühendused peaksid ametnike arvates ise aktiivsemad olema, mitte ootama, et riik neid osalema kutsub. Varasemas uurimuses on intervjuueeritud ametnikud avaldanud arvamust, et alkoholi valdkonnaga tegelevaid ühendusi praktiliselt ei olegi, järelikult ei ole ka kedagi osalema kutsuda.¹⁶ Tundub, et on tekkinud “nõiaring”, kus ühelt poolt eeldavad võimuesindajad, et kodanikeühendused võiksid ise olla aktiivsemad, ning teiselt poolt ootavad kodanikeühendused riigi initsiatiivi selle näol, et neid kutsutaks poliitikakujundamises osalema.

3. Tulevikuperspektiivid

a) AV esindajate seisukohad:

- Kodanikeühendused peaksid olema tulevikus aktiivsemad koostöö algatajad.
- Leitakse ka, et alkoholi valdkonnas tegutsevaid kodanikeühendusi ei peaks olema palju, vaid piisaks ka ühest kesksest organisatsioonist. See lihtsustaks koostööd kolmanda sektoriga ning välistaks ka sektorisisest jõudude killustumist.

INTa AV2 (...) Näiteks kui me räägime alkoholipoliitikast, siis AVE on selgelt liider. Ma arvan, et tegelikult, et väga palju rohkem ei olegi vaja. Miks või? Vastus on lihtne. Et vaadake, Eestis on 1,35 miljonit elanikku ja seal neid halle ajurakke on täpselt nii palju kui neid on. Ehk siis näiteks, kui võib-olla tekiks teine ja kolmas ikkagi konkureeriv organisatsioon, kes siis tahab täpselt sama nišši täita, siis on see kolmanda sektori jõudude killustumine. (...)

- Samuti arvatakse, et tulevikus peaksid ametnikud julgemalt kaasama kolmanda sektori organisatsioone. Praegu ei olda sellise suhtumisega paraku veel harjutud ning paljudel ametnikel puuduvad koostöökogemused kodanikeühendustega.

¹⁶ Kollom 2006: lk 99–100

INTa AV2 (...) Ma siiski arvan, et Eestis ei ole veel seda harjumust ametnikel, ei ole nagu harjumuseks saanud, et peab suhtlema sektoritega, kuulama sealt probleeme. (...) selline kolmanda sektoriga koostöö ise on probleemne. (...)

- Kodanikeühendused peaksid tulevikus tõstma oma pädevust, et nendega tahetaks rohkem koostööd teha.

INTa AV2 (...) Kolmanda sektori poolt on vahel liiga lihtsustatud asjad. Kuidas öelda, lihtsaid ja revolutsioonilisi vahendeid on pakutud ja mis ei ole nagu realistlikud. Eks sealt siis ongi tulnud selline mitteteineteisemõistmine ja eelarvamused, et mis me sellest kolmandast sektorist ikka tahame. Seesama pädevuse teema ja nii edasi. Pädevuse tõstmine on väga hinnas. Olid, on ja jäävad. See on see, mida on vaja teha. (...)

b) KÜ esindajate seisukohad:

- Koostöö paraneks tulevikus, kui ei vastandataks nii palju eri struktuure ja osataks rohkem näha iga sektori eelseid, eripärasid.
- Kodanikeühenduste rahastamissüsteemi parandamine tulevikus aitaks kaasa koostöö edendamisele. Rahastamine ei peaks toimuma projektikonkursside kaudu, kuna see paneb ühendused omavahel konkureerima ja tekitab võistlusmomendi.

INTa KÜ2 (...) aga ma rääkisin sellest võistlusmomendist, et jah, see niisugune projektipõhine elu on pannud ka need mittetulundusühingud n-ö kiivalt oma infot varjama, oma projekte varjama, oma seda ajutööd varjama. (...)

Loodetakse, et lähiajal muutub riigi rahastamispoliitika ning et luuakse ulatuslik tegevustoetuste süsteem, mis võimaldaks ka väiksematel ühendustel ellu jääda ja areneda. Enamiku ühenduste arvates lisavad hetkel toimuvad muutused kodanikualgatuse rahastamisvõimalustes pigem probleeme kui levendavad neid. Suuremale osale Eesti väikeühingutest jäävad Euroopa Liidu struktuurfondi rahad kättesaamatuks. Samal ajal väheneb aga teiste rahastajate osakaal, mis pärsib rohujuuretasandi ühenduste tegutsemisvõimalusi ning suurendab ebavõrdsust kolmanda sektori sees, tekitades kasvavat konkurentsi vähestele võimalikele rahadele.

Kokkuvõte

Käesoleva juhtum-uuringu peamine eesmärk oli lähemalt vaadelda, kuidas kaasatakse Eestis kodanikeühendusi alkoholipoliitika kujundamisse: milline on olnud alkoholi valdkonnas tegutsevate ühenduste ja avaliku võimu esindajate koostöö, milliste probleemide ja takistustega kokku puututakse ning millisena nähakse koostööd tulevikus.

Avalikku võimu esindavad Eesti alkoholipoliitilisel tegevusväljal eri ministeeriumid ning nende allasutused. Paraku on riigi senine alkoholipoliitika korraldus olnud ametkondade vahel killustatud ning ülesannete jaotus kohati piiritlemata. Esimese sammuna olukorra parandamise poole võib näha Vabariigi Valitsuse kokku kutsutud ministeeriumidevahelise töörühma moodustamist riigi alkoholipoliitika põhimõtete väljatöötamiseks.

Kolmandas sektoris on alkoholipoliitika alal tegutsejaid vähe. Neist enamiku põhitegevus on tervislike eluviiside ja alkoholist hoidumise propageerimine. Samuti tegutsevad vastastikuse abistamise ühendused, tugirühmad ja ühendused, mille tegevus on suuremal või vähemal määral seotud ravi ja rehabilitatsiooniga. Lisaks leidub ühendusi, mis tegelevad kindla alkohoolse joogi tarbimiskultuuriga. Kõige väiksema grupi moodustavad kodanikeühendused, mis tahavad ja suudavad osaleda alkoholipoliitilistes diskussioonides.

Avaliku võimu ja kodanikeühenduste koostöös võib mõlemalt poolt viimase aasta jooksul täheldada olulisi muutusi. Kuigi kolmanda sektori kaasamine alkoholipoliitika kujundamisse edeneb ametnike hulgas visalt, leidsid intervjuueeritud kodanikeühenduste esindajad, et paljud avaliku võimu esindajad on hakanud ühendustesse suhtuma avatumalt kui varasematel aastatel. Osaliselt nähti selles ka EKAKi rakendamise mõju, mis varasemast erinevalt vähemalt suunab ametnikke koostööle kodanikeühendustega. Samal ajal rõhutati, et koostöö edukus sõltub ametnikust, kellega kokku puututakse. Koostöö algatamisest oli näiteid mõlemalt poolt. Rohkem takistusi ja koostööprotsesside aeglasemat edenemist võis täheldada ühenduse initsiatiivi puhul. Leiti, et eriti raske on riigistruktuuridest koostööpartnereid leida noortel ühendustel, kuna ühendused peavad tõestama enda kompetentsust ning võimuesindajate usalduse “ära teenima”. Üsna tüüpiline oli koostöö takerdumine kodanikeühenduste ressursinappuse tõttu.

Probleemid ja takistused, millega koostöös kokku puututakse, on avaliku võimu esindajate arvates seotud nii riigiasutuste endi madala administratiivse suutlikkuse kui ka ühenduste passiivsuse ja ebakompetentsusega. Kodanikeühenduste esindajad leiavad, et ametnikud ei soovi nendega koostööd teha, neid ei usaldata ning nende arvamustega ei arvestata.

Heade koostöösuhete arenemist takistab, nagu nimetatud, ka ühenduste rahastamissüsteemi puudulikkus. Asjaolu, et riik alkoholiennetuseks raha ei eralda, teeb keeruliseks ka spetsialistide palkamise, pikemaajaliste ennetusprojektide käivitamise ning alkoholismiravisüsteemi väljaarendamise. Mõlema poole arusaamad kodanikeühenduste tegevusest alkoholipoliitika väljakujundamisel on sarnased, ent küllaltki kitsalt piiritletud. Ühendused näevad enda rolli pigem informatsiooni jagamises ja teavitustöös, inimeste väärtushinnangute kujundamises või vaba aja tegevuste pakkumises noortele kui alkoholipoliitika alusväärtuste ning nende realiseerimismehhanismide väljakujundamisel osalemises. See vastab suuresti ootustele, mis riigiasutustel ühenduste suhtes on.

Kahe poole tulevikuvisionid paremast koostööst on erinevad. Avaliku võimu esindajad loodavad, et tulevikus on ühendused ise aktiivsemad ja kompetentsemad, mis omakorda tekitab ametnikes suuremat huvi ja soovi ühendusi koostöösse kaasata. Leitakse, et alkoholipoliitika kujundamisega ei peakski tegelema väga paljud organisatsioonid – piisab ühe keskse ühenduse olemasolust. Kodanikeühenduste esindajad soovivad, et koostöö paraneks, kui laheneksid ressursiprobleemid ja kui riigisektor oskaks paremini näha kolmanda sektori eeliseid. Võrreldes riigi ja äriühingutega on valitsusväliste organisatsioonide eeliseks nende paindlikkus, teistsugune (missioonitundlikum) suhtumine vastutusse ning komplekssem probleemide lahendamine. Kõige efektiivsemalt ja oma eeliseid maksimaalselt ära kasutades saavad aga kodanikeühendused tegutseda ainult siis, kui riik ei püüa nende tegevuse eesmärke ja vorme liiga täpsete ettekirjutustega piirata.

Nii käesoleva juhtum-uuringu raames kui varasemate intervjuude põhjal¹⁷ tuginedes võib kokkuvõtvalt väita, et riigisektori poolt ei toimu kindlat ja järjepidevat kodanikeühenduste kaasamist alkoholipoliitika kujundamisse. Olgu siin põhjuseks kas üldine alkoholi teema väljajäämine riigi prioriteetide hulgast või vähene huvi alkoholiprobleemidega tegelevate

¹⁷ Kollom 2006

organisatsioonide vastu. Hetkel valitseb avaliku võimu ja kodanikeühenduste vahel alkoholipoliitika valdkonnas “surnud ring”: kodanikeühendused ootavad riigilt kutset alkoholipoliitilistele diskussioonidele, riigiasutused aga heidavad ühendustele ette passiivsust ning ootavad altpoolt aktiivsemat algatust.

Samal ajal ei ole valdav osa alkoholi vallas tegutsevatest ühendustest üldse huvitatud osalemisest poliitikakujundamises. Eelistatakse tegeleda kitsalt oma valdkonnaga ning loodetakse, et poliitikaküsimustega tegelevad “teised”. Kuigi mõlema poolega tehtud intervjuudes rõhutati koostöö olulisust eri sektorite vahel, on selles osas võimalik veel palju ära teha.

Jääb vaid loota, et tulevikus osatakse paremini kaasata ka kolmanda sektori organisatsioone, mille abi ja sekkumiseta on raske ette kujutada, et nii komplitseeritus valdkonnas, nagu seda on alkoholipoliitika, hakkaksid ühiskonnas toimuma olulised muutused, mis lähtuksid eelkõige kodanike tervisest ja heaolust.

3.2. Koostöö kodanike ja valla vahel: külavanemate ümarlaud jt koostöömehhanismid

Mari Sepp

Sissejuhatus

Järgmise juhtumi analüüs keskendub ühe Eesti valla kodanike, kohalike külade ja vallavalitsuse koostööle, sh külavanemate ümarlauale vallavalitsuse juures kui ühele koostöövormile. Uuritav vald asub Eesti edelaosas ja hõlmab lisaks 20 külale väikest vallakeskust-alevikku. Elanikke on vallas üle 2600 ja valla üldpindala on umbes 280 km². Külaseltsinguid oli piirkonnas seisuga 30.01.2005 registreeritud neli ja mittetulundusühinguid (MTÜ) kolm.¹⁸ See arv ei kajasta tegelikku pilti piirkonna külaliikumisest, kuid nt sama maakonna teiste valdade registreeritud seltsingute ja MTÜdega võrreldes on see üks kõrgemaid. Vallas on tegutsenud aastaid aktiivselt kohalik Kodukandi liikumise rühm, andes tuge külade elavdamisele.

Uuritavas vallas on vallavalitsusel ja kodanikel viimaste aastate jooksul kujunenud heaks tavaks istuda ühise ümarlaua taha või korraldada kogu valda puudutavate oluliste teemade, otsuste arutamiseks ühiseid koosolekuid. Kuna igast külast pole kõigil otstarbekas või ka võimalik vallakeskusesse aruteludele tulla, on üheks koostöömehhanismiks kujunenud külavanemate ümarlaud, mis koondab vähemalt kaks korda aastas vallavalitsusega ühise laua taha peaaegu kõik 20 külavanemat.¹⁹ Esimese niisuguse ümarlaua kutsus vald kokku 2003. aasta novembris, kuid külade elavnemine ja seeläbi ka valmidus osaleda oluliste küsimuste arutamises võrdse partnerina vallavalitsuse kõrval algas juba varasemal perioodil.

Koostöö ei piirdu külavanemate ümarlauaga – vallas on korraldatud mitmeid avalikke arutelusid ja temaatilisi ümarlaudu, kus osalevad nii vallavalitsus, kohalikud seltsingute esindajad kui ettevõtjad (teemad olid valla arengukava, üldplaneering, turismiarendus, looduskaitse, heakord, eakate probleemid, lastehoid ja koolitamine, tarbevee kvaliteet jne). Kui heita pilk valla ajalehele,

¹⁸ Vt <http://www.kodukant.ee/content.php?content.60>

¹⁹ Hinnanguliselt on enamasti kohal umbes 12–15 küla esindajat (allikas: intervjuud ja ajalehe pildimaterjalid).

siis on märgata teemade ringi kasvamist aastatejooksul, mis viitab koostöökogemuse positiivsele mõjule.

Koostöös osalejad tunnustavad üksteist ja peavad senist koostööd vajalikuks ning edukaks, mõlema poole suhtumine viitab koostööle kui normaalsele tegutsemisvormile. Omavahelises suhtlemises peetakse oluliseks informatsiooni vahetamist ja jagamist. Nii peavad külaliidrid ümarlaudade peamiseks eeliseks just nende kommunikatiivset poolt: info paremat kättesaadavust ja võimalust esitada nõudmisi oma küla eluolu puudutavates küsimustes (siinjuures leitakse, et nende soove võetakse valla tasandil päris hästi arvesse). Valla poolt peetakse samuti oluliseks infovahetamise võimalust ja seeläbi kogu valla jaoks oluliste küsimuste lahendamist. Informatsiooni vahetamisel on tõusnud olulisele kohale valla ajaleht, mis on aasta-aastalt mitmekesisitud sisu ja kasvanud mahu poolest.

Kuigi üldiselt on koostöö omavalitsuse ja kodanike vahel positiivne, leidub ka kitsaskohti. Põhiline mure on piiratud majanduslik ressurss, kuid ette tuleb ka lünki infovahetuses ning oluliste otsuste ühepoolset langetamist. Samuti tekitab mõnikord arusaamatusi reeglite või tingimuste ebaselgus. Ometi tuleb siingi ühe viimase aasta juhtumi puhul nentida, et kodanike suur pahameel valla omapäise tegutsemise üle annab taas tunnistust juba kodanike seas kujunenud arvamusest endist kui otsustajatest.²⁰

1. Koostööjuhtum, osalised ja nende kogemused

Koostööjuhtumi analüüsimiseks ning andmete kogumiseks tegin piirkonnas kolm süvaintervjuud, kahe vallavalitsuse liikme ja ühe külaliikumise edendajaga. Üks intervjueeritav vallavalitsusest oli olnud varem seotud külaliikumisega, teine oli seda ka intervjueerimise ajal. Lisaks leidsid aset kolm telefoniintervjuud külavanematega. Samuti on abimaterjalina kasutatud valla ajalehte (aastad 2003–2006),²¹ valla kroonikat (aastad 2003–2005),²² kodulehe ja intervjueeritavate kaudu

²⁰ Juhtum puudutas puude mahavõtmist valla keskses. Puud olid eramaal, kuid avalikus kohas. Juriidiliselt oli protsess (loa taotlemine ja selle väljastamine) korrektne, kuid inimeste k.a külavanemate pahameel puudutas just seika, et neid ei kaasatud selle arutamisse, ning et valla poolt ei jagatud informatsiooni.

²¹ Kohalik valla ajaleht ilmub regulaarselt kord kuus alates aastast 1996.

²² Valla kroonika ilmub alates aastast 2003.

saadud protokolle, aruandeid ja teisi kirjalikke materjale. Ajaliselt on lähtuvalt Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) tegevuskava perioodist tähelepanu alla võetud aastad 2004–2006, kuid põgusalt on analüüsitud ka varasema perioodi koostööalgatusi.

Kuigi kronoloogilist ülevaadet on alustatud aastatest 2001–2002, tuleb nt külaliikumiste juureks pidada koduloo-uurimise päevade korraldamisi (1969–1990 ja 1994). Samast traditsioonist kasvasid välja kohaliku kandi päevad (1997–1998) ja aastal 2001 toimus esimene kodukandipäev.²³

Kindlasti on ka teistel kohaliku elu traditsioonidel ja suhetel koostöö kujunemises oma roll, kuid eeldades, et valitsemiskorra muutusest tingitud ümberkorralduste tõttu vajasid eri pooled koostööni jõudmiseks uut moodi lähenemist, pärisin intervjuueritavatelt ka põhjuseid, mis viisid neid koostöö otsimiseni ning algatamiseni. Siin ilmses ühe olulise tegurina just varasem koostööst lähtuv juhtimiskogemus (vallavanem), külaliikumiste poolelt aga hoopis ohutunne või hädasund, mure oma külade tuleviku pärast.

Järgnevas tabelis on toodud aastate järgi mõned sündmused, mis võimaldavad saada aimu koostöö kujunemisest omavalitsuse ja kodanike vahel. Tabelisse pole kantud eraldi külade päevi ega koosolekuid, kuigi ka need kohalikud sündmused on olnud piirkonna kodanikualgatuse arengu olulised teetähised. Kirjeldavas osas peatutakse kokkuvõtvalt ka neil.

Tabel 1. Koostööjuhtumi kronoloogia

2001–2002	Esimesed külavanemate koolitused. ²⁴
2002	Alguse saavad iga-aastased kohalikud külast külla käivad kodukandipäevad.
2002–2003	Külades hakkavad toimuma koosolekud, kus arutletakse külaelu ja seltsilise tegevuse edendamise küsimusi ning valitakse külaliidrid. ²⁵
2002–2003	Kodukandi <i>PHARE ACCESS</i> projekt “Eesti külad” (<i>E-Villages</i>). ²⁶
5.12.2002	Tööle asub uus, tänaseni suuresti samas koosseisus tegutsev vallavalitsus.

²³ Valla ajaleht (august 2006) ja intervjuud.

²⁴ Koolitusetappide korraldamist toetasid kohalik omaalgatusliikumine, kohalik seltsing, vallavalitsus, maavalitsus.

²⁵ Nt 2003. aastal valiti vanemad 8 külas (valla kroonika 2003 ja 2003. aasta valla ajaleht).

