

TALLINNA ÜLIKOOLI
HUMANITAARTEADUSTE INSTITUUT

Paula Johanna Rõuk

„TALLINNA KAASAMISMEETODITE ANALÜÜS
TÄNAVATE REKONSTRUEERIMISE NÄITEL“

Magistritöö

Juhendaja teadur Anu Printsman

Tallinn 2024

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
Kaasamisest.....	5
Demokraatia kuup.....	10
Kes osalevad?.....	11
Kuidas osalejad suhtlevad ja otsuseid teevad?.....	12
Osalemise mõju otsustele.....	13
Kaasamisest Eestis.....	15
Kaasamise hea tava.....	16
Tänavate ehitamine ja kaasamine.....	19
Kriitika senisele kaasamispraktikale Eestis.....	20
Metodoloogia.....	22
Tallinna kaasamise protsess tänavate rekonstrueerimise juures.....	25
Projekteerimistingimuste etapis kaasamine.....	27
Eskiis- ja põhiprojekti staadiumis kaasamine.....	31
Kaasamiskoosolekud.....	32
Kaasamise protsessi sünnilugu.....	35
Kaasamise eesmärk.....	37
Välitööd kaasamiskoosolekutel.....	39
Linnu tee rekonstrueerimisprojekt.....	39
Ehte Humanitaargümnaasiumi juurdepääsutee rekonstrueerimine.....	41
Sompa tee sõidutee projekteerimine ja rajamine.....	44
Koidu tänava arhitektuurivõistlus.....	46
Tallinna kaasamispraktikate analüüs läbi teoreetilise raamistiku.....	49
Kes osalevad Tallinna tänava rekonstrueerimise projektide kaasamisel?.....	49
Suhtlemise ja otsustamise viisid Tallinna tänavarekonstrueerimisprojektide kaasamise puhul.....	54
Kaasamise mõju projektile Tallinnas ja otsustamise viisid.....	57
Avalikud koosolekud ja avalike asutuste töö demokraatia kuubil.....	64
Kokkuvõte.....	66
Soovitused.....	68
Kasutatud allikad.....	70
Abstract.....	72
Lisad.....	73

Sissejuhatus

Elanike kaasamine planeerimisse võimestab kohalikku kogukonda ja aitab avalikku ruumi paremaks muuta. See võimaldab inimestel jagada oma mõtteid, ideid ja soove ning kujundada elukeskkond, mis vastab paremini kogukonna vajadustele ja soovidele. Kaasamise üks eesmärk on selgitamine, miks midagi tehakse, kasvatades sellega elanikkonna teadlikkust. Elanike kaasamine projektidesse ja plaanidesse algusest peale vähendab hilisemat kriitikat tulemuse suhtes, sest tehtavad muudatused on lahti seletatud ning toob kaasa hoolivama suhtumise nii loodud linnaruumi lahendustesse kui ka kogukonda.

Kui paljudes valdkondades, nagu õigusloome, avaliku teabe jagamine ja planeerimine, on kaasamine Eestis seadusest pandud kohtustus, siis tänavate ümber ehitamise puhul sõltub elanike kaasamine ainult peamiselt kohaliku omavalitsuse initsiatiivikusest. Soovisin kirjutada praktilise töö, mis võiks anda omavalitsusele tagasisidet nende tööprotsesside kohta. Kuigi Tallinnal on mitmeid kaasamise meetodeid, nagu kaasav eelarve või rahvakogu, siis koostöös Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna juhatajaga jõudsin tänavarekonstrueerimisprojektide kaasamise juurde. Tegin töö idee tekkimise algusest peale koostööd osakonna juhatajaga, kes andis mulle sisendit ning oli igati abiks töö kirjutamisel. Mulle oli suureks tunnustuseks Raestipendium Tallinna linnalt, mis võimaldas mul oma töö olulisust linna töötajatele paremini põhjendada ning võimalik, et ka tänu sellele olid nad mulle lahkemini valmis intervjuudeks aega leidma. Lisaks avaldan tänu oma juhendajale Anu Printsmanile.

Tallinn on alustanud süsteemselt elanike kaasamist tänavarekonstrueerimisprojektidesse viimase kahe aasta jooksul (aastatel 2022 — 2024). Tallinna kaasamise protsess on küll kodanikele suunatud, kuid minu töö kirjutamise ajaks polnud see kuidagi laiemalt avaldatud. Intervjuudes linna ametnikega kaardistasin praeguse kaasamisprotsessi ja selgitasin välja, kuidas selleni on jõutud. Lisaks uurisin linnapoolset arusaama kaasamisest, et selgitada välja kaasamise eesmärgid ja sellest saadav kasu.

Magistritöö eesmärk oli teha põhjalik sissevaade Tallinna meetoditest tänava rekonstrueerimisprojektide kaasamise puhul ning kõrvutada neid teoreetiliste lähtekohtadega efektiivsest ja demokraatiat tugevdavast kaasamisest. Mind huvitas, milline näeb välja

praegune kaasamise protsess tänavarekonstrueerimisprojektide juures, kuidas ja mis eesmärgil kaasatakse elanikke, seda nii ametnike kui elanike vaatenurgast. Tegin intervjuusid Tallinna linna töötajatega, kes kaasamisega seotud on, saamaks teada, millised on omavalitsuse tööprotsessid, eesmärgid ja sihid tänavaehituse kaasamise puhul ning vestlesin kaasamiskoosolekutel osalenud linnakodanikega, et mõista elanike vaatenurka linna kaasamise meetoditele. Töö tulemuseks soovisin välja selgitada, kuidas praegustes tingimustes saaks tänavarekonstrueerimise kaasamisprotsessi paremaks muuta ning teha soovitusel.

Esimene osa tööst sisaldab üldist teoreetilist raamistiku kaasamisest ja annab ülevaate sellest, millised on kaasamispraktikad Eesti avalikus sektoris ning mis leitakse toimivat mujal maailmas. Lisaks tutvustan töö esimeses osas teoreetilist kaasamise disainimise mudelit, mille põhimõtetega kõrvutan töö teises osas Tallinna kaasamispraktikad.

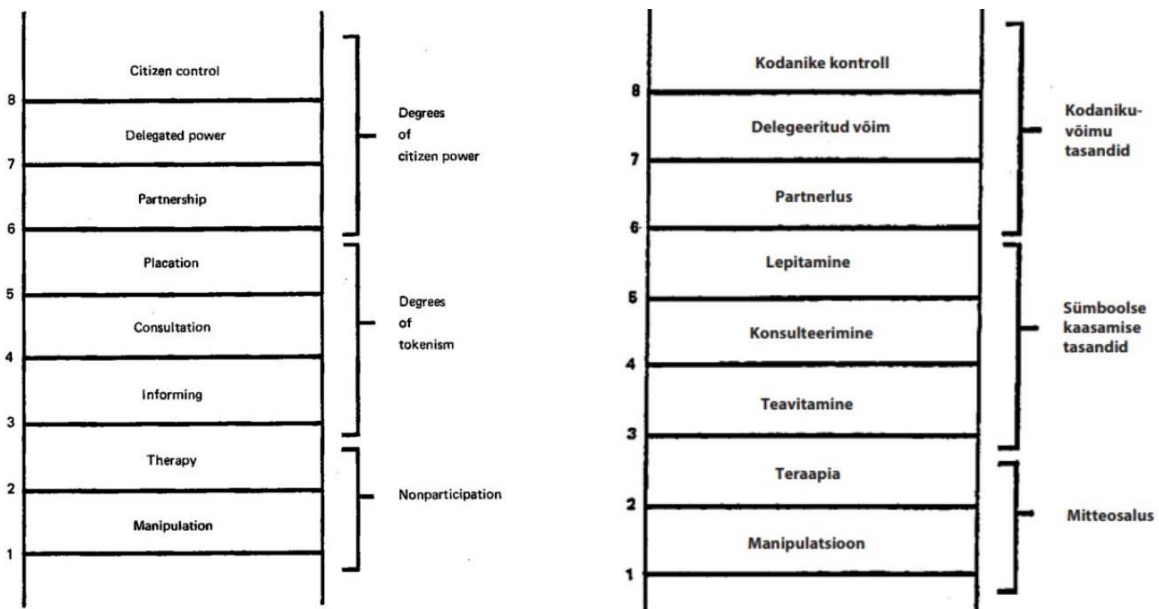
Teine osa magistritööst vaatlleb, kuidas tehakse kaasamist Tallinna tänavate rekonstrueerimisprojektide juures, kuidas näevad kaasamist linna töötajad ning milline on kaasamisest saadud kasu linnale. Esmalt annan ülevaate Tallinna tänavaprojektide kaasamise tööprotsessist Tallinna linna töötajatega tehtud intervjuude põhjal ning seejärel esitan analüüsi kaasamisel osalenud linnakodanike ning iseenda kogemuste põhjal. Oma seisukohti kujundasin vaatlustega tänava rekonstrueerimisprojektide kaasamiskoosolekutel ning tehes vestlusi ja süvaintervjuusid osalejatega. Lisaks uurisin Tallinna veebilehele kaasamise kohta üles pandud materjale.

Lõpuks koondan oma tähelepanekud üheleheküljeliseks punktloeteluks, kus toon välja soovitusel Tallinnale tänavarekonstrueerimise projektide kaasamise veelgi edukamaks läbiviimiseks. See on võimalik abivahend kaasamisi korraldavatele ametnikele Tallinna linnas või miks mitte ka mõnes teises omavalitsuses.

Kaasamisest

Üks tsiteeritumaid kaasamise teoreetiku on Sherry Phyllis Arnstein, kes tutvustas oma 1969. aastal kirjutatud essees “kaasamise redelit”. Arnstein nägi, et kaasamine võimaldab haavatavamatel ja väiksemate võimalustega ühiskonnagrupidel kaasa rääkida ühiskonna kujundamisel. Arnsteini jaoks on kodanike osalus (inglise keeles *participation*) oluline osa kodanike võimust. Võimu ümberjaotumine võimaldab neil kodanikel, kes on muidu poliitilistest ja majanduslikest protsessidest välja jäetud (Arnstein nimetas neid inglise keeles *have-nots* ehk ilmajäetud), olla sihilikult osa tulevikust. Nii osalevad nad selles, kuidas infot jagatakse, eesmärgid ja poliitikaid paika pannakse, maksuressursse eraldatakse, programme juhitakse ja hüvesid jagatakse, saades seeläbi osa jõukamate ühiskonnagruppide heaolust. (Arnstein 1969: 216)

Arnstein lõi raamistiku, millele hilisemad kaasamise uurijad viitavad. Arnstein paigutas kodanike kaasamise vormid kaheksapulgalisele redelile (Joonis 1), millel iga haru väljendab osalejate mõju lõpptulemusele. Alumised pulgad iseloomustavad mitte-kaasamist/osalemist. Nende eesmärk pole võimaldada inimestel plaanide tegemises osaleda, vaid neid “harida” või “ravida”. Keskmised kolm redelipulka iseloomustavad sümbolset kaasamist, nõustamist ja rahustamist. Kodanikke võidakse ära kuulata, kuid puudub kinnitus sellele, et võimulolijad võtavad kodanike vaateid arvesse. Siia alla liigitab ta rahulolu-uuringud ja näilise kaasamine (inglise keeles *window-dressing participation*). Kolmel ülemisel pulgal on kodanikuvõimu tasemed, millel on aina rohkem otsustusvõimet. Partnerlus võimaldab läbirääkimisi pidada ja luua kompromisse võimukandjatega. Delegeeritud võimu ja kodanike kontrolli puhul on vähemate võimalustega kodanikel enamusosalus otsustamisel ja täielik juhtivvõim. (Arnstein 1969) Kuigi Arnstein räägib väiksemate võimalustega ühiskonnagruppidest, siis saab seda teooriat laiendada kõikidele inimestele, kes ei ole oma tavaelus otseselt otsustamisprotsessidesse kaasatud. Arnsteini kaasamise redel annab võimaluse kaasamisprotsessi analüüsida, seda sinna paigutades. Nii on võimalik järeldada, kui palju uuritav kaasamispraktika võimaldab inimestel lõpp-protsessis osaleda ja mis on praktika eesmärk.



Joonis 1. Arnsteini kaasamise redel. (Allikas: Inglise keeles: Arnstein 1969: 217 Eesti keeles: Euroopa noored “Osaluse mudelid” 2012: 4)

Arnsteini peamine sõnum kaasamise redeli juures oli, et mida suurem on osalemine, seda suurem võimalus valitsemise parandamiseks. Kriitikana on toodud välja, et kaasamisealases kirjanduses romantiseeritakse kaasamist ilma uurimata, millal see on keeruline ja/või võetud kasutusele läbi ebasobivate mehhanismide ning millal on sobilik kasutada tehnokraatlikumat, ekspertide seas loodud ja kasutusele võetud strateegiat. (Herbert, Gupta 2015: 101) Lisaks tuuakse kriitikana välja, et Arnsteini jaotus on analüütilise tööriistana vananenud ning on olukordi, kus nõustav roll on sobilikum kui täielik „kodanike võim“. Peale Arnsteini essee valmimist on kaasamise teoorias ja praktikas toimunud mitmeid edasiminekuid. (Cohen 1989; Gutmann and Thompson 1996, viidatud Fung 2006: 67 kaudu) Lõhestatud kaasamise redel (Joonis 2) on tööriist, mis aitab hinnata, millal kaasamine tõenäoliselt töötab ning millistel tingimustel on seda vaja. Teisisõnu on redeli kasutamiseks vajalik probleemi detailide tundmine. Olenevalt soovitud eesmärgist, saavad poliitikakujundajad, akadeemikud ja osapooled hinnata, millist osalemist on vaja. (Hulberdt, Gupta 2015: 104) Lõhestatud kaasamise redel aitab poliitikakujundajatel teadvustada, millist tulemust on vaja, millist soovitakse ning kuidas seda saavutada, arvestades konkreetset probleemi. Lõhestatud redeli kasutamine võib aidata demokraatiat süvendada ja valitsemise kvaliteeti parandada, näidates, millal kaasamine on tulemuslik ja tõhus. Poliitikaprobleemide õige diagnoos ja edasi õige kaasamise lahenduse valimine aitab avalikkuse osalemise olulisust otsustamises suurendada. (Hurlbert and Gupta 2015: 109)

Lõhestatud redel ühildub ühes osas Arnsteini kaasamise redeliga (joonis 1), kus ulatuslikum osalemine on ülemistel redelipulkadel ja väiksem osalemine alumistel. Arnsteinile lisandub iga redelipulga poolitamine. Alumisel paremal poolel on struktureeritud poliitikaprobleemid, mille suhtes on osapooltel vähe erimeelsusi sisu, väärtuste ja normide osas, ning otsused tehakse ja viiakse ellu peamiselt tehnokraatlikult. Alumine vasak sektor langeb tihedamalt kokku Arnsteini madalamate pulkadega, mida iseloomustab võimu madal usaldus kodanike suhtes, vähene kaasamine, ühepoolne suhtlusvoog, rahustamine ja manipuleerimine. Redeli ülemisel poolitatud osas asuvad koosvalitsemise mehhanismid, kus on suur koostöö osakaal ning mõõdukalt struktureeritud probleemid. (Hurlbert and Gupta 2015: 109)

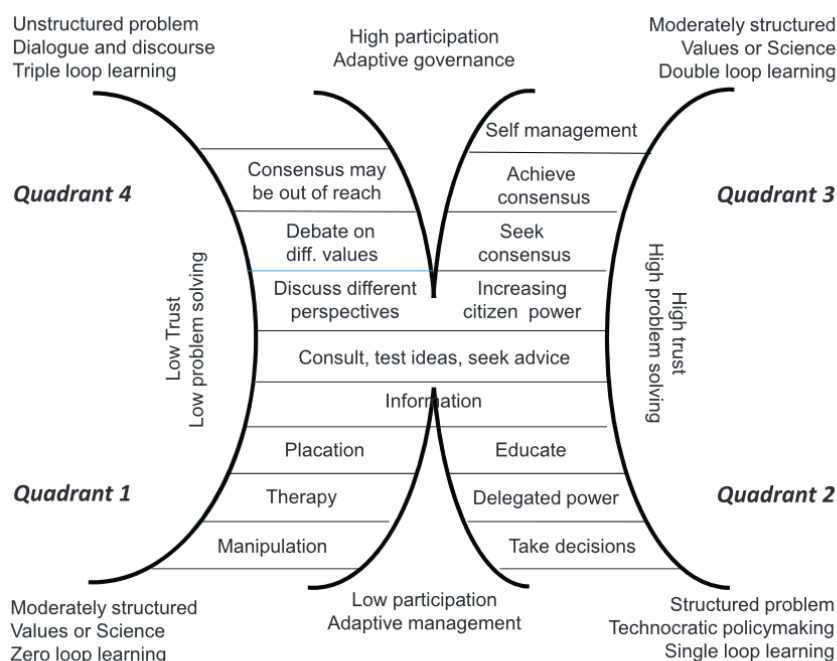


Fig. 2 – The split ladder of participation.

Joonis 2: Lõhestatud kaasamise redel (Hulberdt, Gupta 2015)

Lõhestatud redelit saab kasutada osapoolte kaasamise vajaduse hindamiseks erinevate probleemide lahendamises ja selleks vajaliku poliitika kujundamises. Autorite juhtumiuuringud kinnitasid, et struktureeritud probleemid, mis on kujutatud sektoris 2 (Joonis 2) vajavad minimaalset avalikku osalemist ja neid saab lahendada tehnokraatilisel viisil, nagu on kujutatud esimeses sektoris. Autorid toovad struktureeritud keskkonnaprobleemi näitena erinevate põllukultuuride kulu ja efektiivsuse analüüsi erosiooni vähendamisel. Mõõdukalt

struktureeritud poliitikaprobleemid, kujutatud sektorites üks ja kolm (Joonis 3), kus on erimeelsusi väärtustes, vajavad erinevat kaasatuse osakaalu, olenevalt usalduse tasemest ja võimu delegeerimise võimalustest. Mõõdukalt struktureeritud probleemide näitena, kus probleemi ümbritsevad teadmised on enamasti kindlad, kuid erinevausi on väärtustes, töid autorid, olemasolevate veeressurside jagamise ja vee kvaliteeti puudutavad tegevused. Neljandas sektoris (Joonis 3) on kujutatud keerulised mittestruktuursed probleemid, nagu kliima muutumine, mille puhul pidev ja järjekindel avalik kaasamine toob muutuse arusaamades. (Hurlbert ja Gupta 2015) Keerulisemate ja ebastruktureeritud probleemide, nagu kliimamuutus, puhul peaksid kodanikud olema sisuliselt kaasatud, et vältida kõige rohkem mõjutatud kodanikele, kas tahtmatuid või tahtlikuid negatiivseid tagajärgi. (Devine-Wright, Davies 2023)

Harvard Kennedy Kooli professor Anchor Fung, kes uurib poliitika, tavaid ja seda, kuidas institutsioonide ülesehitus süvendab demokraatliku valitsemise kvaliteeti, võrdleb kodanikke demokraatia eliitväega. Fung leiab, et kaasamine teenib kolme demokraatliku väärtust: avaliku tegevuse legitiimsus, õiglus ja efektiivsus. Õigesti rakendatuna võivad kodanike teadmised, tarkus, pühendumus, mõjuvõim ja õigusmeel võtta sihikule bürokraatlike institutsioonide suutmatuse nendest väärtustest kinni pidada. (Fung 2006: 74) Kirjeldan, kuidas Fung põhjendas kaasamise võimet demokraatlikke väärtuste suurendamises.

Legitiimsus avalikkus poliitikas või tegevuses viitab sellele, et kodanikel on hea põhjus seda toetada või järgida. See, kas kodanikud tunnevad, et valitsus teenib kõigi või vaid väheste huve, mõjutab selle legitiimsust. Probleemid legitiimsusega tekivad, kui ametiisikud muutuvad avalikust arvamusest kaugeks. See juhtub näiteks valimiste vahelistel perioodidel. Fung toob esile kaasamise meetodid, mis aitavad poliitika legitiimsust kasvatada ning kodanike valitsemisele lähemale tuua. Ta toob välja James Fishkini kaalutlevad küsitlused, mis kasutavad juhuvalikut ja üritavad suunata suhtlusviisi eelistuse väljendamise pealt eelistuse kujundamisele, pakkudes taustamaterjale ja hõlbustades osalejatevahelisi arutelusid. (Vt James Fishkini kaalutlev demokraatia Fishkin 2008) Idaho linnas USAs toimub kahesuunaline poliitikakujundamise protsess, kus avalikkus annab ametnikele nõu teemades, mis on vastuolulised või mille osas ametnikud ei tunneta avalikku arvamust hästi, ning suurendades seeläbi kaasamist otsustamisprotsessides. Idaho linnavalitsus on kaotanud tavalise avaliku koosoleku formaadi ja võtnud kasutusele õpperingi (inglise keeles *study circle*) mudeli. Osalejad, kes on valitud nende erinevusi silmas pidades, jaotatakse väikestesse gruppidesse,

mis arutlevad vastuolulise teema paralleelseid vaatenurki. Neid vestlusi toetatakse ning osalejatele antakse enamasti taustainformatsiooniga materjalid, mis käsitlevad poliitika alternatiive ja võimalikke kompromisse, mis neist tulevad. (Goldman 2004 vt Fung 2006: 70)

Paljud kodanikuühiskonna innovaatorid on proovinud avalikke koosolekute standardset protsessi parandada. (Fung 2006) Fung toob välja, et tavaline avalik koosolek ja algatused nagu James Fishkini kaalutlevad küsitlused või õpperingid erinevad oma institutsioonilise disaini poolest. Peaaegu kõik sellised algatused proovivad parandada osalejate esindatavust, kas juhuvaliku või eesmärgistatud valiku läbi. Samuti proovivad kõik need algatused teha osalejatevahelise arutelu paremini informeerituks ja läbimõeldumaks. (Fung 2006: 70)

Ebaõiglus tuleb sageli poliitilisest ebavõrdsusest. Grupid, kes ei saa poliitilist agendat või otsustamist mõjutada, ei pääse ligi informatsioonile, mis nende huvisid teeniks või, kes on välja jäetud, organiseerimata või liiga nõrgad, ei saa tõenäoliselt seadustest ja poliitikatest kasu. Ebavõrdsus võib tulla valimistest, nagu näiteks puuduvad rahalised vahendid valimiskampaania tegemiseks, suhted huvigruppide või kandidaatide vahel või pidev välja jäämine poliitikakujundamisest (soo, rahvuse või rassi alusel). Fung väidab, et kaasamine võib õiglust demokraatias suurendada kahel viisil: asendades volitatud otsustajad, kelle tegevus on süsteemselt ebaõiglane otsese osalemisega või pannes võimalolijatele surve õiglaselt käituda.