²⁶ Kogu maakonnas toimus külaliidritele koolituste tsükkel ning uuritavas vallas toimus eraldi veel neljatsükiline koolitus.

	kes võtab oma eesmärgiks muuhulgas külakoosolekute ellukutsumise ja valla inimeste kaasamise arengukava koostamisse. ²⁷
jaanuar 2003	Muutused valla ajalehe kontseptsioonis, lehe kokkupanemine läheb üle vallavalitsuse töötajale, lehe sisulise poole pealt suureneb oluliselt koostöö kodanikega. Siit algab ka valla lehe populaarsuse ja mahu kasv.
märts 2003	Algab valla arengukava koostamine töörühmades (keskuses), mille arutelule on oodatud kõik ümberkaudsete külade ja keskuse elanikud.
24.11.2003	Vallavalitsus kutsub külade liidrid ja vanemad vallamajja. Seda sündmust võib pidada esimeseks külavanemate ümarlauakohtumiseks. Edaspidiseks lepatakse kokku, et kohtutakse vähemalt kaks korda aastas, vajadusel ka tihemini. ²⁸
jaanuar 2004	Toimub nelja naabervalla külaliidrite kohtumine koos koolitusega.
2004	Vallavalitsus hakkab külakoosolekutel käima ehk pidama külates n-ö väljasõiduistungeid. ²⁹
2004–2005	Piirkondlik külaliidrite koolitussari koos õppereisiga. ³⁰
2005	Vallamajas toimuvad avalikud arutelud arengukava tegevusplaanide kohta.
2005	Külavanematega arutatakse jäätmekava ja külapiiride küsimusi. Sama aasta augustis toimub piirkonnas “Häälekaalu” koolitus. ³¹
2006	Valla üldplaneeringu (sh keskkonnamõtjude hindamine) tegemine, vastavateemaline koosolek külavanematega ja üldplaneeringu eskiislahenduste tutvustused eri kohtades (7 korda).
oktoober 2006	Üldplaneeringu aruteludel propageeritakse külade arengukavade koostamist ja seletatakse nende vajalikkust.
2006	Luuakse koostöökogu, mille põhieesmärk on kohaliku elu edendamine ja arendamine, tuginedes kolme sektori partnerlusele (eraettevõtlus, kohalik omavalitsus ja külaliikumine). Koostöökogu on loodud uuritava piirkonna initsiatiivil ja ühendab kodanikualgatuse korras 11 valda. Koostöökogu korraldas 2006. aastal avalikke teavitusi ja ümarlaudu (MTÜde ja külaliidrite, ettevõtjatega), et oma sihte selgitada, samuti meediakoolituse. Taotleti

²⁷ Valla ajaleht (jaanuar 2003; intervjuud).

²⁸ Külavanemate edasised kohtumised toimusid 2004. a märtsis, oktoobris, novembris; 2005. a aprillis ja septembris; 2006. a jaanuaris (koos MTÜdega), aprillis ja detsembris.

²⁹ Alates 2004. aastast käib vallavalitsus neljas suuremas külas kaks korda aastas külaelanikega kohtumas. Välisistungiteks on valitud neli kesket küla, et kohtumistele oleks lihtne tulla ka ümberkaudsetest väiksematest küladest.

³⁰ Projekti lühikokkuvõte: koostati Eesti külaarengukavade kokkuvõte ja analüüsi situatsiooni ning toodi välja ohutegurid. Valmistati ette ja peeti loeng arendustegevuste näidetest. Koostati piirkonna turismi- ja puhkemajanduse strateegia (2005–2015) ning loodi meeskond koostöökogu moodustamiseks. Käidi õppereisil Läänemaal. Tugevdati piirkonnas omavahelisi kontakte ja kogutud informatsioon edastati trükiseid koostavale Kodukandi organisatsioonile.

³¹ “Häälekaalu” koolitused toimusid Eesti Külaliikumise Kodukant ja Avatud Eesti Fondi korraldatuna 2005. ja 2006. aastal, tegemist oli valimiste-eelse kodanikukoolitusega teemal, kuidas kohalikus arengus kaasa rääkida ja aidata. Kokku toimus 21 koolitust 18 vallas.

	rahastamist <i>LEADER</i> -tüüpi meetmest 3.6, mille kohta saabus aasta lõpus ka positiivne vastus. ³²
2006	Vallamajas toimuvad avalikud arengukava arutelud tegevusplaanide kohta aastaks 2007.

Koostöö kujundamises on olulist rolli mänginud koolitused. Kõik intervjueeritud külavanemad, kes olid oma rollis juba enne esimest ümarlauda (2003), meenutasid just esimesi koolitusi kui olulist algust, kust saadi oskused seltsingu moodustamiseks, külainimeste koondamiseks ja oma külaelu edendamiseks. Koolituste peamised teemad olid külavanemate valimine, nende roll külaelu edendaja ja esindajana vallas, küla ja omavalitsuse suhted, tegevuse seaduslikud alused, rühmatöö ja ühistegevuse korraldamine, omavalitsuse töö ja vastutus, seltsingu asutamine, projektide koostamine ja rahastuse taotlemise võimalused. Samuti korraldati õppereise küladesse ja anti nõuandeid korrastustööde korraldamiseks, viitade valmistamiseks, paigutamiseks jne.³³ Koolituste käigus pandi alus edasiseks teineteisemõistmiseks, samuti koostöö algamiseks.³⁴

Tihedama koostöö alguseks tulebki pidada perioodi 2002–2003, kui hakkas ilmema mitmeid külade elavnemise märke, nagu nt külakoosolekud, külavanemate valimised ja külapäevad (20 külast kaheksas toimus kroonika kohaselt 2003. aastal 19 ühist koosolekut või muud üritust). Kohaliku kodukandipäeva korraldamine sai hoo sisse 2002. aastast (esimene toimus küll juba 2001, kuid siis ei olnud tegu veel päris rahvaüritusega). Igal aastal toimub üritus ise külas ja on piirkonnas väga populaarne. (Aastatel 2003 ja 2006 võttis üritusest osa 14 küla võistkonnad.)

Sellistel suurematel külade kogunemistel või külapäevadel on tähtis roll nii eneseteadvuse tõstmisel (oma küla või valla identiteedi kujunemisel) kui ka alusepanekul koostööle avaliku võimuga. See aitas kaasa külade ühtsuse tekkele ja võimaldas seeläbi oma küla kooskõlastatud seisukoha ning külaliidri rolli tekkimist. Samuti oli külade vaatepunktist oluline saavutada esmane positiivne koostöökogemus. Üldrahvalike külaürituste korraldamise kaudu algas ka koostöö vallavalitsusega, mis selliseid üritusi toetas. Kuigi valla rahaline panus ei pruukinud olla

³² *LEADER*-programm (RAK 3.6 meede) on ELi maaelu arengu toetusprogramm, mis põhineb võrdväärsetel partnerlusel, partnerlusel omavalitsuse, ettevõtjate ja kohalike ühenduste ehk kohalike elanike vahel (vt www.kodukant.ee).

³³ Allikas: *Külavanemate koolitused 2001–2002*.

³⁴ Veidi pikemalt on koolituste osast kirjutatud raporti lisa 2.

suur, siis nt küladevahelise bussiliikluse organiseerimine või vallavalitsuse esindatus üritustel andis tegijatele tuge.

Uus vallavalitsus, mis alustas tegevust 2002. aasta lõpus, on külasid igal aastal toetanud nt lõkkeplatsi, külakiige või palliväljaku rajamisel, nii et töö on küll jäänud enamjaolt külainimeste teha, kuid vald on toetanud vajalike vahendite soetamist (enamasti suurusjärgus 1000 krooni). Vald korraldanud ümber ka kohaliku ajalehe. Lehest on saanud kogu valla tegemisi ja elu kajastav väljaanne, sinna on püütud koguda infot kõikide küla ürituste kohta, mis on tõstnud samal ajal ka lehe populaarsust.³⁵ Tunnustavalt nentisid nii külaliikumiste kui ka valla juhid, et ajaleht on väga oluline kohaliku elu kajastaja ning sinna teevad paljud kaastööd.

Kohalik ajaleht ei lähtu siiski täielikult vaba ajakirjanduse põhimõtetest: lehe kokkupanekul eelistatakse eelkõige positiivsete sündmuste edastamist ja seetõttu jäetakse negatiivsem pool ehk intervjueritute sõnul *kraaklemised* välja. Tuleb arvestada ka seda, et ühe valla ressursid pole nii suured, et erapooletut (või selle poole püüdlevat) ning samal ajal suhteliselt isemajandavat ajalehte välja anda. Infokanalina on ajalehel vallas oluline rolli (lehe tiraaž on 2600 elanikuga vallas 470 eksemplari).

Vallaametnike koostöösoov väljendub eelkõige aktiivses koostöö otsimises. Kuigi valla arengukava või üldplaneeringu koostamisse peabki kohalikku elanikkonda kaasama ja sellesisulist informatsiooni jagama, võttis kohalik omavalitsus uuritud vallas ette ja viis arutelud suurematesse küladesse, millest kujunesid n-ö vallavalitsuse väljasõiduistungid. Nagu vallavanem nentis, ei olnud need kõnelused kerged, tegu oli pikkade ja põhjalike koosolekutega, ning esialgu (esimesed toimusid 2004. aasta kevadel) ei kohatud ka eriti sooja vastuvõttu.

INTk AV2 (...) et esimene kord läksime, siis oli, noh, kõik ainult on halb, üks ole, midagi erilist headust, head ei leitud. (...) Aga kui kevadel käisime – inimesed ootavad ja on rõõmsad ja jagavad juba oma rõõmu, mitte ainult seda muret. (...)

³⁵ Valla ajalehe peamised rubriigid: volikogu ja vallavalitsuse otsused ja istungid, uudised ja teated, valla olulisemate sündmuste kajastamine, koolielu (k.a lasteaed), ajaloolised käsitlused ja külaelu kajastamine. Igas lehes on intervjuu ka ühe valla elanikuga.

Sellistest aruteludest (k.a valla keskses toimunutest) on osavõtt olnud väidetavalt rahvarohke ja aasta-aastalt on inimesed läinud ka aktiivsemaks.³⁶ Valla arengukava koostati peamiselt küll tööühmade kaudu keskses (2003. aastal osales tööühmades 54 inimest),³⁷ kuid kuna küladest sinna eriti inimesi ei tulnud, siis tehtigi otsus, et minnakse vallavalitsusega küladesse kohale. Tõenäoliselt mängis rolli ka vallavanema varasem taust ja elukogemus, sest nii küladeliikumise edendaja kui vallavanem ise märkisid, et külaelu rõõmude ja muredega on vallavalitsuse juht hästi kursis, samuti oli vallavanem varem olnud seotud külaliikumiseega.

Seega võib öelda, et koostöö tekkimisele vallavalitsuse ja külade vahel mõjusid ühtmoodi positiivselt oluliste inimeste isiklikud omadused-kogemused (ka piirkonna külaliikumist juhtis ja korraldas aktiivne ning kohalike seas aktsepteeritud kultuurielu juht), toimunud koolituste sarjad ning eelnenud tulemusena toimunud külaelu elavnemine piirkonnas. Nagu külaliikumiste juht ütles:

INTk KÜI (...) See (ümarlaud) sündis ikkagi tungivas kodanikualgatuse korras, vaikival vallavalitsuse aktsepteerimisel. (...)

Kuigi külavanemate esimene ametlik ümarlauakohtumine sai teoks valla initsiatiivil (vald kutsus külavanemaid ümarlauast osa võtma), tuleb rõhutada ka teise poole aktiivsust. Külade poolt oli tekkinud valmidus (koolitused, külade elu elavnemine, ühistegevuse positiivne kogemus), samuti olid aktiivsemad külad juba varem – s.t enne esimest ümarlauda (24.11.2003) – vallavalitsusse oma mõtted ja lahendamist vajavad küsimused edastanud. Selle kohta, et kohalike külaliidrite seas oli juba tekkinud äratundmine, kuidas osaleda oma valla elu korraldamises, annab tunnistust ka jaanuaris 2004 toimunud nelja valla külaliidrite kohtumine. Kohtumisel jagati mõtteid järgmistel teemadel: küla elustiil kui turismimagnet, laste ja perede toetus, väikekoolide

³⁶ Kuna sinne juhtum-uuring ei hõlmanud teiste valdade analoogilist tegevust, ei ole antud valla osavõtu aktiivsust võrreldud teiste valdadega.

³⁷ Valla ajaleht (veebuar 2004).

võimalikkus, turvalisus, suurema küla elavdamine, külapäevade sisukus ja kommunikatsioon (endast märku andmine ja suhtlus meediaga).³⁸

Külavanemate ümarlauad hakkasid toimuma regulaarselt valla korraldatuna alates 2003. aasta lõpust, administratiivne juhtimine on vallapoolne (korraldus ja päevakorra kokkupanek). Käsitletud teemad on üldjoontes järgmised:

- Valla elu igapäevased küsimused (turvalisus, heakord, teede korrashoid, ühistransport).
- Laiemad valla arengut puudutavad küsimused (valla arengukava, jäätmekava, üldplaneering, planeeritavad investeeringud ja eelarve).
- Külaelu edendamine ja selle võimalused, sh külade probleemid (vajalikud koolitused, projektid ja nende taotlemine, valla eelarvelised eraldised, külade arengukavad, spetsiifilisemad külade probleemid).
- Info- ja ideedevahetus (vald tutvustab omi plaane ja külad omi).³⁹

Viimase punktina välja toodud info- ja ideedevahetusel on olnud algusest peale koostöös olulisim roll ja selle tähtsust rõhutasid mõlemad pooled ka intervjuudes.

2. Peamised koostööd mõjutanud tegurid

Järgnevalt lühidalt intervjuudes välja toodud keskmatest probleemidest. Probleemidest rääkides pakkusid intervjuueeritavad ise pea iga probleemi korral ka lahenduse või võimaliku tee lahenduseni.

Tabel 2. Vastajate arusaamad põhilistest probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel

AV esindajate arvates	KÜ esindajate arvates
1. rahaliste ressursside nappus	1. tõrjuv suhtumine aktiivse kodaniku rolli
2. prioriteetsuse erinevus küla ja valla vaatenurkades probleemide tõstatamisel	2. esimese sammu astumise raskus

³⁸ Valla ajaleht (2004).

³⁹ Aastatel 2003–2006 toimunud ümarlauad, teemade kokkuvõtte on tehtud peamiselt ajalehes ilmunud kokkuvõtete põhjal.

3. reeglitest tulenev kohustus, mis ei lase alati eelistada oma piirkonna kodanikke	3. rahaliste ressursside nappus ja jaotuse ebaselgus
	4. ühepoolne otsustamine

a) Avaliku võimu esindajate arusaamad probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel:

- Rahaliste ressursside nappus valmistab muret mõlemale poolele.

Valla esindajad leidsid, et raha napib nii külaelu edendamiseks kui ka teede seisukorra parandamiseks, mis on külade jaoks üks sagedasemaid probleeme. Valla tavaline toetus on 1000 krooni ühe küla ettevõtmistele, kuid ka seda väikest toetust ei taotle kõik külad (aastas u 8–10 küla 21st). Ühelt poolt on sellise toetuse olemasolu positiivne, kuivõrd toetab ühiseid ettevõtmisi (sh selliseid, kus peajõuna ei esine mitte raha, vaid inimeste aktiivsus), kuid teisalt on see summa väike ja piirab külade võimalusi omal algatusel suuremaid asju plaani võtta.

Vald pidas siin lahenduseks ühelt poolt suurendada külade tegevuste pikemaajalise planeerimise kaudu vallapoolseid rahalisi toetusi ja teisalt leida mitmesuguste projektide kaudu võimaliku lisarahastust (toetuste tõstmine arengukavade kaudu ja rahaliste toetuste parem planeerimine).

Samuti ilmnes probleemide prioriteetsuse erinevus küla ja valla vaatenurkade võrdluses rahaliste ressursside puudustest rääkides. Vallavanem tõi esile, et vahel on ühe küla probleem võrrelduna kogu vallaga teisejärguline ja seetõttu võib tunduda ühele külale, et tema murede leevendamiseks ei taheta raha eraldada. Vald aga peab arvestama oma rahaliste võimalustega ja suunama ressursid esmajärjekorras sinna, kus terve valla seisukohast probleemid kõige suuremad.

Kuivõrd prioriteetide paikapanek on suuresti ka läbirääkimiste küsimus, siis nähti lahendusena tihedamat infovahetust ja selgituste jagamist kõigile elanikele.

- Vald soovib eelkõige teha koostööd kohalike inimestega, aga vastavalt reeglitele ei saa vald alati eelistada oma piirkonna kodanikke teatud teenuste osutamisel vallale (kohalikul kodanikul või ka ettevõtjal puudub nt vastava töö tegemise luba või litsents).

INTk AV2 (...) oleme siin selliseid eelistusi teinud oma ettevõtjatele. Ja mõni ettevõtja, ega meid on vastaspool ka majanduspolitseile kaevanud ja vaene ettevõtja on selle eest trahvi maksnud. Nii et niukseid asju on tehtud. Aga tegelikult me oleme, põhimõtteliselt ei telli me asju kuskilt väljast, vaid püüame oma. (...)

b) Kodanikeühenduste esindajate arusaamad probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel:

- Külaliikumise edendaja leidis, et liikumise elavnemise algusperioodil oli koostöö edendamise kaks peamist takistust vallaametnike tõrjuv suhtumine aktiivse kodaniku rolli ja esimese sammu astumise raskus. Tänapäevaks on need taandumas ning peamiseks probleemiks on saanud rahaliste vahendite nappus ja nende jagamise ebaselgus. Neljanda probleemi ehk otsuste ühepoolse vastuvõtmise võtsid jutuks kõik intervjueritavad ühe ja sama üksiku näite varal, pidades seda siiski oluliseks küsimuseks.
- Tõrjuvat suhtumist aktiivse kodaniku rolli tuli ette nii võimu kui mõnikord ka teiste külaelanike poolt.

Igasugune ühiskondlikku elu suunav tegevus ei kuulunud paljude arvates tavakodaniku ülesannete hulka, mistõttu külaelu edendamise nimel koostöö algatamine valmistas mõne aasta eest veel suuri raskusi. Omaalgatuslikus korras laiemat kogukonda puudutava tegevuse ettevõtmine polnud tavapärane ja kutsus esile tõrjuvat suhtumist.

INTk KÜ1 (...) see, kui sa külasse (MTÜ esindajana) lähed mingit asja ajama, see on juba sinu hobi. Selline arusaamine on ka paljudel, me ei räägi ainult vallavalitsusest, vaid ka ettevõtjad ja paljud külainimesed mõtlevad (...) see ei ole tema tööülesanne. (...)

- Teiseks raskuseks oli/on külaelanike ärgitamine esimest sammu teha, selleks võib olla ühine heakorrastus külaplatsil, mõne ürituse korraldamine vms.

Koostöösuhete kujunemisel ei ole niivõrd oluline üks liider või tulemusrikas tegu, kuivõrd võimalikult lai kaasatus ja positiivne kogemus, mis ühistegevusest saadakse. Nii nentis ka

külaliikumise juht, et mõned külad, kus pole piisavalt tegusaid inimesi, on jäänud passiivseks. Esmase positiivse kogemuse saamine ja seeläbi oma kogukonna leidmine on alus, millelt omaalgatusliku tegevuse kaudu ka laiemaid eesmärke seada.

INTk KÜI (...) Aga ikka tuleb külast külla käia positiivse sõnumiga, kuni jõutakse esimese äratuntava positiivse teoni. Olgu see siis spordiplats, või siis talusildid. Mingi eneseväarikuse tõstmise tegevus peab olema. Mingi asjaga pead hakkama saama, siis saad öelda, näed nii, tegime, olime. Saame hakkama. (...)

Mõlema mainitud takistuse ületamise võtmena nägi külaliider infovahetust. Ta leidis, et just pidev selgitamine ja oma tegevusest teada andmine on olnud esimene samm koostöö poole (siiani saadavad külad oma koosolekute kokkuvõtted ka valda; valla lehes kajastatavate rubriikide laiendamine andis võimaluse paremini infot vahetada, külavanemate koolitused on toetanud suhtlemise arengut).

- Külaliikumiste esindajad arvasid, et rahaline toetus ei ole piisav.