Kolmas demokraatia väärtus, mida teenib kaasamine, on tulemuslikkus või efektiivsus. Isegi, kui avalikud otsused on õiglased ja legitiimsed, võivad ametiasutused olla võimetud neid rakendada. Avalikul võimul võib olla puudu informatsioonist, leidlikkusest, teadmistest või resurssidest, et sotsiaalseid probleeme tulemuslikult lahendada. (Cohen, Sabel 1997 vt Fung 2006: 73). Avalike teenuste, nagu haridus ja inimareng, pakkumisel võib klientide kaasamine teenuste loomisesse kasvatada oluliselt teenuse kvaliteeti. Kohalikel elanikel võib olla just vajalik konteksti tundmine, et parandada avalikku turvalisust või lahendada keskkonnakorralduse probleeme. Kodanikud võivad probleeme näha ja prioriteete seada viisil, mis erinevad ametialastest teadmistest, kuid sobituvad paremini kasutajate endi vajadustega ja väärtustega. Samuti lisab Fung, et mitte professionaalid võivad aidata luua innovaatilisi lähenemisi ja strateegiaid juba seetõttu, et on vabad võimalikult vananenud teadmistest, mis on kinnistunud ametlike asutuste protseduuridesse. (Fung 2006: 73)

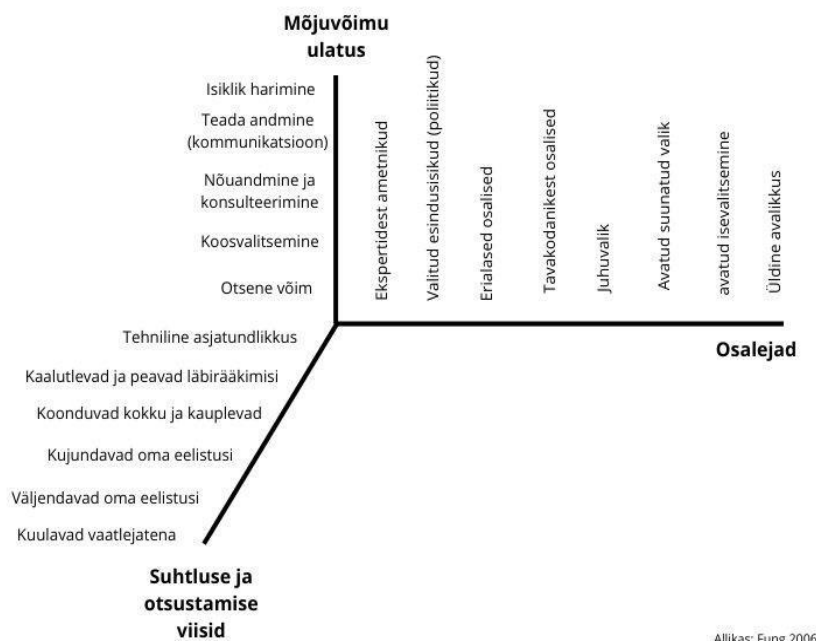
Demokraatia kuup

Võtan Tallinna kaasamispraktikate uurimisel aluseks Fungi kaasamisteooria demokraatia kuubist (Fung 2006). See teoreetiline raamistik sobib Tallinna tänavarekonstrueerimise juures tehtud kaasamispraktikate uurimiseks, sest Tallinna üheks kaasamise meetodiks olid avalikud koosolekud ning tagasiside kogumine. Fung analüüsib avaliku koosoleku mõju avaliku võimu otsustele võttes kaasamise meetodi erinevatest osadest. Lähtusin Fungi küsimustest oma intervjuuküsimustes linna ametnikele ning kaasamiskoosolekul osalejatele.

Fung tõi välja kolm küsimust, mida küsida, et mõista kaasamise vormide piiranguid ja võimalusi. Need on:

1. kes osaleb,
2. kuidas nad suhtlevad ja otsuseid teevad ning
3. 3. milline on seos nende järelduste ja arvamuste ning reaalsete tegevuste vahel. (Fung 2006: 74)

Fung pani kolm küsimust skaaladele (Joonis 4, 5 ja 6), mis väljendasid kaasatuse astet. Kolm skaalat koos moodustavad kolmemõõtmelise institutsiooni disainimise valikute ruumi – demokraatia kuubi (Joonis 3), mis võimaldab kaasamise eesmärgi järgi kaasamist hinnata ja demokraatia tugevdamiseks sobilikke kaasamismeetodeid valida.

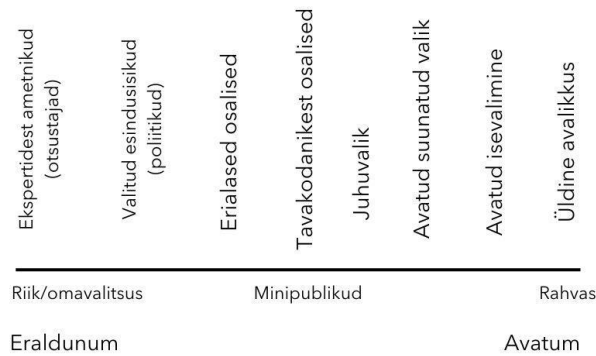


Joonis 3. Demokraatia kuubi teljed. (Allikas: Fung 2006)

Kes osalevad?

Fung (2006) arvab, et peamine põhjus, miks kodanike kaasamist kaasaegse valitsemise puhul suurendatakse, on see, et otsustajad on mingil moel puudulikud. Neil võib olla puudu teadmised, kompetentsid, eesmärgistatusest, ressurssidest. See, kas otsene kodanike osalemine võib mõnda neist puudustest leevendada, oleneb paljuski sellest, keda kaasatakse. Fungi sõnul tuleks küsida, kas osalejad sobivad esindama üht inimgruppi või üldist avalikkust; kas olulised huvid või vaatenurgad on kaasatud; kas osalejail on informatsioon või oskused, et teha häid otsuseid ja anda hinnanguid, kas nad suudavad arvestada oma kaalutlustes ka nendega, kes ei osale? Fungi sõnul kasutatakse enamikes avalike kaasamise mehhanismides kõige vähem piiravaid meetodeid osalejate värbamiseks: need on avatud kõigile, kes soovivad osaleda. Osalejad on iseennast valinud kihistus üldisest rahvastikust. Kuigi täielik avatus paistab õiglane, ei esinda need, kes otsustavad osaleda sageli üldist rahvastikku, kirjutab Fung. Jõukamad ja paremini haritud kipuvad osalema rohkem, kui need, kel sellised eelised

puuduvad. Samuti osalevad need, kel on erihuvivid või tugevamad vaated. (Fiorina 1999 läbi Fung 2006: 67)



Osalejate valimise meetodid

Allikas: Fung 2006: 68

Joonis 4. Fungi osalejate valimise meetodid skaalal. (Fung 2006)

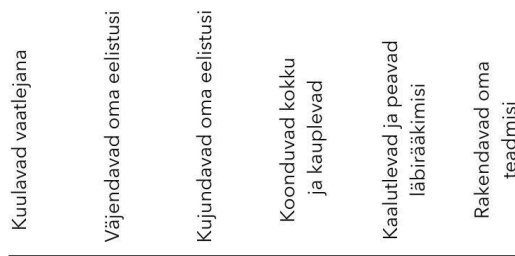
Kuidas osalejad suhtlevad ja otsuseid teevad?

Fung (2006) toob välja kuus suhtluse ja otsuste tegemise viisi kaasamise juures ning paneb need ka skaalale, kus vasakul on kõige vähem intensiivsem ja paremal kõige intensiivsem suhtlus.

Fung kirjutab, et suur enamus inimestest, kes osalevad avalikel aruteludel ei avalda oma vaateid üldse. Selle asemel osalevad nad vaatlejatena, saades nii poliitika või projekti kohta informatsiooni ning puhtalt jälgivad vastasseisu poliitikute, aktivistide ja huvigruppide vahel.

Samas on vähe avalikke koosolekuid, kus kõik on vaatlejad. Peaaegu alati palutakse kuulajatel oma eelistusi või arvamusi välja öelda. Sealjuures on alati isikud, kes on huvitatud oma arvamuse välja ütlemisest ja ootavad järjekorras, et saaksid seda teha. Teised arutlused on korraldatud nii, et osalejad saavad oma eelistusi avastada, arendada ning võimalik, et ka muuta. Osalejaid julgustatakse probleemide kohta õppima, ning kui see on sobilik, kujundama oma vaateid ja arvamusi. Korraldajad pakuvad teadmisi ja selgitusi teemade kohta ning seejärel palutakse neil erinevate alternatiivide kasusid ja kahjusid hinnata. (Fung 2006: 68)

Kolme esimese suhtlusviisi mehhanismid ei proovi osalejate vaateid ja arvamusi ühte kollektiivsesse otsusesse kokku panna. Fung nendib, et enamikel avalikel koosolekutel, ei soovi ametnikud saavutada rohkemat kui saada kätte osalejate avaldused ning nende vaateid hiljem oma kaalutlustel arvesse võtta. (Fung 2006: 68)



Suhtlemise ja otsustamise viisid

Allikas: Fung 2006: 69

Joonis 5. Suhtlemise ja otsustamise viisid (Fung 2006)

Osalemise mõju otsustele

Enamikel kaasamise üritustest ei ole tüüpilisel osalejal ootust tegevust või poliitikat muuta. Selle asemel osaleb ta enda harimise või kodanikukohuse täitmise eesmärgil. Kolm esimest suhtluse stiili (kuulamine, eelistuste avaldamine ja eelistuste kujundamine) on arutelud, mis mõjutavad peamiselt osalejaid, mitte poliitikat või tegevusi.

Arutamine ja läbirääkimine on teine otsustamise viis. Osalejad arutlevad, et mõista, mida nad soovivad isiklikult või grupina. Suurem osa avalikke poliitikaide ei ole paika pandud arvamuste koondamise või arutluse teel, vaid pigem tehniliste teadmistega või ametnike poolt, kelle väljaõpe või kutseline spetsialiseerumine võimaldab neil teatud tüüpi probleeme lahendada. See otsustamise viis ei hõlma enamasti kodanikke ning on vastavate spetsialistide pärusmaa. (Fung 2006: 69)



Allikas: Fung 2006: 70

Joonis 6. Osalejate otsuste mõju tegevustele skaalal. (Fung 2006)

Kaasamisest Eestis

2000. aastate alguseks toimus Eestis veel vähe ühiselt koordineeritud ja arendatud ühiskonna erinevate liikmete ja huvide kaasamist otsustusprotsessidesse ning praktikad ja protseduurid olid valitsusasutustes erinevad. (Lepa et al 2004, vt Praxise koduleht) Väljaande “Kaasamine otsustetegemise protsessi” kokkuvõttes nenditi, et Eesti õigusaktides oli olemas üldine soovituslik raamistik kaasamiseks, kuid huvirühmad ei hinnanud oma võimalusi osalemiseks kuigi kõrgelt. (Lepa et al 2004: 4) Euroopa Liidus hinnati sellel ajal kaasamist juba kõrgemal. Mitu riiki ja organisatsiooni, sealhulgas Euroopa Komisjon ja Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) olid avaldanud soovituslikud kaasamise põhimõtted ning andnud välja juhised avalike arutelude ja konsultatsioonide korraldamiseks. Euroopa Komisjon soovitas juba 2001. aastal liikmesriikidele tegeleda kaasamise hea tava loomisega ning avaldas selle kohta valge raamatu. (Kübar ja Hinsberg 2014: 27)

Kasutaja paremat esindatust ilmestab Eestis viimasel kümnendil toimunud valitsemistavade muutumine: eri sektorite piirid pehmenevad ja nii tekivad käsuliinide asemel pigem pidevas arengus valitsemisvõrgustikud (Holvandus et al. 2016). Võrgustike sees on aktivistidel paremad võimalused survestada ruumiloome praktikat muutuma osapooltele avatumaks ja läbipaistvamaks. Kasutajate vastuvõtlikkus ja valdkonnaülene haritus loob ka paremad eeldused igale ruumikasutajale suurendada oma teadmisi sellest, kuidas ruumi luuakse. (Kljavin et al 2020)

Kodanikuühiskonna ja avaliku võimu suhteid Eestis kirjeldab ja kujundab 2002. aastal Riigikogus heaks kiidetud “Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon” (EKAK), mis põhineb arusaamal, et avalik võim ja kodanikkond on teineteist täiendavad partnerid avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning kodanikuühiskonna tugevdamisel, mis aitab tagada demokraatliku riigikorra püsimist ja arengut ning põhiseaduse põhiväärtuste kestmist. (Kübar ja Hinsberg 2014: 27) Kodanikuühiskonna arengu toetamist jätkatakse „Sidusa Eesti arengukava 2021–2030“ alusel. 2022. aastal tehti riigikogu olulise tähtsusega riiklike küsimuste ja raportite arutelu ülevaade kodanikuühiskonna arengust ja toodi välja, et just need kaks dokumenti on Eesti kodanikuühiskonna poliitika kujundamise alused. (Riigikogu koduleht)

Ruumiloomete ekspertrühma 2018. aastal välja antud lõpparuandes toodi välja elanike suurenenud ootused avaliku ruumi kvaliteedile. Seda väljendavad rahvaalgatused ja petitsioonid ning ka kinnisvaraturg. 2019. aastal ilmunud inimarengu aruanne analüüsib ja mõtestab eesti demokraatia „tervist“ lisaks ühiskondliku sidususe ja säästva arengu just avaliku ruumi kaudu. Ruumilisele keskkonnale suurema tähelepanu pööramist eeldavad rahvusvahelised kokkulepped: Vabariigi Valitsus ühines Euroopa maastikukonventsiooniga ja allkirjastas Davosi deklaratsiooni ning võtnud kohustuseks kliimaeesmärkide saavutamise. (Ruumiloomete ekspertrühm: lõpparuanne 2018: 6)

Eesti inimarengu aruande 2019/2020 artiklis “Aktivism avaliku ruumi koosloomes” täheldati, et Eesti üldisesse ruumidebatti on jõudnud idee koosloomest ruumi planeerimisel, sisulised küsimused nagu kellele ja millist ruumi planeeritakse on aga endiselt tagaplaanil. Aruandes tuuakse välja, et muutus toimus 2000. aastatel seoses 1995. aastal vastu võetud planeerimis- ja ehitusseadusega, kui ruumiloomesse sisenes lisaks riigile, kohalikule omavalitsusele ja maaomanikule „kasutaja“ vaatenurk. Kohaliku elaniku ja kogukonna huve kaitsnud asumiseltside ja huvigruppide tegevus algas vastureaktsioonina majandussurutiseaegsele ja järgsele kinnisvaraarendajate omavolile. (Kljavin et al 2020) Kljavin jt (2020) nentisid, et “Eesti kodanikuühiskond on jõudnud punkti, kus inimesed tahavad enam ühiskonnaelus ja ruumiloomes osaleda, oma arvamusi ja hoiakuid väljendada ning oskusi ja teadmisi rakendada.” (Kljavin et al 2020)

Kaasamise hea tava

Praxise 2003–2004 aastal tehtud uuringu “Kaasamine ja osalemine otsustetegemise protsessis” käigus töötati kodanikuühenduste ja avaliku sektori esindajate poolt välja kaasamise miinimumnõuded ehk kaasamise hea tava, mis said Riigikogu poolt kinnitatud 2011. aastal.

Eestis on kaasamise heas tavas kokku lepitud juba 2005. aastal, kokkuleppe koostamises osalesid siis nii ministriumide kui ka vabaühenduste esindajad. 2011. aastal valitsuse otsusena kinnitatud kaasamise hea tava on juhised, mis kehtivad valitsusasutustele ning on abiks kõikidele avaliku sektori asutustele. Hea tava seab valitsusasutustele ühtse miinimumtaseme, n-ö annab rööpad ette. (Kübar, Hinsberg 2014: 27-28)

Hea tava kui juhised järgides võib olla kindel, et kaasatud on viisil, mis arvestab eri osaliste vajaduste ja võimalustega ning vastastikku tunnustatud põhimõtetega. Hea tava näeb ette kaasamise vajaduse ja ulatuse seostamist otsuse prognoositavate mõjude analüüsimisega, arvestamist partnerite soovide ja vajadustega, kaasamist võimalikult vara ja kogu otsuse kujundamise jooksul, avalikkuse ning huvirühmade pidevat teavitamist ja tagasiside andmist toimuvast. Tava annab juhised eelkõige avalike konsultatsioonide läbiviimiseks, mille puhul ministerium esitab eelnõu kommenteerimiseks ning annab tagasisidet kogutud arvamustega arvestamise kohta. (Kübar, Hinsberg 2014: 27-28)

Riigiasutustele suunatud kaasamise hea tava järgi hõlmab kaasamine huvirühmade ja avalikkuse kaasamist otsuste kujundamisse, hõlmates informeerimist, konsulteerimist ja tagasiside küsimist erinevatel poliitikakujundamise etappidel. Kaasamist rakendatakse oluliste poliitikaalgatuste väljatöötamisel, juhindudes põhimõttest, et suurema mõjuga otsuste puhul peaks olema suurem osalemisvõimalus. Valitsusasutused hindavad otsuste mõju huvirühmadele ja avalikkusele ning selgitavad välja kaasatavad huvirühmad, tagades nende tasakaalustatud esindatuse. Kaasamise käigus antakse huvirühmadele teavet otsuste kohta, oodatakse tagasisidet ning teavitatakse edasisest menetluskäigust. Avalik konsulteerimine kestab tavaliselt neli nädalat, kuid seda võib põhjendatud juhtudel lühendada või pikendada. Pärast konsultatsiooni annab valitsusasutus huvirühmadele tagasisidet ning koostab kokkuvõtte nende ettepanekutest ja arvamustest. Kaasamise tulemuslikkust analüüsitakse pärast avaliku konsulteerimise lõppu, võttes arvesse huvirühmade arvamusi ja kaasamise protsessi, et parandada tulevikus kaasamist. (Kaasamise hea tava 2011)

Alates 2012. aastast ja kaasamise hea tava loomisest, on kaasamine riigivalitsemises sisuliselt kohustuslik: Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri näeb ette lisaks mõjude hindamisele ka lähtumise kaasamise heast tavast. (Rugam-Rebane, Heakodanik.ee)

Kübar ja Hinsberg tõid oma 2014. aastal ilmunud põhjalikus käsiraamatus “Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas” välja kõik õigusaktid, mis 2014. aasta seisuga huvirühmade kaasamist reguleerisid. (Lisa 1) Kaasamine seadustes on sätestatud eelkõige õigusaktide ja eelnõude koostamise mõistes, nõudes huvirühmade kaasamist seaduste väljatöötamisel ning hindamist avaliku arvamuse kogumiseks, kuid ka info kättesaadavuse mõistes Avaliku teabe seaduses. Seadustega on määratud üksikisiku õigus saada informatsiooni, pöörduda riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuste poole ning esitada ettepanekuid või pöörduda kohtusse oma õiguste rikkumise korral. Samuti on seadustes ära mainitud huvirühmade kaasamine,

sealhulgas vabaühenduste osalus ning nende võimalus anda tagasisidet seaduseelnõudele. Lisaks tuuakse välja kaasamise olulisus õigusloome eri etappides ja vajadus arvestada eri osapoolte seisukohti. (Kübar, Hinsberg 2014: 24-25) Vabariigi Valitsuse reglemendis ja Vabariigi Valitsuse määruses “Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ on mainitud, et tuleb juhinduda kaasamise heast tavast. (ibid: 25) Autorid täheldavad, et ükski õigusakt ei anna standardit, kuidas kaasamine ja osalemine peaksid korraldatud olema ja lisavad, et seetõttu on praktikas hea järgida kogemuste põhjal koostatud juhiseid. (ibid: 27)

Eesti keeles on ilmunud mitmeid avalikule sektorile suunatud põhjalikke ja praktilisi kaasamise juhiseid. 2009. aastal ilmus juhend elektroonilise kaasamise tegemiseks. E-kaasamise juhend valmis E-riigi Akadeemia poolt läbi viidud valdade ja linnade veebilehtede uuringu ja Eesti erinevates regioonides toimunud aruteluseminaride tulemusena.

OÜ Vesterra (Kadri Tillerman) ja MTÜ Linnalabor (Regina Viljasaar) koostöös ilmus 2012. aastal “Kaasava planeerimise juhend”, milles autorid analüüsisid ja ühildasid 2011. ja 2012. aastal kaasava planeerimise taotlusvooru raames valminud kümnet kaasava planeerimise mudelit. Juhend annab ülevaate planeerimisalasest seadusandlusest, olulistest osapooltest ja osalusplaneerimise põhimõtetest ning sisaldab kaasamis- ja osalemissoovitusi kõigis planeerimisprotsessi etappides, juhiseid kaasamise hea tava koostamiseks ning valikut kaasamisalaseid tööriistu. (Tillerman, Viljasaar 2012: 3)

Urmo Kübar ja Hille Hinsberg avaldasid 2014. aastal täiendatud versiooni 2009. aastal ilmunud kaasamise käsiraamatust “Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas”. Käsiraamat on praktiline juhend igasugusteks kaasamisteks, sisaldades teooriat, kaasamise korraldamise tööriistu, kogemuslugusid ning innustamaks kaasamist praktiseerima. (Kübar, Hinsberg 2012: 8)

Viimati on ilmunud kaasamise teemal 2020. aastal projekti “HEAT – kaasav linnaplaneerimine tervislikuma linnakogukonna jaoks“ raames valminud kaasava linnaplaneerimise käsiraamat. Käsiraamatus tuuakse välja kaasamise üldised põhimõtted ning juhised. Keskendutakse mõjusale faktide edastamisele, visuaalide ja stsenaariumite kasutamisele info edastamiseks. (Kaasava linnaplaneerimise käsiraamat: 5) Autorid tutvustavad erinevaid tööriistu, mida kaasamise korraldajad kasutada võiksid. Sealhulgas Maailma Terviseorganisatsiooni veebipõhist tervise ja majandusliku mõju hindamise tööriista (Health Economic Assessment Tool, HEAT), mis aitab teha tõendus põhiseid otsuseid. Selle abil saab arvutada füüsilisest

aktiivsusest tuleneva tervisekasu majanduslikku väärtust, täpsemalt rattasõidust ja jalgsi käimisest tingitud suremuse vähenemist. Tööriista kasutatakse osana taristuprojektide tasuvusanalüüsides ja see täiendab olemasolevaid tööriistu linnaplaneerimise paremaks majandushindamiseks. (Kaasava linnaplaneerimise käsiraamat: 13)

2023.-2024. aastal on käimas Rahandusministeeriumi tellitud projekt “Kestliku ja kvaliteetse ruumi planeerimise tööriistakast”. “Projekti eesmärk on analüüsida, millised mõõdikud ja tööriistad võiksid toetada kestliku ja kvaliteetse ruumi planeerimist Eestis. Projekti lõpptulemus on tööriistakast, mis pakub süsteemseid vahendeid kestlikuks ja kvaliteetseks ruumiloomeks.” (Stockholmi keskkonnainstituudi (SEI) koduleht)

Tänavate ehitamine ja kaasamine

Tänavarekonstrueerimise puhul elanike kaasamist ei ole varem Eestis uuritud. Minu magistritööga haakus ehk kõige enam Annika Orava 2018. aastal Maaülikoolis kirjutatud magistritöö “Kaasamise vormid, asjalised ja nende mõju linnaruumi projekteerimisel: juhtumiuuringud Tartus, Elvas ja Põlvas”. Orav uuris planeerimise asjalisi ehk asjaosalisi: ametkonnad, võrguvaldajad, naabrid, kogukond, huvigrupid ning nende mõju planeerimisprotsessile. Orav kirjutas, et kaasamise edukust saab hinnata mitmeti. Üheks hindamise kriteeriumiks võib olla kaasamise protsessi edukus ise, teisalt saab hinnata kaasamise tulemit (Chess, Purcell 1999). Orava töö teema fookuses on kaasamise tulemit. (Orav 2018: 19) Mina sooviksin jällegi uurida kaasamise protsessi edukust ja jätta mõneti kõrvale sellest saadud tulemit.

Orav toob oma magistritöö kokkuvõttes välja, et kodanike kaasamine planeerimisprotsessi on oluline, hoolimata selle keerukusest ning, et kaasamine sõltub kohaliku omavalitsuse initsiatiivist. Kaasamine peaks toimuma varajases staadiumis, kuna see võimaldab paremaid otsuseid ja lõpptulemit. Asjaliste mõju projektile sõltub nende häälekusest, oskusest protsesse suunata ja selgelt sõnastatud ettepanekutest. Kuigi kaasamine võib tähendada rohkem tööd, võib see viia mitmekülgsema ja töökindlama lahenduseni. KOV-i aktiivsus mängib olulist rolli kaasamise algatamisel. Kaasamine on pigem mõtteviis kui lihtsalt protseduuride jada. (Orav 2018: 48–50)

Siin näen mitmeid kokkupuutepunkte enda tööga, et tänavarekonstrueerimise kaasamine sõltub ka Tallinnas omavalitsuse aktiivsusest ja initsiatiivist. Kui tööd toimuvad linna maal ja ehitatakse ümber olemasolevat tänavat, mitte ei projekteerita täiesti uut lahendust, pole kodanike kaasamine seadusest pandud kohustus. Aastatel 2022-2024 on Tallinnas pööratud seda tüüpi projektide kaasamisele rohkem tähelepanu kui varem, loodud Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalametisse kaasamisega tegelev osakond ning sisse- töötatud protsess tagasiside saamiseks ja andmiseks. Lisaks märkasin sarnasusi enda materjali kogumisel, kus ilmnes, et kaasamine võib olla osalistele ebamugav: seda nii linnakodanikele, kelle soovidele ei tulla vastu kui ka linnaametnikele, kelle tööprotsessid kaasamise tõttu pikemaks ja keerulisemaks muutuvad. Sellest hoolimata annab linnaelanike kaasamine lisaväärtust ja selles osas on ühel meelel nii linna ametnikud kui kaasamisel osalejad, kes mõlemad usuvad, et elanike kaasamine avaliku elu otsuste tegemisel iseloomustab demokraatliku kodanikuühiskonna otsustusprotsessi ning seda tegemata jätta ei saa.

Kriitika senisele kaasamispraktikale Eestis

2010. aastal Praxise tehtud „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüsist“ nähtus, et kaasamine ei olnud ministeeriumides kujunenud harjumuseks ning töö loogiliseks ja selgelt teadvustatud osaks. Pigem nähti kaasamist ja tööd konkreetse poliitikaprotsessiga (nt eelnõu, arengukava vms väljatöötamine) eraldi maailmadena, millel kokkupuudet vähe. (Kübar, Hinsberg 2014: 24) Uurijad nentisid, et kaasamise Hea Tava on oma olemuselt üksnes soovituslik ning „pehme“ alus ja ei ole piisav alus süsteemse ja kõiki valitsusasutusi läbiva kaasava valitsemispraktika tekkimisele. (Praxis 2010: 5)

Ka inimarengu aruandes täheldavad Klavin jt, et juhindudes vähempakkumise loogikast hangete teostaja valimisel ning avaliku sektori kokkuhoiupõhimõtetest, on tihti juba eelarvesse sisse kirjutatud võimalikult vähene kaasamine. See teeb peaaegu võimatuks veelgi aja- ja ressursikulukama koosloome rakendamise. Nii ollakse olukorras, kus avalik sektor kaasamise asemel pigem teavitab, aga ruumiaktivist ootab võimalust koostööks. (Klavin et al 2020)

Kaasamisjuhtumeid hinnates on järeldatud, et edukus sõltub kaasaja valmisolekust teha oma töös rohkem, kui nõuab seadus, ametijuhend või konkreetne tööülesanne. (Kübar, Hinsberg 2014: 24) Ka teised kaasamise uurijad on toonud välja, et peamiselt ei ole kodanike kaasamine

strateegiline ja süstematiseeritud, vaid reaktiivne ja oppuortunistlik. Sellisena jääb kaasamine vaid sümboolseks. (Herbert, Gupta 2015: 101)

2012. aastal ilmunud “Kaasava planeerimise juhendis” Tõid Tillerman ja Viljasaar välja, et senises planeerimispraktikas tähendab kaasamine pahatihti vaid avalikkuse informeerimist kohaliku omavalitsuse poolt. Lihtsamatel juhtudel on selline minimaalne teavitus õigustatud, kuid kuna suur osa planeeringutest tegeleb keerukate ja tihti vastuoluliste küsimustega, siis tuleb otsusteni jõuda mitte lihtsalt huvirühmade kaasamise, vaid osalusplaneerimise teel. Osalusplaneerimise peamiseks lähtepunktiks on esiteks seisukoht, et kõigil ühiskonnagrupidel on õigus ja võimalus neid puudutavates arengutes osaleda, ning teiseks eeldus, et kõik ühiskonnagrupid on selleks ka võimelised. See tähendab, et protsessis osalevad osapooled teevad planeeringulahendust kujundavaid otsuseid, olles valmis oma otsuse toetuseks argumenteerima ja/või otsuse elluviimisse panustama. Menetluslikult jääb lõpliku otsustamise ehk planeeringu kehtestamise õigus kohalikule omavalitsusele, kuid planeeringulahenduse kujunemisse saavad panustada kõik osapooled. Osalusplaneerimine ei toimi ning kaasamine on tühi vaev, kui otsustusvõimalused on protsessi käigus ebavõrdsed või kui otsustusõigusega ei kaasne kohustust oma otsuste eest vastutada. (Tillerman, Viljasaar, 2012)

Eesti inimarengu aruandes täheldati, et senisest planeerimispraktikast sündinud meetodid, mille abil osalust soodustatakse, esindavad tavaliselt näilist kaasamist. Näiteks olukord, kus arvutis kujundatud ilupiltidega tullakse justkui vastu kodaniku ebapiisavale visuaalsele lugemisoskusele, mis ei võimalda tal aru saada keerulistest planeerimisjoonistest. Seegi toimub pahatihti viimastes etappides, kui sisulised ruumi muutvad otsused on juba langetatud. Teise ohukohana toovad autorid välja optimistlikus usus parema kaasatuse ja kogukonnaarengu egiidi all arendavad uued tehnoloogiad, mida kasutades jääb ebaselgeks, kuidas kogutud arvamuste ja andmetega edasi tegutsetakse ja millist süsteemset muutust need digitaalsed kaasarääkimise platvormid loovad. (Kljamin et al 2020)

Kokkuvõttes on Eesti avaliku sektori kaasamispraktikatel oht sümboolseks jääda ning seda kindlakskujunenud normide või kohustuste puudumise ning ja ressursipuuduse tõttu. See loob olukorra, kus kodanike kaasamine jääbki juhuslikuks ning sõltuma vaid ametnike väärtushinnangutest ja soovist panustada. Selline kaasamine ei ole jätkusuutlik ning täidab vaid informeerivat rolli.

Metodoloogia

Uurisin Tallinna linna meetodeid tänava rekonstrueerimisprojektide kaasamise juures. Kasutasin andmete kogumiseks ja analüüsimiseks kvalitatiivseid meetodeid, poolstruktureeritud intervjuusid ja vaatluseid. Magistritöö kirjutamiseks kasutasin enda kogutud andmeid intervjuudest ekspertide (Lisa 4), kaasamiskoosolekul osalejatega (Lisa 5) ning vaatlustelt (Lisa 6). Intervjuu küsimuste (Lisa 2, Lisa 3) koostamisel võtsin muuhulgas aluseks Fungi teooria kaasamise disainimise ning demokraatia kuubi kohta (Fung 2006).

Tegin ekspertintervjuud Tallinna linnaorganisatsiooni töötajatega (Tabel 1), et mõista paremini, kuidas toimub tänavate rekonstrueerimine ning kuidas inimesi projektide juures kaasatakse.

Abilinnapea keskkonna- ja kommunaalvaldkonnas
Kristiine linnaosavanem
Keskkonna- ja kommunaalmeti kaasamise- ja keskkonnahariduse osakonna juhataja
Keskkonna- ja kommunaalmeti projektide ja planeeringute menetlemise osakonna juhataja
Kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna projektijuht (intervjuu hetkeks tööd vahetanud)
Keskkonna- ja kommunaalmeti projekteerimise ja ehituse osakonna juhataja
Keskkonna- ja kommunaalmeti projekteerimise ja ehituse osakonna projektijuht

Tabel 1. Intervjueeritud Tallinna linna ametnikud.

Kasutasin ekspertide intervjuueerimisel poolstruktureeritud intervjuusid, mis võimaldavad intervjuueeritavatel avada ka teemasid, mille kohta ma ei oska küsida puudulikust teabest. Kuna Tallinna tänavarekonstrueerimise kaasamise protsess ei ole hetkel avalikult lahti kirjutatud, siis vajasin selle mõistmiseks just ekspertintervjuusid (intervjuuküsimused Lisas 2). Töötan ka ise samas organisatsioonis, mida uurin ning suure tõenäosusega tunnen linna infokanaleid ja struktuuri keskmisest paremini.

Kuna uurisin tänavaehituse kaasamise eesmärki, siis selleks olid sobilikud just kvalitatiivsed meetodid. Materjali kogun intervjuude ja vaatlustega, et saada sissevaadet käitumise põhjustesse. (Laherand 2008) Kasutasin kaasamisel osalejate tagasiside ja arvamuste uurimiseks poolstruktureeritud intervjuusid, sest see võimaldab anda edasi hinnanguid, emotsioone ning rääkida vabalt. Tulemuste ilmestamiseks kasutasin osalejate tsitaate.

Lisaks ametnikele intervjuerisin kaasamiskoosolekul olnud linnakodanikke. Koosolekutele on oodatud kõik elanikud, kuid saan aru, et kohale tulnud elanikud esindavad pigem ühiskondlikult aktiivsemat ja rohkem informeeritud ühiskonnagruppi. Samuti ei pruugi kõik soovijad koosolekust teada või ei sobitu koosoleku aeg nende plaanidega. Teadvustan, et sellise valimi riskiks on ebapiisav esindatus või ühekülgsus. Kuna aga üks linna kaasamise meetod on kaasamiskoosolek siis on ka asjakohane uurida inimesi, kes nendel osalevad. Kodanike tagasiside kaasamiste läbiviimisele on vaid üks osa tööst ning annab sissevaate osalejate meelsusesse või arusaamadesse kaasamisest. Osalejate valimisel proovisin kaasata erinevast vanusest, soost ning koosolekul erinevat aktiivsust üles näidanud inimesi, et tagada võimalikult mitmekesiseid vaateid kaasamisprotsessile.

Kuna kaasamise protsess ei ole avaldatud ning selle uurimisel osutus üsna keeruliseks ja nüansirohkeks, pidasin arusaadavuse huvides vajalikuks ühe osa tööst pühendada selle lahti seletamisele. Üks osa intervjuudest keskendubki detailsele sissevaatele kaasamise protsessi kujunemisesse ning selle praegusesse seisule. Teine osa ametnikele ja osalejatele esitatud intervjuuküsimustest tulid minu uurimisküsimustest, mis puudutavad rohkem kaasamisega seonduvaid väärtushinnanguid, eesmärke ning põhinevad Fungi kaasamise disaini teorial. Tahtsin teada saada, keda kaasatakse, millised on osalejate suhtlemise ja osalemise viisid, kui suur on osalejate mõjuvõim. Lisaks, kuidas ja kas teenib selline kaasamine kolme demokraatlikku väärtust: legitiimsus, õiglus, efektiivsus.

Intervjuude salvestised transkribeerisin ja koondasin vastused intervjuuküsimuste kaupa tabelisse. Osalejatele andsin anonüümsuse säilitamiseks numbri ja tähekombinatsiooniga nime, näiteks E3. Intervjueritavad andsid oma nõusoleku materjali jagamiseks intervjuu alguses ning see on salvestatud helifailile. Ekspertintervjuudes osalevad inimesed on töös mainitud oma ametinimetusega, sest nende anonüümseks tegemine on raskendatud. Olen andnud kõigile intervjueritavatele võimaluse oma tekst üle vaadata, saates neile intervjuu transkriptsioonid.

Tegin vaatlusi kaasamiskoosolekutel, kus pidasin välitööpäevikut (Lisa 6). Kaasamiskoosolekutel käimine ja välitööpäeviku pidamine võimaldas mul paremini aru saada, kuidas kaasamise üritused toimuvad ning milline on sealne õhkkond ja meelsus. Samuti vestlesin osalejatega ning leidsin koosolekul osalejate seast kontakte intervjuudeks. Koosolekutel kogusin palju rohkem kontakte, kui lõpuks tegin intervjuusid. Rohkem kui pooled osalejatest, kes andsid koosolekul nõusoleku intervjuus osaleda ning jätsid mulle oma kontaktandmed, ei reageerinud hiljem, kui nendega ühendust võtsin. Kaasamiskoosolekutel käies tegin tähelepanekuid selle kohta, kuidas üritus on läbiviidud, kui palju selgitatakse osalejatele kaasamise eesmärki ning kõnealust projekti. Samuti panen tähele, kuidas ja milliseid küsimusi esitatakse ning millised on linnapoolsed vastused. Lisan töö tulemuste osasse kokkuvõtte välitöödest ning lühikirjelduse igast projektist, mille avalikul koosolekul käisin.

Tallinna kaasamise protsess tänavate rekonstrueerimise juures

Tänavarekonstrueerimised on tavaline osa Tallinna keskkonna- ja kommunaalameti tööst, kelle vastutusalasse kuulub nii tänavaprojektide tellimine kui ka projekti juhtimine, projekti joonistamise osa jääb hanke korras valitud projekteerimisfirmale. Selliste tänavarekonstrueerimisprojektide puhul on kaasamistegevused kohustuslikud ainult projekteerimistingimuste etapis ning ka seda vaid avatud menetluse puhul. Eskiis- ja põhiprojekti staadiumis kaasamine kohustuslik ei ole ning Tallinna linn on hakanud sellega tegelema viimase kahe aasta jooksul (2022 - 2024 a.).

“Kaasava planeerimise juhendis” kirjeldatakse täpsemalt tänavaehituse kaasamise seaduslike nõudeid kaasamisele. Nimelt selgub (planeerimisseadusel põhinedes), et kohalik omavalitsus võib otsustada, et tänavaehitamiseks piisab ehitusseadusel põhinevast ehitusloast. Sellisel juhul väljastab omavalitsus ehitada tahtjale projekteerimistingimused, kus täpsustab üldplaneeringus ette nähtud tingimusi, millise hoone või rajatise võib ehitada. Projekteerimistingimuste alusel koostatakse ehitusprojekt, mille alusel taotletaksegi ehitusluba. (Tillerman, Viljasäär 2012: 4-5)

Ehitusseadus ei näe eelmainitud toimingute läbiviimiseks eraldi avalikustamis- ja kaasamisprotseduure ette. Kui aga omavalitsusele tundub, et ehitusloa alusel soovitakse rajada objekti, millel on kogukonna jaoks oluline mõju, on huvigruppide kaasamine vajalik ja võimalik. Nimelt annab haldusmenetluse seadus võimaluse korraldada õigusakti andmiseks avatud menetluse. Näiteks kui omavalitsus leiab, et asja lahendamiseks on vajalik välja selgitada avalik arvamus, suunatakse ettevalmistatud projekteerimistingimuste kinnitamise või ehitusloa andmise eelnõu avatud menetlusele. Avatud menetluse osad on avalik väljapanek, ettepanekute ja vastuväidete esitamine ning asja arutamine avalikul istungil. Huvitatud osapooled võivad ka ise omavalitsuse poole pöörduda, taotledes nende jaoks oluline küsimus avatud menetluse teel lahendada. (Ibid.)

Kirjeldan Tallinna kaasamise protsessi tänavarekonstrueerimise projektide puhul (Joonis 7) keskkonnahariduse osakonna juhatajaga tehtud intervjuu põhjal. Tema on peamiselt tegelenud protsessi välja töötamisega, algatus selleks tuli aga abilinnapealt.

Intervjuust kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna juhatajaga toon välja iga tänava rekonstrueerimisprojekti osapooled ja nende ülesanded:

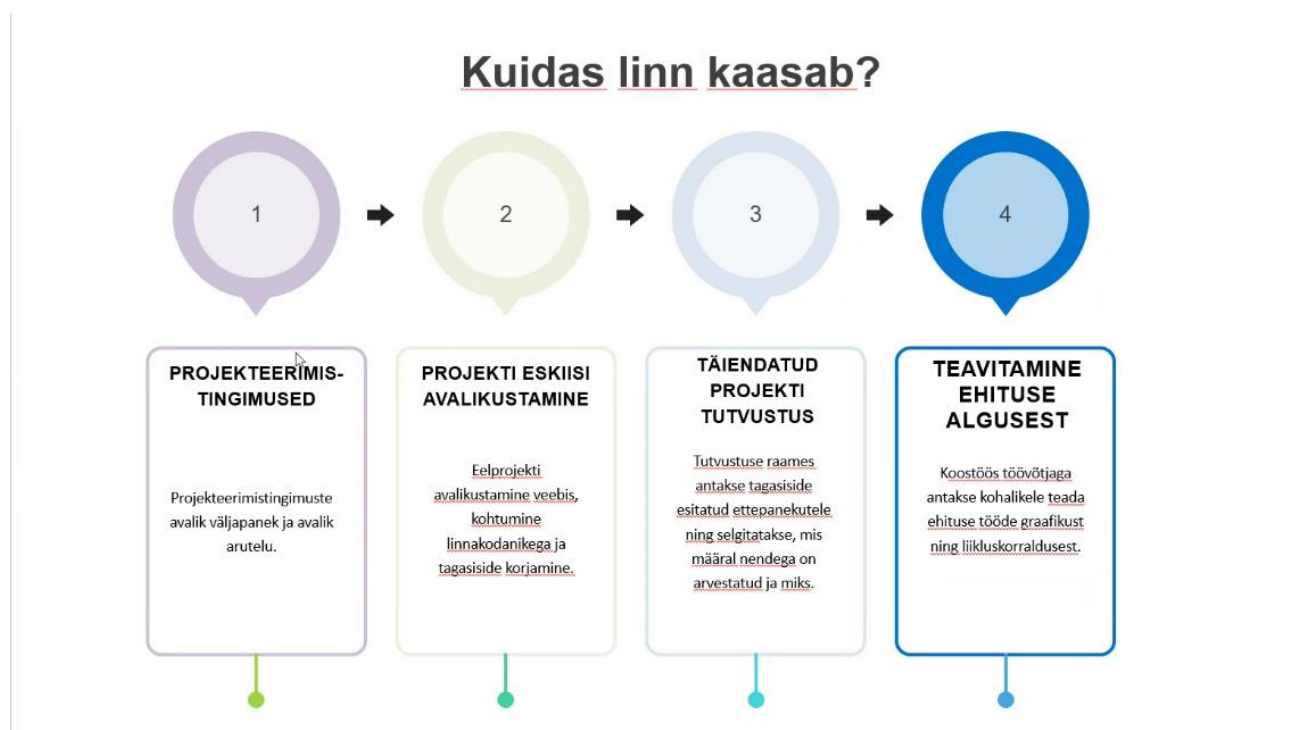
1. Keskkonna- ja kommunaalameeti planeeringute menetlemise osakond: väljastab projekteerimistingimused. Olenevalt projekti menetluse tüübist (tava- või avatud menetlus) teeb kaasamistegevused linnaosade ja ameti kaasamise osakonna abiga.
2. Linnaväline projekteerija ehk firma, kes võitis töö hanke korras ja projekteerib. Tema ülesanne on joonistada projekt ning kaasamisel teha esitlus oma tööst.
3. Keskkonna- ja kommunaalameeti ehituse ja projekteerimise osakond: Ametipoolne projekteerija (projektijuht), kes koordineerib projekteerimisfirma tööd. Ta annab ette projekteerijale lähteülesande ehk projekteerimistingimused ja vaatab, et tehtud töö vastaks sellele. Projektijuht tegeleb ka kaasamiselt saadud sisendiga sisuliselt ja hindab selle kasutusvõimalusi ning annab kodanikele tagasisidet.
4. Linnaosa esindajad, kelle ülesanne on elanike teavitamine oma kanalites. Linnaosavanema ning ka endise linnaosavanema sõnul seisab linnaosa selle eest, et projekt vastaks kohalike ootustele. Seega on linnaosavanem kinnistel projekteerimiskoosolekutel see, kes esindab linnaosa elanike vaadet.
5. Kaasamise osakond, kaasamise korralduslik tiim. Tagavad, et kõik oleks sujuv, et oleks tagatud esitlusvõimalused, toitlustus, et kohtumine oleks dokumenteeritud, nii kirjalikult kui ka videona, mis oleks videosalvestusena pärast kättesaadav. Kaasamise osakond tegeleb kogu info üles panemisega kodulehele mujale, kuid ka teavituse korraldamisega, koostöös teiste osapooltega.
6. Linnakodanikud, kellel palutakse esitada tagasisidet ja küsimusi ning tulla kohale kaasamiskoosolekule.

Sõltuvalt objekti omapärast:

1. Transpordiamet, kui tehakse liikluskorralduse muudatusi.
2. Strateegiakeskuse ruumiloome osakond, kui tegemist on põhimõttelise linnaruumilise muudatusega (eriti, kui sealt on tulnud sisend sellele, kuidas see muutus välja võiks näha).
3. Kui on olulised mõjud keskkonnale, siis kohapeal on keskkonnaspetsialistid.
4. Ringmajandusega seotud projektide korral ringmajanduse osakonna inimesed ja nii edasi. See, kes sisendi andis, võetakse kaasa ka koosolekule seda lahti seletama.

(Intervjuu kaasamise osakonna juhiga)

Kuigi osa projektist toimub ametnike vahel, siis keskendun just sellele osale tänavaprojektidest, kus on kokkupuude linnakodanike kaasamisega. Küll aga leian, et on oluline tuua välja terve tänavarekonstrueerimise projekti elukaar ja osalised, et mõista, kus tuleb mängu elanike kaasamine.



Joonis 7. Linna kaasamise protsess tänavate rekonstrueerimise puhul. Kuvatõmmis kaasamise- ja keskkonnahariduse osakonna esitlusest. Erakogu.

Projekteerimistingimuste etapis kaasamine

Minu uurimise fookuseks sai töö kirjutamise alguses tänavarekonstrueerimise eskiis- ja põhiprojekti staadium, sest nende etappide osas oli Tallinn jõudnud kaasamise protsessi paika panna. Minu külastatud kaasamiskoosolekud puudutasid samuti eskiisprojekte. Töö käigus selgus aga, et samme kaasamise paremaks muutmiseks tehakse ka varasemas, projekteerimistingimuste etapis.

Kui peamiselt olen oma töös keskendunud eskiis- ja põhiprojekti tutvustamisele, siis sellest üks etapp varasem on projekteerimistingimuste väljastamine. Just selles etapis on kaasamine olulisem, sest siis on võimalik projekti kaasamisega rohkem mõjutada.

Kui varasemalt on projekteerimistingimuste puhul tehtud n-ö seadusest tulenev miinimum ehk materjale on võimalik käia vaatamas linnaosavalitsuses, teade selle kohta ilmub linna ametlikes teades. Iga linnaosa jagab ametlikke teateid nii oma veebilehel kui ka ühes üleriigilises lehes. Siiski läksid need teadaanded projekteerimistingimuste eelnõudest teiste uudiste seas kaduma. Nüüd pöörab tänavatele projekteerimistingimuste andmise teavitamisele rohkem tähelepanu ka keskkonnahariduse ja kaasamise osakond. Kuigi varem oli info näiliselt olemas, siis see ei jõudnud sellisel kujul just paljudeni. Nüüd on info avalikult kättesaadav kaasamise veebilehel ning üks osakond, kaasamise- ja keskkonnahariduse osakond koordineerib kaasamise protsessi.

Rääkisin projekteerimistingimuste kaasamisest kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna juhatajaga, kes selgitas erinevate menetlustega kaasas käivat kohustuslikku kaasamist ning mida tehakse varasemast teisiti. Projekteerimistingimused väljastatakse, kas avatud või tavamenetlusega. Kahe menetluse erinevus seisneb selles, kui palju kaasamistoiminguid toimub. Avatud menetlus eeldab palju laiemat kaasamist, tavaline menetlus, samuti nõuab kaasamist, kuid mitte nii väga, kaasatakse vaid kinnistu omanike ja piirinaabreid, kelle käest korjatakse tagasisidet. Avatud menetlusele lisanduvad avalikud väljapanekud. Avalik väljapanek kestab kaks nädalat ja avalik väljapanek tähendab seda, et see info on kuskil avalikult kättesaadav (veebilehel, linnaosas kohapeale minnes ja ehitusregistris).

Kolmas, hübriidlahendus, on praegu väljatöötamisel keskkonna ja kommunaalametis ning seda nimetas osakonna juhataja "tavamenetluseks koos kaasamisega". Selle puhul lisatakse tavamenetluse juurde kaasamise elemendid, mis on töötanud eskiisprojekti ja põhiprojekti staadiumis.

Projekteerimistingimuste kaasamisest rääkisin pikemalt intervjuus ka planeeringute menetlemise osakonna juhatajaga, kelle osakond projekteerimistingimusi väljastab ning tegeleb ka kaasamiselt saadud tagasisidega. Linnaosa, kus ehitatav tänav asub tegeleb aga huvipoolte teavitamisega. Peale avalikku väljapanekut amet koondab kokku arvamused, annab neile arvamustele tagasiside. Need arvamused, mis on asjakohased ja mille osas saab vastu tulla, need võetakse arvesse. Kas siis lisatakse kohe projekteerimistingimustesse või siis edastatakse projekti koostajale. Osakond korjab kõik arvamused kokku, leiab neile koostöös valdkonna

eest vastutavate spetsialistega tagasiside ning koondab koos vastustega tabelisse, mis läheb üheks osaks projekteerimistingimuste eelnõust.