Leitakse, et külapäevade korraldamist või palliplatsi rajamist toetav 1000-kroonine vallapoolne panus ei pruugigi alati suurem olla. Probleemi nähakse pigem suuremate ettevõtmiste ja ideede (nt külamaja ehitamine või mõne hoone rekonstrueerimine) elluviimisel, mis on jäänud seni rahalise toetuse puudumise tõttu tegemata.

INTk KÜI (...) Külad ootaks rohkem võib-olla sellist rahalist toetust. See 1000 krooni, Kultuurkapital on öelnud, et nalja teete või? 1000 krooniga kohalik omavalitsus finantseerib projekte. Aga öelda külaliidridele, kui ta tuleb koolitusele, et kohalik omavalitsus ülespool seda joont ei tõuse, siis see on sügav lugupidamatus selle inimese suhtes, kes soovib midagi ette võtta. (...)

Ühe näitena tuuakse välja ka rahajaotusprotseduuri ebaselgus, kus rahajagamise reeglid (mille jaoks täpsemalt vald raha annab ja mille jaoks mitte) selguvad alles pärast taotlemist. Reeglites eksimise tõttu ei vasta taotlus enam tingimustele ja jääb rahuldamata. Selline ebaselgus reeglites tekitab arusaamatusi ja pärsib koostööd, pooled muutuvad vastastikku umbusaldavaks.

Rahapuuduse leevendamiseks lootis külaliikumiste edendaja abi külade suutlikkuse kasvust osaleda projektides, mis toetaksid külaelu arengut. Samuti leidis nii tema kui ka teised külaliidrid, et peaks kasvama ka vallapoolne toetus.

- Valla ühepoolseid otsuseid olulistest küsimustest ei toodud esile kui sagedast probleemi, vaid ainult ühe näitevaral.

Nimelt ei jäänud üheski intervjuus mainimata 2006. aastal aset leidnud negatiivne juhtum (puude mahavõtmine avalikus paigas), mille puhul peeti üksmeelselt häirivaks seda, et vald otsustas küsimuse kodanikega konsulteerimata.

Lahendusena nähti avalikku arutelu. Leiti, et vald ja maaomanik oleksid pidanud kas või tagantjärele oma seisukohti avalikult selgitama (või nt ka vabandama). Vallavõimude seisukoht samas küsimuses oli kõhklev; kaheldi, kas sellest oleks enam kasu olnud.

Üldiselt leidsid kodanikualgatuse esindajad ja külavanemad, et nende vallas saab tõesti rääkida kodanikualgatuse ning vallavõimude vahelisest koostööst. Eriti toodi välja ümarlaudade osa vastastikus suhtluses ning infovahetuses. Külade esindajad olid rahul ka probleemidele lahenduste leidmisega – leiti, et nende arvamust võetakse hästi arvesse ja võimalusel reageerib vald kiiresti. Valla tõsisele suhtumisele viitas ka süsteemsus, millega külakoosolekutel või ümarlaudadel esitatud muredele reageeriti. Kõik küsimused ja mured kirjutati üles, arutati ühiselt läbi võimalikud lahendused. Kui ka lahendusteni ei suudetud kohe jõuda, kasutati vastamiseks kas valla ajalehte või vastati otse küsijale (vajadusel arutati küsimused vallavalitsuses läbi).

Kui mõlemad pooled nägid koostöö arenemise peamise põhjusena paranenud infovahetust, siis koostöö arengu lisaväärtustena töid külade esindajad eraldi välja ka külaelu elavnemise ja elanike omavaheliste suhete tihenemise. Peetakse ühiselt külapäevi ja kodukandipäevi, mis muutuvad üha rahvarohkemaks. Mõnes piirkonnas on lahenduse saanud heakorraprobleemid ja turismiobjektide tähistamine, kusjuures peamine ressurss on olnud ühistegevus, mitte raha.

3. Tulevikuperspektiivid

Külavanemate ümarlaua ja teiste temaatiliste aruteludega jätkamise vajaduses ei kahtle kumbki pool. Lisaks on tulevikuplaanidesse võetud koostöö tihendamine juba kolme sektori (vallavõimude, külaaktivistide ja ettevõtjate) vahel, kuivõrd mitmed lahendust vajavad küsimused (nt jäätmekava) puudutavad kõiki pooli. Sellistele koostöövormidele on andnud tõuke ka projektide rahastajate nõuded, mis näevad ette, et lisaks kodanikeühendustele peavad tegevustes osalema veel kas omavalitsus, ettevõtja või mõlemad (nagu nt *LEADER*-programm).

Koostöö jätkumisele annab kinnitust ka teineteist toetav suhtumine. Kui esimestel külas toimunud kohtumistel ehk väljasõiduistungitel sai vallavalitsus kuulda peamiselt kriitikat, siis järgnevate aastatega läksid kohtumised sõbralikumaks ja leiti ka head, mida jagada. Mõlemad pooled leiavad, et teine koostööpool on läinud aktiivsemaks ning mõistvamaks.

a) AV esindajate seisukohad:

Valla tulevikuperspektiivid seostuvad koostöö senisest veelgi parema planeeritusega külade arengukavade koostamise teel. Vallavalitsus propageeris külade arengukavade koostamist 2006. aastal, vastav koolitus toimus külavanematele aasta varem. 2006. aasta lõpus arvas vallavanem, et arengukava vajadus on saanud külavanematele lähedasemaks ja mitmed kavad on juba ka temani jõudnud. Tulevikku silmas pidades on arengukavad vajalikud nii küladele kui ka vallale, esimesed saavad läbi mõelda oma küla vajadused ja prioriteedid, valdadel aga on võimalus paremini planeerida külade edendamise toetusi (vald plaanib tulevikus rahalisi toetusi suurendada).

b) KÜ esindajate seisukohad:

Külade tulevikuvisioonid seostuvad eelkõige oma külaelu edendamisega, samuti valla suurema osaluse ja toetusega projektides: loodetakse rahalise toetuse suurendamist ning arengukavade valmimise järel ka läbimõeldud ning läbipaistva toetuste jagamise süsteemi loomist.

Külaliikumise edendaja avaldas lootust, et info edastamise ja vajalike kohalike koolituste korraldamise võtab osalt enda kanda külavanemate ümarlaud, osalt aga tegeleb sellega 2006. aastal loodud koostöökogu (*LEADER*-programmi toetusel).

Kokkuvõte

Uuritud vallas on kodanikualgatuse arenemist toetanud pidevalt toimunud koolitused ja sealt juba tõuke saanud esimesed positiivsed ühistegevuse kogemused. See on aidanud kaasa külaelanike koostööoskuste ja -valmiduse tekkimisele, mille tulemusena küladest on kujunemas vallale tugev partner. Vald omakorda ei ole jäänud lootma ainult külade initsiatiivile, vaid astunud ka ise samme koostöö tõhustamise poole: kaasates kodanikke aruteludesse, korraldades ümarlaudasid ja välisistungeid.

Ei saa öelda, et koostöö kujunemine on vallas läinud täiesti valutult või et tänane koostöö rahuldab kõiki pooli. Ometi ollakse valmis tunnistama koostööga saavutatut ning edasi liikuma tänaste kogemuste najalt. Lähitulevikus on oodata ennekõike koostöötraditsioonide kinnistumist ning selginemist. Nii näiteks paistab, et ka külavanemate ümarlaud alles kujundab oma traditsioone. Sellele viitab ümarlaua funktsiooni kohatine ebaselgus, nt käsitletavate teemade muutlikkuse või laia ringi näol (võib-olla on ümarlaud veel ka liiga noor, et leida sealt läbivaid teemasid või valdkondi). Ümarlaua edukat jätkusuutlikku tegevust silmas pidades (sh võrdset huvide esindatust arvestades) oleks oluline luua mõlemale poolele (küladele ja vallavalitsusele) võrdsed võimalused ümarlaua tööd juhtida. On loomulik, et administratiivse juhtimise on hetkel võtnud enda kanda vald, kuivõrd neil on selleks ka vastavad ressursid (koosolekuruum jne). Samas võiks päevakorra kokkupanemine, ümarlaua töö protokollimine või teemade tõstatamine

olla võrdsemalt jaotatud. Kuigi intervjuudest ilmnēs, et teemasid saab alati jooksvalt tõstatada, ja seda mõlemalt poolt, ning et küladel on murede korral võimalus vallavalitsusega otse suhelda, mõjuks läbipaistvuse huvides positiivselt, kui mehhanismid oleksid loodud selliselt, et ümarlaudade töökorraldust juhitaks ühiselt.

Ümarlaudades ja külakoosolekutel arutatud teemasid kajastab enamasti ka kohalik ajaleht. Lehte koostab ja juhib vald. Kirjutajad on küll enamasti küladest (sh haridusasutused, muuseum jne), kuid nt ümarlauas räägitust teeb jällegi enamasti kokkuvõtteid vallaametnik. Siingi oleks võimalik tööd jagada.

Otsest külavanemate rolli vähenemise ohtu ei näe kumbki pool. Mõlemale poolele tundub, et külavanemad on õppinud oma sõna maksma panema, oma külade eest seistakse julgelt ja ükski vastanutest ei pidanud läbirääkimisi vallaga täna enam raskeks.

Uuritud piirkonna kodanike ja vallavõimude koostöö on eeskujuks eelkõige mõlema poole aktiivse osaluse tõttu, lahendusi pakub aktiivselt nii üks kui ka teine pool ja üksteisesse suhtutakse tunnustavalt. Kogu koostööprotsessi läbiva teljena tuleb esile tuua infovahetust. Just selles osas on vallavõimud palju ära teinud. Kuigi seda, et küsimusega tuleb tegeleda ka edaspidi, näitasid välja toodud probleemid, mis otseselt või kaudsemalt seostusid ikkagi tõrgetega infovahetuses.

Koostöö on nakkav ehk teisisõnu on see õpitav käitumise ja mõtlemise viis. Siinkohal võib näiteks tuua kas või piirkonna kodanikualgatuse korras loodud koostöökogu, mis kasvab ja hõlmab juba mitmeid valdu (kodanikeühendusi, avalikku võimu, ettevõtjaid) ning on hea näide koostöölise tegevuse levikust.

Avardunud võimalused projektide kaudu rahastust saada on kahtlemata positiivne tegur, kuid projektide töölesaamine või ainuüksi nende taotlemine eeldab juba koostöömeelsust ja aktiivsete kodanike olemasolu. Seega ei saa alahinnata ühes väikeses vallas toimunud protsesse või ka ühe väikese küla ühistegevust; selles tuleks näha mitte ainult kohaliku eluolu parandamise soovi, vaid ka alust kodanikuühiskonna ja osalusdemokraatia arengule Eestis tervikuna.

3.3. Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismide Vabaühenduste (NGO) Fond

Tanel Vallimäe

Sissejuhatus

Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismide Vabaühenduste (NGO) Fondi juhtum puudutab Eesti kodanikeühenduste toetamiseks mõeldud välisabi – mis moodustab Norra ja EMP finantsmehhanismide raames Eestile ette nähtud koguvahenditest veidi vähem kui kümnendiku – jagamise planeerimisprotsessi. Ajaliselt hõlmab vaatlusalune periood aastaid 2004–2006, st protsessi algust ja selle senist käiku intervjuude toimumise hetkeni 2006. aasta sügisel.

Avaliku võimu ja mittetulundussektori koostöö hindamise vaatepunktist on antud planeerimisprotsess oluline seetõttu, et seda on kodanikeühenduste poolt saatnud silmapaistev ja terav kriitika, iseäranis kavandamise algusfaasis. Ühel või teisel moel võiks kodanikeühenduste keskseks etteheiteks avalikule võimule pidada viimase vähest koostöötahet.

Kodanikeühenduste tegevus on olnud seejuures märkimisväärselt tagajärjekas ning antud n-ö negatiivse koostööjuhtumi kirjelduse ja osapoolte arvamuste väljatoomise eesmärk on siin selgitada, kuidas avaliku võimu esindajad ja kodanikeühenduste esindajad hindavad uuritava juhtumi puhul teise poole, ent samas ka iseenda tegevust, ning milliseid järeldusi pooled enda jaoks on teinud. Selle ülesande täitmiseks leidis 2006. aasta sügisel aset intervjuu kahe avaliku võimu ja kolme kodanikeühenduse esindajaga. Lisaks on analüüsis kasutatud juhtumiga seotud dokumente.

Kui Eesti liitus 1. mail 2004 Euroopa Liiduga, suurenes ühtlasi Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) liikmeskond. Uued ELi riigid (10 riiki) said ka EMP lepingupoolteks. EMP ja Siseturu

liikmed on peale ELi kuuluvate riikide veel Norra, Island ja Liechtenstein, ning süvendamiseks EMPi sotsiaalset ja majanduslikku ühtekuuluvust, on viimased loonud nn Norra ja EMP finantsmehhanismid. Esimene finantsmehhanism toetab kümmet uut ELi liiget, teine neile kümnele lisaks veel Kreekat, Portugali ja Hispaaniat. Mõlemat finantsmehhanismi haldab Brüsselis asuv Finantsmehhanismide Kantselei⁴⁰ (*Financial Mechanisms Office* ehk FMO).

2004. aasta novembris sõlmiti Norra/EMP abirahade kasutamiseks vastastikuse mõistmise memorandum⁴¹ ning selle raames saab Eesti kasutada aastatel 2004–2009 kokku ligikaudu 480 miljonit krooni välisabi. Toetatakse 7 prioriteetset valdkonda (laias laastus keskkonnakaitse, säästev areng, Euroopa kultuuripärand, inimressursi arendamine, tervishoid ja lastehooldus, Schengen ning regionaalpoliitika). Norra ja EMP finantsmehhanismide ning ühtaegu Vabauhenduste Fondi rakendamise eest vastutab Eestis Rahandusministeerium, mis peab garanteerima finantsmehhanismide eesmärgipärase rakendamise ja informeerima avalikkust abi taotlemise võimalustest.

Norra ja EMP finantsmehhanismi raames on kogu summa jaoks ette nähtud kolme toetuskeemi väljatöötamine. Siinse juhtum-uuringu jaoks keskne toetuskeem on nimetatud kolmest üks, Vabauhenduste Fond (ehk NGO fond).

Vabauhenduste Fondil, mis eraldab toetusi ainult vabauhendustele, st mittetulundusühingutele ja sihtasutustele, on kahe mehhanismi kaudu Eestile ettenähtud summast kasutada 7% (ehk ligi 33 miljonit krooni, millele lisandub riigipoolne finantseering, mis moodustab 10 protsenti fondi kogumahust; kokku umbes 36 miljonit krooni).

Vastavalt lepingule Norra saatkonnaga on Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) koostöös Rahandusministeeriumiga ning teisi ühendusi kaasates koostanud aastatel

⁴⁰ Vt EMP ja Norra finantsmehhanismide, sh Finantsmehhanismide Kantselei (FMO) kohta infot lähemalt EMP kodulehel <http://www.eeagrants.org/index.php>

⁴¹ Kummagi finantsmehhanismi puhul sõlmitakse abisaaja riigiga nn vastastikuse mõistmise memorandum, mis annab vastava mehhanismi rakendamise raamistiku igas riigis. Eesti on sõlminud mõlema finantsmehhanismiga memorandumid aastal 2004 (Norraga 17.11.2004 ja EMPga 02.12.2004).

2005–2006 uue fondi juhendmaterjali.⁴² Fondi vahendusasutuse⁴³ leidmiseks, mis hakkab fondi raames raha jagama, on Rahandusministeerium korraldanud ka avaliku konkursi.⁴⁴

Samal ajal on hetkel tegu n-ö teise katsega – vabaühendused leidsid finantsmehhanismide kavandamise protsessi algusfaasis, et neid pole sellesse kaasatud. Ühendused sekkusid finantsmehhanismide kavandamise protsessi, tagamaks rakendamise läbipaistvust. Tänu sekkumisele oli Rahandusministeerium sunnitud finantsmehhanismide rakendamise 2005. aasta märtsis ligikaudu aastaks edasi lükkama ning protsessi käiku muutma. Ühenduste seisukohast saavutati nii tegevuse läbipaistvus ja mõistlikkus; teiselt poolt andis selline ühisaktsioon ühendustele ka hea koostöökogemuse ja avalikule võimule n-ö õppetunni, et nendega tuleb arvestada.

Juhtumi kirjeldus ei püüa niivõrd anda protsessist täielikku või detailset ülevaadet,⁴⁵ kuivõrd seda, kuidas intervjuueeritud kodanikeühenduste ja avaliku võimu esindajad on protsessi tajunud ning kuidas nad hindavad selles iseenda ja teise poole tegevust.

1. Koostööjuhtum, osalised ja nende kogemused

Juhtumi peamised osalised on Rahandusministeerium, Siseministeerium, doonorriigid, teatud etapis ka Brüsseli Finantsmehhanismide Keskus. Kodanikeühendustest/kodanikeühenduste katusorganisatsioonidest kerkis esile mitmeid organisatsioone, kuid kogu protsessi ja selle eri faase tervikuna hinnates on olulisemad Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL)⁴⁶

⁴² Vt lähemalt 14. veebruaril 2006 (Siseministeeriumi juurde EKAK rakendumist koordineeriva) EKAKi ühiskomisjoni kinnitatud fondi juhendmaterjali valmimise protsessi kohta <http://www.ngo.ee/ngofond>. Vt kinnitatud Juhendmaterjali teksti <http://www.fin.ee/doc.php?14664>

⁴³ Vahendusasutus (mittetulundusühing või sihtasutus) haldab kolmele prioriteetsele Vabaühenduste Fondi valdkonnale jagatavaid rahalisi vahendeid.

⁴⁴ Juhendmaterjali juriidilise ekspertiisi järel oli ette nähtud välja kuulutatada konkurss vahendusasutuse leidmiseks. 03. novembril 2006 välja kuulutatud esimene hange tunnistati kehtetuks, kuna kumbki taotleja ei vastanud kvalifitseerimise tingimustele. Uue taotlusvooru tähtaeg on 14. veebruar 2007. (Lõpliku otsuse vahendusasutuse kinnitamise kohta teevad doonorriigid.)

⁴⁵ Norra ja EMP finantsmehhanismide hetkeseisust leiab jooksva info Rahandusministeeriumi koduleheküljel <http://www.fin.ee/?id=12021>. Üldinfot finantsmehhanismide kohta vt <http://www.fin.ee/ngo>

⁴⁶ Vt <http://www.ngo.ee>

ja Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO).⁴⁷ Kaks kohalike omavalitsuste katusorganisatsiooni – Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit – olid käesoleva juhtumi algaasis kodanikeühenduste partnerid.

Koostöö või protsessis osalenud kodanikeühenduste seisukohast õigupoolest selle puudumise esimeseks tähelepanu äratanud väljundiks võib pidada kodanikeühenduste tegevust 2004. aasta suvel, kui mitmete katusorganisatsioonide esindajad pöördusid Rahandusministeeriumi (ja Siseministeeriumi) poole korduvate järelepärimiste ja ettepanekutega. Kodanikeühendused paistsid oma vaatepunktist olevat finantsmehhanismi ja prioriteetide ettevalmistamise protsessist kõrvale jäetud.

Intervjueeritud kodanikeühenduste esindajate väitel esitatud soovitusi ja ettepanekuid arvesse ei võetud, küll aga saadi isiklike kontaktide kaudu ministeeriumide ametnikelt infot, mille põhjal hakkas Rahandusministeerium 2005. aasta jaanuaris teisi ministeeriume teavitama ja jagama näpunäiteid, kuidas valmistada ette rahataotlusi finantsmehhanismide raames. Vastuseks alustasid ühendused ühise strateegia kujundamist ning sõlmiti partnerlussuhted ka omavalitsusliitudega, et muuta kavandamisprotsess kõikidele taotlejatele avatuks.

Kui Rahandusministeerium 2005. aasta märtsi algul kuulutas (ministeeriumi kodulehel) välja finantsmehhanismide taotlusvooru tähtajaga 21. märts, olid ühendused ja omavalitsusliidud intervjueeritud kodanikeühenduste esindajate seisukohast sunnitud taotlema kogu abiskeemi külmutamist.

2005. aasta 18. märtsil saatsid seitse kodanikeühenduste katusorganisatsiooni ja kaks omavalitsuste liitu avaliku ühiskirja Rahandusministeeriumile ja Norra saatkonnale taotluse finantsmehhanismide peatamise kohta.⁴⁸ Juhiti tähelepanu asjaolule, et käimasolev protsess ei vastanud 2004. novembris sõlmitud Norra/EMP abirahade kasutamise memorandumile, milles doonorid ja EV Valitsus olid kokku leppinud, teisisõnu kokkuleppele, et toetusi peavad saama

⁴⁷ Vt <http://www.eko.org.ee>

⁴⁸ Pöördumisele olid alla kirjutanud Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Külade ja Väikelinnade Liikumine, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, Avatud Eesti Fond, Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit. Vt taotluse teksti <http://www.eurofondid.org.ee/files/norra-taotlus.pdf>

võrdsetel alustel taotleda ja kasutada nii riigiasutused, omavalitsused, erasektor kui ka vabaihendused.

Kuivõrd ka doonorriigid olid tähele pannud neidsamu vajakajäämisi, tühistati väljakuulutatud taotlusvooru tähtaeg ning aprillis 2005 külmutati finantsmehhanismide rakendamisprotsess Eestis ligikaudu aastaks.

Tabel 1. Koostööjuhtumi kronoloogia

November–detsember 2004	Norra/EMP finantsmehhanismide doonorriigid sõlmivad Eestiga nn vastastikuse mõistmise memorandumid (kumbki mehhanism eraldi), mis annab mehhanismi rakendamise raamistiku antud riigis.
06.07.2004	EMSL pöördub Rahandusministeeriumi poole küsimusega, kuidas on plaanitud kodanikeühenduste kaasamine Norra/EMP finantsmehhanismide rakenduskavasse. Rahandusministeerium vastab 02.08.2004, kuid selgust selles suhtes ei saada (mis tingib teise pöördumise 07.12.2004).
07.07.2004	Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO) pöördub Rahandusministeeriumi poole ettepanekuga algatada ühenduste kaasamine finantsvahendi jaotamise kavandamisse. ⁴⁹ (EKO teisest pöördumisest ilmneb, et vastust ei saadud.)
18.08.2004	Eesti Keskkonnaühenduste Koda teine pöördumine Norra/EMP finantsmehhanismi asjus Rahandusministeeriumi poole. Soovitakse kodanikeühenduste kaasamist planeerimisprotsessi ja kommenteerimisvõimalust; rõhutatakse keskkonnakaitse ja säästva arengu edendamise tähtsust rahade planeerimisel, mis selleks hetkeks olid ministeeriumide koostöös valminud prioriteetide nimekirjast välja arvatud. Koopiad kirjast saavad ka Keskkonnaministeerium, Riigikantselei, ELi sekretariaat ning Norra saatkond. ⁵⁰
07.12.2004	EMSL pöördub teist korda Rahandusministeeriumi poole

⁴⁹ <http://www.eurofondid.org.ee/files/norra-eko1.pdf>

⁵⁰ <http://www.eurofondid.org.ee/files/norra-eko2.pdf>

	küsimusega Norra/EMP finantsmehhanismi kohta. Toonitatakse, et kodanikuühendused soovivad luua kaasa mehhanismi rakendamise kavandamisprotsessis ja prioriteetide määramisel. ⁵¹
märts 2005	Kuu alguses kuulutab Rahandusministeerium oma kodulehel välja finantsmehhanismide taotlusvooru tähtajaga 21. märts 2004.
18.03.2005	Mitmete kodanikeühenduste katusorganisatsioonide ja kahe omavalitsusliidu ühine taotlus Norra/EMP finantsmehhanismi peatamise kohta. Kiri saadetakse EMP Finantsmehhanismide Kantseleile, Norra Välisministeeriumile ja Eesti Rahandusministeeriumile.
aprill 2004	Kuivõrd ka doonorriigid täheldavad vajakajäämisi, kaotatakse väljakuulutatud taotlusvooru tähtaeg ning külmutatakse finantsmehhanismide rakendamisprotsess Eestis (ligikaudu aastaks).
sügis 2005	Toimub Vabaühenduste Fondi "Juhendmaterjali" ettevalmistamine fondi vahendusasustuse leidmiseks, millega tegeleb EMSL. "Juhendmaterjali" kavandit kommenteerivad ja ettepanekuid teevad eksperdid ja seejärel vabaühendused. Kava täiendavad ka doonorriigid.
14.02.2006	EKAKi ühiskomisjon kinnitab Vabaühenduste Fondi "Juhendmaterjali".
kevad – sügis 2006	"Juhendmaterjali" kommenteerivad doonorriigid.
30.11.2006	30. novembril peetakse Rahandusministeeriumis Norra/EMP finantsmehhanismide aastakoosolek, kus doonorriikide esindajana kohal viibinud Norra Välisministeerium väljendab rahulolu toetuste rakendamisega Eestis
03.11.2004	Välja kuulutatakse esimene taotlusvoor Vabaühenduste Fondi vahendusasutuse leidmiseks. (Mis tunnistati kehtetuks, kuivõrd ükski taotleja ei vastanud kvalifitseerumise tingimustele. Uue taotlusvooru tähtaeg on 14. veebruar 2007.)

⁵¹ <http://www.eurofondid.org.ee/files/norra-emsl.pdf>

Kui seejärel jätkati Norra/EMP Vabauhenduste Fondi “Juhendmaterjali” koostamisega – kui doonorite ning Eesti ametkonna vahel uues protseduuris pärast esimese katse seiskumist kokku lepiti –, tervitasid koostöö jätkumist kõik pooled.

***INTn AV1** (...) Rahandusministeerium rääkis otse läbi EMSLiga, kes oli (...) ühenduste poolt (...) projekti koordinaator. Hakati seda tegema, siis muutus Siseministeerium (...) partneriks (...) ka läbi Siseministeeriumi suhtlusringkondade see (“Juhendmaterjali”) projekt (...) liikus ja sinna sai neid ettepanekuid esitada (...) siis olid (...) kindlad tähtajad, et kõik teadsid, mida neilt oodatakse, et mille osas kaasa rääkida, et kuhu see läheb... (...)*

***INTn AV2** (...) Aga sügisel (2005), siis kui vabauhenduste fondi raamistiku väljatöötamine läks lahti, siis läks see suhtlus väga intensiivseks ja (...) minu arust tulemuslikuks. (...)*

2005. aasta sügisel ja 2006. aastal ongi toimunud vabauhenduste fondi juhendmaterjali kinnitamine, kommenteerimine ja ettepanekute tegemine vabauhenduste poolt, täiendamine doonorriikide poolt, konkursi korraldamine fondi ellurakendava Vahendusasutuse valimiseks, mis töötaks välja Vabauhenduste Fondi rakendamise süsteemi (taotlusvooru(de) tingimused, projektide hindamiskriteeriumid, nende järelevalve) jne.

Üks lisaprobleem kerkis üles 2006. aasta kevadel ja suvel, kui protsess kodanikeühenduste esindajate meelest n-ö seisis Rahandusministeeriumis. Avaliku võimu esindajate seisukohast polnud sedakorda süü Eesti ametkonnal.

***INTn KÜ3** (...) meie tegime oma töö ära (...) kindla lubadusega, et sügisel lähevad need skeemid tööle (...) pärast sa näed, kuidas see asi siamaani venib ja räägitakse juba järgmise aasta sügisest (...)*

***INTn AV2** (...) siis oli (...) pall doonorite väravas, et nemad pidid (...) midagi ütleva, ma arvan, et ta oli (...) päris kaua, me ootasime nende vastuseid. Ma arvan, et ta oli isegi päris kaua, kaks-kolm kuud, enne kui sealt tagasiside tuli. Ja selle perioodi vältel doonorid esitasid lisaküsimusi. (...) Ja siis me koostöös tegime vastuse doonoritele selle raamistiku kohta. (...)*

2. Peamised koostööd mõjutanud tegurid

Tabel 2. Vastajate arusaamad põhilistest probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel

AV esindajate arvates	KÜ esindajate arvates
1. reeglite puudumine ja ametkondliku rollijaotuse ebaselgus info jagamisel/koostööl KÜdega	1. info puudumine finantsmehhanismi rakenduskavaprotsessist
2. KÜde passiivsus konkreetsete ettepanekute väljatoomisel	2. avaliku võimu (peamiselt rahandusministeeriumi) ükskõikne suhtlemisstiil kodanikeühendustega (eriti protsessi algfaasis)
3. välisdoonorite ja Eesti avaliku võimu erinevad arusaamad finantsmehhanismi rakendamise etappidest	3. avaliku võimu ja kodanikeühenduste tööpõhimõtete erinevus
	4. koostöö edukus sõltub tihti konkreetsest ametnikust, kellega kodanikeühendused kokku puutuvad

a) AV esindajate arusaamad probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel:

- Reeglite puudumine ja ametkondliku rollijaotuse ebaselgus info jagamisel/koostööl KÜdega.

Samal ajal kui Rahandusministeeriumi vastutada olevate Norra/EMP finantsmehhanismide kaudu oli muude sihtide hulgas ette nähtud kodanikeühenduste toetamine, ning see tõi kaasa ühenduste soovi saada ülevaadet kavandatavate toetuste jagamise põhimõtetest, oli Siseministeeriumil – kelle vastutusse kuulub kodanikeühiskonna areng tervikuna – töös kaks toetusskeemi. Üks neist puudutas regionaalarengut, teine haldussuutlikkust. Viimasesse soovis Siseministeerium integreerida ka toetused ühendustele (nt omavalitsuste liitude ja kodanikeühenduste koostöö

kaudu). Selline sihtide kattumine kahe ametkonna vahel tekitas käesoleva juhtumi puhul selget vääritimõistmist ja teabejagamise takerdumist.

INTn AV1 (...) Rahandusministeerium vastas tihti ühendustele, kui nad püüdsid siis midagi läbi rääkida või oma ettepanekut esitada või et kõik MTÜd peaksid oma ettepanekud saatma siseministeeriumile, kuna siseministeerium koordineerib seda teemat (...) kuigi pärast tuli välja, et (Siseministeerium) ei ole tegelikult (õige adressaat) kuna ettepanekud puudutasid valdkondi, siis nad oleks teistes ministeeriumites olemas. (...) probleem tekkiski sellest, et kui juba Rahandusministeeriumis otsustati ära koostöös ühendustega, et see NGO fond tuleb, et siis tekkis (...) see, et kuidas nüüd hakata neid kahte asja, toetusskeemi, kus (juba oli plaanitud) ühenduste suutlikkuse toetamiseks teatud vahendid anda (...) siis kuidas (seda) paralleelselt (...) NGO fondiga hakata arendama, et nad ei hakkaks üksteist dubleerima. (...)

- KÜde üldine passiivsus konkreetsete ettepanekute väljatoomisel, mis avaliku võimu poolelt hinnates võib olla kaudselt samuti tekkinud pingelises olukorras süüdi; kuigi antud juhtumi puhul kodanikeühendustele passiivsust ette ei heideta.

INTn AV2 (...) Nagu ma ütlesin, see info on ikka rohkem ühekülgne. Meie oleme infot rohkem välja andnud. Ministeeriumid annavad tagasisidet igasuguste küsimuste näol. Vabaihendustelt ma ei ole midagi tagasi saanud, välja arvatud see protsess, mis oli Vabaihenduste Fondi raamistiku tegemine, aga see on tõesti (...) eraldi protsessina käsitletav. (...) ma ei kurdaks selle infovahetuse üle, aga mida võiks olla, võiks olla rohkem tagasisidet, et saada hinnangut enda tööle, et saada hinnangut sellele, mida võiks paremini teha. (...)

Kui kodanikeühenduste esindajad kritiseerisid avalikku võimu selles, et viimane ei jaga küllaldaselt ja õigel ajal informatsiooni, mis puudutas finantsmehhanismide rakendamise kavandamist 2004. aasta suvel, siis paradoksaalsel kombel lisas avaliku võimu esindajate meelest pingeid ka tagasiside puudumine seoses avaliku kirja saatmisega kodanikeühenduste poolt.

INTn AV2 (...) Me olime pettunud selles, et mõni päev just enne, kui see kiri välja saadeti, me olime istunud maas (nimetab kahte kodanikeühenduste katusorganisatsioonide esindajat) (...) Me olime just läbi rääkinud põhimõtted. Eeskätt just struktuurivahendite 2007–2013 programmeerimise ajakavas ja põhimõtetes ja selles, kuidas vabaihendusi kaasata, aga sealhulgas olid minu arust ka need Norra finantsmehhanismi põhimõtted. Me puudutasime natuke ka neid. Põhimõtteliselt ma mäletan, et see nõrdimus oli selles, et kuigi (...) just nimelt koostööpõhimõtetes sai kokku lepitud, et meile jäi mulje, et me jõudsime mõlemalt poolt ühisele

arusaamisele ja kokkuleppele. (...) siis tuli selline kiri, just paar-kolm päeva peale seda. (...) meile tõesti jäi selline mulje ja arusaamine, et me oleme kokku leppinud, ja sellepärast tuligi selline kiri natuke halva üllatusena (...)

- Välisdoonorite ja Eesti avaliku võimu erinevad arusaamad finantsmehhanismi rakendamise etappidest tõid kaasa protsessi venimist ja lisatööd.

***INTn AV2** (...) Tegelikult terve 2005. aasta me üritasime leida võimalusi läbirääkimisteks. Võimaluse leidmine ei olnud raske, aga doonoritel ja Eesti poolel olidki erinevad arusaamad, erinevad tõlgendamised ja ka erinevad varasemad praktikad (...) see tegelikult oli (...) peamine põhjus. See kiri on natuke teisejärgulisem, aga aitas ka kaasa kindlasti. (...) me tegelikult kahtlesime tükk aega selles doonorite poolt seatud rakendusmehhanismis, kus me teeme taotlusvooru, siis me hindame, siis me saadame doonoritele need taotlused, nemad jälle hindavad ja siis keegi doonoritest kuskil teeb mingi otsuse kunagi, millalgi. See süsteem tundus kohmakas, suur, pikk ja lohisev ja struktuurifondidele tuginedes, mille kogemus meil oli olemas juba, nendega võrreldes oli ta eriti selline suur ja kohmakas. (...)*

b) KÜ esindajate arusaamad probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel:

- Info puudumine finantsmehhanismi rakenduskavaprotsessist.

***INTn KÜ2** (...) kõik ootasid huviga, millal see Norra fond avaneb (...) Rahandusministeeriumis oli see info kinni jäänd ja sealt oli siis meisterdatud valmis siis selline ilus plaan, kuidas siis seda raha jagada ainult läbi ministeeriumite. (...) Me teadsime ikka seda rahasummat ja põhiprioriteete ja mingi selline üldine info oli teada. (...) oli just selle hetke ootamine, et millal me nüüd, siis konkreetseks lähme (...) mille peale kui palju raha (...) Ja kes taotleb ja kuidas (...) Aga seda, et meilt oleks küsitud, et mis te tahate või mis on teie ettepanekud või just nii me teeme, et seda ma (...) ei mäleta. (...)*

***INTn AVI** (...) ühendused olid tõesti (...) pettunud selles, et nad ei saanud piisavalt informatsiooni, neid ei teavitatud, kuhu nad peavad mingisugused ettepanekud saatma, kes on nende kontaktisikuks, kus on mingit tähtjaid, mida siis ikkagi oodatakse, kuidas on planeeritud ikkagi see rakendamine (...)*

- Tõsiseks ja üheks läbivaks etteheiteks võib pidada avaliku võimu (peamiselt Rahandusministeeriumi) ükskõikset suhtlemisstiili kodanikeühendustega, seda eriti protsessi algaasis.

***INTn KÜ2** (...) on ju nii, et igal ministeeriumil on oma nägu ja mõnel on (...) kaugel, kõrge ja külmal nägu (...) mõnel on nagu (...) natuke inimlikum nägu ja rahandusministeeriumil on (...) nagu ta oleks kuskil kõrgele Olümpose mäe otsas. (...)*

- Mitmel korral toonitasid kodanikeühenduste esindajad ning mõningal määral ka ametnikud, et tihti tekitab avaliku sektori ja mittetulundussektori suhetes mittemõistmist avaliku võimu ja kodanikeühenduste tööpõhimõtete erinevus.

***INTn KÜ2** (...) loomulikult on siin pahatihti (...) kui sulle saadetakse 180-leheküljeline paber 7. jaanuaril ja öeldakse, et 9. on meil koosolek (...), selline praktika ei ole (...) väga haruldane, et siin on selgelt (...) vinti üle keeratud (...) ma sugugi ei taha seda öelda nüüd halvustavas kontekstis, aga on inimesi, kes ajavad lihtsalt oma südameasja kuskilt töö kõrvalt, põlve otsas ja me ei saagi eeldada, et nende võimekused on ühesugused. Aga kuna mittetulundusühing reeglina oma formaadilt on selline asi, mida tehakse töö kõrvalt, et siis seal selle esinemise tõenäosus, et sa saad (...) konkreetse ettepaneku asemele essee, on pisut suurem kui mõnes muus sektoris. (...)*

***INTn AVI** (...) ametnikud ongi harjunud niimoodi suhtlema, et ma saadangi kirja, kus on selgelt kirjas, et vot meie teeme nii või kooskõlastame või, et me ei kooskõlasta seda. Et siis ühenduste puhul on rohkem sellist (...) vabamat lobitööd. Et kus sa (...) käid ja räägid ja põhjendad, aga et riigiasutuses vahel see paber või kiri mõjub rohkem. (...)*

- Kodanikeühenduste esindajate intervjuudest ilmnas ka, et koostöö edukus sõltub sageli konkreetsest ametnikust, kellega ühendused suhtlevad, tema koostöötahtest ja kogemustest.

INTn KÜ2 (...) kui te tahate (...) rääkida (...) kaasamisest, (...) selles faasis (“Juhendmaterjali”) ettevalmistamise teatavas etapis polnudki erilist vajadust riigiasutustega suhelda, et see suhe oli (...) n-ö mitteformaalne ja see sõltub juba konkreetsest ametnikust, et kas ta on sõbralik, koostööaldis, kas ta vastab su telefonikõnedele, aga sellega oli kõik ok. (...)

3. Tulevikuperspektiivid

a) AV esindajate seisukohad:

- Kodanikeühenduste puhul oodatakse rohkem sekkumist, aktiivsust; olgu tagasiside negatiivne või positiivne. See parandaks ametnike meelest igal juhul koostöövõimalusi.

INTn AV2 (...) Ma tahaksin võib-olla seda rõhutada, et mind väga huvitab tagasiside (...) Tagasiside majast väljastpoolt (...) ükskõik kas selleks on vabariik, on selleks mingi katus, on selleks ministeerium, ükskõik kes, peasi, et see tagasiside tuleks, olgu ta positiivne või negatiivne.(...)

- Kodanikeühenduste kaasamise selgem reglementeeritus aitaks luua parema aluse tulemuslikumaks koostööks.

Ebamäärasus tekitab olukorra, kus kaks või rohkem ministeeriumi tegeleb sama asjaga veidi erinevast vaatepunktist. Tihti on sellise rollide kattumise tagajärjeks – nagu ka Norra ja EMP finantsmehhanismide kavandamisprotsess näitas –, et ministeeriumid suunavad lihtsalt kodanikeühenduste esindajaid üha järgmiste ametkondade juurde ning sisulist arutelu või arusaamade koordineerimist ei toimu. Koostöö algatamise ja teostamise selgemate reeglite korral oleks koostöö ametnike veendumusel kindlasti tihedam ja tõhusam.