“Vahel on vaja midagi natukene täiendada, vahel on vaja lihtsalt inimestele seletada, et see mure, mis neil on, on projekteerimistingimustes juba lahendatud. Näiteks kui tal on mure, et kõik puud ta maja eest võetakse maha, siis me suuname ta lugema, et on vaja teha haljastuse hinnang ja teise ja kolmanda väärtusklassi puid ei likvideerita.”
(Intervjuu planeeringute menetlemise osakonna juhatajaga)

Seejärel tuleb avalik arutelu, kus linna esindajad vastavad neile arvamustele ning vajadusel täiendatakse tabelit, kui veel arvamusi juurde tuleb. Ja siis lõpuks kui on kõik need arvamused läbi töötatud ja sinna tabelisse saanud, alles siis antakse projekteerimistingimused välja. Kõiki, kes arvamust avaldasid, teavitatakse ja saadetakse neile see eelnõu ja see tabel nende vastustega.

Avatud menetluse puhul on haldusmenetluse nõuded ees ja sellepärast peab tegema nii. Aga kuna amet on võtnud suuna, et tahetakse teha enamasti, siis pannakse paika kaasamise protsessi ka tavamenetluse puhul, kus ei ole otsest juriidilist kohustust teha avatud menetlust. Kui tegu piirkonna keskse objektiga, siis kasutatakse seda sama mudelit, mille järgi tehakse kaasamist eskiisprojekti etapis. Tagasisidet korjatakse lisaks linnaosa ja otseteavitusele ka veebilehel tagasiside vormi kaudu (Joonis 8). Kui need arvamused on välja toodud, siis toimub vahepeal veel tutvustusüritus, kus saab küsimustele jooksvalt vastata. Seejärel võetakse jälle arvamused kokku samamoodi nagu avatud menetluse puhul ja siis tekib projekteerimistingimuste juurde samamoodi arvamuste ja vastuste tabel.” (Intervjuu planeeringute menetlemise osakonna juhatajaga)

Tulika tn rekonstrueerimise projekteerimistingimuste eelnõule tagasiside andmise vorm

Nimi (vabatahtlik)

E-posti aadress (vabatahtlik)

Palun lisage e-posti aadress, kui soovite oma ettepanekule/vastuväitele tagasisidet.

Kas elate Tulika tn piirkonnas?

Jah

Ei

Tagasiside ja ettepanekud*

Palun jätkke siia oma ettepanekud ja/või vastuväited projekteerimistingimuste eelnõu kohta.

Olen tutvunud ja nõustun andmekaitsetingimustega ? *

Jah

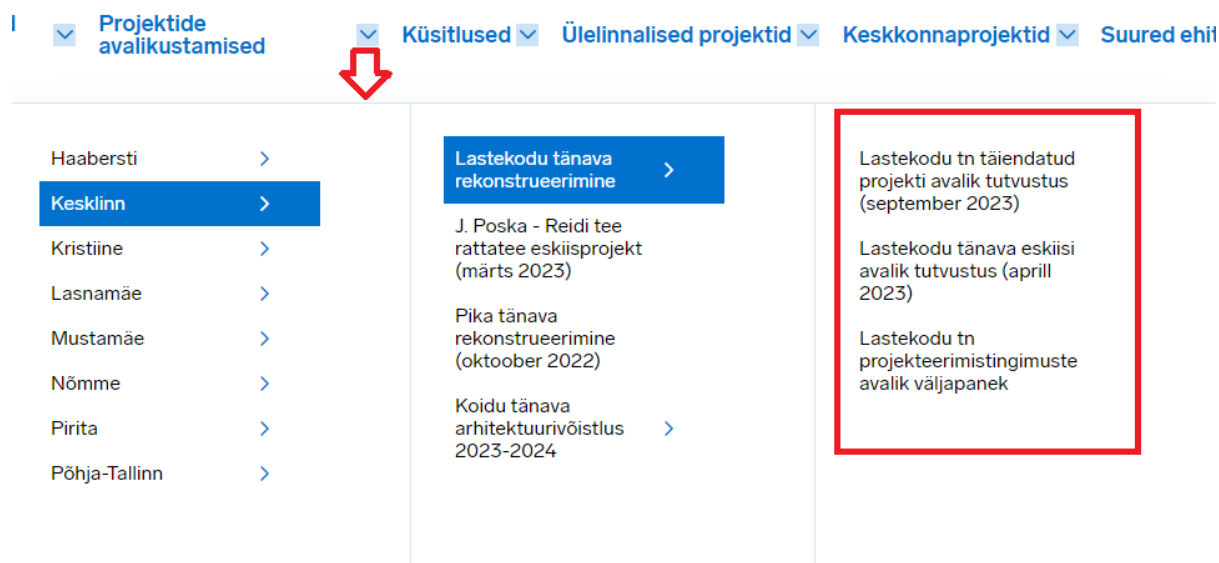
Sisesta

Joonis 8. Kuvatõmmis tagasiside veebivormist Tallinna kaasamise veebilehel. (<https://www.tallinn.ee/et/kaasamine/tulika> kasutatud 06.05.2024)

Projekteerimistingimustele tavamenetlusega pööratakse rohkem tähelepanu, sest varasemad kaasamise meetodid ei jõudnud elanikeni (materjalid olid üleval veebiregistris, mida tavakodanikud ei olnud harjunud kasutama ja linnaosas kohapeal). Varasemalt saadeti rohkete piirinaabrite puhul massteavitused läbi korteriühistute, mis jäid ühistute erineva taseme tõttu sageli tähelepanuta. Samuti muudab materjalide kättesaadavuse parandamine tervet tänavaehituse protsessi selgemaks ja läbipaistvamaks, sest koosneb tänavaehitus ju erinevatest etappidest, millel kõigil on oma reeglid ja protseduurid. 2023. aasta sügisel, kui alustasin oma töö kirjutamist oli eskiisprojekti etappi kaasamine eraldi ning projekteerimistingimused ei olnud kodulehel välja toodud. Nüüd on ühe projekti erinevad etapid paremini seotud (Joonis 9).

“Hea näide sellest, kus projekt on läbinud kõik need kolm staadiumit ja siis neljas staadium on Lastekodu tänav, kus meil tõesti on ühte kohta koondatud kolm sammu alates projekteerimistingimuste väljapanekust, eskiisprojekti tutvustusest ja ka

täiendatud projekti tutvustus. Ideaalis võiks sama olla tulevikus ka kõigi teiste projektide kohta.” (Intervjuu kaasamise- ja keskkonnahariduse osakonna juhatajaga)



Joonis 9. Lastekodu tänava projekt kaasamise kodulehel. (Allikas Tallinna kaasamise kodulehe menüü)

Eskiis- ja põhiprojekti staadiumis kaasamine

Kui projekteerimistingimuste kaasamine on seadusest tulenev kohus omavalitsusele, siis eskiis- ja põhiprojektis ei ole kaasamine kuidagi kohustatud ega reguleeritud. Seega võib öelda, et kaasamine selles etapis on juba omavalitsuse poolt lisapingutus kodanikega paremini suhelda ning seda võiks pidada positiivseks algatuseks ja eeskujuks. Eskiisprojekti etapis kaasamise kasuks räägib ühest küljest see, et projekt on juba võrdlemisi läbi mõeldud, mistõttu on see ka kergemini arusaadavam suuremale hulgale inimestele ja atraktiivsem. Teisest küljest selles etapis enam suuri muudatusettepanekuid vastu ei võeta, sest see tähendaks projekti liikumist tagasi projekteerimistingimuste faasi.

Eskiis- ja põhiprojekti kaasamise tööprotsess on kujunenud töö kirjutamise hetkest umbes kahe viimase aasta jooksul (2023-2024). Sellest on valminud ka kaasamise juhend, mis ei ole veel avalikustatud ning saab kaasamist korraldava osakonna juhataja sõnul ametnike töödokumendiks ning on samal ajal mõeldud avalikkusele selgitamaks linna tööprotsesse.

Projekti avalikustamine koosneb neljast sammust (Joonis 7 punktid 2 ja 3):

1. projekti avalikustamine veebis (algab tagasiside korjamine veebis)
2. projekti avalik tutvustus kohapeal (kaasamiskoosolek)
3. tagasiside korjamine ja sellele vastamine (veebivorm on avatud enne ja peale avalikku koosolekut)
4. tagasiside koondtabeli avaldamine veebis.

Avalikustamine tähendabki seda, et kui on valminud tänava eskiisprojekt, siis pannakse projekti tutvustav materjal Tallinna kaasamise veebilehele (tallinn.ee/kaasamine) üles. Sinna lisatakse lühiülevaade tehtavatest muudatustest, asendiplaan (näit. Joonis 12), seletuskiri ja paljude projektide puhul on olemas ka esialgsed 3D visualiseeringud (näit. Joonis 14).

Samal ajal kui projekt avalikustatakse, algab tagasiside korjamine kaasamise kodulehel veebivormi kaudu (Joonis 8) ja projekti kommunikatsioon ehk teavitust linnaosa ja linna sotsiaalmeedia kanalites ning muudes meediakanalites. Projekti kodulehele lisatakse ka avaliku tutvustuse kellaeg ja koht. Sellele üritusele tehakse siis eraldi kommunikatsiooni, et saada inimesi osalema. Kaasamise osakonna juhataja sõnul tehakse kõik endast olenev, et koosolekul osaleks võimalikult palju inimesi. Avalik tutvustus toimub ehitatava tänava lähedal ning õhtusel ajal. Kaasamise osakond tegeleb ka kohtumise filmimisega ning videosalvestis riputatakse kodulehele üles. Nii saab videotutvustust ja küsimusi ka tagant järgi vaadata. Kaasamise osakonna juhataja sõnul on selle üks eesmärk ka küsimuste arvu vähendamine, sest inimene võib juba videost vastuse saada. Peale avalikku tutvustust on veel aega (1-2 nädalat) veebivormi kaudu tagasisidet anda.

Ja kui kõik need sammud on tehtud, siis toimub tagasiside analüüs, mille tulemusena tehakse üldjuhul koondtabel, mõnikord ka teemapõhine dokument, kus on kõik need ettepanekud lahti kirjutatud ja lisatud, mis määral on ettepanekuid arvestatud. Ja juhul, kui ei ole võimalik arvestada, ka põhjus. Ja see tagasiside koondtabel on avalikult kättesaadav nii veebilehel kui ka saadetakse laiali sündmuste osalejatele ja tagasiside andjatele.

Kaasamiskoosolekud

Kõik tänavaprojektide koosolekud on üles ehitatud sarnasel viisil, need toimuvad objekti lähedal asuvates linna hoonetes ning õhtusel ajal, tavaliselt kell 17 või 17:30. Projekti avalik

tutvustus tähendab põhimõtteliselt, et projekteerija, kes on eskiisprojekti koostanud tuleb rahva ette, näitab neidsamu skeeme, mis olid üleval kodulehel ja räägib neid lahti. Ja mõistagi inimestel on võimalik kohapeal küsida ka küsimusi. Tavaliselt teeme niimoodi, et üks kolmandik on esitlus ja umbes kaks kolmandikku on arutelu ja küsimuste vastamine, kogu üritus kestab tavaliselt poolteist tundi. Sõltuvalt objektist ja küsimuste arvust ka. (intervjuu kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna juhatajaga)

Kõiki koosolekuid filmitakse (Joonis 10) ning koosolekul on moderaator, kes tutvustab esinejaid ning annab sõna küsijatele. Moderaatoriks on enamasti linnapea, samuti olen näinud, et koosolekuid modereerib abilinnapea. Alati pakutakse koosolekutel suupisteid, kohvi, teed jms. Koosolekul tutvustatakse uuesti kodulehele üles pandud materjale ning enamasti on projekteerimisfirma esindaja teinud esitluse, millele ta lisaks räägib. Suur osa koosolekust lähebki küsimustele vastamiseks ning arutelu jätkub ka peale ametlikku lõppu. Sõna saamiseks koosoleku ajal tõstetakse käsi ning rääkida saab mikrofoni. Iga küsija saab ka linna esindajalt kohe oma küsimusele või tagasiside ettepanekule vastuse. Osalejate arv on koosolekutel erinev ja sõltub ka projekti mastaabist. Näiteks olid Linnu tee ja Koidu tänava koosolekud rahvarohked ning seal oli kohal ca 100 inimest, Sompa tee ja Ehte tänava koosolekutel aga vaevalt paarkümmend inimest. Kindlasti ei saa kõik soovijad rahvarohkemate koosolekute ajal sõna ning panin tähele, et osalejad kasutasid peale koosolekut võimalust minna linna esindajate juurde ja oma teemast siiski nendega rääkida.



Joonis 10. Linnu tee kaasamiskoosolek. Kuvatõmmis kaasamise kodulehele üles laaditud videosalvestiselt. (Tallinna koduleht Tallinn.ee/linnutee kasutatud 06.05.2024)

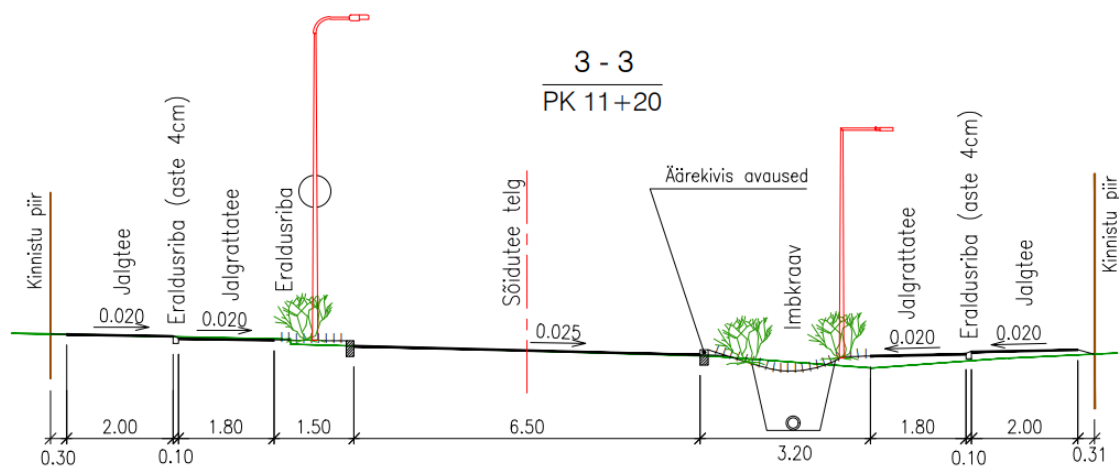
Intervjueeritud linnaametnikud rääkisid, et kaasamiskoosolekud on plaanide ja jooniste selgitamiseks ning, et materjalid tuleks kodanikule veelgi arusaadavamaks ja lihtsamaks teha. Kui varasemalt ei pööratud tänava rekonstrueerimiste juures tähelepanu materjalide selgemini arusaadavaks ja kättesaadavaks tegemisele, siis nüüd on sellel seoses avaliku kaasamisega suur rõhk.

“Mõnikord linnakodanik ei pruugi võib-olla nii hästi aru saada, et mida üks või teine joonis tähendab ja selletõttu on oluline, et oleks selline nagu kohtumine, kus lihtsas keeles neid samu asju inimestele seletatakse. Ja mõistagi inimestel on võimalik kohapeal küsida ka küsimusi.” (Intervjuu kaasamise osakonna juhiga)

Sarnasel arvamusel oli abilinnapea, kes pidas keerulisi skeeme ja kirjeldusi üheks tänavarekonstrueerimiste kaasamise miinuseks.

“Me endiselt koormame inimesi liiga palju igasuguste skeemidega, millest nad ei saa aru ja infoga, millest neil ei ole kasu. Me peame mõtlema rohkem selle peale, kuidas muuta seda kaasamist atraktiivsemaks, et inimestel oleks sisenemislävend madalam. Kuidas teha nii, et neil oleks mõnusam see kaasamisüritus ja et ta oleks vähem võrreldav mingi korteriühistu üldkoosolekuga, kus inimesed vaidlevad, versus olukorraga, kus inimesed koos mõtlevad koos, kuidas luua parim ruum endale ja oma lastele ja lastelastele ja nii edasi.” (Intervjuu abilinnapeaga)

Kaasamiskoosolekul tutvustatakse kodulehele üles pandud materjale, sh asendiplaani, tehakse lühiülevaade projektist. Tihti tuuakse välja tänavaskeem (Joonis 11), koos erinevate teosade laiustega.



Joonis 11. Fragment Linnu tee asendiplaanist, mis näitab erinevate teosade laiust ja paiknemist. (Tallinna koduleht tallinn.ee/linnutee kasutatud 05.05.2024)

Kaasamise protsessi sünnilugu

Kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna juhi sõnul sündis selle protsessi praegune vorm peale rohkem kui aastast tööd KEKO kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna juhatajana. See on tema sõnul süntees erinevatest kaasamise maailmapraktikatest, kuid ka tugev olukorra analüüs, ehk siis erinevatest kaasamisviiside kasutamisest saadud kogemus. Varasemalt töötas osakonna juhataja üle nelja aastat Tallinna Kesklinna Valitsuses kaasamis- ja kultuurinõuniku ametikohal, võttes palju kogemust ja teadmisi sealt, protsessi välja töötamisel ja juurutamisel keskkonna- ja kommunaalametis.

“Üks põhjus, miks selline ametikoht tehti, oli selles, et tajuti, et kaasamisega ei tegeleta piisavalt, kohati üldse mitte. Nii palju, kui mina tean, kindlasti üks osa, mis oli kehtiv ka tol ajal või noh, enne kui ma tööle tulin, oli projekteerimistingimuste avalikud väljapanekud, kuna jällegi seadusest tulenevad kohustused ja kohati linnaosade initsiatiivil mõned projektid olid samuti avalikustatud linnaosa veebilehtedel ja nii edasi. Küll aga see tegevus ei olnud süstemaatiline ja sõltus väga paljus linnaosa tahtest ja nii edasi. Samuti ei olnud see tegevus väga palju tagasiside korjamisele orienteeritud. Pigem oli see informeerimine. Ja need asjad on muutunud viimase rohkem kui aasta jooksul.” (Intervjuu kaasamise- ja keskkonnahariduse osakonna juhatajaga)

Tänavate rekonstrueerimisprojektide kaasamistest on välja töötamisel ka kaasamise juhend, kus kõik need protsessid, mis võib-olla mitteametlikult juba töötavad ja toimivad, on sõnastatud ka natukene ametlikumat. Ja me loodame, et lähiajal, kevadel saaks ka selle dokumendi ametlikult avaldada.” (Intervjuu kaasamise- ja keskkonnahariduse osakonna juhatajaga) Töö kirjutamise hetkeks (2024. aasta mai) kaasamise juhendit veel avalikkusele kättesaadavaks pole tehtud. Kodulehel on üleval toimunud ja toimuvate projektide tutvustused ning puudub taustainfot selle kohta, kuidas linn kaasab.

Süsteemne kaasamine tänava rekonstrueerimiste puhul on Tallinnas toimunud alates 2022. aastast, protsess on olnud selle aja jooksul pidevas muutuses ning leian, et ka minu töö kirjutamise aja jooksul on selles muudatusi tehtud. Tööd alustades näiteks ei olnud kaasamise osakond veel projekteerimistingimuste kaasamiseni jõudnud, nüüd aga (2024. aasta mai) rakendatakse samu meetmeid ka selles etapis. Nii on näiteks kodulehel avaldatud Tulika tänava projekteerimistingimuste eelnõu tutvustus ja üleskutse anda sellele tagasisidet (Joonis 8). Algatus kaasamisega süsteemsemalt tegeleda tuli keskkonna- ja konnaalvaldkonna eest vastutavalt abilinnapealt, kes lõi ka kaasamise osakonna. Kui varasemalt oli kaasamisega tegelemine inimestele pigem lisatöö, siis peale seda sai see ühe meeskonna põhitööks.

Abilinnapea Vladimir Svet, kes oli varasemalt Kesklinna ja Lasnamäe linnaosavanem ning tal oli kogemus ehitusprotsessidega projekteerimisest kuni ehitamiseni välja. On ju just linnaosa see, kelle kohustus on teha projekteerimistingimuste kaasamistegevused. Küll aga nägi abilinnapea, et kaasamist ei tehtud süsteemselt ning pigem mõeldi meetodid käigu pealt välja.

“ Ja meil ei olnud sellel ajal mingit väga kindlat süsteemi, kuidas me inimesi kaasasime. Iga kord mõtlesime seda nii-öelda käigu pealt välja. Panime seisma kuskil mingit menetlused, palusime oodata mingite hangetega. Palusime projekteerijatel teha lisatöötunde, palusime joonistada meile mingid arusaadavad skeemid. Sel ajal linnas oli juba arusaam, et inimesi tuleb kaasata, aga iga kord tehti seda erinevalt, ilma mingi süsteemita. Ja seetõttu mul oli väga tugev arusaam, et kui me tahame vältida kaost ja samas tagada ka mingit teatud kvaliteeti, siis on vaja luua ühtsed, selged arusaadavat reeglid, kuidas seda tehakse.” (Intervjuu abilinnapeaga)

Abilinnapea sõnul pandi paika protsessi dokumenteerimine ja kaasamise juhendi koostamine ning kaasamise osakonna loomine, et oleks inimesed, kes sellele põhitööna spetsialiseeruvad ja ka jälgivad, et juhendist kinni peetaks.

Kaasamise eesmärk

Kuna tänavarekonstrueerimisprojektide kaasamine ei ole paika pandud ühegi avaliku ametliku dokumendiga, siis proovisin kaasamise eesmärgi välja selgitada intervjuudes erinevate linnaametnikega. Uurisin kaasamise eesmärgi kohta kõigil intervjuudel, mis Tallinna linna ametnikega tegin. Lisan ka kasutajapoolse vaate ehk selle, mida peavad koosolekul olijad kaasamise eesmärgiks. Kokkuvõtlikult võib öelda, et kaasamise eesmärk linnaametnike jaoks on teavitada kodanikke ehitustöödest, tutvustada linna sihte ja strateegiaid ning kuulata inimeste tagasisidet ja saada ideid. Kaasamise eesmärk intervjuueeritud kaasamiskoosolekul osalejate jaoks on kohalike arvamuse ära kuulamine ning lisaks arvasid osalejad ka, et kaasamine on kohustuslik osa linnavalitsuse tööst.

Abilinnapea jaoks on kaasamise eesmärk mitmetasandiline. Ühest küljest võimaldab kodanike sisend ehitada tänavaid, mis vastavad rohkem nende ootustele. Lisaks tugevdab kaasamine kogukonnatunnet, hoiab ära vandaalitsemist, võimestab kodanikke tänu osalusele ning aitab ära hoida vaidlusi ehitamise ajal ja tutvustada elanikele, millistel põhimõtetel linnavalitsus töötab ehk harida elanikke. (Intervjuu abilinnapeaga)

“Seega kaasamine on ka viis, kuidas tõhusamalt ära kasutada maksumaksja raha ja teha nii, et ei ole vaja hiljem projekti ümber teha või isegi tänavat või midagi muud. Ning kaudselt see kõik tõstab ka inimeste huvi keskkonna vastu, linnaelu vastu, selle vastu, mis nende ümber toimub ja harib inimesi, selles, kuidas üldse linnad toimivad.” (Intervjuu abilinnapeaga)

Kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna juhataja sõnul on kaasamise eesmärk ühest küljest kvaliteetsem linnaruum tänu kohalike sisendile ning teisest küljest on inimese õigus demokraatlikus ühiskonnas olla kaasatud.

“ Kaasamine on ka õigus ehk siis, kui me räägime avalikust võimust, kui me räägime teenustest, mille eesmärk on just teenindada linnakodanikke, siis on igati loogiline, et sellel lõppkasutajal oleks võimalik oma sõna sekka öelda.” (Intervjuu kaasamise ja keskkonnahariduse juhatajaga)

Kristiine linnaosavanema sõnul oli kaasamise eesmärk anda teada, et linn tegeleb projektiga, jagada, mis suunas need liiguvad, saada tagasisidet ja häid ideid. Linnaosa vanem oli

arvamusel, et elanike rahulolu ja kogukonnatunne suureneb läbi kaasamise ning seeläbi hoiavad ka kodanikud objekte rohkem. Samuti on see tema sõnul võimalus selgitada, miks üks või teine objekt ehituseks valiti, sest sageli tekitab just see nendes elanikes pahameelt, kelle koduümbrust korda ei tehta.

“Nende kaasamisürituste puhul alati ka selgitame, mis see suurem pilt on ehk mis on see kaugem eesmärk, kuhu me tahame välja jõuda, ütleme, et miks me ei tee täna näiteks Mooni tänavat, vaid teeme Linnu tee, kuigi need on üksteise kõrval. Seal saab seda suuremat pilti selgitada.” (Intervjuu Kristiine linnaosavanemaga)

Keskkonna- ja kommunaalmeti projekteerija rääkis, et kaasamise eesmärk on vähendada vaidlusi, mis takistaksid ehitust, informeerida elanikke toimuvast, anda neile võimalus kaasa rääkida ja selgitada linna üldiseid plaane.

“Varasemalt ma olen kuulnud, et hakati ehitama, inimesi pole üldse teavitatud ja mingil hetkel on sul mingi tehnika akna taga. Ja tegelikult, see kaasa rääkimine on selles mõttes oluline, et kui inimene juba teab, siis ta võib-olla on rahulik ka sellel ehituse perioodil, sest kui ehituslepingud on sõlmitud, siis me kõik teame, et on hästi kiire, hästi lühike on see periood, mil ehitada saab suvel ja vältida seda olukorda, et siis tekib mingi vaidlus maaomanikuga, piirinaabri või kodanikuga, kes lihtsalt võib põhjustada ehituse peatamise.” (Intervjuu linna projektijuhiga)

Projektijuht oli kriitiline selles osas, kui hästi linna plaane elanikele selgeks on tehtud ning kui teadlikud elanikud on linna arengukavadest. Tema sõnul on kaasamise üritus ning tagasisidega tegelemine sageli see koht, kus inimesed linna arenguplaanidega esimest korda tutvuvad. Sealjuures tegeletakse vähem konkreetse projektiga ning rohkem üldiste põhimõtete lahti seletamisega. (Intervjuu keskkonna- ja kommunaalmeti projektijuhiga)

Intervjueeritud kaasamiskoosolekul osalejad olid sarnaselt ametnikele arvamusel, et selliseid kaasamise üritusi on vaja, sest see on demokraatliku ühiskonna osa ehk inimese õigus kaasa rääkida (LT1, E1). Samuti arvasid osalejad, et kaasamine on vajalik, et kohalikud teaksid, mis nende lähiümbruses toimuma hakkab (LT1, E1, K1).

Huvitav oli ehk see, et mitu intervjueeritavat kaasamiskoosolekul osalejate seas (E3, K1, K3, S2) oli seisukohal, et linn teeb kaasamist, sest neil on selline kohustus. Lisaks mainiti, et

kaasamine võib vähendada negatiivset suhtumist ja vastasseisu muutustele (E1, K1). Kuigi mitu intervjuueritavat (K3, S2, K1) olid skeptilised, kas kaasamine muudab midagi, siis oli ka neid, kes uskusid, et kaasamist tehakse selleks, et projekt vastaks paremini kohalike soovidele (LT1, LT2) ning selleks, et koguda uusi ideid (E3, K2).

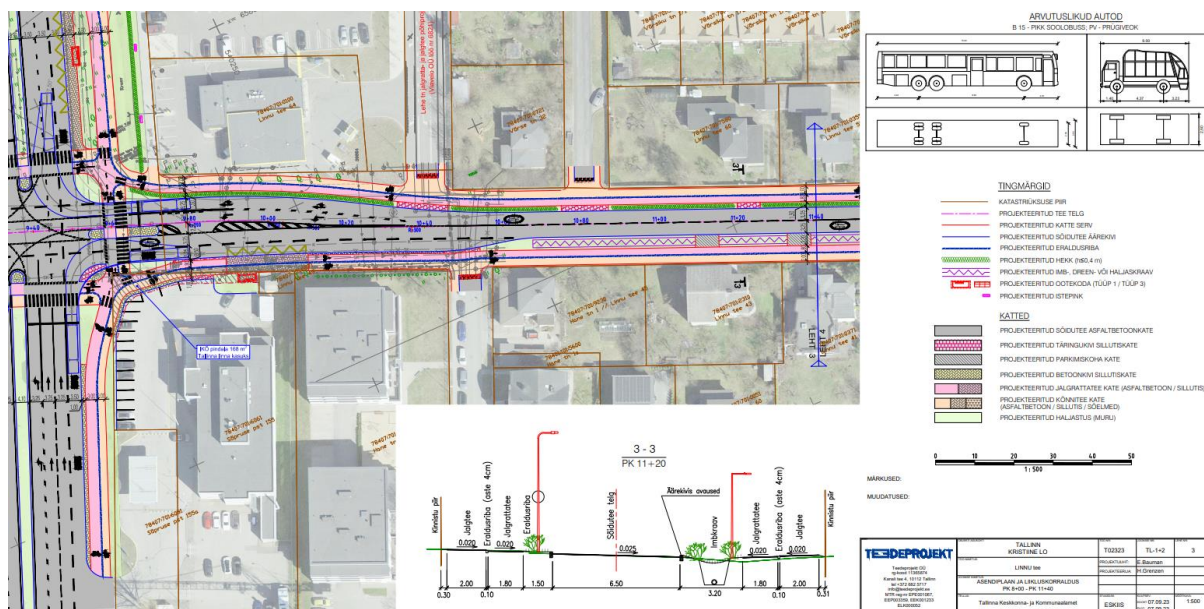
Välitööd kaasamiskoosolekutel

Käisin kohal neljal kaasamiskoosolekul (Lisa 6), kus tegin vaatlusi ning kogusin kontakte intervjuude jaoks. Tegin kümme intervjuud (Lisa 5) kaasamiskoosolekul kohal käinud osalejatega. Tänavaprojektide valik oli juhuslik ning valituks said need, kus mul oli võimalik osaleda. Järgnevalt teen ülevaate tänavarekonstrueerimisprojektidest, mille kaasamiskoosolekutel käisin ning lisan iga projekti juurde ka koosolekult saadud intervjuueritavate arvamuse kaasamiskoosolekust, mida neilt muu hulgas intervjuudel küsisin. Leian, et osalejate endi jaoks on seotus konkreetse projektiga oluline ning intervjuueritavate tagasiside konkreetsetele projektidele võib paremini anda edasi osalejate kogemust.

Linnu tee rekonstrueerimisprojekt

Eskiisprojekti avalik tutvustus toimus 27.09.2023 kell 17.00 Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolis. Projektiga plaanib linn rekonstrueerida Linnu tee Mustamäe tee ja Tondi tänava vahelise lõigu, et muuta see kaasaegseks, rohelisemaks ja kõikide liiklejatega arvestavaks. Eskiisprojektiga soovitakse lahendada Linnu teel sõidu-, kõnni ja jalgrattateede paiknemine. Kujundada turvaline ja roheline linnaruum. Eelistatult tagada sademevee ärajuhtimine olemasolevate ja uute kraavide baasil. (Tallinna koduleht: <https://www.tallinn.ee/et/linnutee> kasutatud 22.04.2024)

Tallinna kodulehel on üleval projekti lühikirjeldus ja planeeritavad muudatused ning asendiplaanid (Joonis 12) ehk kahemõõtmelised joonised, kus on koos tingmärkidega toodud välja erinevad tänava osad. Tagasisidet sai esitada kuni 8.10.2023. Töö kirjutamise hetkeks (2024. aasta aprill) ei ole saadud tagasiside tabelit koos vastustega kodulehele üles pandud. Kodulehel ei ole mainitud tänavaprojekti varasemaid etappe ega varasemaid kaasamisi.



Joonis 12. Fragment kodulehele lisatud asendiplaani. Allikas: kuvatõmmis Linnu tee projekti tutvustavalt kodulehelt tallinn.ee/linnutee

Koosolekut modereeris Kristiine linnaosavanem. Projekti tutvustas projekteerimisfirma esindaja. Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli klassiruum jäi koosolekule selgelt väikseks ning osa inimesi jäi ruumi äärtesse ja ukseavasse kuulama. Sellel koosolekul oli näha osalejaid erinevates vanusegruppides, palju noori ning ka lapsi. Just minu ees kommenteeris üks ema lapsele, et “Seda tänavat, kus me elame, hakatakse ehitama. Tehakse ilusaks.”

Linnaosavanem tegi sissejuhatuse ning tõi välja, et Linnu tee koosolek oli kõige rahvarohkem kaasamiskoosolek, mis siiani Kristiine linnaosas toimunud on. Anti ka teada, et ehitama hakatakse alles 2025. aastal. Näidati ekraanilt eksiisprojekti, erinevate teosade laiuseid. Selgitati erinevaid teosaid. Koosoleku alguses ei öeldud, mille osas saab kaasa rääkida. Ei tehtud selgeks piire, mida saavad inimesed oma tagasisidega mõjutada. Osalejad küsisid juba esitluse ajal vahele. Küsiti närviliselt ja ka halvustava tooniga, et miks tehti selline lahendus. Paistis, et inimesed ei usu väljapakutud lahenduse toimivusse ja näitasid seda ka välja. Projekteerija oli pahane, et inimesed sumisesid ja ei kuulanud. Tundus, et ta ei olnud valmis selliseks reaktsiooniks. Paistis ka, et projekteerija võttis inimeste halvustavat tooni projekti suhtes isiklikult ja ärritus.

Üks naine rääkis väga emotsionaalselt, tõstes häält ning väites et esindab lisaks endale ka teisi kohalikke ning nad ei taha teedõigule bussiliiklust. Inimesed vahetasid selle peale pilke ja muigasid, üks inimene ütles kõva häälega, et naine ei esinda teda ning tekkis kõva häälega

vaidlus. Osalejad hakkasid üksteisest üle rääkima ja tegid seda terve koosoleku vältel. Paljud inimesed soovisid küsida või rääkida, aga ei saanud sõna. Inimesed küsisid, miks rattateed on mõlemal pool ning kas rattateede asemele saaks teha parkimiskohti. Sellele vastuseks seletas strateegiakeskuse ekspert ühistranspordi ja rattaliikluse põhimõtteid ning viitas, et kõik tänavad tehakse edaspidi sarnaste põhimõtete järgi.

Inimesed muretsesid üleujutuse võimaluse pärast, avaldades muret, et keldrid voolavad vett täis. Linnapoolne ekspert kommenteeris, et tehakse uuringud ja tehnovõrgud projekteeritakse selle järgi. Inimesed ei uskunud pakutud maa-aluste kuivendustorude lahendusse. Linnaosavanem lõpetas sellega, et projekt tehakse detailsemaks ning siis tulla uuesti kokku. Lõpuks palus linnaosavanem tõsta käsi neil, kes soovivad kuivenduskraave ja seejärel neil, et kes soovivad torusid. Enamus tõstsid käe kraavide poolt. Linnaosavanem lõpetas lubadusega, et tehakse midagi paremaks.

Intervjeeritud osalejate tagasiside koosolekule.

LT1 – “Minu jaoks oli kogu see jutt hästi selge ja isegi jäi pisult napisõnaliselt ja oleks võinud isegi spetsiifilisemalt rääkida. Aga kuna ma olen ka selle erialaga tegeleja, siis minule see oligi iseenesest mõistetav. Aga mõne teise jaoks seal tekkis mingeid küsimusi ja tihtipeale võib-olla lähebki aeg nende küsimuste ja probleemide peale, nende inimeste peale, kes ei ole haritud selles valdkonnas, et lihtsalt harida siis seda inimest.” (piirkonna elanik, arhitekt ja linnakorralduse tudeng, M, vanus 30)

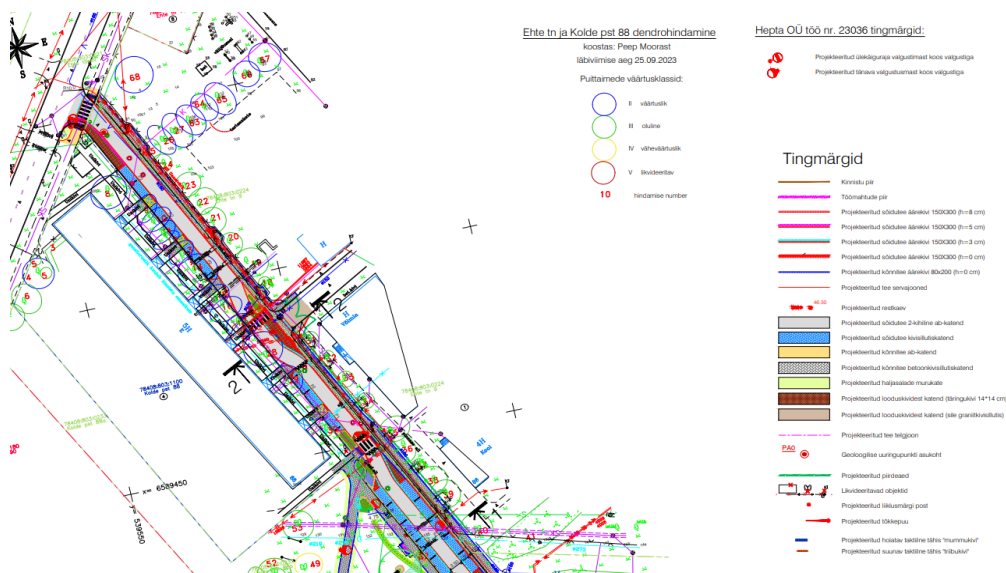
LT2 – “Seal oleks võib-olla pidanud natukene paremini seda modereerima, et anda sõna nendele, kes midagi öelda tahavad. Eks see nii kipub olema, et mõni valju häälega oskab väga suure osa ajast ära kulutada väga efektiivselt. Ainukene soovitus modereerimise koha pealt oleks anda pigem rohkematele inimestele vähekene sõna, kui mõnele väga palju” (vanematekodu asub projekti alas, töötab ehistusgeodeesia valdkonnas, M, vanusevahemik, 35)

Ehte Humanitaargümnaasiumi juurdepääsutee rekonstrueerimine

Eskiisprojekti avalik tutvustus toimus 15.11.2023 Ehte Humanitaargümnaasiumis.

Projekti eesmärk on koostada lahendus Ehte Humanitaargümnaasiumi juurdepääsutee rekonstrueerimiseks koos kergliiklusteede ning tänavavalgustuse rekonstrueerimisega, et tänavaruum ümberkujundada ohutumaks ja inimsõbralikumaks.

Kodulehel oli lisaks projekti kirjeldusele ning asendiplaanidele (Joonis 13) lisatud animeeritud video (Joonis 14), kus võis näha, milline projekt hakkab välja nägema. Samuti on võimalik tutvuda kodulehel tagasiside ja vastuste koondtabeliga.



Joonis 13. Asendiplaan. (Tallinna koduleht tallinn.ee/ehte kasutatud 06.05.2024)



Joonis 14: Kuvatõmmis Ehte tänava rekonstrueerimisprojekti tutvustavast animatsioonist. (Tallinna koduleht. tallinn.ee/ehte kasutatud 22.04.2024)

Koosolek toimus Ehte Humanitaargümnaasiumi aulas, seal oli vähe inimesi ning enamus istekohad olid tühjad. Projekti tutvustas projekteerimisfirma esindaja ja modereeris abilinnapea. Koosolekul võttis palju sõna ühe lähedalasuva maja korteriühistu esimees, kes oli mures kiirabi- või prügiauto ligipääsemise pärast hoonetele. Arutelu ja küsimuste esitamine linna esindajatega jätkus veel peale ametlikku lõppu.

Intervjkeeritud osalejate tagasiside koosolekule.

E1 – “Ma sain aru, et ollakse rahulolematud, aga inimesed on ikka rahulolematud, kui mingeid muudatusi tehakse. Minu jaoks see ei olnud muudatus, mis oleks nii-öelda täiesti inimeste jaoks ilma lahenduseta jäetud. Me võime ju põhimõtteliselt kõik tahta igasugused asju, parkimiskohti võiks veel rohkem olla ja maja taga võiks parkida, aga mina arvestan näiteks, et me elame ühiskonnas, me jagame ühist ruumi ja sellepärast tuleb ikkagi kompromissideks valmis olla.,,Ma sain aru küll, et arvati, et küll siis seal ei saa kiirabi või pääste läbi, aga see ei vastanud nagu loogikale, sest minul olid need joonised ju kogu aeg nagu ees, inimesed, ma arvan, lihtsalt ei saanud nendest joonistest aru võib-olla täpselt.” (kõrvalmaja elanik, joonestaja, N, vanusevahemik 39)

E2 – “Infot natukene oli jah põhjalikumalt, kui tutvustati seda planeeringut, sest meie nägime ju ainult videot (korteriühistu koosolekul). Et siin naisterahvas esines, ta ju rääkis sellest planeeringust natuke täpsemalt. Ja siis muidugi positiivne oli see, et need ühendused selle bussipeatusega sinna tehakse, meil see maja tee lõppebki kuskil poole pealt ära ja alati mõtlesin, et miks ei ehitata seda kuni Kolde puiesteeni, nii et seal alati muidu tatsa seal pori sees või siis autotee peal.” (kõrvalmaja elanik, N, vanusevahemik 45)

E3 – “Mõtlesin, et saan mingit lisainfot, lihtsalt oli huvitav, kuidas see kõik toimub, natukene tutvustatakse inimestele, mis edasi saab. Põhimõtteliselt ma kujutasin ette, mida oodata, enamasti olidki seal mingisugused negatiivsed kommentaarid, et autode parkimiskohad on vähenenud ja inimesed ei olnud sellega rahul.” (piirkonna elanik, projekterija, N, vanus 39)

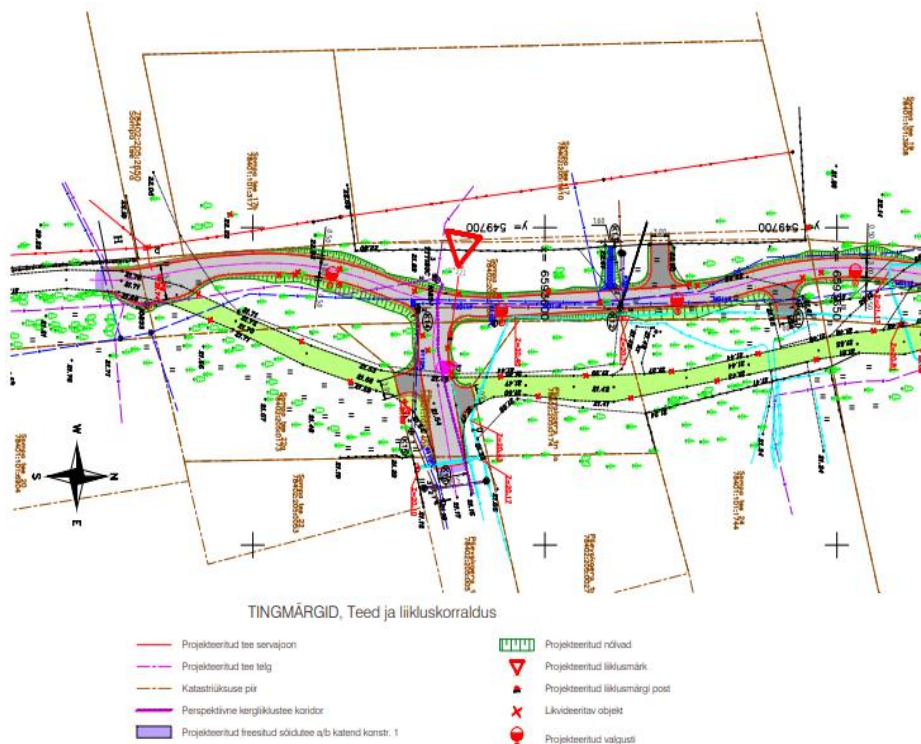
Sompa tee sõidutee projekteerimine ja rajamine

Sompa tee sõidutee projekteerimise ja rajamise eskiisprojekti avalik tutvustus toimus 18.12.2023 kell 17.30 Pirita Linnaosa Valitsuses. Hanke eesmärk on eramaadel kulgeva teelõigu likvideerimine ning uue tee rajamine munitsipaalomandis olevale kinnistule. Projekteeritava ja rajatava Sompa tee laiuks on 3 meetrit ning pikkus 170 m. Tugipeenrad mõlemal pool teed on 0,5 m. Projekteeritava tee lõunapoolsesse otsa on ette nähtud möödumistasku. Projektalal asub tihe kõrghaljastus ning projekteerimise käigus on leitud optimaalne lahendus, arvestades nii puude raiet, uue tee äärde jäävate puude püsivust kui ka maastiku ning sõidutee läbitavust. Eskiisiga on ka lahendatud esmased kinnistute juurdepääsud. (Tallinna koduleht <https://www.tallinn.ee/et/sompa> kasutatud 22.04.2024)

Kodulehele on lisatud asendiplaanid (Joonis 16), 3D visualiseering (Joonis 15), avaliku koosoleku videosalvestis ja saadud tagasiside koondtabel koos vastustega.



Joonis 15. Kuvatõmmis kodulehele lisatud 3D visualiseeringust. (Tallinna koduleht [tallinn.ee/sompa](https://www.tallinn.ee/sompa) kasutatud 04.05.2024)



Joonis 16. Fragment kodulehele lisatud asendiplaanist. (Tallinna koduleht tallinn.ee/sompa kasutatud 04.05.2024)

Tagasiside koondtabelis, nagu ka koosolekul tuleb korduvalt välja vajadus kõnnitee järgi. Kuigi kõnniteed projekti planeeritud ei olnud, vastatakse, et arvestatakse perspektiivse kõnniteega ning töövõtja poolt vaadatakse üle, kas on võimalik ehitada ühele poole sõiduteed 1 meetri laiune teepeenar.

Sellel koosolekul ei toimunud esitluse tehnika ning paistis, et esitlust ei saanud korralikult ekraanile. Koosolekul näidati vaid plaanide pilte. Koosolekul sõna võtnud osalejad olid mures, et Sompa tee ääres pole kõnniteed. Samas osaleja, keda mina intervjuueerisin, ei näinud selleks vajadust, tema koosolekul sõna ei võtnud. Tema plaanis teha ettepaneku kõnnitee tarbetuse kohta kirjalikult ning arvas, et tal on veel mõttekaaslasi kohalike seas. Intervjuueritava jutu põhjal olid koosolekul olnud kaks piirkonnast erinevalt aru saavat gruppi: “vanad elanikud”, kes on seal piirkonnas elanud põlvkondade kaupa ja “uued elanikud”, kes on sinna kolinud mitte rohkem kui viimase 10-15 aasta jooksul.

Intervjuueritud osalejate tagasiside koosolekule.

S1 – “Midagi väga ei oodanudki, lihtsalt nagu infoks juurde, sest ma olen enam-vähem kindel, et nad tahavad siis Sompaa teed selle Tagamäega kokku viia, mida siin nagu reaalseks ei peetud, eks ole. Ütleme juhul, kui see peaks tekkima, siis see hakkab ka meie perekonda puudutama, ka minu õde, meie maad on seal, nad peavad hakkama meilt maid kuidagi kätte saama.” (pikalt piirkonnaga seotud elanik, M, vanusevahemik 55)

S2 – “Tahtsingi, heale tuttavale abiks tulla, kuna ta palus. Ja näha, kuidas see asi seal välja näeb ja mida nad seal plaanivad. Kas see on terve mõistudega sünkroonis või mitte. Reaalsus on see, et linn teeb selle valmis ja siis tutvustab ja kui inimesed ütlevad, et me sooviks seal näha teistsugust lahendust või midagi sellist, siis mõeldakse igasuguseid põhjendusi välja, miks seda muutust sisse ei saa viia.” (aktivist, tegev mitmes kogukonnaseltsis, M, vanusevahemik 40)

Koidu tänava arhitektuurivõistlus

Tallinna linn korraldas 2023. aasta augustis avaliku üheetapilise arhitektuurivõistluse Koidu tänavale nii kodutänava kui Uue-Maailma asumis peatänava kontseptsiooni leidmiseks. Konkursialaks oli Koidu tänava Suur-Ameerika tänava ja Pärnu maantee vaheline lõik. 15.02.2024 veebruaril algusega kell 18.00 toimus Tallinna Humanitaargümnaasiumis Koidu tänava tänavaruumi arhitektuurivõistluse vahetulemuste avalik tutvustus, kus avalikkusele tutvustati arhitektuurikonkursi parimaid töid enne žürii lõppotsuse langetamist. Kaasamiskoosoleku eesmärk oli tuua lõppotsuse langetamisse tugevamini sisse teadmine kohalike elanike vajadustest. (Tallinna koduleht tallinn.ee/et/koidu kasutatud 04.05.2024)



Joonis 17. Kodulehele lisatud pilt konkursi võitnud kavandist “Kohalik”. Koosolekul tutvustati arhitektuurilisi ideeprojekte. (Tallinna koduleht tallinn.ee/et/koidu kasutatud 04.05.2024)

Koidu tänava arhitektuurikonkursi kaasamine oli veidi erinev kolmest eelmisest, sest kaasamise objektiks ei olnud eskiisprojekt, vaid alles tänava arhitektuurilised ideekavandid (Joonis 17). Kodulehelt võib lugeda, et linn piloteeris Koidu tänava puhul kaasava arhitektuurivõistluse formaati, et anda kohalikele kogukondadele suurem otsustusõigus oma kodutänava tuleviku üle. Kuna see kaasamise üritus oli korraldatud sarnase kaasamise protsessi skeemi järgi, seda tutvustati kodulehel ning korjati tagasisidet, siis pidasin sobilikuks ka selle ühe näitena magistritöösse lisada. Elanike jaoks ei oma tähtsust, mis tüüpi projekti on kaasamise keskmeks või muud tehnilised pisiasjad. Nende jaoks on siiski kõige olulisemad nende koduümbruses toimuvad muutused.