INTn AV1 (...) ei saa (...) peale suruda, et teie peate nüüd võtma ja rakendama seda, et aga oleks see kuskil niimoodi kokku lepitud ennem niimoodi kõrgemal tasandil võib-olla, siis... (...) et kellega teha koostööd, ja kuidas me selle otsuse teeme ja kas me võtame eraldi mingid inimesed, kes teevad selle otsuse või otsustab siin ainult meie asutus või me teemegi (...) mingi komisjoni (...) kus saab mingeid ettepanekuid, kus saab kaasa rääkida, keda siis kaasatakse (...). Muidu on tüüpiline jutt, et me kaasame kõiki, me kuulame kõik ära, me arvestame kõigiga, aga tegelikult, et kuidas see otsus tehakse, see ei ole (...) läbi paista. (...)

- Välisabi korral peaks (kas või riigi poolt) olema tagatud koostöö ja kaasamis põhimõtete konkreetsus, kuivõrd ametnikud ei soovi/ei julge jagada potentsiaalselt katteta lubadusi toetuste osas.

INTn AV2 (...) kuna tegu oli rahadega, numbritega ja kuna eelarveosakonnas on alati kogemus iga-aastasest eelarve kokkupanemisest (...) kui mängus on raha, siis on teema eriti tundlik ja siis ei juletagi võib-olla seda infot väga välja anda. (...) sellepärast ma arvan, (...) tekkis ka see kommunikatsiooniprobleem, et ei oldud päris kindlad, kas see on õige, see info, mida taheti välja anda (...) kui natuke vara infot vara välja, siis võivad inimesed valesti aru saada, ka sihtgrupid, ja kui pärast midagi muutub, siis on tegelikult seda negatiivset tagasisidet, ja klaarida on pärast palju raskem kui õigel ajahetkel õiget infot välja anda. (...)

b) KÜ esindajate seisukohad:

- Info maksimaalne kättesaadavus parandaks avaliku võimu ja kodanikeühenduste suhteid ja looks aluse tõhusaks koostööks.

Kõigepealt ilmneb, et kodanikeühenduste omavahelisele koostööle tuli Vabauhenduste Fondi loomisega seonduva koostöö takerdumise protsess vägagi kasuks. Koostöö kodanikeühenduste vahel muutus tunduvalt tihedamaks ning just finantsmehhanismide juhtumiga seoses loodi 2005. aasta suvel ühenduste omavaheline meililist, kus käis tihe suhtlus ning mis töötab siiani.

INTn KÜ2 (...) selline (...) situatsioon koondab inimesed kokku kõik ja siis tekkis välkkiirelt selline mingisugune grupeering või seltskond, kes mõtlesid, et peaks reageerima (...) mis selle Norra segaduse järel sündis, oli see, et tekkis väga hea võrgustik. See vabavahenduste kodulehekül, millel on oma meililist ja oma kodulehekül. See toimib tänase päevani. (...)

Samuti on oluline, et listi loomist tunnustavad positiivselt ka avaliku võimu esindajad kui uut ja tõhusat vahendit, mille kaudu ühendustega suhelda.

INTn AV2 (...) suvel 2005 loodi NGO-list. Me nimetasime seda NGO-listiks. Selle nimi on praegu vist NGO fond. Sealtnaudu hakati (avaliku võimu poolt) infot rohkem edasi andma, regulaarsemalt. (...)

- Avalik võim peaks arvesse võtma, et avaliku sektori ja kolmanda sektori töökultuurid on paratamatult erinevad.

Juhul, kui kahe sektori võimaluste erinevust oluliseks ei peeta, on kodanikeühendused tihti silmitsi ebareaalsete reageerimis- ja ettepanekute tegemise tähtaegadega. Muuhulgas leiavad kodanikeühenduste esindajad, et kuigi häälekamate kodanikeühenduste kaasamine on iseenesest positiivne suund, peaks pikas perspektiivis siiski olema tagatud avaliku võimu tahe haarata koostösse võimalikult lai hulk kodanikeühendusi. Vastasel korral kujuneb välja teatud kindlate ühenduste ring. S.t tegu on korporatismi tekkimise ohuga.

- Toetusprojektide koostöö ja kaasamis põhimõtted peavad olema läbipaistvad.

Ka antud juhtumi puhul toimus poolte ülesannete konkretiseerudes 2005. aastal – kui EMSL hakkas ette valmistama Norra/EMP finantsmehhanismi Vabaühenduste Fondi “Juhendmaterjali” – selge koostöö tõhustumine.

INTn KÜ2 (...) jõuti selleni, et see vabaihenduste fond on vaja teha (...) vabaihenduste esindajate ja Rahandusministeeriumi esindajate koosolekul (...) jõuti (...) kokkuleppele, et (...) kodanikeühendused ise saavad selle (vabaihenduste “Juhendmaterjali”) kirjutada ja ühtlasi jõuti kokkuleppele, et EMSL võiks olla selle koordineerija, ja (...) lepiti (...) kokku ka Norra saatkonnaga, kes on doonorite kõige lähem esindaja siin (...) ma arvan, et see on üks paremini läinud seda laadi projekte üldse Eestis, et me saime suhteliselt laiapõhjaliselt kaasatud vabaihenduste sootsiumi, või kuidas iganes seda nimetada, ja teiselt poolt saime täiesti normaalse ja pädeva dokumendi. (...)

Norra ja EMP n-ö negatiivne juhtum andis ühelt poolt kodanikeühendustele suurema enesekindluse avaliku sektoriga suhtlemisel; teiselt poolt näitas see avalikule sektorile kahtlemata seda, et kodanikeühendused on arvestatav jõud. Praktilise koostöö edukus omakorda suurendas mõlema poole valmisolekut edasiseks koostööks. Üldisemas plaanis selgubki kodanikeühenduste esindajatega tehtud intervjuudest, et viimasel kümnendil on avaliku võimu hoiakud ja koostöötähe muutunud selgelt positiivsemaks.

INTn KÜ3 (...) ilmselt Rahandusministeerium sai esimest korda (...) läbi aegade aru, et me võime suhteliselt valusalt hammustada (...) nad olid sinnamaani meid suutnud ignoreerida (...) ilmselt ei pidanud ühendusi (...) selles suhtes tõsiseks ohuks n-ö (...) nad nägid, et ühendused on tugevad (...)

INTn KÜ2 (...) see ongi selline loogiline areng, et nii nagu meie elu areneb (...) kuskil seal 90ndate lõpu poole oli kogu see vabaihenduste maailm suhteliselt naljanumber, nüüd kui sa vaatad seda retoorikat, eks ole, mis on jõudnud nii tippriigiametnike, kui ka tipp-poliitikute suhu, kes (...) teatavas mõttes legitimeerivad seda ühelt poolt, teiselt poolt, kui sa vaatad millise turundusega (...) tegelevad või kui paljudel ettevõtetel on osa tema kommunikatsioonist ja teataval määral ka turundusest seotud sotsiaalse vastutusega, siis on tehtud suurusjärguline hüpe ülespoole. Ma arvan, et liigutakse täiesti õiges suunas (...)

Kokkuvõte

Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismide Vabaihenduste (NGO) Fondi juhtum puudutas Eesti kodanikeühenduste toetamiseks ette nähtud välisabi jagamise kavandamisprotsessi. Protsessi teeb avaliku võimu ja kodanikeühenduste koostöö hindamise vaatepunktist väljapaistvaks asjaolu, et sellega kaasnes kodanikeühenduste terav kriitika

ametkondade tegevuse pihta. Ühel või teisel moel võiks kodanikeühenduste keskseks etteheiteks avalikule võimule pidada viimase vähest koostöötahet.

Vabaiühenduse fondi juhtumi puhul oli üks keskseid probleemiallikaid riigiasutuste ülesannete kattumine, s.t rollide ebamäärasus finantsmehhanismide rakendamise kavandamisprotsessi algusfaasis. Kodanikeühenduste järelpärimised ja ettepanekud ei saanud ühendusi rahuldavaid vastuseid ning delegeeriti järgmisele ametkonnale, ja sealt omakorda järgmisele. Kahe peamise asjassepuutuva ministeeriumi, Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vahel polnud ei kodanikeühenduste esindajate ega kohati ka avaliku võimu esindajate endi arvates päris selgelt paika pandud, kes, millal, kellega, kuidas ja millises finantsmehhanismi rakenduskaetapis pidanuks kodanikeühendustega dialoogi pidama. Ühelt poolt oli Rahandusministeerium antud välisabi projekti eest vastutav asutus, teiselt poolt kuulub kodanikeühenduste valdkond Siseministeeriumi pädevusse. Juhtum-uuringuga seoses tehtud intervjuudest ilmneb, et selline ebamäärasus tekitas olukorra, kus üks avaliku võimu institutsioon ei olnud kohati teadlik teise institutsiooni kodanikeühenduste teavitamisega/sisulise dialoogiga seotud tegemistest.

Avaliku võimu esindajate jaoks on väga oluline, et kodanikeühenduste informeerimise ja nende koostöösse haaramises valitseksid selged põhimõtted. Küsimus, kuidas koostööd alustada ja teostada, muutub eriti aktuaalseks just käesoleva juhtumiga analoogilistes olukordades, kus ametnikul ühelt poolt pole kuigi täpseid suuniseid, keda, kuidas ja millal kaasata; teisalt ei saa ta olla kindel, et n-ö ülevalt poolt ei tehta juba avalikustatud ja kommenteerimiseks välja pakutud skeemi olulisi muudatusi.

Kommunikatsiooni tõhusat toimimist pidasid nii avaliku võimu kui ka kodanikeühenduste esindajad koostöö aluseks ning kinnitasid enda valmisolekut infoandmist suurendada. Mõlemal poolel oli teisele selle kohta etteheiteid: nii kirjeldatud juhtumi puhul kui ka üldisemal tasandil ei jaga avalik võim kodanikeühenduste esindajate arvates avalikkusele piisavalt informatsiooni. Ning paradoksaalsel moel heidab ka avalik võim teisele poolele ette vähest tahet dialoogi pidada. Avaliku võimu esindajate arvates peaksid kodanikeühendused tunduvalt aktiivsemat tagasisidet andma, olgu see positiivne või negatiivne. Ei taheta olla n-ö koostöö pealesurujad.

Läbivaimaks probleemiks, mida kodanikeühenduste esindajad intervjuudes mitmel korral välja tõid, oligi see, et avalik võim ei selgitanud vabaühendustele välisabi jaotamise kavandamise põhimõtteid ega teinud seda piisavalt ka kodanikeühenduste mitmete pöördumiste järel. Samuti jäi info edastamine vähemalt protsessi algusfaasis (ning kohati ka hiljem) välisabi taotlusvõimaluste kohta hiljaks ning see polnud küllalt nähtav (esialgne taotlusfoor kuulutati välja ministeeriumi koduleheküljel). Just pikad pausid informatsiooni saamisel oli peamine tegur, mis tekitas pingeid protsessi hilisemas staadiumis, täpsemalt 2006. aasta kevadel ja suvel. Avaliku võimu esindajad peavad suvise pausi ning protsessi venimise eest vastutavaks pigem finantsmehhanismi doonoreid ja Brüsseli bürokraatiat.

Samas oleks koostöö ametnike veendumusel kindlasti tihedam ja tõhusam, kui koostöö algatamise ja teostamise, sh ka informatsiooni jagamise reeglid oleksid selgemad. Seda peavad intervjueritud ametnikud avaliku võimu ja kodanikeühenduste koostöö üheks võtmeküsimuseks.

Kõige positiivsema hinnangu koostööpartnerile andsid nii avaliku võimu kui ka kodanikeühenduste esindajad teisele poolele käesoleva juhtumi sellele faasile, kus tehti selgelt piiritletud ülesannete raames Vabaühenduste Fondi “Juhendmaterjali” ettevalmistamiseks praktilist tööd. Sellega kaasnes pidev ja intensiivne infovahetus. Niisiis võib öelda, et üheks olulisemaks avaliku sektori ja mittetulundussektori vastastikuse mõistmise ja koostöötahte aluseks tuleb pidada reaalselt koostöökogemust. Just tegelik igapäevane ühistegevus suurendab mõlema poole valmisolekut teha koostööd ka edaspidi.

3.4. Euroopa Sotsiaalfondi tööhõiveprogrammi meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” taotlusvoorud

Aigi Bremse

Sissejuhatus

Ka järgnev peatükk kirjeldab ühte avaliku sektori ja kodanikeühenduste vahelist koostööjuhtumit. Analüüs keskendub Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) tööhõiveprogrammi “Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu (EL) struktuurfondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006” meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” taotlusvoorudele. Uurimus puudutab aastaid 2004–2006, kuid teatud määral ka 2003. aastat, mil algas ettevalmistus antud meetme töösse rakendamiseks.

Euroopa Liidu Sotsiaalfondist toetatakse projektipõhiselt ELi sotsiaalmajanduslikult mahajäänumaid piirkondi. EL struktuuritoetuse eraldamine liikmesriigile toimub mitmeaastaste programmide ehk arengukavade järgi. Eestis on selleks “Eesti Riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurfondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006”.

Eestis vastutab Euroopa Sotsiaalfondi meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” eest Sotsiaalministeerium. Ministeerium peab hea seisma selle eest, et ELi kaasfinantseeritavad projektid vastaksid kõikidele ELi nõuetele ja tingimustele.

Meetme 1.3 eesmärk on tööhõive tõstmine inimressursi arendamise kaudu töötuse, vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse laiaulatuslikumaks ja tõhusamaks ennetamiseks ja leevendamiseks ning sotsiaalse kaasatuse suurendamiseks.

Projektile saab ESFist toetust taotleda kuni 80% projekti abikõlblikest kuludest. Vähemalt 20% projekti abikõlblikest kuludest peab kandma riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avaliku sektori institutsioon.

Meetme 1.3 projektide kaasrahastamiseks Euroopa Liidu poolt on ajavahemikus 2004–2008

eraldatud 413 miljonit krooni. Toetuste taotluste vastuvõtmise, menetlemise ja hindamise koordineerimisega tegeleb Sotsiaalministeeriumi alluvuses olev rakendusüksus Tööturuamet.

Euroopa Strukturfondide toetusi on Eestis olnud võimalik taotleda alates Euroopa Liiduga liitumisest. Kuid meetme 1.3 puhul on tegemist täiesti uue toetuskeemiga ja uute tingimustega. 2004. aastaks oli Eestis palju MTÜsid, kel oli ELi fondidest taotlemise kogemusi ning kes olid saanud sealt oma tegevusele toetusi juba enne Eesti liitumist ELga. Teatav kogemus oli olemas, kuid üldiselt oli olukord uus nii ministeeriumidele, rakendusüksustele kui ka taotlejatele. Teatavat informatsiooni saadi Euroopa Liidu vanematelt liikmesriikidelt. Kuid igas riigis, sh Eestis tuli leida siiski just konkreetsetes olukorras toimiv mudel ning toimimisviisid.

1. Koostööjuhtum, osalised ja nende kogemused

Juhtumiga seotud intervjuud leidsid aset 2006. aasta oktoobrist detsembrini. Neist kaks avaliku sektori esindajatega ning kaks kodanikeühenduste esindajatega. Avaliku sektori esindajatest on intervjuueeritud kahte ametnikku, kes olid antud perioodil meetme 1.3 menetlemisega otseselt seotud ja kaasa teinud kogu protsessi. Kodanikeühendustest on intervjuueeritud kolme esindajat kahest Eesti eri piirkonnas asuvast mittetulundusühingust. Mõlemad MTÜd on tegelenud koolitusega juba enne 2003. aastat ja osalenud rohkem kui ühes meetme 1.3 taotlusvoorus, olles mõnes ESFi voores toetuse saamisel edukas, mõnes voores aga mitte.

Meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul”, sotsiaalministri 2004. aasta 7. juuli määruse nr 89 ja 2006. aasta 4. aprilli määruse nr 35 alustel toimub toetuse taotlemine Eestis Tööturuameti kaudu. Selleks loodi 2003. aasta sügisel Tööturuameti juurde Euroopa Sotsiaalfondi osakond. Loodud osakond alustas kohe eeltööd tulevase meetme rakendamiseks. Välja töötati rida raamseadusi ja määrusi, mis reguleerisid taotlusvoorude tingimusi, toimumise aega ja toetuste suurust. Leida tuli ka sihtrühm.

Tabel 1. Koostööjuhtumi kronoloogia

01.05.2004	Eesti liitub Euroopa Liiduga.
2003	Tööturuameti juurde luuakse Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) osakond.
07.07.2004	Jõustub sotsiaalministri määrus nr 89 "Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurfondide kasutuselevõtuks – ühtse programmdokumendi aastateks 2004–2006 meetme 1.3 "Võrdsed võimalused tööturul" tingimused ja toetuse seire läbiviimise eeskiri". ⁵²
2004	Ideekonkurss "Ideest projektini".
juuli 2004	Uuring "Tööturuameti potentsiaalsete taotlejate meediakasutuse ning infohankimise viisid".
juuli – august 2004	Taotlejate koolitused ja nõustamised.
19.07.2004	Välja kuulutatakse I taotlusvoor.
17.08.2004	I taotlusvooru lõpp.
70 päeva pärast vooru sulgemist	Teatavaks tehakse I voorus toetuskõlblikuks tunnistatud projektid. Kokku laekub 79 taotlust, millest rahuldatakse 32.
30.08.2004	Välja kuulutatakse II taotlusvoor.
september – oktoober 2004	Maakondades toimuvad Tööturuameti korraldatud infopäevad Euroopa Sotsiaalfondist toetuse taotlemise võimaluste kohta.
28.10.2004	II taotlusvooru lõpp.
70 päeva pärast vooru sulgemist	Teatavaks tehakse II voorus toetuskõlblikuks tunnistatud projektid. Kokku laekub 74 taotlust, millest rahuldatakse 36.
2005–2006	Toimub ettevalmistus III taotlusvooruks.
jaanuar 2006	Ümber struktureeritakse Tööturuamet. Ida-Virumaa osakond, mis varem on olnud iseseisev asutus, muutub alates jaanuarist 2006 Tööturuameti osakonnaks.
03.03.2006	Jõustub rahandusministri 2006. aasta 27. veebruari määrus nr 15, "Abikõlblike kulude määramise üldised tingimused ja kord".
17.04.2006	Välja kuulutatakse III taotlusvoor.

⁵² Vt <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=779038>

17.04.2006	Välja kuulutatakse konkurss Tööturuameti kaasfinantseeringu taotlemiseks.
24.04.2006	Lõpeb kaasfinantseeringu taotluste vastuvõtt.
03.05.2006	Teatavaks tehakse Tööturuameti kaasfinantseeringu saajad.
18.05.2006	III taotlusvooru lõpp.
70 päeva pärast vooru sulgemist	Teatavaks tehakse III voorus toetuskõlblikuks tunnistatud projektid. Kokku laekub 51 taotlust, millest rahuldatakse 23.
september – november 2006	Toimuvad Euroopa Sotsiaalfondi infopäevad ja fotonäitused kõigis Eesti maakondades. Tutvustatakse nii Euroopa Sotsiaalfondist toetust saanud projekte kui ka inimressursi arendamise toetuse taotlemise võimalusi 2013. aastani.

ESFi esmaseks tegevuseks võibki pidada MTÜde otsimist üle Eesti, kes selle valdkonnaga tegeleksid ja kes oleksid suutelised taotlusi esitama, neid ellu viima ja hilisemat aruandlust korraldama.

INTs AVI (...) üldse kui Euroopa Liiduga liitusime ja see programm avanes, siis minu esmane ülesanne oli, jah, tõesti see, et kuna me ei teadnud, kuidas hakkab olema, mis üldse saab. (...) meil oli ainult teada teema, rahasumma ja tingimused. Mis tingimustel Euroopa Liit on seda meile nõus jagama. Ja siis algaski minu päev sellest, et ma hakkasin otsima mittetulundusühinguid, üldse, igalt poolt andmebaasidest, et kes on tegijad ja kes on ainult paberil ja kus on ka reaalselt inimesed Eestis, kes suudaksid projekte teha. (...)