Koosolekusaal oli rahvast täis, kuid üldised meeleolud olid sõbralikumad võrreldes sarnaselt rahvarohke Linnu tee koosolekuga. Koosoleku moderaator, abilinnapea tutvustas päevakava ning rääkis eelnevatest kaasamise etappidest ning sellest, mis saab projektiga edasi. Tööde etapid koos arvestuslike tähtaegadega olid ka ekraanil. Žüriisse kuulunud Tallinna Strategiakeskuse arhitektid tutvustavad konkursitöid, käies need kõik ükshaaval läbi ja rääkides peamistest ideedest. Kommentaarid ja küsimused paluti esitada peale tutvustusi. Siiski oli palju kommenteerijaid ka tutvustuse ajal. Üks inimene võttis sõna ja kommenteeris, et teda ei kaasata, et elanike arvamusega pole arvestatud projektides ning tahtis teada, miks ei näidata rahvale teisi laekunud arhitektuurikavandeid. Kommenteeriti peamiselt projektide vastu ja

räägiti ka üldistest probleemidest tänaval, nagu liiklusohutus, millele sooviti kiiremaid ja lihtsamaid lahendusi. Osalejate vahel käis ringi mikrofoni, mille kasutamisest kõik aru ei saanud ning kohati ei olnud rääkijat hästi kuulda. Kõikidele kommentaaridele vastasid žüriiliikmed või abilinnapea ning nii arhitektid kui abilinnapea argumenteerisid põhjalikult, seletades linna plaane ja põhimõtteid, mille järgi uut tänavaruumi soovitakse luua. Üldiselt jäi mulje, et inimeste soovid olid väga erinevad ning tervikuna ei toonud keegi välja ühtegi sobivat võistlustööd.

K1 – “Tutvustus oli nagu ta ikka oli. Vastused küsimustele olid sellised standardsed, et me teeme projekti ja siis me kõik parandame ära.” Oli mures sademevee ärajuhtimise pärast ning arvas, et arhitektuurilised projektid ei ole palju väärt ilma geoluseta ehk kui neid ei ole päriselt läbi projekteeritud. (ümberehitatava tänava elanik, endine Tallinna kommunaalameti töötaja, N, vanusevahemik 78)

K2 – “No ega kodanikke projekteerima pole mõtet panna. Näidati neile, ma saan aru, et need kohalikud, kes siin varem olid olukorraga kursis, teadsid vist juba tükk aega, et netis need asjad ripuvad, et võistlustööd on üleval, nii et põhimõtteliselt on kõik avaldatud. Seal on isegi mingi vorm, kus võib kirjutada oma arvamust. Need on kõik olemas, ma ei tea, mis siin veel oleks vaja.” Tuli kaasamisele kõrvalasumist, ei puuduta otseselt tema kodutänavat, kuid läbib seda tänavat igapäevaselt. Tuli huvist piirkonna vastu ja oli rõõmus, et anti võimalus ka rääkida. (linnaosa elanik kõrvalasumist, arhitekt, M, vanusevahemik 45)

K3 – “Tutvustajad näitasid viite projekti järjest. Kui sa nüüd tagasisidet üles ei kirjutanud, siis juba läheb meelest ära. See, millest algul tahtsid rääkida, jääb rääkimata. Mulle tundus ka, et me ei saanudki tagasisidet, et kes nendest kandidaatidest oleks sobilik olnud. Väga raske oli žüriil aru saada, et mis arvasid inimesed konkreetsetest projektidest... Selliseid asju võiks olla rohkem ja igapäevaselt võiks saada oma mõtteid linna parenduse suunas öelda. Kui see on tehtud siiras soovis ja inimesed ikkagi näevad et neid on kaasatud, siis on see väga teretulnud. Aga kui on tehtud selleks, et lihtsalt ära teha, mõtlevad, mis nad mõtlevad, teeme nüüd oma asja edasi, siis sellel ei ole mõtet.” (kohalik elanik ümberehitatavalt tänavalt, erimööbliprojektide hinnaarvestaja, M, vanus 62)

Tallinna kaasamispraktikate analüüs läbi teoreetilise raamistiku

Selles peatükis proovisin vastata Fungi teooriast pärinevatele küsimustele, et disainida kaasamise praktikad, mis suurendaks demokraatlikke väärtusi. Avaldasin oma tulemused läbi demokraatia kuubi erinevate osade, sest ka minu intervjuuküsimused tuginesid Fungi teooriale. Esmalt vaatsin, kes osalevad Tallinna tänavarekonstrueerimisprojektide kaasamistel, millised olid suhtlemise ja osalemise viisid ning milline oli kaasamise mõjuvõim. Seejärel vaatsin, kas ja kuidas teenivad tänavarekonstrueerimisprojektide kaasamised kolme demokraatlikku väärtust: legitiimsus, õiglus ja efektiivsus ning lisan milliseid olukorda parandavaid lahendusi pakkus välja Fung (Fung 2006).

Kes osalevad Tallinna tänava rekonstrueerimise projektide kaasamisel?

Tänava rekonstrueerimiste kaasamiskoosolekutele on oodatud kõik huvilised. Samuti võivad kõik esitada projekti avalikustamise ajal veebis tagasisidet ja ettepanekuid. Kommunikatsioon on eelkõige suunatud linnaosa elanikele (otseteavitus postkasti, kuulutus maja peal, e-mail) ning mõnel juhul ka tervele rekonstrueeritavale piirkonnale või tänavale (linnaosa leht, Facebooki grupid või linnaosade sotsiaalmeedia kanalid).

Ametnikud olid arvamusel, et kaasamine on mõeldud kõigile, kuid suunatud eelkõige kohalikule. Nii rääkis abilinnapea, et kommunikatsioon on suunatud kohalikule elanikule, kes elab ümberehitataval tänaval.

Samal arvamusel oli ka linnaosavanem, kelle ülesandeks on koordineerida kohalike kaasamist ja teavitust. Kuna keegi aga inimese seotust piirkonnaga ei kontrolli, siis saab kaasa tulla rääkima ka inimene, kes ei pruugi ehitatava objektiga olla isiklikult seotud. Linnaosavanema sõnul ei ole osalejate piiramine hetkel oluline, pigem on küsimus selles, et inimesed kohale tulema saada.

“Kui me sellega alustasime, oli küsimus, kas elanikud on piisavalt aktiivsed, et me saaks sisulist tagasisidet, aga nüüd me näeme, et elanikud tegelikult on aktiivsed, hetkel

see (osalejate valimine) ei ole vajalik, sest kõik need koosolekud on olnud mõistliku suurusega. Kui need lähevad nii suureks ühel hetkel, et kõik ühte ruumi ära ei mahu, siis võib-olla peaks struktureerima, et näiteks kõigepealt räägime inimestega, kes elavad seal tänava ääres, siis asumiga, siis linnaosa ja seejärel üle linna, see kõik oleneb projekti kaalust, suurusest, huvist.” (Intervjuu Kristiine linnaosavanemaga)

Tehes intervjuusid osalejatega, oli enamus neist seotud projekti piirkonnaga. Intervjueeritavad jagunesid kaheks selle järgi kui otseselt projekt neid mõjutas: olid asumi/linnaosa elanikud, kes otseselt projektiga muudetaval alal ei elanud (E3, K1, LT1, S1, S2) ja projektist mõjutatud kohalikud (LT2, K2, K3, E1, E2). Sellisel juhul võib öelda, et kuigi kaasamine on avatud kõigile, siis pigem on tegu avatud suunatud valikuga, sest teavitus kaasamisest toimub just piirkonna kanalites. Samuti avatud isevalimisega, ehk inimesed teevad valiku koosolekust osa võtta.

Uurides intervjueeritavatelt avalikul koosolekul osalemise põhjuseid toodi välja huvi piirkonna käekäigu kohta (E3, K1, LT1, S2), lisainfo saamise soov (E2, E1) või vajadus avaldada arvamust mingite ebasobivate muudatuste kohta (LT2, K2, K3, E2, S1). Järnevalt iseloomustan põhjusi täpsemalt.

Inimesed, kes ei olnud projektist otseselt mõjutatud, kuid elasid naabruskonnas või samas linnaosas (E3, K1, LT1, S1), tulid selleks, et olla paremini informeeritud või vajadusel hoopis projekti kaitsta.

Mõneti mõistetav, kuid tähelepanuväärne oli ka see, et need inimesed suhtusid projekti ja muudatustesse positiivsemalt, kui need, kes olid tänavarekonstrueerimisest otseselt mõjutatud, sest nad elasid samal tänaval. Nii rääkis üks intervjueeritav, et läks projekti vajadusel kaitsma ja pakkuma vastust negatiivsetele kommentaaridele seoses tehtavate muudatustega.

„Seda uudist levitati Facebookis, ma lugesin kommentaare ja seal oli umbes 20 kommentaari negatiivsed ja üks võib-olla positiivne. Inimesi ainult huvitab, et kuhu nad pargivad oma auto. Kui ma täna tulin siia vestlusele, siis seal oli mingi suur loik lihtsalt Kolde puiestee pool. Selline suur loik, et ei saanud lihtsalt minna, kui sa ei tulnud autoga, siis seal oli võimatu lihtsalt liikuda, nagu elanikud ütlesid, et kõik on tiptop ja ei ole vaja midagi nagu ümber ehitada, kõik on hästi, kõik toimib....Seal oodati nagu küsimusi, mul otseselt küsimusi ei olnud, mina lihtsalt nagu kuulasin, istusin ja mul

väga ei olnud midagi lisada või nagu öelda. Mõtlesingi, et lähen sinna vajadusel nagu kaitsma või lihtsalt vajadusel ütlema oma arvamust, kui seda on vaja. Aga kunagi keegi ei küsinud niimoodi, siis läksin lihtsalt tutvuma.” (E3)

Eristus grupp koosolekul osalejaid, kes tundsid vajadust avaldada arvamust mingi projekti osa kohta, mida nad pidasid ebasobivaks. (LT2, K2, K3, S2, E2, S1) Nende intervjueeritavate jutu üheks ühendavaks märksõnaks oli vastutustunne ja soov mõjutada oma ümbruse kujundamist ning ära hoida muudatusi, mis on nende jaoks ebasobivad.

Vastutustunnet iseloomustab näiteks ühe intervjueeritava välja toodud põhjus: kartus, et keegi ei lähe:

“Tahtsin oma mõtteid avaldada selle koha pealt, mis ei ole kõige paremini lahendatud või kitsaskohtadele tähelepanu juhtida. Võib-olla kartus oli pigem see, et kui keegi ei lähe, siis see info ei jõuagi kuskile, ootus oli pigem see jah, et anda tagasisidet.“ (LT2)

Teine intervjueeritav, kes elab Koidu tänavas üle kolme kümnendi ütles:

“See on ikkagi kodukant ja ei tahaks, et siin juhtuks midagi sellist, et hommikul ärkad ja midagi on kardinaalselt muutunud. See oli kindel veendumus, et ma pean sinna osalema minema.” (K3)

Seejuures olid konkreetset sisulised ettepanekud väga erinevad, mõnel juhul ajendatud isiklikest huvidest, nagu parkimiskohtadest ilmajäämine ning teisel juhul üldisema murega projekti tehnilise toimivuse pärast.

Pikaaegne Koidu tänava elanik oli mures tänavale pakutud arhitektuuriliste lahenduste toimivuse üle reaalses elus (pakuti välja näiteks ühetasapinnalist tänavaruumi).

“Sest meil on suuremate vihmadega sademevee probleemid. Ei ole kirjeldatud ega arvestatud olemasoleva ja planeeritava sademevee süsteemiga Koidu tänaval. Kõige suurem mure oli see, et kõigis töodes oli tehtud tee tasapinnaliseks. Kui nad teevad selle ilma vertikaalita... osad majad on keldriga, siis tuleks vesi sisse. Arhitektid tahavad teha oma asja, nad ei saa aru, et nad peavad kaasama insenerid. Kui nad vaatavad, kuhu on paigaldatud mingi vihmaveetoru, siis võib kõik muutuda.” (K2)

Leian, et tähelepanuväärne on ka intervjuueeritavate erialane taust ning pean seda võimalikuks osalemise põhjuseks. Eeldan, et inimesed, kes tunnevad ennast mugavamalt planeerimise või linnakorralduse teemades, osalevad ka sagedamini avalikel koosolekutel. Minu 10 juhuslikult valitud intervjuueeritava hulgas olid: joonestaja, kaks arhitekti, linnakorralduse tudeng, projekteerija, insener ja endine kommunaalameti töötaja, ning üks intervjuueeritav, kes töötab ehitusgeodeesia valdkonnas. Oma erialase hariduse tõttu tundsid paljud intervjuueeritavad ennast kaasamise kodulehele üles riputatud plaanide ja seletuskirjade lugemisel mugavalt. Kõik tutvusid materjalidega enne koosolekut ning neil ei olnud materjalidest aru saamisega probleeme. Nii selgus, et kolme intervjuueeritava jaoks tegeleti koosolekul hoopis liiga lihtsate asjadega ning nad oleks tahtnud teemaga rohkem süviti minna. (LT1, K2, E1)

“Inimesed, kes ei ole piisavalt haritud, hakkavad esitama küsimusi, mis justkui on juba vastatud. Hästi suur energia kulub lihtsalt sellele, et seletada lahti inimestele asju.” (LT1)

Viimane intervjuueeritav (LT1) leidis, et kaasamisel osalejatel peaksid olema vähemalt mingisugused erialased teadmised planeerimisest.

“Ma ise olen ka nagu mõelnud, et kas selliste kaasamiskoosolekute puhul, kas seal peaks mingi lävend olema, et kes saab üldse kaasamiskoosolekul osaleda. Kui on grupp inimesi, kelle jaoks on iseenesest mõistetav ja grupp inimesi, kes ei saa midagi aru, siis see tekitab olukorda, kus ei jõuata konkreetsete probleemidega tegelemiseni. Võib-olla seal jäid mõned teemad pinnapealseks, sest tegeleti selliste teemadega, mis olid juba lahti seletatud.” (LT1)

Inimestele, kes soovivad teemaga rohkem süvitsi minna jääb arvamuste ja küsimuste esitamiseks kirjalik veebivorm, mis on linna kodulehel avatud kaks nädalat enne ja pärast kaasamiskoosolekut. Seda kasutasid mitmed osalejad ning ka need, kes avaldasid oma arvamusi koosolekul (LT1, LT2, K2, K3). Sellest vaatenurgast võiksid kaasamise korraldajad arvestada sellega, et osalejatel võivad olla planeerimise või linnakorralduse alased teadmised ning võimalusel ehk kodanike ekspertiisi kuidagi hoopis rakendada.

Minu intervjuueeritavate seas oli ka esindatud sihtgrupp, kes intervjuudest ametnikega rohkem välja tuli ehk nii nimetatud tavainimene, kellel igasugused teadmised planeerimisest puuduvad (E2, S1, K3). Kaks neist tutvusidki materjalidega koosolekul ja arvasid, et kõik oli hästi esitatud

ja piisavalt arusaadav. Üks intervjuueeritav (K3) mainis, et uuris materjale läptopi ekraanist ja sealt oli ebamugav vaadata suuri panoraampilte, mistõttu oli hea, et neid koosolekul näidati.

Demokraatia kuubi osalejate valimise skaalal paigutuvad Tallinna kaasamised paremasse serva ja “avatud isevaliku” alla, mis tähendab, et osaejad valivad ise kaasamisel osaleda. Sellise osalejate valimise meetodid piiranguks on tendents, et osalema kipuvad rohkem haritud, jõukamad ja paremini informeeritud inimesed, mistõttu ei saa sellise kaasamise meetodiga vähendada ebavõrdsust ega suurendada õiglust.

Fungi demokraatia kuubi raamistikus suurendab kaasamine õiglust näiteks nii, kui kaasamise käigus muutuvad osalised, kes on volitatud otsuseid tegema ning otsustada saavad need, kes seda tavaliselt teha ei saa. Fung tõi näitena Brasiilia linna Porto Alegre kaasava eelarve, mille eesmärk on suunata linna kulutused rikkamatelt piirkondadelt vaesematele. Suletud ekspertide ja poliitikute grupi vahetab otsustamisel välja avatud foorum, kus kodanikud on otseselt kaasatud. Kuigi struktuur on formaalselt avatud ja osalejad valivad ennast ise, ei ilmnenu seal tavalist jõukamate, haritumate ja muul moel eelistatud seisundis olevate inimeste ülesindatust. (Baiocchi 2003 vt läbi Fung 2006: 72) Fung tõi selgituseks asjaolu, et kaasav eelarve võttis sihikule probleemid nagu pesemisvõimaluse puudumine, baastaristu, eluase, mis on palju olulisemad vaesematele inimestele. Seega on Porto Alegre kaasava eelarve osalejate värbamine avatud, kuid suunatud eelarvega lahendatavate teemadega, sõeludes sealt sel moel välja jõukama ja juba niigi eelisseisus oleva ühiskonnakihi. Nii saab Fungi sõnul osalejate valimise meetodiga suurendada poliitilist võrdsust. Kaasamise mehhanismid, mis kasutavad juhuvalikut või isegi kaasavad tavakodanikest osalisi võivad poliitilist võrdsust suurendada, kui nad on õigel viisil rakendatud. Eesmärk saavutati võrdlemisi hästi, sest tänu kaasavale eelarvele suurenes veevärgiga ühendatud naabruskondade arv 75 protsendilt 98 protsendile, kanalisatsiooniga oli kaetud 45 protsendi asemel 98 protsenti majapidamistest ning kodud, kellele pakuti eluasemega abi kasvas 16 kordselt. (Fung 2006: 72)

Fung väidab, et võrdsust suurendavad suhtluse ja otsustamise viisid ei pea olema täielikult kaalutlevad. Brasiilia linna kaasava eelarve omapära oli, et vaesed inimesed ja varasemalt otsustamisest väljajäetud grupid said osa eelarve planeerimisest pigem seetõttu, et nende häáli arvestati õigel moel, mitte arutluse teel. (Fung 2006: 72)

Võiks vahemärkusena välja tuua, et ka Tallinnas on kaasava eelarve projekt. Projektiga saavad linnakodanikud esitada ja valida ideid, millega sisustada väike osa linnaosa eelarvest (2024. aasta eelarvesse kavandatud 1 000 000 eurot). Enamasti on tegu linnakujunduslike projektidega, nagu pargid või muude avalikus ruumis aja veetmise võimaluste tekitamisega. Kuid leidub ka laialdasemalt kasutatavaid võiduideid, nii sai viimasel Põhja-Tallinna linnaosas enim hääli idee panna Balti jaama joogivee kraan. (Tallinna koduleht kasutatud 06.05.2024) Kaasava eelarve põhimõte on üsna erinev Fungi toodud näitest, mis peaks kasvatama poliitilist võrdsust. Nii hääletajad kui ka projektide esitajad peavad ise ennast välja pakkuma ning kaasava eelarve hääletuse ka ise üles leidma. Pigem on tegu lõbusa viisiga, kuidas kodanikud saavad kaasa rääkida omavalitsuse raha kulutamises, mis parandab üldist elukeskkonda ja võimalik, et ka rahulolu sellega, küll aga ei saa võrrelda seda Fungi toodud näitega, sest kaasavasse eelarvesse on kaasatud just jõukam ühiskonna kiht, tulenevalt teemadest, mida eelarvega kaetakse.

Minu hinnangul ei saa väita, et eskiisprojekti etapis kaasamine suurendaks õiglust Fungi kaasamise disaini teooria mõistes ja vähendaks lõhesid erinevate ühiskonna gruppide vahel. Inimesel on küll õigus oma arvamus avaldada, samuti antakse talle enamasti ka tagasisidet, arvamuse kuulda võtmise või kasutamise osas garantiisid ei anta. Tagasisidet on oodatud andma kõik, kuid esindatud on pigem aktiivsed ja informeeritud kodanikud. Seega ei võimesta selline kaasamine kuidagi nõrgemaid ühiskonnagruppe.

Suhtlemise ja otsustamise viisid Tallinna tänavarekonstrueerimisprojektide kaasamise puhul

Tallinna tänavarekonstrueerimise projektides tulid esile kombinatsioon esimese kahe suhtlusviisi (kuulavad vaatlejatena, väljendavad oma eelistusi) vahel. Koosolekul osalejatel on võimalus olla vaid kuulajad, kuid neil on võimalus oma arvamusel või eelistused ka välja öelda, juhul kui selleks tekib võimalus. Enamasti esitletakse projekti ning seejärel on osalejatel võimalus esitada oma arvamusel, ettepanekud või küsimused. Minu vaatluste põhjal seda võimalust kasutatakse eelkõige negatiivsete kommentaaride välja ütlemiseks. Samuti saavad kõik soovijad esitada oma arvamusel veebi teel.

Samas oli osalejaid, kes sõna ei võtnud, olgugi, et neil oli asjast välja kujunenud väga selge arvamus:

„Ma täna tunnen, et ma ei viitsinud rohkem vaielda ja tegelikult nende argumendid, et teha lisakõnnitee Sompa teele, sellel ei ole tegelikult mõtet, seal pääseb ilusti inimene käima.” (S1)

„Seal oodati nagu küsimusi, mul otseselt küsimusi ei olnud, mina lihtsalt nagu kuulasin, istusin ja mul väga ei olnud midagi lisada või nagu öelda. Mõtlesingi, et lähen sinna vajadusel nagu kaitsma või lihtsalt vajadusel ütlema oma arvamust, kui seda on vaja. Aga kunagi keegi ei küsinud niimoodi, siis läksin lihtsalt tutvuma.” (E3)

Lisaks on kaasamiskoosolekutel eelistusi kujundav roll, sest alati vastab kommentaarile keegi esinejatest, kas siis selgitusega, ettepanekuga nõustudes või seda ümber lükates. Linnapoolsed esitlejad vastavad inimeste küsimustele ning sageli põhjendavad, miks üht või teist valikut tehakse, sealjuures tutvustavad linna strateegiaid ja põhimõtteid. Seal tekibki arvamusi kujundav mõju, sest sageli on selgituste taga linna üldisemad plaanid, arengukavad või linnakorralduse põhimõtted. On võimalik, et selle läbi osade inimeste eelistused ka muutuvad. Küll aga võiks linna põhimõtteid seletada juba enne küsimusteni jõudmist, et vähendada nõ tühjade küsimuste arvu ja muudaks arutelu sisulisemaks.

Nii näiteks toimus Ehte tänava rekonstrueerimisprojekti kaasamiskoosolekul elav arutelu parkimiskohtade pärast ning oldi mures seepärast, et prügiauto või kiirabiauto ei pääse koolile ja majadele ligi. Päris pikk aeg kulus koosoleku modereerijal, abilinnapeal selgitamiseks, et sellise asjaga arvestatakse kindlasti. Üks intervjuueeritud osaleja, kes oli hariduselt joonestaja, ei näinud selles teemas aga mingit ebaselgust, sest tema jaoks olid plaanid arusaadavad.

„Arvati, et küll siis ei saa kiirabi või pääste sinna, aga see ei vastanud loogikale, sest et minul olid need joonised kogu aeg ees, inimesed, ma arvan, lihtsalt ei saanud nendest joonistest aru võib-olla täpselt.“ (Intervjuu E1)

Lisaks osalejad “koonduvad kokku ja kauplevad” ja nii võis koosolekutel näha, et osalejate vahel moodustuvad huvigrupid, kellel on sama probleem, näiteks Linnu tee puhul joonistus välja selgelt üleujutuste riski alas elavad kohalikud. Koidu tänava koosolekul koondusid

inimesed, kes arvasid, et tänaval liiklemine on ohtlik ning juba enne ümberehitusi tuleks sinna lisada liiklust rahustavaid ja kiireid lahendusi.