Algselt tegeles kogu loodud osakond nõustamise ja teavitamisega. Kolmandaks taotlusvooruks 2006. aastal oli nõustamisülesanne jäänud ühele ametnikule, kuivõrd selleks ajaks oli suur osa teavitustööst tehtud ja meetme menetlemise põhimõtted välja kujunenud. Inimesed olid käinud koolitusel ning osa kodanikeühendusi oli saanud kahest esimesest taotlusvoorust nii taotlemise, rakendamise kui ka aruandluse korraldamise kogemusi.

Üheks õnnestumiseks peab ESFi esindaja ideekonkursi “Ideest projektini” korraldamist enne programmi avanemist. Oma ideed saadeti konkursile ja nende saatjatest moodustus esimene andmebaas valdkonna n-ö potentsiaalsetest tegutsejatest. Nii saadi esimene tagasiside

sihtrühmalt, kellele sai hiljem saata informatsiooni ja keda kutsuda koolitusele.

INTs AVI (...) Ja see oli esimene kontakt, kus me saime ikka väga palju inimesi ja organisatsioone. Sinna võisid ka eraisikud kirjutada. See oli esimene kogum, kus me kogusime üldse kogu Eestist need huvilised kokku ja nende andmebaas oli mul. (...) oli meililist ja siis oli ka kontaktide andmebaas. Ja siis me hakkasime järjest neid huvilisi koolitama. (...)

2004. aastal korraldati Tööturuameti tellimusel uuring “Tööturuameti Europrojektide potentsiaalsete taotlejate meediakasutuse ning infohankimise viisid”, mis pidi andma selgema pildi sellest, mil moel on informatsioon ESFi kohta kõige kättesaadavam. Tol hetkel oli kõige olulisem informatsiooni levitamine tulevase meetme kohta. Määrust ette valmistades sooviti kindlasti arvestada sellega, et info liikumist ei hakkaks takistama viletsamad elektroonilised vahendid või kehvem side.

Meetme 1.3 alt toetust taotlenud mittetulundusühendused olid väga erineva administratiivse suutlikkusega ning töökogemusega. Mõned nende seas olid juba aastaid ühel alal tegutsenud ja soovisid toetust oma aja jooksul väljakujunenud igapäevasele tegevusele. Kuid oli ka taotlejaid, kellel esimene samm oli projekti koostamine ning sellele toetuse saamine ESFist; alles seejärel plaaniti alustada reaalsel tegutsemist.

Selleks hetkeks, kui avanes meede 1.3, oli paljudel MTÜdel projektikogemus juba olemas.

INTs KÜI (...) See MTÜde asi tundus nii paljulubavana ja (...) nii me alustasimegi projektidega. R kirjutas esimesed projektid sotsiaaltöötajatele, ja siis kui mina tulin, me alustasime keelekursustega ja sotsiaaltöötajatega ja siis sotsiaaltöötajatele tekkisid oma töötajad. Ja siis helistas see Taani partner meile, kes tegi meiega niisuguse esimese väga suure projekti. Jah, poolteist, kaks aastat. Kaks aastat oli see jah. Me oleme teinud PHARE jne (...) koos ja ühesõnaga meid otsiti üles, me (ise) ei otsinudki. Ja siis oli niimoodi, et kuna Tööturuametil oli nii palju mitte-eestlasi, neil oli vaja kuidagi. Tööturuamet ei aktsepteerinud mingit keelekoolitust. See ei tulnud kõne allagi, ja siis me nimetasime neid, neid kursusi väga huvitavalt. Küll nad olid toimetulekukoolitused ja ajalootäiendõpe ja mida iganes. Näiteks kodanikukoolituseks oli võimalik saada kuuskümmend tundi, no see on mitte midagi. Aga no need asjad said kuidagi kõik ära tehtud (...)

MTÜde projektide sisulises osas uue rahastamisallika avanemisega midagi olulist ei muutunud. Mõnikord oli vaja ainult vormi kohendada vastavalt meetme 1.3 nõuetele või kehtivale seadusandlusele. Mõne projekti puhul oli vaja mahtu muuta. Eriti kolmandas vóorus, kui töötuid oli juba tööturule integreeritud, abivajajaid oli jäänud vähemaks ja vähenes oletatav töömaht.

***INTs KÜI** (...) Ja siis me tegime selle projekti lihtsalt väiksemaks, me koorisime ühe kolmandiku seda mahtu ära. Sest kardeti, et tööturul ei ole enam nii palju töötuid. Korruga tekkis ju mingi auk, ta oli üksteist protsenti, ja siis korruga oli neli või kuus või midagi sellist. See oli momentaalne muutus. Sest siit läks ju väga palju tööle, et eks see situatsioon ise ja kursused aitasid muidugi väga palju kaasa. Ma ei räägi meie omadest ainult, no see (...) see, ma ei julgeks iialgi uskuda, sest need inimesed läksid müriinal tööle. Vot vahel tekib nagu niisugune laine. Ja töötuid jäi väheseks ja nii me tõmbasimegi ühe kolmandiku maha ja ausalt öeldes on jumala õnn praegu, sest me oleks ära uppunud täiesti. (...)*

Tööturuamet korraldas kaks ajalises mõttes küllaltki lähedast taotlusvóoru põhjendusega, et kogemus oli kõigile uus. Kohe pärast esimese vóoru lõppu kuulutati välja teine, et projektid, mis langesid välja vormistuslike vigade pärast või mida ei jõutud tähtaegselt esitada, saaksid kohe uue võimaluse. Avaliku võimu asjassepuutuvate ametnike suhtumine toetas seega algusest peale sisulist koostööd ning teineteisemõistmist võimaldavate mehhanismide rajamist.

***INTs AVI** (...) esimeses vóorus üsna paljud kukkusid välja. Väga paljud mittetulundused ja väga paljud äriühingud ja omavalitsused. Kuna tõesti selleks, et mitte sisus ei olnud vigu, vaid vormistamises. Ja siis me üsna ruttu tegime järgmise vóoru, see oli kõik 2004. aasta. Tegime teise vóoru otsa. (...)*

Riigiametid muutsid mõningal määral taotluste menetlemise korda. Kolmanda taotlusvóoru toimumise ajaks oli määrusesse tehtud oluline muudatus, mille kohaselt teatati esitatud taotluste puudustest taotlejatele viie päeva jooksul ja määrati puuduste likvideerimise tähtaeg. Seda muudatust võib pidada taotlejale oluliseks abiks.

2. Peamised koostööd mõjutanud tegurid

Tabel 2. Vastajate arusaamad põhilistest probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel

AV esindajate arvates	KÜ esindajate arvates
1. kodanikeühenduste vähene seaduste tundmine	1. avaliku sektori institutsioonide erinev arengutempo/arengutase
2. MTÜde passiivsus informatsiooni hankimisel ja nõustamisvõimaluste mittepiisav kasutamine	2. omavalitsuste vähene tähelepanu/abi MTÜde tegevustele
3. toetuse saamise nõuete ebatäpne järgimine	3. usaldamatus ning liigselt üksikasjaliku aruandluse nõue

Esimestes voorudes tuli kontaktivõtmise initsiatiiv rohkem riigiametilt, mille tingis see, et Euroopa Sotsiaalfondidest toetuse jagamine oli Eesti riigile uus kogemus. Uus nii ametnikele, kelle ülesandeks oli meetme rakendamiseks seadusandlus luua ja potentsiaalseid taotlejaid koolitada, kui ka taotlejatele.

a) AV esindajate arusaamad probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel:

- Ametnike seisukohalt takistas koostööd kodanikeühenduste vähene seaduste tundmine. Kuna viimased on liigselt pühendunud oma eesmärgi saavutamisele, siis ei pööra nad seadusandlusele küllaldast tähelepanu.

Struktuurfondide rakendamine nõuab ühelt poolt kogemusi, teadmisi seadustest, raamatupidamisest, teisalt eeldab igapäevast tööprotsessi. Juba see on piiranud nende MTÜde hulka, kes on olnud võimelised antud meetme tarvis taotlusi koostama, esitama ning hiljem projekte ellu viima. Esialgu ongi põhirõhk olnud teavitustööl, informatsiooni edastamisel ning koolituste korraldamisel.

Et võimaldada võimalikult paljudele MTÜdele ligipääsu ESFi rahadele, selgitasid ESFi osakonna koordinaatorid inimestele põhiliste seaduste ja määruste aluseid (mis ei olnud otseselt küll nende

töö). Vaatamata abile ja nõustamistele ei olnud kahes esimeses taotlusvoorus siiski palju neid, kes suutsid lõpuks esitada ekspertide heakskiidu pälvinud taotluse.

INTs AV1 (...) pilt, mis tegelikult avanes, kui me esimese, teise vooru avasime, oli üsna kurb (...) üks on see, kui pahatahtlikult ei järgi seadusi, aga teisalt ka see, et ei ole oskusi. Ja kui vähe ju inimesed saavad koolitusi. Nagu me teame, raamatupidamisseadus muutub iga hetk ju. Ja kui palju on võimalust ühes väiksemas kohas siis oma raamatupidajat koolitusele saata. (...) tegelikult elukestvab õpet ja seda kvalifikatsioonitõstmist meil praktiliselt üldse polegi siitamaani olnud. Kuniks see struktuurifondidest tuleb. (...)

- Nendel, kes tegid koostööd juba enne taotluse esitamist, oli tunduvalt suurem võimalus oma projektile heakskiitu saada.

Kõige suurem probleem, millest said alguse muud probleemid projektidega, oli Tööturuameti esindaja sõnul see, et ei tulnud üldse enne taotluse esitamist nõu küsima. Nii võis mõni hea idee olla lihtsalt teadmatusest seadusandlusega vastuolus. Kui MTÜ jõudis enne taotluse esitamist oma küsimustega ametnikeni, oli loodud võimalus märksa parema tulemuseni jõuda.

INTs AV2 (...) Kui nad juba jõuaksid selleni, et nad küsiks, laheneks juba telefoni teel kas või paljuski ära. Aga suuremad probleemid tulevad, ma arvan, sealt, kus nad ei tule isegi selle peale, et nad on valel teel. (...) Nad pole kunagi selliste asjadega kokku puutunud ega ka selle peale tulnud, et nagu see võib mingi asjaga vastuolus olla. Ja nad teevadki selle nii-öelda heausklikult mingi dokumendi või mis iganes asja ära ja pärast on tohutult hämmingus, et me saadame neile vastuse, et vabandust, aga see ei ole kooskõlas selle, teise ja kolmanda seadusega. (...)

Kui koolitused ja infopäevad olid juba aset leidnud ning rakendati esimestes voorudes heakskiidu saanud projekte, olid mõlemad pooled palju kogenumad ja teadlikumad. Nii oligi kolmandas voorus MTÜde initsiatiiv märksa suurem.

b) KÜ esindajate arusaamad probleemidest ja takistustest koostöö edendamisel:

Mittetulundusühingutele on väga oluline teema kokkulepete toimimine. Tihti sõltub kokkulepetest nende “ellujäämine”. Kui avalik võim oli otsustanud taotluse rahuldada, tuli rakendusüksusel vormistada ja edastada makseasutusele maksete tegemiseks vajalikud dokumendid. Ning edasine asjakorraldus jäi juba makseasutusekanda, kus paraku puudus Tööturuametile omane koostöövalmidus.

- Kodanikeühendustele on tekitanud probleeme olukord, et avaliku sektori institutsioonide arengutempo on olnud väga erinev; seetõttu viibisid mitmed väljamaksed sellele vaatamata, et projekt oli tunnustatud abikõlblikuks.

INTs KÜ1 (...) Sest esimene väljamakse hilines pool aastat ja kogu aeg lükati edasi, ja nüüd lükati edasi, et tuleb jaanuaris ja tuleb veebruaris (...) tuleb, tuleb, tuleb, tuleb (...) Kes meil olid koostööpartnerina, need õpetajad, ju alles esimest korda, nad ei osanud meisse kuidagi suhtuda. Nad tahtsid meid kohtusse kaevata, ja täiesti alusega, sest töötasu oli maksmata (...)

- Üheks suureks probleemiks sai MTÜdele antud meetme raames ettemaksu küsimus. Raha sai ESFist alles pärast kulutuste tegemist ning nõuetekohase aruandluse esitamist makseasutusele.

INTs KÜ2 (...) Jaa, see oli suur probleem meil alguses. Projektis oli kirjas, et kas vajate ettemaksu. Osalist ettemaksu, täpselt sõna-sõnalt. Meie arvasime, et nemad siis annavad meile teatud summanutsu nüüd arvele ja meie siis võtame ja saame vastavalt aruandlusele sealt maha kanda. See oli sinisilmsus. Meil pidi endal see raha olema. Esimene aasta oli (...) 2004. aastal (...) me hakkasime septembris, esimese raha me saime kätte jaanuari keskel, 18. jaanuar. Nii et me olime neli ja pool kuud ilma palgata. Meil oli kuskil üks sada tuhat vaja selle kolme projektiga käiku panna ja me pidime selle saja tuhande enda tööga leidma. Laupäev, pühapäev, pühapäeviti õhtuti. Nii et see oli kohutav ülekoormus. Me oleme nagu nähtamatud kaasfinantseerijad Euroopa projektile – see on küll õige. Aga nüüd meie juba teame ja arvestame sellega ja meil on see raha olemas. (...)

Intervjuudest selgub, et alguses oli asjaajamises ning taotlusedokumentide vormistamises tõrkeid ja valestimõistmisi. Kuid koostöö edenedes ning järk-järgult esile kerkinud probleeme lahendades hakkasid välja kujunema selgemad nõudmised ning töövõtted. Ametnike ja kodanikeühenduste esindajate kontaktid ja koostöö paranesid. Eriti tulid kasuks kohtumised ametnike ja nende organisatsioonide esindajate vahel, kes potentsiaalselt antud meetme raames projekte ellu viima hakkasid. Arutluste käigus selginesid probleemid ja kitsaskohad, mille ennetamine või parandamine oli mõlema, nii ametnike kui ka kodanikeühenduste huvides.

***INTs KÜ2** (...) Esimese projekti juures 2004, see algas septembris (...) meil olid suured raskused rahandusministeeriumiga. Rahandusministeeriumi kaks ametnikku pluss sotsiaalministeeriumist üks ametnik käisid kohal. Käisid meid kontrollimas, ja siis läks suhe meil nendega heaks. Me nägime üksteist (...) sõjakirveid ei olnud, me vedasime üht eesmärki. Aga ma sain aru, milles asi oli. Seal olid nii noored ametnikud ja nad ei usaldanud inimest. Noor inimene on ebakindel. Nad käisid meil ära ja sealtmaalt on meil kogu aeg väga hästi läind. (...)*

- Intervjuude põhjal kerkib probleemina üles ka see, et MTÜd peavad hankereeglite piirmäära liiga madalaks ja sellest kinnipidamise nõudeid pisasjadele liigse tähelepanu pööramiseks. Vahel on bürokraatianõuded paberil sedavõrd detailsed, et igapäevaelus viiks nende järgimine absurdini.

***INTs KÜ2** (...) Siis oli see kolme pakkumise tegemise (nõue), kolm tuhat krooni – olgu kolm pakkumist. No tule jumal appi! Tänapäeval kolm tuhat krooni, praktiliselt iga asi, mida me ostame, õppevahendid, needsamad raamatudki, no kus ma seda pakkumist teen, kui ma võtan kirjastusest need raamatud? Kellelt ma siis veel küsin, kas sellelt vahendajalt või? (...)*

- Kodanikeühenduste esindajad tõid intervjuudes ühe puudusena välja omavalitsuste huvipuudust nende tegevuse vastu. Kumbki MTÜ ei ole leidnud toetust kohalikul omavalitsuselt. Nende ühenduste puhul ei ole see küll takistanud projektide elluviimist, ent kohaliku omavalitsuse tõrjuv suhtumine võib näiteks raskendada kaasfinantseeringu leidmist või mõjutada raha saanud projektide rakendamist MTÜ tegutsemispaigas.

INTs KÜ2 (...) No näiteks, meil puudub täielikult omavalitsusega koostöö ja põhjus on selles, et me oleme seal omavalitsuses töötanud. Omad ei kannata, kui teisel omal hästi läheb. Et me oleme isegi tasuta koolitust neile pakkunud. Omavalitsus saaks väga suurt koostööd teha MTÜga, aga meie vallas see ei kehti. (...)

2006. aastaks, kui toimus meetme 1.3 kolmas voor, olid mõlemad pooled juba tunduvalt teadlikumad ning mõnevõrra suurema kogemustepagasiga. Selle taotlusvooru puhul ei nimetata enam väljamaksete hilinemisest tulenevaid raskusi. Küll mainivad MTÜde esindajad, et nüüd oldi rahaliste raskuste vastu juba paremini kindlustatud ning sellise võimalusega arvestati ja selleks oldi valmis. Koostöö on tihenendud ning kokkulepetest on edaspidi üldiselt kinni peetud. Vaatamata algsetele raskustele võib antud uurimuse põhjal öelda, et aja jooksul on suudetud luua avaliku võimu ja kodanikeühenduste vahel toimiv koostöö.

Koostöö toimimisele panid tugeva aluse head koolitamisvõimalused ja teabepäevad üle kogu Eesti. Meetme 1.3 taotlejatele korraldati väga põhjalikke koolitusi. Osaliselt rahastas neid koolitusi Euroopa Liit, ning selles osas olid ette antud kindlad nõuded.

INTs AVI (...) ainult info edastamisest ei aita, vaja on ka koolitada. Ja siin tulevad need küsimused, et kes koolitab ja kes maksab. Ilmselt meie õnn oli see, et meil oli vahendeid ja meil oli ka kohustusi. (...) me ise saime aru, et meil endil on kergem. Mida rohkem me neid koolitame, seda parem on ju meil ja on ka neil. Ja samas ei saadud ju kasu ainult meie meetmesse, vaid see on üldine. (...)

Koolituste korraldamine ja inimestega kohtumine andis vastastikku informatsiooni nii kodanikeühenduste liikmetele kui ka ametnikele. See oli hea suhtlus- ning kogemuste ja informatsiooni vahetamise võimalus kahe poole vahel.

3. Tulevikuperspektiivid

Millisena nähakse kodanikeühenduste ja avaliku sektori esindajate vahelist koostööd tulevikus?

a) AV esindajate seisukohad:

- Seni toimunud taotlusvoorud on olnud nii palju kogemusrikkad, et taotluste menetlemine saab muutuda ainult paremaks ja lihtsamaks. Kogemusi on saadud piisavalt ning neid üritataksegi edaspidi rakendada.
- Muudetud seadusandlus tegi meetme menetlemise tunduvalt konkreetsemaks ja lihtsamaks.
- Informatsiooni esitamine võiks tulevikus olla veel selgem ja parem. Palju informatsiooni saab üles panna koduleheküljele, kus see on kergesti kättesaadav. Info peaks olema veelgi põhjalikum ja selgem.

b) KÜ esindajate seisukohad:

- Taotlusvoorudes osalenud MTÜde esindajad plaanivad samal alal tegevust jätkata. Isegi juhul, kui ei saada toetust ESFist. Arvatakse, et oma ideede teostamiseks tuleb leida lihtsalt mõni võimalik vorm.
- Kodanikeühenduste põhihuvi peaks olema nende põhitegevus ja igapäevatöö, vähem aega tuleks kulutada projekti juhtimisega seonduvale.
- Tänapäevaks on projektide kirjutamise ja toetuste taotlemise kogemus juba küllaltki suur. Edaspidi on see neile paljuski lihtsam.
- Üldiselt olid MTÜde esindajad väga optimistlikud ning valmis uuteks võimalikeks väljakutseteks ja nende võitmiseks. Koos tegutsedes tekib probleeme ning peab olema tahtmist neid lahendada.

Kokkuvõte

Käesoleva juhtum-uuringu eesmärk oli vaadelda, kuidas ja milliseks kujunes koostöö avaliku sektori ning kodanikeühenduste vahel aastatel 2004–2006 meetme 1.3 ellurakendamisel. See tähendab, milline oli koostöö taotlusvoorude alguses ning milliseks kujunesid suhted nende aastate jooksul.

Algatus tuli kirjeldatud juhtumi puhul avaliku sektori esindajatelt. Meetme 1.3 omapärast lähtuvalt pidid eri ametite esindajad algselt jagama informatsiooni, milline on meetme toetuste sihtrühm; kuidas toimub toetuse taotluste menetlus ning mis kohustused kaasnevad hilisema aruandlusega. Selleks algas eeltöö juba 2003. aastal, mil Tööturuameti juurde loodi Euroopa Sotsiaalfondi osakond.

2004. aastal korraldatud ideekonkurss “Ideest projektini” ja uuring “Tööturuameti potentsiaalsete taotlejate meediakasutuse ning infohankimise viisid” andsid esimese ülevaate sellest, kellega ja kuidas edasist tööd jätkata. Järgnesid infopäevad ja koolitused üle kogu Eesti ning algas nõustamine. Koolituste korraldamises on oluline osa Euroopa Liidu otstarbekohasel toetusel. Koolituste õnnestumises mängis aga olulist rolli koolitajate avatus ühenduste vajadustele ning suutlikkus täiendada nende alusel juba koolituse käigus käsitletavate teemade ringi.

Koostöö esimeses faasis oli initsiatiiv tulnud rohkem avalikult sektorilt. Nüüd, kus informatsioon oli jagatud ning ühendustele loodud võimalus nii ideekonkursil oma arvamust avaldada kui ka koolitustest osa võtta, algab kahe poole vahel koostöö.

Järgmiseks pöördepunktiks omavahelises suhtluses oli I taotlusvooru toimumine, kus nähti reaalselt neid projekte, millele finantseeringut taotleti. Seni oli töötatud oletuste põhjal, kuid nüüd läks käima n-õ tegelik töö ja nii taotlusvooru korraldajate kui ka taotlejate poolel seisti vastakuti esimeste probleemidega. Siin sai oluliseks just tihe koostöö ja informatsioonivahetus. Kodanikeühendused kujunesid selles faasis aktiivsemaks pooleks ja ettepanekute tegijateks.

Pärast esmast kogemust pidas avalik võim õigeaks korraldada II taotlusvoor kohe esimese järel, et anda projektidele, mis ei läbinud esimest vooru, kohe uus võimalus.

MTÜdel, mis osalesid rohkem koolitustel ning nõustamistel, oli tunduvalt suurem võimalus saada oma projektidele ekspertide heakskiit ning rahaline toetus. MTÜd, mis omasid omal alal

mitmeaastast töökogemust ja tegutsesid ka ilma selle konkreetse toetusteta, olid koostööaltimad ning nendel oli tunduvalt suurem võimalus toetust saada. Avaliku sektori esindajate sõnul oli koostöö uute MTÜdega kõige raskem. Neil projektidel, mis olid algatatud taotlusvooru jaoks, et alles finantseeringu saamisel tegevust alustada, sõltus toetuse saamine rohkem projektikirjutaja kogemustest ning konkreetse taotluse headusest.

Algselt sai takistuseks riigiametite eri arengutempo meetme menetlemise korraldamisel. Nüüd, kolm aastat hiljem, on olemas kõik eeldused valdkonnas head ning kiiret toetust saada.

Kodanikeühenduste esindajad tõid oma tegevust takistava asjaoluna esile, et riigiametnikud esitavad liigseid nõudeid ning on eluvõõrad. Kuid lähemal vestlusel selgus, et kui räägiti kindlatest ametnikest, oldi suhtumisega ning suhetega siiski väga rahul. Kriitika käis pigem avaliku võimu bürokraatliku korralduse kui sellise vastu.

Üldiselt olenesid suhted ametnikega konkreetsest inimesest ametikohal. Selle juhtum-uuringu põhjal olid mõlemad pooled suhetega väga rahul. Eriti oluline oli suhete kujunemisel kohtumised riigiametnikega ning võimalused neile ka oma praktilisi tegemisi tutvustada. Mitmedki vääritimõistmised said lahenduse pärast külastust või kontrollkäiku MTÜ juurde. Nii nähti, millega tegeletakse ja tutvuti omavahel. Kasvas vastastikune usaldus ning mõistmine.

MTÜde esindajad loodavad, et tulevikus avaliku sektori esindajate usaldus nende vastu kasvab ning bürokraatia väheneb. Avaliku sektori esindajad aga omakorda MTÜde kompetentsuse kasvu ning aktiivsust õigeaegse nõustamise saamiseks. Üldiselt olid mõlemad pooled rahul ja arvasid, et võimalikud erimeelsused tuleb lahendada nende ilmnemisel.

Meetme rakendamise edukus sõltub riigiametite eeltööst ning sellest, kuivõrd osatakse tulevaste taotlejate seisukohti ja arvamusi tähele panna ning nendega arvestada juba enne meetme avanemist. Kirjeldatud juhtum on üks selline positiivne näide.

Intervjuude põhjal võib väita, et meetme 1.3 taotlusvoorude jooksul paranes koostöö avaliku sektori ja kodanikeühenduse vahel pidevalt. Hoolimata ametnike algsest ühepoolsest initsiatiivist, kujunes kolme aasta jooksul välja toimiv suhtlus avaliku sektori ja kodanikeühenduste vahel. Koostöö edukus sõltus siin just aktiivsusest ja huvitatusest. Käesoleva juhtum-uuringu puhul oli see mõlemapoolne.

4. Kokkuvõte: järeldused ja ettepanekud

Käesoleval uuringul oli kaks peamist eesmärki. Uuringu esimene eesmärk oli analüüsida avaliku võimu ja kodanikualgatuse esindajate koostöö ning riigivõimu eri tasanditel toimivate suhtlemispraktikate algatamist, levikut ja sisu. Raportis on esitatud statistilise andmeanalüüsi tulemused Eesti avalike teenistujate koostöösuhetest kodanikeühendustega, milleks teostati uurimuse “Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses” raames aastatel 2005–2006 ankeetküsitlusega kogutud statistiliste andmete põhjalikum sekundaaranalüüs. See kaardistas avalike teenistujate arusaamu oma ametirollidest ja avaliku teenistuse suhetest muu ühiskonnaga, sh kodanike ja kodanikeühendustega. Analüüsi alusel tekkis avaliku võimu ning kodanikualgatuse koostööst üldpilt, milles joonistusid välja üle-eestilised koostöömustrid.

Seejärel analüüsiti konkreetseid koostööjuhtumeid n-ö juhtum-uuringutena. Juhtumite analüüsi eesmärk oli aidata mõista koostööpoolte vastastikuseid ootusi ning näha järeldusi, mida kommunikatsiooniprotsessis osalejad koostööst teevad. Käsitleti nelja olukorda, mis on nõudnud avaliku võimu ja kodanikualgatuse esindajatelt koostöö tegemist, ning analüüsiti toimunut mõlema poole kogemuste vahendusel.

Järgnevalt kokkuvõtvalt uuringu peamised järeldused ning mõned üldistatud ettepanekud avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikuse koostöö tõhustamiseks.

4.1. Avalike teenistujate koostöökogemused, koostöötahe ja oskused

Avaliku sektori teenistujate ning kodanikualgatuslike organisatsioonide tegutsemise viisid, võimalused, nende igapäevane tööelu tervikuna on väga erinev. Nii on sageli mõlemal poolel keeruline hoomata ja mõista seda, mis teisele tundub iseenesestmõistetav. Koostööni jõudmine eeldab aga erinevuste ületamist, mis praktikas tähendab mõlema jaoks harjumuspärasest kõrvalekaldumist ning kokkupuuteid uute tegutsemis- ja mõtteviisidega.

Ühe olulise uurimustulemusena saabki tuua välja selle, kuidas on omavahel seotud praktiline koostöökogemus ning ametniku hoiakud üldisemalt. Otsene kokkupuude ning koostöökogemus kodanikeühendustega muudab märgatavalt ametnike mõtlemisviisi. Seda näitavad kõik uuritud juhtumid ning kinnitab ka statistiline andmeanalüüs. Ilmneb, et kodanikeühendustega pidevalt koostööd tegevad ametnikud peavad teistega võrreldes ka oma igapäevatoos vajalikumaks kommunikatiivseid, ühistegevuses kasulikke oskusi nagu suhtlemis- ja enesekehtestamisvõimet, koostööoskust ja algatusvõimet jne. Lisaks on pideva koostöö puhul ametnike hinnang kõrgem nii koostöö sisukusele kui ka tulemuslikkusele, sealjuures oluliselt kõrgem kui üksikute koostöökogemuste puhul.

Mis puudutab avaliku võimu ja kodanikeühenduste koostöö algatamist, siis ankeetküsitluse kohaselt on ametnike jaoks sisukamad need algatused, mis on tulnud kodanikeühendustelt, ning märksa kessem hinnang antakse ametnike endi algatatud koostööle. Võib öelda, et üksnes avaliku võimu algatatud koostööettepanekuid – eriti kui vastuseks on kodanikeühenduste passiivsus või suutmatuse koostööd teha – peavad ametnikud pigem formaalseks, kohustuslikuks tegevuseks, n-ö vormitäiteks. Kuid samal ajal ei usu ametnikud ka, et koostöösuhe võiks kujuneda pikaajaliseks, kui selle algatus on tulnud üksnes kodanikeühendustelt. Kõige tõenäolisemalt kujuneb pidev koostöösuhe välja siis, kui algatus on olnud mõlemapoolne. See tähendab aga, et vastastikune infovahetus, plaanide, tegevuse jne kooskõlastamine poolte vahel algab kavandatava tegevuse varases staadiumis. Seega on nii koostöösuhete algatamise kui ka jätkamise seisukohast äärmiselt oluline, et huvi koostööd teha ja hoiakud, mis seda toetaksid, oleksid olemas mõlemal poolel.

Järelikult võib öelda, et koostööpraktika (reaalne tegevus) ning positiivne suhtumine koostöö teise poolde (hoiakud) on kooskäivad, teineteisest sõltuvad tegurid. Olemasolevad koostöökogemused soodustavad koostöötahet ning uusi algatusi, hoiakud koostöö suhtes mõjutavad omakorda selle jätkusuutlikkust.

Ametnike koostööoskuste analüüsimisel ilmneb (eriti uurimuse n-ö kehvapoolsete koostööjuhtumite puhul), et nende koostöövõimalusi kolmanda sektoriga pärsib oluliselt avaliku võimu enda madal administratiivne suutlikkus. Suur kaadrioolavus on üks selle probleemi

olulisemaid võtmetegureid. Töötajate kiire vahetumine avalikus teenistuses raskendab püsivate koostöösuhete loomist kodanikeühendustega. Teine, osaliselt kaadrivoolavusega seonduv tegur on vähese töökogemusega ametnike ebakindlus oma rollis ning sellest tulenev klammerdumine formaalsustesse. Selle üks tagajärgi on ebareaalsed ootused kodanikeühenduste koostöövõimele. Algaja ametnik kaldub ootama kodanikeühenduselt suurt reageerimisvalmidust, viimistletud tegevuskavasid ning nende liikmeskonnalt sarnast töökorraldust avaliku teenistusega. Nende eelduste mittetäitumisel sildistatakse ühendused ebakompetentseteks ning taandatakse võimalike koostööpartnerite nimekirjast.

Algajale ametnikule on väga oluline ka koostöömehhanismide selgus. Kui viimased on kehtestanud avalik võim (nt toetuste taotlemise kord jne), siis enamasti sujub koostöö ametniku jaoks lodusamalt. Kui aga on tegemist keerukama olukorraga ning koostöömehhanismid tuleb alles koos kodanikeühendustega kokku leppida, muutub koostöö problemaatiliseks. Vähese koostöö ning ka vähese avaliku teenistuse töökogemusega ametnik ei võta üldjuhul enda kanda koordineeri rolli, vaid eeldab, et kodanikeühenduste esindajad “töötavad ühes asutuses”. Ehk siis, et nad on oma tegevusplaanid ning taotlused juba enne tema juurde tulekut kooskõlastanud. Kolmas sektor aga üldjuhul nii ei toimi. Ning järeldus, mida ametnik olukorrast teeb, ei lase koostööl areneda selle vähese (eel-) reglementeerituse tõttu.

Kirjeldatud olukorras peavad ametnikud ise koostöö nurjumise põhjuseks kodanikeühenduste passiivsust. Nii ankeetküsitluse tulemustes kui ka juhtumite uurimisel selgus, et kodanikeühenduste passiivsus on avaliku võimu esindajate meelest üks olulisi koostööd pärssivaid tegureid.

Kodanikeühenduste esindajad tajuvad aga sama olukorda niisugusena, kus avalik võim kas ei soovi nendega koostööd teha või puudub vastastikune usaldus. Näiteks kodanikeühenduste alkoholipoliitika kujundamisse kaasamist puudutava juhtumi (ptk 3.1) puhul leidsid ametnikud, et kõigepealt tuleb (eriti uutel) kodanikeühendustel usaldus “ära teenida”. Samuti kalduvad ametnikud eelistama ühte konkreetset organisatsiooni koostööpartnerina, selle asemel et püüda kokku tuua võimalikult suurem hulk asjaosalisi. Ometi oli tulemuseks hästitoimiv koostöö just

neil juhtumitel, kui ametnikud käitusid vastupidiselt ning püüdsid algusest peale kaasata kõiki huvitatuid (raporti peatükkides 3.2 ja 3.4 esitatud näited).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et koostöö edukus sõltub suurel määral ametniku valmidusest teha oma töös natuke rohkem, kui eeldab otseselt tema ametijuhend, konkreetne tööülesanne vms. See tähendab teatavat proaktiivset hoiakut: valmidust astuda välja harjumuspärasest rollimudelist, õppida tundma teisi võimalikke liitlasi ning aidata kaasa pooli liitvate koostöömehhanismide kujundamisele. Just nii olid käitunud ka uurimuses edukateks koostööjuhtumiteks osutunud sündmustes avaliku võimu esindajad.

4.2. Toimivate kommunikatsioonimehhanismide tähtsus

Hoiakute kõrval on koostöö õnnestumise teine oluline tegur kahepoolse, dialoogilise kommunikatsiooni olemasolu. Ka kõik uurimuse käigus intervjueeritud avaliku võimu ja kodanikualgatuse esindajad tunnistavad dialoogi ning hästitoimivate infokanalite tähtsust. Ent viis, kuidas reaalsuses toimivast infovahetusest räägitakse, eriti avaliku võimu esindajate poolt, viitab pigem ühepoolseks jäävale teavitamisele. Info edastatakse, kuid sellele ei järgne arvestatavat vastukaja. Seejärel tekib pooltel teineteisele tõsiseid etteheiteid ning võimalik koostöö takerdub halvustavate seisukohtade kujundamisse. Selle asemel et tegeleda mõlemale poolele sobiva infovahetuse ning kommunikatsioonimehhanismide otsimise või väljatöötamisega.

Just ametnike endi ühesuunaline teavitamine annab neile sageli aluse rääkida kodanikeühenduste passiivsusest. Nii on avaliku võimu esindajad ka käesoleva uurimuse intervjuudes tõdenud, et nende edastatud teave ei leia kodanikeühendustelt erilist tagasisidet või pole tagasiside lihtsalt adekvaatne.

Terviklik pilt tekib, kui kuulata ära ka passiivsuses süüdistatav teine pool. On ilmne, et koosöö saab alata eeskätt just õigel ajal edastatud piisava informatsiooni põhjal. Näiteks toodi uuritud juhtumites mitmel korral välja, et avalik võim jääb info edastamisega hiljaks või pole see piisavalt nähtav-kättesaadav. Nii olid raportis analüüsitud juhtumitest Norra/EMP finantsmehhanismide Vabaühenduste Fondi puhul just pikad pausid informatsiooni saamisel

peamine tegur, mis tekitab pingeid protsessi hilisemas staadiumis. Vääritimõistmiste ärahoidmiseks ning koostöö parandamiseks oleks piisanud järjekindlast infost selle kohta, millises staadiumis on rakendamisprotsess.

Intervjuude põhjal võib siiski öelda, et vähemalt sõnades tunnistavad kõik pooled toimiva infovahetuse vajalikkust. Eriti just avaliku võimu esindajad toonitasid, et infovahetuse paranemine aitab avaliku võimu ja kodanikeühenduste vastastikus koostöös tulevikus kõige edukamalt konflikte vältida. Samuti on väga oluline leida oludele vastav ja praktikas toimiv kommunikatsioonimehhanism, mitte leppida kõige hõlpsamini teostatava võimalusega. (Heaks näiteks sellest on külavanemate ümarlaua ja valla väljasõiduistungite tõhus toimimine; vt ptk 3.2.) Seetõttu võib arvata, et sageli jääb puudu ennekõike praktilistest oskustest leida ning leppida kokku konkreetsel juhul kõige tõhusamad infovahetusviisid.

4.3. Kodanikeühenduste ressursid ja koostöö

Avalik sektor ning kodanikualgatuslikud organisatsioonid on väga erinevad tegutsemisväljad. Koostöö toimimise ning parandamise seisukohast on oluline, et partnerid õpiksid vastastikku teineteist paremini tundma. Üksteise tööpõhimõtteid, eesmärke, aga ka kasutada olevaid ressursse ning võimalusi. Avaliku võimu asutuste puhul on suur osa sellest informatsioonist avalik ning vajadusel kättesaadav. Teistsugune on olukord kodanikeühendustega. Vaid vähestel neist on oma kodulehekülg või levitamiseks trükitud infoleht. Lisaks konkreetsete organisatsioonide – võimalike koostööpartnerite kohta käivale teabele vajavad avalikud teenistujad ka taustaandmeid üldse piirkonnas või valdkonnas toimivatest ühendustest. Alles need teadmised lubavad koostöövõimalusi adekvaatselt hinnata ning võtta ette samme viimaste parandamise suunas. Kuni teadmised puuduvad, on vääritimõistmised kerged tekkima.

Üks põletavamaid vastandlikke arusaamu põhjustav küsimus seondub kodanikeühenduste tegevuste rahastamisega. Kodanikeühendused on seisukohal, et tuleks luua ulatuslik tegevustoetuste süsteem võimaldamaks ka väiksematel ühendustel püsida. Tegevustoetusi saaksid taotleda üksnes avalikes huvides töötavad organisatsioonid. Hetkel on väikeühenduste olukord

eriti keeruline, projektipõhine majandamine lisab just neile rohkesti tööd ning tegevuse jätkuvõimalustega seotud pingeid. Suurele osale väikeühendustele jäävad ka mitmed projektitoetuse pakkujad, nagu näiteks ELi struktuurfondide rahad, hetkel kättesaamatuks.

Avaliku võimu ning kodanikeühenduste omavahelise koostöö ettevalmistamine toimub ühendustel enamasti vabatahtlikkuse alusel ega kuulu tasustamisele, kompenseerimisele projektirahadest. Seda teadvustades suudaksid ametnikud kindlasti koostöö korraldamise paremini läbi mõelda ega kalduks nii kergekäeliselt ühendusi passiivsuses ja ebakompetentsuses süüdistama.

Koostöö tekkimisele aitab kaasa ühenduste koolitamine (vt nt juhtumit ptk 3.4). Nagu näitas Euroopa Sotsiaalfondi tööhõiveprogrammi meetme 1.3 taotlustevooru ettevalmistamise näide, saadi järjekindla tegevuse ning ühenduste vajadusi silmas pidava koolitusega jagu ka nn ebakompetentsuse probleemist.