Sellisel juhul võib öelda, et suhtlemise viisid ulatuvad Fungi skaalal kaugemale tavalisest avalikust koosolekust, mille puhul osalejad vaid kuulavad ja väljendavad eelistusi. Kuigi tänavarekonstrueerimise kaasamiskoosolekud ei pruugi olla kõige õigem koht, kus tutvustada linna arenguplaane ja taustainfot, siis on see siiski oluline koht, kus inimesed nende teemadega tihtipeale esimest korda kokku puutuvad ning tekib võimalus aruteluks. Nii nägin kaasamiskoosolekutel, kuidas selgitati, miks ja kuidas tehakse linna rohelisemaks näiteks parkimiskohtade arvelt ning kuidas autoliikluse rahustamine ja vähendamine aitab elavdada rattaliiklust.

Lisaks vähendab inimeste kaasamine loomulikke vastasseisu igasugustele muutustele ja annab võimaluse eesseisvate muudatustega harjuda ning seeläbi neid ka positiivsemalt vastu võtta. See suurendab legitiimsust selles osas, et linna tegemisi võetakse vastu positiivsemalt, kui inimesed on neist teadlikumad. Kuigi sellist kohustust seadusest otseselt ei tule, proovib linn teha rohkem selleks, et inimesed oleksid toimuvatest ehitustöödest informeeritud. Kuigi tegu on sageli linna maaga, sest tänavad ja teed kuuluvad linnale, siis tehakse läbi kõik kaasamistegevused, mis potentsiaalselt suurendavad võimalust, et inimene on kursis sellega, mis tema tänaval toimuma hakkab ning ta saab oma elukorraldust paremini planeerida ja vähendab ebamugavusi, mis tuleksid ootamatutest teetöödest ja liikumispiirangutest.

“Inimestel on tihtipeale muudatustele esimene reageering negatiivne. Võib-olla tuleb ka kohaliku elaniku arvamusest midagi sellist, mis tõstab kohaliku jaoks selle ruumi väärtust, mille peale võib-olla linn alguses ei osanud ette näha või ei pidanud vajalikuks, aga mis on lihtsate vahenditega tehtav....Kui me juba inimesi kaasame, siis nad jõuavad selle mõttega harjuda ja neil on kaks aastat aega harjuda selle mõttega, et kolm kuud ma pean oma elu natukene ümber korraldama, hoian oma autot kuskil teises parklas üldse, organiseerin oma laste kooliteekonna ümber. Siis ei ole see vastuseis ka nii suur. Eks ikka alati on inimesi, kes vahet pole, mida sa teed või, mis see lahendus on, ikka leiavad negatiivseid pooli.” (Intervjuu planeeringute menetlemise osakonna juhatajaga)

Kaasamise mõju projektile Tallinnas ja otsustamise viisid

Kaasamise- ja keskkonnahariduse osakond tegeleb eelkõige kaasamise tehnilise poolega ja võimaldab kodanikel osaleda, korjates ja edastades tagasiside ameti teistele osakondadele ning tegeledes materjalide ülespanekuga kodulehele. Tagasiside sisulise poolega tegeleb aga ehituse ja projekteerimise osakond. Intervjuude käigus tuli ka välja, et üks ettepanek võib käia läbi mitme erineva asutuse ja spetsialisti laua, kelle vastutusalasse see kuulub. Iga ettepanek, millele ei leidu kindlat vastust õigusaktides või linna paika pandud dokumentides kaalutakse sellisel viisil läbi. Sellised ettepanekud kogutakse kokku ja kutsutakse siis kõik vastavad spetsialistid koos teiste kaasamise osalistega ühe laua taga, kus ettepanekutele vastus kaalutluse teel leitakse. Uurisn kaasamise- ja keskkonnahariduse osakonna juhatajalt, kuidas kasutatakse ja võetakse arvesse kaasamise sisendit.

“Väga lihtne näide: kui ettepanek on lisada prügikast, siis küsitakse linnaosa käest, kas te näete selleks vajadus ja kus need teised prügikastid on, kas see vahe on piisavalt suur, et see oleks õigustatud, kas see koht üldse sobib, millega on vaja arvestada, kas, ma ei tea, see hooldusmasin ligi pääseb ja nii edasi, aga lõppkokkuvõttes, projektijuht on see, kes kõik need vastused on kokku korjatud, analüüsib ja selle lõpliku otsuse teeb. Ja kui on küsimus põhimõttelises otsuses siis mõnikord see viiakse ka nimetatud peakomisjoni tasemele.” (kaasamise- ja keskkonnahariduse osakonna juhataja)

Põhinedes minu intervjuudele ongi projektijuhil kõige suurem kaal selle osas, kas tagasiside ettepanekuid arvestatakse või mitte. Projektijuht lähtub otsustamisel etteseatud dokumentidest ja nõuetest seal kus võimalik, kuid paljud asjad jäävad ka kaalutlemiseks. Intervjuust projektijuhiga selgub ka, et eskiisprojekti etapis on projektiga juba nii kaugele jõutud, et põhimõttelisi muudatusi enam ette võtta ei soovita. Projektis on juba arvesse võetud projekteerimistingimuste etapis saadud tagasisidet kohalikele. Kuigi mitme ametnikuga intervjuudes viidati sellele, et kaasamist korraldatakse selleks, et muuta projekt elanike soovidega paremini kokkukäivaks, siis selgub projektijuhi jutust hoopis vastupidine ning eskiisprojekti etapis on tegu siiski projekti tutvustamisega.

“Ega me ausalt öeldes ei ole nüüd nii väga huvitatud, selle lahenduse pea peale pööramisest, sellepärast, et selle lahenduse koostamisel on ikkagi nähtud vaeva, on järgitud kõiki neid soovide eelkõige siis tellija soovide, mida tema seal näha tahab ja teiseks ka neid projekteerimisnorme, antud juhul meil on siis linnatänavate standardid, me ei

saa ka sellest mööda minna, sest me peame tagama ikkagi ohutu liiklemiskeskonna ja selle eskiisi valmimiseks oleme kaasanud teisi ameteid: transpordiametit, strateegiakeskust, et ta on juba sellise põhjalikkusega üldjuhul läbi töötatud, et me tavakodanikule pigem teda ikkagi selgitame, tutvustame ja ütleme noh, põhimõttelist lahendust me üldjuhul muuta ei taha.” (Intervjuu keskkonna- ja konnaalameti projekteerimise ja ehituse osakonna projektijuhiga)

Põhjuseks toob projektijuht välja lühikese sooja aja, mil ehitus üldse võimalik on ning ka üldise planeerimatuse. Projektijuht oli arvamisel, et sisuline kaasamine tuleks teha ja tehaksegi ära projekteerimistingimuste etapis ning eskiisprojekti puhul on tegu eelkõige projekti tutvustamisega. Põhjuseks toob projektijuht üldise planeerimatuse probleemi linnas ning selle, et projekte planeeritakse väga kiiresti, selle asemel, et pikalt ette planeerida ja alustada kaasamisega juba idee staadiumis.

“Noh, meil lihtsalt ei ole selleks aega, et kui me läheksime seda teed, et me teeme midagi valmis, kus me ei ole ise väga süvenenud, siis jah, rääkige kaasa ja me kõike seda muudame. Aga üldjuhul meil selleks aega pole. Siis meil oleks vaja veidi pikemalt ette planeerida ja kaasamise vormid siis olla kuidagi teistmoodi, et kaasataks inimesed, kellel oleks seal mingisugune oma nägemus, et see protsess oleks siis pikem, kuna antud juhul, kus meil on nende objektidega nii kiire siis meil selleks aega pole. (Intervjuu keskkonna- ja konnaalameti projektijuhiga)

Peamine kodanike soovide arvesse võtmine projekti toimub siiski projekteerimistingimuste faasis, mille järgi projekteeritakse eskiisprojekt. Eskiisprojekti etapis saab siiski veel teha muudatusi väiksemates asjades, nagu tänavahaljastus, rattateed, kõnniteed, juurdepääsud vms. Peamiselt on eskiisi tutvustamisel projektijuhil sõnul siiski informeerimise eesmärk. Lisaks takistavad eskiisprojekti etapis suurte muudatuste tegemist ka välja kuulutatud projekteerimishanke tingimused. Neid liigselt muuta ei saa. Täpsemalt on võimalik muuta haljastust, tänavakatteid, linnakujunduse elemente.

“Võib-olla mingisugused (tee)katted ja näiteks haljastuse osas, et kas siis panna mingitesse kohtadesse põõsad, lilled, mis iganes, ütleme sellised väiksemat laadi muudatused.” (Intervjuu keskkonna- ja konnaalameti projekteerimise ja ehituse osakonna projektijuhiga)

Projektijuht tõi ka välja mõned konkreetsed muudatused, mis tehti kaasamise tulemusel. Näiteks võeti töösse lisanduv teelõik. Siiski võib siit välja lugeda, et linnaosavalitsuse toetus ideele oli otsustamisel määravaks.

“Siin oli näiteks seesama lastekodu 24 ja 28 vaheline lõik, mis meil ei olnud esialgu projekti mahus, projekteerimistingimuste menetluses vist vastati selliselt, et seda ei lahendata selle projekti mahus. Siin näiteks tuli kesklinnaavalitsuselt, abilinnapealt selline palve, et äkki kaalute ja saate ikkagi selle juurde võtta, kuna kodanikud arvasid, et oleks jäänud halvasti see lahendus, kui seda poleks korda tehtud.” (Intervjuu keskkonna- ja kommunaalameti projekteerimise ja ehituse osakonna projektijuhiga)

Samuti tõi projektijuht välja kohalike teadmised asukoha eripäradest eri aastaegadel ja tingimustes. Nii näiteks oli tähelepanuta jäänud sademevesi ja üleujutuse oht.

“Siin on väga hea, et inimene on sellise arvamuse esitanud. Kui me käime objektil, me alati ei pruugi käia seal vihmase ilmaga, siis me ei näegi kõiki neid lombi kohti. Sinna nägime ette ristkaevu.”(Intervjuu keskkonna- ja kommunaalameti projekteerimise ja ehituse osakonna projektijuhiga)

Üks asi, mis saab otsustamisel määravaks, on erinevad linna dokumendid, arengukavad, nõuded ja muud paika pandud väärtused. Koosolekul käies ning ka intervjuudest ametnikega selgus, et linnakodanikud ei ole alati linna arengukavadega tuttavad ning esitavad neile tihti vastukäivaid ettepanekuid. Sellisel juhul on linna poolt selge vastus ja ka põhjendus tulnud ning oli näha, kuidas korduvalt ja korduvalt linna plaane selgitati. Sageli tuli küsimus esile seoses autoliikluse vähendamise ja teiste liikumisviiside soodustamisega ning parkimiskohtade vähendamisega.

“Praegu ma tunnen nii et, kui me käime kaasamistel, siis inimesed nagu mitte midagi ei tea nendest linna arengudokumentidest. Ma ei ole seda meelt, et me peaksime sellega tegelema. Me läheme tegelikult konkreetset projekti tutvustama. Need linna üldised põhimõtted, linna arengusuunad peaksid olema kuidagi eraldi inimestele tutvustatud, need peaksid olema hästi lihtsasti kättesaadavad. Kui meie läheme siin oma projektiga, siis see on korraks, noh üks kord, sellest on väga vähe” (Intervjuu keskkonna- ja kommunaalameti projekteerimise ja ehituse osakonna projektijuhiga)

Abilinnapea kommenteeris seda, kui ühte kaasamise ebamugavust, kus inimeste soovidele ei saa alati vastu tulla. Küll aga on sellisteks puhkudeks kindlate väärtuste ja laiemate sihtide olemasolu ja neist kinni pidamine oluline.

“Iga tänava rekonstrueerimine on alati tasakaalu leidmine erinevate huvide vahel. Ja see tähendab seda, et me peame iga kord kaaluma, kas see, mida inimesed parasjagu oluliseks peavad, on suuremas pildis ka oluline. Näiteks, kui me tahame rajada tänavale rattateed. Ja see tänav on selline tänav, kuhu rattastrateegia või üldplaneeringu järgi peaks tulema rattatee, aga inimesed ütlevad, et nad tahavad, et selle asemel oleks parkla. No see on alati keeruline poliitiline otsus, aga kui me suudame seda põhjendada, kui me suudame inimestele seda selgitada, siis reeglina see konflikt ei ole nii suur.”(Intervjuu abilinnapeaga)

Abilinnapea sõnul tuleb lähtuda sellest, et linna väärtused ei ole ainult kaasamine, vaid ka tänavate rohestamine, puhtam õhk jne. Kaasamine ei võta vastutust nende otsuste eest, mida teevad poliitikud ja ametnikud ning ei tohi teha lühinägelikke otsuseid lihtsalt seetõttu, et parasjagu sel hetkel inimesed arvasid, et nii on mugavam.

“Seega kaasamine ei ole selline lihtne tore asi, mis alati päädib suure hurraaga ja kaasamine võib mõnikord süvendada konflikte. Aga avatud ühiskonnas on konfliktide lahendamise viisiks, pigem nende konfliktide avamine ja aus dialoog nende juurpõhjuste teemal. Vastand oleks veelgi hullem: kui linna muudetak lihtsalt lähtuvalt sellest, mida keegi kabinetis on välja mõelnud, ilma et inimesed saaksid selles kaasa rääkida. Ma arvan, et see on vastuolus demokraatlikku linna ja demokraatliku riigi põhimõttega.” (Intervjuu abilinnapeaga)

Keeruliseks läheb aga siis, kui antud teema kohta paika pandud põhimõtted või dokumendid puuduvad ning otsustajate arvamused või väärtused linnaruumi valikute osas erinevad.

“Kui me seda lahendust koostame, siis meil toimub neid koosolekuid päris palju, seal on kaasatud ameti erinevad osakonnad: haljastusosakond, inseneriosakond, tehnovõrkude teema, ruumiloome, transpordiamet. Vastuolud on meil alati transpordiameti ja ruumiloome vahel, üks tahab ilusat tänavaruumi, teine tahab ohutut liiklust. See on selline vaidluste ja kompromisside otsimise küsimus alati, see ongi see

põhjus, miks meil projekteerimised nii pikalt kestavad, et me vaidleme siin hästi palju ja tuliselt. (Keskkonna- ja kommunaalameti projektijuht)

Projektijuhi sõnul lahendaks seda olukorda see, kui võetaks kasutusele tänavatüübid. Tallinna arengustrateegia kodulehelt saab lugeda, et Tallinnas on pandud paika üheks tänavatüübi põhimõtted (Joonis 18).

“Need vaidlused peaksidki olema enne ära peetud ja need linna üldised põhimõtted kokku lepitud ja siis me ei peaks iga projekti käigus neid vaidlusi uuesti läbi pidama ja see kergendaks ja kiirendaks kindlasti meie kõigi tööd.” (Intervjuu keskkonna- ja kommunaalameti projekteerimise ja ehituse osakonna projektijuhiga)

<p>ÜLELINNALINE TEE Kiirus ≥ 50 km/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teedeinsener • Jalakäijate tänaväüetus on lubatud ka mitmetasandilisena • Rattateed eraldatud 	<p>ÜLELINNALINE TÄNAV Kiirus ≤ 50 km/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teedeinsener + arhitekt • Tagab autode juurdepääsu külgnevatele äridele • Pikiparkimine on lubatud erandina • Ülekäigurajad on kõigil jalakäijate liikumisteedel kõige rohkem u 200 m vahemaa tagant • Rattateed eraldatud 	<p>ÜLELINNALINE KOHT Kiirus 40–30 km/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arhitekt + teedeinsener • Kõnniteed on sillutatud • Ülekäigurajad on kõigil jalakäijate liikumisteedel kõige rohkem 100 m vahemaa tagant • Tagab autode juurdepääsu külgnevatele äridele • Pikiparkimine on lubatud
<p>PIIRKONDLIK TEE Kiirus ≤ 50 km/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teedeinsener • Tagab autode juurdepääsu külgnevatele äridele • Pikiparkimine on lubatud erandina 	<p>PIIRKONDLIK TÄNAV Kiirus ≤ 40 km/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teedeinsener + arhitekt • Tagab autode juurdepääsu külgnevatele äridele • Pikiparkimine on lubatud 	<p>PIIRKONDLIK KOHT Kiirus 30 km/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arhitekt + teedeinsener • Kõnniteed on sillutatud • Ülekäigurajad on kõigil jalakäijate liikumisteedel kõige rohkem u 100 m vahemaa tagant • Pikiparkimine on lubatud
<p>KOHALIK TEE Kiirus ≤ 50 km/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teedeinsener • Pikiparkimine on lubatud 	<p>KOHALIK TÄNAV Kiirus ≤ 30 km/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teedeinsener + arhitekt • Pikiparkimine on lubatud • Jagatud liikumisruum või vaba tänaväüetus 	<p>KOHALIK KOHT Kiirus 40–30 km/h</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arhitekt • Kogu tänavruum on sillutatud • Autovaba ala või jagatud liikumisruum

Joonis 18. Tallinna üheksa tänavatüübi põhimõtted. (Tallinna arengustrateegia 2035 koduleht kasutatud 06.05.2024)

Kokkuvõttes võib järeldada, et otsustamine tehakse ekspertide seas ning inimeste kaasamisel on seal juures vähe mõju projekti käekäigule, vähemalt eskiisprojekti etapis. Küll aga ei väljendata minu hinnangul seda osalejatele piisavalt hästi, kui palju nende tagasisidel mõju või kaalu on. Linn võiks keskenduda rohkem teavitustöö tegemisele ning üldiste arengusuundade tutvustamisele ning sellest teha ka ühe ametliku kaasamiskoosoleku osa. Hetkel tegeletakse taustainformatsiooni ehk põhimõtete selgitamisega alles elanike küsimustele ja tagasisidele vastates, küll aga saaks seda teha varem ja nii palju küsimusi ära hoida. Osalejatega tehtud intervjuude põhjal võis järeldada, et inimesed ei saanud aru, kui palju nende sisendit arvesse võetakse ega ka ei olnud neile selge, mis sellega hiljem tehakse.

Nii olid osalejad võrdlemisi erinevatel arvamustel selle kohta, kas nende panus projekti kuidagi mõjutab (Tabel 2). Ei olnud ühtegi inimest, kes oleks kindlalt aru saanud, mis nende sisendiga edasi saab.

Ei arva, et nende tagasiside midagi muudab	E1, S2
Arvavad, et midagi saab muuta	E3, S1
Ei saa aru, ei tea	LT1, E3
Ei saa aru, aga loodavad, et nende tagasiside mõjutab projekti	LT2, K1, K3

Tabel 2. Intervjueeritud kaasamisel osalejate hinnang sellele, kas kodanike tagasiside mõjutab projekti.

Elanikele ja võimalik, et ka ametnikele teeks osalemise protsessi lihtsamaks see, kui tagasiside arvestamise ja kasutamise põhimõtted oleksid avalikud ning neid tutvustataks koos teiste materjalidega kodulehel ja kaasamiskoosolekul. Pigem jäi mulje, et inimesed arvavad, et nende arvamust võetakse eskiisprojekti etapis rohkem arvesse, kui seda tegelikult tehakse. Nii tõi üks intervjueeritav välja, et kaasamiskoosolekul oleks võinud tuua välja, milliseid ettepanekuid kindlasti arvesse ei võeta.

„Sealt (Linnu tee kaasamiskoosolek) ei käinudki läbi see, et me kindlasti ei saa sinna näiteks parkimiskohti teha. See kaasamine peakski olema, et näitad projekti ja ütled

mida me tahame teha, mida me kindlasti ei saa teha(piirangud) ja mida me ei tee (põhimõtted ja väärtused).“ (LT1)

Teoreetilise vaatenurga järgi muudab kaasamine avaliku sektori tööd efektiivsemaks tänu kohalikele eriomastele teadmistele, mis aitavad projekti panna paremini vastavusse elanike vajadustega. (Fung 2006: 73) Sarnase põhjuse toovad välja ka Tallinna linna ametnikud. Abilinnapea rääkis intervjuus, kuidas kohalike antud panus aitab luua ruumi, mis vastab paremini inimeste vajadustele ning sellise teadmise saamine on üks kaasamise eesmärk. Samal arvamusel oli ka kaasamise- ja keskkonnahariduse osakonna juhataja, kes pidas vaid kohalikele omaste teadmiste kaasamisest projekti üheks kaasamise eesmärgiks. Nii rääkis ta, kuidas kodanike panus on oluline ekspertide professionaalsete teadmiste kõrval. Ka keskkonna- ja kommunaalmeti projektijuht rääkis, et kodanikelt saadakse teadmisi, mida projekterijatel ei pruugi olla. Projektijuht pidas just seda üheks kasuks, mida linn saab kaasamisest tänava rekonstrueerimisprojektide puhul. Sarnaselt arvas ka linnaosavanem, et kohalikelt tulev sisend aitab parandada kabinetitingimustes tehtud projekte.

Projekteerimistingimuste kaasamisega tegelev osakonnajuhataja tõi välja, et osalt kaasamine ka vähendab efektiivsust, nimelt seda kui kiiresti saavad menetletud tänavaprojektid ning millise lisakoormuse see toob kaasa linna töötajatele.

“Ühelt poolt see on nagu ühiskonna ootus. Kõik tahavad igal pool kaasa räägitud saada, aga samas ei taha tegelikult mitte keegi näha seda meeletut tööd, mis tegelikult seal taga on. Ja see väga palju pikendab kõikide nende menetluste aegsid. Sest sa pead nende arvamustega tegelema, sa pead sinna mingid mõistlikud vastused tegema, sa pead neid kaaluma. Ja linnas on valdkonnad kõik väga killustatult erinevates ametites laiali. Ja nendele arvamustele vastamine tähendabki päris mitut pikka töökoosolekut väga mitme spetsialisti osalusel ja see kõik on väga suur ressursikulu.” (Intervjuu planeeringute menetlemise osakonna juhatajaga)

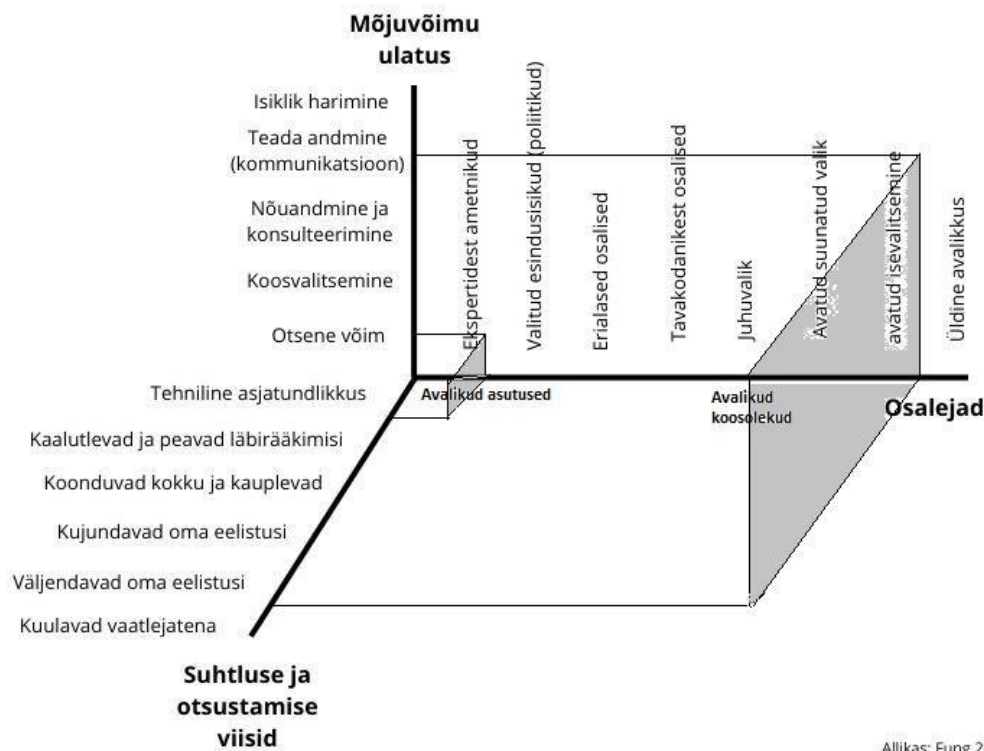
Nii oli projekteerimistingimuste kaasamisega tegelev ametnik arvamusel, et kaasamine on kohalikule omavalitsusele ressursikulu, mida neil tegelikult ei ole. Siin juures võiks järeldada, et parem selgitustöö enne kaasamist ja tagasiside küsimist võiks kaasamisele kuluvat ressursi vähendada. Paistab, et otsustamise mänguruum tänava rekonstrueerimisprojektide juures on võrdlemisi väike, korraldatakse aga kaasamisüritus, kus küsitakse kõigi tagasisidet, millele tuleb ka vastata. Lahenduseks võiks olla see, kui kaasamisel osalejaid oleks vähem, kuid nende

teadmised oleksid laiemad ning seega saadud sisend asjakohasem. Praegu kulub palju aega juba plaanides vastatud küsimustele vastamisega, seal juures kulutavad selle peale energiat ja aega nii elanikud kui linn.