Ka valla ja selle kodanike koostööle keskendunud juhtum-uuringu (ptk 3.2) põhjal võib öelda, et kodanikualgatuse arenemist toetanud pidevad koolitused ja esimesed positiivsed ühistegevuse kogemused aitasid kaasa külaelanike koostööoskuste ja -valmiduse tekkimisele ning küladest kujunesid vallale tugevad partnerid. Vald astus omakorda samme koostöö tõhustamise suunas, kaasates kodanikke külavanemate ümarlaua ja väljasõiduistungite kaudu ühiseid probleeme puudutavatesse aruteludesse.

Analüüsitud juhtumid näitasid, et kodanikeühendustele praktiliste oskuste omandamiseks toetuse pakkumine, koolitamine või enesetäienduseks ressursside/võimaluste loomine toimib väga edukalt. Sealjuures on tähtis ka asjaolu, et pikas perspektiivis saab vastasel juhul kodanikeühenduste erineva suutlikkuse ja võimaluste üheks väljundiks väikeses riigis paratamatult see, et kindlas valdkonnas hakkavad koostöös osalema pidevalt vaid need ühendused, kes on häälekamad, jõukamad, kogenuma liikmeskonnaga jne. Siin on tegu niisiis perspektiiviga, et n-ö koostöö ja kaasamise egiidi all toimub tegelikult vaikiv korporatismi põlistamine, koostöösse on pidevalt kaasatud ühed, aga mitte teised ühendused. (Seda ohtu tunnistavad ka kodanikeühenduste esindajad.)

4.4. Poolte rollijaotus ja subjektiivsete tegurite mõju analüüsitud juhtumites

Alkoholipoliitika kujundamise juhtum (ptk 3.1) tõi ühe avaliku võimu ja kodanikeühenduste koostööd pärssiva tegurina välja asjaolu, et pooltel on küllalt erinev nägemus omavahelise koostöö iseloomust ning sellest, milline on teise poole roll. Nii avaliku võimu kui kodanikeühenduste esindajad on ühelt poolt kindlad, et koostöö sektorite vahel on väga oluline. Samas pole aga alkoholi valdkonnas tegutsevad ühendused valdavalt üldse huvitatud osalemisest poliitikakujundamises ning tegeletakse kitsamate küsimustega. See seletab paradoksaalset olukorda, et hoolimata koostöö vajalikkuse rõhutamisest on kodanikeühendused jäänud avaliku võimu esindajate meelest passiivseks ega ilmuta selles küsimuses kuigi suurt initsiatiivi. Samal ajal leiavad kodanikeühendused, et hoopis riik peaks neid enam kaasama alkoholipoliitilistesse diskussioonidesse ja tundma huvi alkoholiprobleemidega tegelevate organisatsioonide vastu. Rollide ebaselgus ilmnis alkoholipoliitika juhtum-uuringu puhul ka teisel moel: kodanikeühenduste esindajate jaoks avaldab negatiivset mõju koostööle ka riigi tasandil alkoholipoliitikaga tegelevate ministeeriumide ja nende allasutuste omavahelise rollijaotuse ebaselgus ning sellest tulenev segadus asjaajamises.

Norra/EMP finantsmehhanismide Vabaühenduse Fondi juhtumi puhul ilmnis ühe probleemiallikana samuti riigiasutuste ülesannete kattumise või rollide ebamäärasuse küsimus finantsmehhanismide rakenduskavaprotsessi algusfaasis. Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vahel pole olnud ei kodanikeühenduste esindajate ega kohati ka avaliku võimu esindajate arvates päris selgelt paika pandud, kes, millal, kellega, kuidas ja millises finantsmehhanismi rakendamise kavandamise etapis pidanuks kodanikeühendustega dialoogi pidama. Rahandusministeerium oli küll selle välisabi projekti eest vastutav asutus, ent teisalt kuulub kodanikeühenduste valdkond Siseministeeriumi pädevusse. Juhtum-uuringuga seoses tehtud intervjuudest ilmneb, et selline ebamäärasus tekitas olukorra, kus üks avaliku võimu institutsioon ei olnud kohati teadlik teise institutsiooni kodanikeühenduste teavitamisega/sisulise dialoogiga seotud tegemistest. Nii et taas kord mõjutas avaliku võimu ning kodanikeühenduste koostööd riigivõimuasutuste puudulik haldussuutlikkus.

Valla ja kodanike koostööle keskendunud juhtum-uuring (ptk 3.2) tõi ühe tõdemusena seevastu välja, et koostöö sõltub suurel määral sellest isikust, kes avaliku võimu või kodanikualgatuse

esindajatest hetkel juhtub olema tegevusse kaasatud. Koostöö kvaliteet sõltub väiksemates kohtades – kuigi see on tõene kahtlemata ka teiste avaliku võimu tasandite ning ühtaegu kõikide uuringus käsitletud juhtumite puhul – üsna palju konkreetsetest ametnikest või kodanikeühenduste esindajatest, nende individuaalsest taustast.

Loomulikult mõjutab väiksemas omavalitsuses koostööd asjaolu, et inimesed tunnevad kogukonna liikmeid paremini ning probleemid on/või tunduvad olema enamasti ühised. Võimalik, et see seletab ühe tegurina ka ankeetküsitluse tulemust, mis näitab, et avaliku võimu esindajatest hindavad koostöö tulemuslikkust kõrgemaks just kohalikes omavalitsustes (maavalitsustes) töötavad ametnikud, eriti võrrelduna üleriiklike ametite või inspeksioonide töötajatega.

Teiselt poolt aga võib koostöö areng väiksemates piirkondades jääda – vastupidiselt küll antud juhtumile – just puhtsubjektiivsete tegurite tõttu aeglaseks. Kahtlemata tõi nt riigikorra muutumine kaasa vajaduse näha ametnike ja kodanike omavahelisi suhteid uuest perspektiivist ning harjumine koostöö kui loomuliku omavalitsuse tegevuspraktikaga võtab teatava aja. See on oluline küsimus kogu riigi jaoks, kuid mida väiksem omavalitsus, seda kitsam on ametikohale potentsiaalselt sobivate inimeste ring. (Kui tuua siinkohal ühe n-ö subjektiivse tegurina välja ametniku vanus, siis ankeetküsitluse järgi hindavad vanemad ametnikud, täpsemalt vanuses 56–70 aastat, koostöö sisukust ja tulemuslikkust teiste vanuserühmadega võrreldes paraku tunduvalt madalamalt.)

Euroopa Sotsiaalfondi tööhõiveprogrammi meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” taotlusvoorusid analüüsinud juhtumi puhul (vt ptk 3.4) leidsid kodanikeühenduste esindajad, et toetuste saamine takerdus protsessi algfaasis tihti riigiametite erineva arengutempo tõttu. Seetõttu viibisid mõnel juhul näiteks väljamaksed, olgugi et vastava ühenduse projekt oli tunnistatud abikõlblikuks. Niisugune olukord tekitas omakorda ühenduste ja nende projekti kaasatud koostööpartnerite vahelisi pingeid. Samuti mõjutas koostööd ja suhteid see, milline konkreetne ametnik avalikku võimu esindas. Antud juhtumi puhul parandasid koostööd ja suurendasid omavahelist usaldust ametnike ja kodanikeühenduste esindajate kohtumised.

4.5. Ettepanekud

Eeltoodud järelduste põhjal võib anda mõned üldistatud soovitusel avaliku teenistuse ja kodanikualgatuse koostöö edasiseks tõhustamiseks. Ettepanekud põhinevad ankeetküsitlusest ja juhtum-uuringutest saadud tabel ja neis on arvestatud juhtumite eri poolte välja toodud tulevikuperspektiive.

- Informatsioon peab koostööpooltele olema võimalikult varakult kättesaadav ning vastastikune dialoog pidev. Avalik võim peaks püüdma tagada praktikas end õigustavate kommunikatsioonikanalite olemasolu ning määratlema võimalikult selgelt iseenda ülesanded dialoogis. (Tagasiside tõhusam reguleerimine jne.)
- Koostöö toimimise ning parandamise seisukohast on oluline, et partnerid õpiksid teineteist paremini tundma. Avalik võim ei tohiks lähtuda eeldusest, et kodanikeühendused töötavad sama loogika alusel või samade tööjõuressursi võimaluste juures kui riigiasutused: tööpõhimõtted, eesmärgid ja ressursid (sh aeg) on pooltel erinevad. Kodanikeühenduste ebaühtlasem töövõime tuleneb tihti just nendest teguritest.
- Avaliku võimu institutsioonide vaheline rollijaotus kodanikeühenduste kaasamisel ja ühistegevuses peab olema selgepiiriline. Selle kokkuleppimise ning koordineerimise kohustuse peaks võtma endale avaliku võimu institutsioon, mis teavitab sellest ka kõiki teisi koostööpooli.
- Koostööprotsessi edukaks toimimiseks tuleb reeglites ühiselt kokku leppida ning pooled nendega ka kurssi viia. Seda on otstarbekas teha ühiste infopäevade või koolituste abil.
- Koostöö avaliku võimu ja kodanikeühenduste vahel peab olema avatud. See eeldab võimalikult laia ringi kodanikeühenduste kaasamist koostöö algetapil.
- Koostöö tasakaalustatus eeldaks ulatusliku tegevustoetuste süsteemi loomist avalikes huvides tegutsevatele kodanikeühendustele.
- Kodanikeühenduste ja avaliku võimu koostöösuhete analüüsimine peab olema pidev. Olemasolevad koostöökogemused soodustavad selgelt koostöötahet ja uusi algatusi. Üksnes adekvaatne teave ühistegevuse igapäevapraktika kohta, mis sõltub ka ühiskonna majanduslikest, sotsiaalsetest ja poliitilistest arengutest, võimaldab selgitada koostöö toimimist takistavaid ja soosivaid tegureid.

LISA 1. Koostöö toimumise, algatamise ning koostööhinnangu seosed teiste tunnustega

Tabelis on välja toodud ainult küsimused, kus ilmnes statistiliselt signifikantseid seoseid. Nominaalskaalas kodeeritud vastuste korrelatsiooni tugevust ja signifikantsust hinnati statistiku phi abil, järguskaalas kodeeritud vastuste korrelatsioone statistiku Spearman's rho põhjal (positiivne korrelatsioon näitab sel juhul muutujate ühesuunalist kasvamist, negatiivne korrelatsioon vastassuunalist, olenevalt konkreetse küsimuse sõnastusest).

		Koostöö toimumine	Koostöö algatamine	Hinnang koostöö tulemuslikkusele	Hinnang koostöö sisukusele
K1	Sugu	sp.rho =0,197 sgn=0,000 phi=0,211 sgn=0,000	sp.rho =0,109 sgn=0,028 phi 0,130 sgn=0,026	x	x
K2	Vanus	X	X	sp.rho = -0,118 sgn=0,017 phi=0,217 sgn=0,022	sp.rho =-0,111 sgn=0,026
K3	Haridus	sp.rho =0,208 sgn=0,000 phi=0,271 sgn=0,000	X	x	x
K7	Asutuse liik	phi=0,291 sgn=0,000	phi=0,264 sgn=0,001	phi=0,215 sgn=0,025	phi=0,203, seos pole statistiliselt signifikantne sgn=0,307
K8	Teenistusaste	sp.rho = 0,218 sgn=0,000	X	x	x
K9		Tööülesanded:			
	poliitika tegevdamine	sp.rho = 0,401 sgn=0,000	sp.rho = 0,117 sgn=0,020	x	X
	otsuste ettevalmistamine	sp.rho = 0,352 sgn=0,000	X	x	X
	nõustamine	sp.rho = 0,195 sgn=0,000	sp.rho = -0,146 sgn=0,003	sp.rho = -0,134 sgn=0,007	sp.rho = -0,146 sgn=0,010

	koostöö teiste riigiasutustega	sp.rho = 0,246 sgn=0,000	X	x	X
	suhtlemine meedia, avalikkusega	sp.rho = 0,427 sgn=0,000	sp.rho = 0,127 sgn=0,011	sp.rho = 0,174 sgn=0,000	sp.rho = 0,146 sgn=0,011
K10		Töös vajalikud omadused			
	suhtlemisoskus	sp.rho = 0,136 sgn=0,000	X	x	X
	eneseväljendusoskus	x	X	sp.rho = -0,120 sgn=0,015	sp.rho = -0,165 sgn=0,001
	enesekehtestamisvõime	sp.rho = 0,162 sgn=0,000	X	x	X
	võõrkeelte oskus	sp.rho = 0,120 sgn=0,000	X	x	X
	lai silmaring	sp.rho = 0,109 sgn=0,001	X	x	X
	algatusvõime	sp.rho = 0,220 sgn=0,000	X	sp.rho -0,128 sgn=0,010	X
	partei poliitiline erapooletus	sp.rho = 0,221 sgn=0,000	X	x	X
	loomingulisus	sp.rho = 0,196 sgn=0,000	X	x	X
	avatus muutustele	x	X	sp.rho -0,120 sgn=0,015	X
	tõhusus ja tulemustele orienteerutus	sp.rho = 0,106 sgn=0,001			
	pühendumus, missioonitunne	sp.rho = 0,104 sgn=0,001	sp.rho = 0,127 sgn=0,011	X	X
K11		Väited A-B			
	A: otsuste langetamine max avalik	x	X	sp.rho = -0,140 sgn=0,000	X
	A: kõigi osapooltega konsulteerimine viib parima lahenduseni	x	X	sp.rho = -0,159 sgn=0,000	sp.rho = -0,164 sgn=0,001
	A: avalik teenistuja peab olema eelkõige erialaspetsialist	x	X	x	sp.rho = -0,122 sgn=0,015

K12		Kui oluline on töös			
	vaheldusrikkus	x	X	sp.rho = -0,134 sgn=0,007	X
	võimalus levitada väärtusi	sp.rho = 0,160 sgn=0,000	X		X
	võimalus esindada inimeste huve	sp.rho = 0,159 sgn=0,000	X		sp.rho = -0,128 sgn=0,011
	võimalus mõjutada otsuseid	sp.rho = 0,186 sgn=0,000	X	x	X
	Töö reglementeeritus	sp.rho = -0,181 sgn=0,000	X	x	sp.rho = 0,124 sgn=0,014
	teenimisvõimalused	sp.rho = -0,223 sgn=0,000	X	x	X
	kindel töökoht	sp.rho = -0,203 sgn=0,000	X	x	X
vastutulelik tööandja	sp.rho = -0,220 sgn=0,000	X	x	X	
K13		Mil määral häirib töös....			
	sõltuvus poliitikast	sp.rho = 0,209 sgn=0,000	X	x	x
	sündmuste päevakajalisus määrab, millega peab tegelema	sp.rho = 0,145 sgn=0,000	X	x	x
	positiivne vastukaja on harv	x	X	sp.rho = 0,158 sgn=0,001	x
	ajakirjanduse halb suhtumine	sp.rho = 0,125 sgn=0,000	X	x	x
	Töö hilisõhtutel ja puhkepäevadel	sp.rho = 0,108, sgn=0,000	X	x	x
	ebakindlad tulevikuväljavaated	x	X	sp.rho = 0,126 sgn=0,011	x
K16		Väärtuste olulisus avalikus teenistuses			
	kompetentsus	x	X	x	sp.rho = -0,137 sgn=0,006

	pühendumus	phi=0,134, sgn=0,010	X	x	sp.rho = -0,113 sgn=0,024
	tegevuse avatus, läbipaistvus	phi=0,118, sgn=0,042	X	sp.rho = -0,134 sgn=0,007	x
	viisakus ja abivalmidus kodanike vastu	x	X	sp.rho = -0,122 sgn=0,014	x
K17		Milles väljendub avalik huvi			
	võimul olevate erakondade pol. tahtes	sp.rho = 0,169 sgn=0,000	X	x	x
	avalikus arvamuses	sp.rho = 0,118 sgn=0,000	X	sp.rho = -0,112 sgn=0,026	x
K20		Hinnang avaliku teenistuse..			
	eetilisele	sp.rho = -0,127 sgn=0,000 (siin “-“ : koostöö sagenemisega hinnang eetilisele töösele)	X	sp.rho = 0,153 sgn=0,002	sp.rho = 0,114 sgn=0,023
	professionaalsusele	x	X	sp.rho = 0,180 sgn=0,000	x
K21	Hinnang kaastöötajate eetilisele	x	X	sp.rho = 0,196 sgn=0,000	sp.rho = 0,131 sgn=0,009
K24		Kas ametnikule on sobiv..			
	osaleda oma valdkonna mittetulundusühenduste tegevuses	sp.rho = 0,106 sgn=0,002	X	sp.rho = -0,160 sgn=0,002	sp.rho = -0,164 sgn=0,001
K27	koostöökogemus äriühingutega	sp.rho = 0,412 sgn=0,000	X	x	X
K28	koostöökogemus kodanikeühendustega	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	phi=0,152 sgn=0,009 järguskaalade seost pole	sp.rho = -0,376 sgn=0,000 phi=0,415 sgn=0,000	sp.rho = -0,292 sgn=0,000 phi=0,364 sgn=0,000
K29	hinnang koostöö tulemuslikkusele	sp.rho = -0,376 sgn=0,000 phi=0,415 sgn=0,000	sp. rho = 0,106 sgn=0,033	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	sp. rho = 0,595 sgn=0,000 phi=0,631 sgn=0,000

	koostöö algatamine	phi=0,152 sgn=0,009 järguskaalade seost pole	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	sp. rho = 0,106 sgn=0,033	sp. rho = 0,202 sgn=0,000 phi=0,345 sgn=0,000
	hinnang koostöö sisukusele	sp.rho = -0,292 sgn=0,000 phi=0,364 sgn=0,000	phi=0,345 sgn=0,000 sp. rho = 0,202 sgn=0,000	sp. rho = 0,595 sgn=0,000 phi=0,631 sgn=0,000	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
K33	igakuine töötasu	sp.rho = -0,118 sgn=0,000 phi=0,168 sgn=0,003	X	x	X
K34	kus asub töökoht (Tallinn jm)	phi=0,134 sgn=0,002	phi=0,164 sgn=0,027	phi=0,176 sgn=0,008	X
K35	millises maakonnas asub töökoht	phi=0,297 sgn=0,050	X	x	X

LISA 2. Külaliidrite koolitamine

Uuritavas vallas toimus külaliidrite koolitamine neljas etapis, mis sai teoks Eesti Kodukandi liikumise *PHARE ACCESS* projekti “Eesti külad” (*E-Villages*) kaudu aastatel 2002–2003. Projekt kestis 16 kuud ja käivitus oktoobris 2002. Esimene koolitus toimus 17-18. det. 2002. Kokku oli koolituskordi viis, selle projekti viimane toimus 11-12. apr. 2003. Vallas järgnes sellele neljaetapiline koolitustsükkel (vt www.kodukant.ee ja “Külavanemate koolitused 2001–2002”).

Projekti raames said koolituse maakondlikud koordinaatorid ehk külaekspertid (kokku 15 eksperti üle Eesti), piirkondlike koolituste kaudu võeti sihtgrupiks külaliidrid (100–125 üle Eesti). Tegelikuses ei olnud selleks hetkeks, nagu ka varasema külavanemate koolituse puhul, veel liidrid igas külas välja kujunenud või valitud. Külavanemate valimine alles võttis hoogu (2003. aasta oligi selle poolest piirkonnas kõige edukam). Tegutsesid küll juba mõned MTÜd ja seltsingud, kuid mitte igas külas. Seetõttu kutsutigi koolitusele kõik aktiivsed soovijad igast külast; ehk nagu ütles ülekutse osaleda 2002. aasta jaanuari külavanemate koolitusel: *Soovime kutsuda kokku kõigi (...) valla külade teotahtelised inimesed.* (vt “Külavanemate koolitused 2001–2002”).