Fung toob tulemuslikkuse juures näite Chicago politseijaoskonnast, mis sarnaneb Eesti abipolitseiniku süsteemiga. Aktiivsetest kodanikest tuumik aitab politseil valvata kohti, kus kuritegevus on kõrgem, pakkudes politseile teavet ning kutsudes vajadusel abi. Asjasse pühendatud kodanikud pühendavad oma aega, et õppida politsei töö, kohtu ja linna teenuste kohta. Seetõttu värvatakse appi võrdlemisi väike hulk inimesi, kellel on piisavalt suur huvi käsitletavate probleemide kohta. Kodanike sisendil põhinev kogukonnapolitsei töö reformimine paneb suure osa mõjuvõimust osalevatele kodanikele. Osalejate arutlused kantakse otsekohe üle reaalsesse tegevustesse, mis on oluline vastutasu osalejate pühendumuse ja kulutatud aja eest. Kaalutlemine ja tegevused on protsessis tihedalt põimitud: kodanikud proovivad ühte strateegiat, vaatlevad selle mõju, õpivad edust ja ebaõnnestumistest ja vahetavad kurssi. Fung väidab, et õiglust suurendavad kaasamise mehhanismid toimivadki sageli nii, organiseerides osalejate ulatuslikku kaasatust, kus on koos erinevad vaatenurgad. (Fung 2006: 73-74)

Avalikud koosolekud ja avalike asutuste töö demokraatia kuubil

Fung (2006: 70) paigutas kuubile avaliku asutuse töö ja avaliku koosoleku (Joonis 19). Tüüpilises avalikus asutuses kasutavad koolitatud eksperdid oma tehnilisi teadmisi, et teha otsuseid, mida nad on volitatud tegema. Tavaline avalik koosolek on avatud kõigile, kes soovivad osaleda. Kuigi suur osa publikust kuulab, et ennast harida, väljendavad mõned osalejad oma vaateid lootuses, et need soovid võetakse arvesse, nõustades nii poliitikakujundajate kaalutlusi. Fungi asetab need kaks mehhanismi kuubi peaaegu eriotstesse, suhtes sellega, kes osaleb, kuidas nad suhtlevad ja milline on nende mõju avalikule tegevusele. (Fung 2006: 70)



Joonis 19: Avalikud asutused ja avalikud koosolekud paigutatuna demokraatia kuubile. Autor: Paula Johanna Rõuk. Allikas Fung 2006.

Nii on näha, et tüüpiline avalik koosolek oma osalejate valmise, suhtlemise ja osalemise viiside poolest ei puutu kokku avaliku asutuse töömeetoditega. Sellisel juhul jääb kaasamine vaid informeerivaks ja selgub, et kaasamine avalikul koosolekul on elanike otsustusprosessidesse kaasamisest kaugel. Selleks, et elanikke otsustamisse kaasata peaks asutus kaasamispraktika disainimisel püüdlema skaaladel kokku liikumise poole. Sealjuures tuleks teha järeleandmisi näiteks osalejate valimise juures ning selle asemel, et kaasata kõiki osalejaid, võiks kaasata juhuvaliku alusel vähesed asjast huvitatud, kes saavad mingi väljaõppe teema kohta, et teha sisulisemaid ettepanekuid.

Kokkuvõte

Kaasamine on Eestis saanud riigivalitsemise osaks ning koos kodanikuühiskonna tugevnemisega on inimestel selleks ka kõrgenenud ootused. Eesti avaliku sektori kaasamispraktikale on analüüsid ette heidetud, et need jäävad sümboolseks ning kaasamise põhimõtted ei ole avaliku sektori asutustes kinnistunud.

Magistritöö "Tallinna kaasamismeetodite analüüs tänavate rekonstrueerimise näitel" uuris, kuidas ja milliste meetoditega kaasatakse linnaelanikke Tallinna tänavaehtusprojektide planeerimisfaasis. Töö eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas on tekkinud üks avaliku sektori kaasamisprotsess, mis on selle eesmärk ja sisu ning kuidas see protsess vastab teoreetilistele kaasamise mudelitele.

Magistritöö esimeses osas tutvustasin teoreetilisi lähtekohti, mis selgitavad erinevaid kaasamise võimalusi ja mõju poliitikakujundamisele. Teises osas analüüsisin kogutud andmeid Tallinna linna töötajate intervjuude ning kaasamiskoosolekutel osalenud kodanike perspektiividest, et hinnata, kuidas praktiline kaasamine vastab teoreetilistele ootustele. Uurimuses käsitletud kaasamisprotsessid Tallinnas olid enamasti algatatud kohaliku omavalitsuse poolt, sõltudes suuresti ametnike ja linnaosavalitsuste initsiatiivist. Hoolimata sellest, et seadusandlus ei nõua alati kodanike kaasamist, on Tallinna linn viimastel aastatel süsteemselt kaasanud kodanikke, luues kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna ning väljatöötanud struktureeritud tagasiside protsessi.

Positiivsest poolest on märgata, et Tallinn teeb kaasamise osas rohkem kui minimaalselt seadusega nõutud, püüdes kodanikke kaasata juba projektide varasemates etappides. See näitab linna pühendumust kaasamise parandamisele ning soovi kuulata elanike arvamusi ja ideid juba projekteerimisfaasis, mitte ainult projekti lõpptulemuste osas. Elanikud ka ise ihkavad osaleda sisulisemalt, mis näitab suuremat huvi ja valmisolekut panustada oma elukeskkonna kujundamisse.

Negatiivsete aspektidena ilmnes, et kuigi kaasamine on intensiivistunud, seal hulgas on paranenud teavitustöö ja materjalide arusaadavaks tegemine laiemale publikule, ei ole linna töötajad alati piisavalt ette valmistatud, et saada kaasamisest maksimaalset kasu. Sageli on kaasamise protsessid suunatud vaid elanike küsimustele vastamisele, mis suurendab töötajate

töökoormust ilma, et see pakuks neile lisaväärtust või õppimisvõimalust. Samuti on probleemiks, et elanikud ei ole alati teadlikud, mida täpselt neilt oodatakse kaasamisprotsessis või mida nad saavad realselt mõjutada, mis võib vähendada nende osaluse efektiivsust.

Töö tulemusena pakuti välja mitmeid soovitusi, kuidas parandada kaasamisprotsessi nii elanike kui ka linna töötajate jaoks. Näiteks on vajalik tõhustada linna töötajate koolitamist kaasamisprotsesside osas, et nad oskaksid paremini kasutada kaasamise pakutavaid võimalusi ja minimeerida töökoormuse kasvu. Samuti peaks paranema informatsiooni jagamine elanikele nende rollide ja mõjuvõimaluste kohta kaasamisprotsessides, et suurendada nende kaasatuse kvaliteeti ja tulemuslikkust.

Kokkuvõttes on Tallinna linn teel parema ja efektiivsema kaasamisprotsessi suunas, kuid on oluline jätkata tööd strateegiliste parandustega, et suurendada kaasamisest saadavat kasu kõigi osapoolte jaoks.

Soovitused

Töö autori soovitused edukamaks kaasamiseks tänava rekonstrueerimisprojektide juures:

- Varajane kaasamine: Kaasata elanikke juba projekteerimisfaasi alguses, mis võimaldaks neil mõjutada projekti kavandamist, mitte ainult lõpptulemust. Seal juures tuleks osalejaid toetada selgitades täpselt, mida neilt oodatakse ning millisest sisendist on kasu.
- Elanike toetamine kaasamisel. Taustainfo ja linna põhimõtete varasem selgitamine enne küsimuste ja tagasiside küsimist. Näiteks lisaviidetega kodulehel või ülevaatlikult kaasamiskooslekul.
- Protsessi muutmine läbipaistvamaks ja avalikumaks. Anda teada, kui tegu on tutvustuse ja teavitusega ning anda teada, millal oodatakse kodanikelt sisendit või panust.
- Osalejate valimise meetodid sisuliseks kaasamiseks. Kui kaasamise eesmärk ei ole teavitada suurt hulka inimesi toimuvatest sündmustest, vaid saada väärtuslikku sisendit paremaks planeerimiseks tasub koolitada ja toetada pigem väikest juhuslikult valitud ja erinevaid sihtgrupe kaasavat osalejate gruppi.
- Teha selgeks osalemise piirid. Mille osas saab kaasa rääkida, mida ei ole võimalik muuta.
- Laiem teavitamine: Parandada teavitamise strateegiaid, kasutades mitmekesiseid kommunikatsioonikanaleid, sh ka füüsilist teavitust (näit. plakat või reklaam) kaasamise asukohas, tagamaks, et info jõuab võimalikult laia publikuni.
- Tagasiside protsessi läbipaistvus: Selgitada, kuidas kogutud tagasisidet kasutatakse, ning avaldada tulemused ja nende rakendamine avalikult, et tõsta usaldust protsessi vastu.
- Interaktiivsed kaasamismeetodid: Kasutada kaasaegseid tehnoloogilisi lahendusi ja interaktiivseid tööriistu, nagu digitaalsed kaardid ja simulatsioonid, mis võimaldavad elanikel paremini mõista projekti mõjusid ja osaleda aruteludes.
- Kaasamiskoolitused ametnikele: Korraldada regulaarseid koolitusi kohaliku omavalitsuse töötajatele, kes tegelevad kaasamisega, et tõsta nende teadlikkust kaasamise parimatest praktikatest ja strateegiatest.
- Järelhindamine ja -arutelud: Korraldada järelhindamise koosolekuid projektide lõppedes, et arutada, mis läks hästi ja mida saaks tulevikus parandada, kaasates nii ametnikke kui kogukonna liikmeid.

- Mitmekesise osaluse soodustamine: Tagada, et kaasatud on mitmekesine osalejaskond, sh noored, vanemad inimesed ja teised kogukonna grupid, kes tihti jäävad kaasamata.
- Pidev kommunikatsioon ja avatus: Hoida elanikke jooksvalt kursis linna plaanidega, kasutades erinevaid kommunikatsioonimeetmeid ja avatud uste päevi.

Kasutatud allikad

1. Arnstein, S. R. (1969). Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
2. Burby, R. J. (2003). Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action. *Journal of the American Planning Association*, 69(1), 33-49. DOI: 10.1080/01944360308976292
3. Devin-Wright, D., & Davies, A. R. (2023). What Role for Citizens? Evolving Engagement in Quadruple Helix Smart District Initiatives. *Urban Planning*, 8(2), 70–80.
4. Fishkin, J. (2008). Deliberative Democracy. *The Blackwell Guide to Social and Political Philosophy*, Chapter 10, 221-235.
5. Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(Special Issue: Collaborative Public Management), 66-75.
6. Hurbert, M., & Gupta, J. (2015). The Split Ladder of Participation: A Diagnostic, Strategic, and Evaluation Tool to Assess When Participation Is Necessary.
7. Kljavin, K., Pirrus, J., Kurik, K.-L., & Pastak, I. (2020). Aktivism avaliku ruumi koosloomes. Sooväli-Sepping, H., & Roose, A. (toim.) *Eesti Inimarenguaruanne*.
8. Laherand, M.-L. (2008). Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn: OÜ Infotrükk.
9. Kübar, U., & Hinsberg, H. (2014). Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas. Käsiraamat ametnikele ja vabauhendustele. Kasutatud 02.02.2024. <https://heakodanik.ee/sites/default/files/files/Kaasamine%20avalikus%20sektoris%20ja%20vabakonnas.pdf>
10. Orav, A. (2018). Kaasamise vormid, asjalised ja nende mõju linnaruumi projekteerimisel: Juhtumiuuringud Tartus, Elvas ja Põlvas.
11. Tillerman, K., & Viljasaar, R. (2012). Kaasava planeerimise juhend. Kasutatud 05.05.2024. https://www.linnalabor.ee/failid/KPJ_2012-10-24_uus.pdf
12. Kaasamise hea tava. (2011). Kinnitatud Vabariigi Valitsuse istungil. Kasutatud 12.12.2023. <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>
13. Illing, E., & Lepa, R. (2005). Kaasamisvormid: ülevaade ja kasutusvõimalused. Praxis. Kasutatud 01.02.2024. <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/805>
14. Praxis koduleht. (2023). Kasutatud 03.03.2024 <https://www.praxis.ee/tood/kaasamine-ja-osalemise-otsusetegemise-protssis>

15. Vabaiühenduste liit Hea Kodanik koduleht. (2023). Kasutatud 01.01.2024
<https://heakodanik.ee/kaasamine/>
16. Stockholmi keskkonnainstituudi (SEI) koduleht. (2023). Kasutatud 02.03.2024
<https://www.sei.org/projects/kestliku-ja-kvaliteetse-ruumi-planeerimise-tooriistakast/>
17. Juhend e-kaasamiseks: 16 küsimust ja vastust. (2009). E-riigi Akadeemia. Kasutatud 02.02.2023
https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/e-kaasamise_juhend/1
18. Riigikogu koduleht. (2024). Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise arutelu. Kasutatud 04.05.2024.
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/parlamentaarne-kontroll/olulise>
19. Tallinna kaasamise koduleht kasutatud 06.05.2024. <https://www.tallinn.ee/kaasamine>
20. Tallinna Arengustrateegia 2035 koduleht kasutatud 06.05.2024.
<https://strateegia.tallinn.ee/liikuvus>

Abstract

Master's thesis titled "Analysis of Participation Methods in Tallinn Based on Street Reconstruction Projects" examines the public participation methods employed in the street reconstruction projects in Tallinn, with an aim to analyze the efficacy and democratic value of these methods in comparison with theoretical models of inclusive governance. Through a combination of qualitative research methods, including semi-structured interviews with city officials and participants, and observations at public meetings, this study explores how and why residents are involved in these projects from both the perspectives of the city officials and the citizens.

The thesis identifies that while Tallinn has progressively involved citizens in the street reconstruction process over the last two years, the strategies and practices of involvement are rather informative and often depend on the initiative of local government rather than a mandated policy. This investigation reveals a gap between the existing practices and the ideals of effective and democratic participation, suggesting a need for systematic public involvement at all stages of urban planning to enhance the decision-making process and improve urban spaces.

The findings and recommendations of this study are intended to guide the improvement of participation processes in urban planning in Tallinn, potentially serving as a model for other cities. This research contributes to a deeper understanding of the practical application of participation theories in urban development, and it underscores the importance of aligning participation strategies with the objectives of transparency, inclusiveness, and empowerment in local governance.

Lisad

Lisa 1. Kaasamine seadustes. (Kübar, Hinsberg 2014: 24 – 25)

Põhiseadus	Annab kaasamistegevusele garantiid igaühe õigusega saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni (§ 44), igaühe õigusega pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste poole (§ 46) ja igaühe õigusega pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (§ 15). Nende õiguste teostamist aitavad kaitsta ka igaühe õigus jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele (§ 41) ning õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil (§ 45); samuti õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse (§ 48).
Avaliku teabe seadus	Näeb ette konkreetsemad reeglid, kuidas avalik võim peab info kättesaadavaks tegema. Info avaldamine loob aluse kaasamiseks
Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus	Annab avalikkusele lisaks selgituste küsimisele ka võimaluse teha riigivõi kohaliku omavalitsuse või muu avalikuõigusliku juriidilise isiku organile ettepanekuid töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks. Riigikogule võib esitada kollektiivse, vähemalt 1000 allkirjaga pöördumise - kas õigusloome kohta või mõnes riigielu küsimuses.
Vabariigi Valitsuse reglement	Kirjeldab valitsuse otsuste ettevalmistamist. Selles öeldakse, et eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse tuleb kaasata asjassepuutuvad huvirühmad vastavalt kaasamise heale tavale.
Vabariigi Valitsuse määrus “Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“	Kirjeldab samm-sammult õigusaktide ettevalmistamist, sealhulgas rõhutades mõju hindamise olulisust. Muu hulgas paneb määrus kohustuse järgida kaasamise head tava ning viia läbi konsultatsioon nii väljatöötamiskavatsuse kui ka kontseptsiooni ja seaduseelnõu puhul. Info esitatud ettepanekute arvestamise kohta tuleb vormistada eelnõu seletuskirja lisana.

Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri	Kohustab eelnõu seletuskirjas andma ülevaate eelnõu koostamisse kaasatud institutsioonide arvamustest.
Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus	Selgitab, kuidas toimub valla- või linnaelanike osalemine kohaliku omavalitsuse teostamises. Näiteks saab 1% hääleõiguslike valla- või linnaelanike algatusena esitada eelnõu, millele lisatakse algatuse esitajate allkirjadega varustatud nimekiri (§ 32). Algatuse esindajal on õigus osaleda algatuse arutelus volikogus või valitsuses. Valla- või linnavalitsus korraldab avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise arengukava ja eelarvestrateegia koostamisse (§ 372).
Noorsootöö seadus	Rõhutab, et noorsootöö põhineb noorte osalusel, ning määrab noortekogu õigusliku staatuse. Noortevolikogu eesmärgiks on arutada valla või linna pädevusse kuuluvaid noori puudutavaid küsimusi ning teha nende kohta ettepanekuid valla- või linnavolikogule ja -valitsusele, lähtudes noorte vajadustest ja huvidest (§ 9)
Vabariigi Valitsuse määrus “Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“	Ühtlustab riigiasutuste strateegilist planeerimist. Selles on seatud tingimuseks, et valdkonna arengukava koostamisse kaasatakse asjaomased huvitatud isikud ja asutused. Samuti tuleb arengukava hinnates kaasata huvitatud isikuid ja asutusi.
Riigikogu otsus “Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018”	Kirjeldab kaasamist kui õigusakti ettevalmistamise loomulikku osa, rõhutades, et mõjutatud isikutega eelnõu põhilahenduste arutamine on vajalik nii eelnõu kõigi mõjude väljaselgitamiseks kui ka demokraatia põhimõttest tulenevalt. Kirjeldatud on kaasamise vajalikkust õigusloome eri etappides – aruteluks tuleb esitada nii eelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõu kontseptsioon kui ka eelnõu ise.

Lisa 2. Intervjuuküsimused linnakodanikule

Intervjuu kaasamisel osalejaga

1. Kust leidsid infot kaasamise kohta?

2. Miks osalesid? Kas oled varem osalenud, kavatsed uuesti seda teha? Kas olen nendest varem midagi kuulnud?
3. Mis on kaasamine sinu jaoks? Kuidas sa tahad, et sind kaasataks?
3. Millises etapis osalesid kaasamisel? Kas osalesid / kavatsed osaleda ka teistes etappides?
4. Milline oli sinu ootus kaasamise avalikule koosolekule? Kas see täitus, kas jäid koosolekuga rahule? Kas koosolek oli hästi korraldatud? Kui arusaadavad olid näidatud plaanid ja projekti selgitused? Kuidas tundsid ennast seal ruumis? Mis oleks võinud olla teisiti?
4. Kas tegid mõne ettepaneku? Kuidas tegid ettepaneku? Millest tuli sinu soov seda ettepanekut teha? Kas tegid selle üksi või oli see kollektiivne ettepanek, (ka teisel oli sama ettepanek)? Kas küsisid midagi?
5. Kas arvad, et linn võtab seda arvesse? (Kui juba möödas, kas võttis arvesse ning kas said tagasisidet ning jäid sellega rahule?)
7. Miks sa arvad, et linn kaasamisi teeb? Kas arvad, et seda on vaja ja miks?
8. Kas saad aru, kui palju kaasamisega on võimalik projekti mõjutada?
9. Kas sul on mingeid ettepanekuid/soovitusi kaasamiste korraldajatele? (nt pikemad etteteatamisajad või ettepanekute esitamise ajad vms, esitluses midagi teisiti, korralduses)

Lisa 3. Intervjuuküsimused Tallinna linna töötajatele

Kaasamiste avalikud koosolekud. Küsimused abilinnapeale ja linnaosavanemale

1. Kas initsiatiiv tänavate rekonstrueerimise juures kaasamisi teha tuli teilt? Millest ja millal see vajadus tuli? (ainult abilinnapeale)
2. Mis kasu saab linn tänavaprojektide kaasamistest? Mis on kaasamiste eesmärk? Mis on avaliku koosoleku eesmärk linna (osa) jaoks?
3. Kuidas näete enda rolli kogu selles protsessis, mida teie mõjutada saate, nii enne koosolekut, selle ajal kui pärast seda.
4. Koosoleku modereerimine: Kuidas tulete toime koosoleku ajal erinevate inimeste soovidega, nende tasakaalustamisega? Kas on mingi juhend/kava, mille järgi lasete inimestel rääkida? Kui palju saavad inimesed korraga rääkida?
5. Kuidas toimub koostöö linnas nende projektidega?

6. Kuidas üldiselt olete rahul avalike kaasamistega, mis toimib ja mis ei toimi? Kas midagi on puudu?
7. Kuidas olete rahul koosolekute korraldusega? Kas midagi võiks/sooviks teha teisiti?
8. Milline on õnnestunud kaasamine teie jaoks? Milline on ebaõnnestunud?

Linna kaasamise protsess enne ja pärast. Keskkonna- ja kommunaalamet kaasamise ja keskkonnahariduse osakond

1. Kas saaksite uuesti lahti seletada Tallinna kaasamise protsessi tänavarekonstrueerimiste puhul. (terve protsess, siis ka lisaks PT) Kas see on hetkel paika pandud? Kas selle kohta on mingi dokument? (Dokument: Kaasamise kord) Kas saaksite jagada "Kaasamise korda" ja kaasamise protsessi pilti/skeemi?
2. Kuidas kaasamise protsess sündis? Millal ja kes selle kokku pani? Kas kaasamisel lähtutakse kaasamise heast tavast? Kas mingitest muudest dokumentidest, juhistest?
3. Milline oli kaasamine enne? Tänavarek. projektide puhul? Miks tehti uus protsess? Kust tuli see initsiatiiv? Keko projektide elluviimine.
4. Mis on kaasamise eesmärk eskiis- ja põhiprojekti etapis?
5. Milline on teie hinnang kaasamistele? Mis toimib, millega olete rahul? Kas on midagi, mis ei paista toimivat? Milline on õnnestunud kaasamine teie jaoks? Milline on ebaõnnestunud?
6. Keda kaasatakse? Kuidas inimesi teavitatakse? Kas on oluline, et keegi kindlasti osaleks? Mida ootate kodanikelt?
7. Mida saavad kodanikud eskiis- ja põhiprojekti etapis mõjutada? Mis kasu on saadud nendest eskiis- ja põhiprojekti kaasamistest? Kas on mingeid konkreetseid näiteid?
9. Kui suur osakaal on koosolekul räägitul ja mida tehakse pärast sealt saadud sisendiga? Mis on avaliku koosoleku eesmärk? Kui suur osakaal on meili teel saadetud ettepanekutel? Kui suur osakaal küsimustel?
10. Milliseid ettepanekuid arvestatakse? Mille osas ei saa muudatusi teha? Kuidas tehakse otsus, kas ettepanekut arvestatakse või mitte? Kas ettepaneku tegemise viisil on mingit kaalu selle osas, kas seda arvestatakse? (kes ja kuidas teeb, näiteks kodanikeühendused vs üksikisik, põhjendused jne)

Intervjuuküsimused keskkonna- ja kommunaalameti töötajatele

1. Kui kaua olete kaasamise/elanike tagasisidega tänavaehituse projektides kokku puutunud? Milline oli olukord enne, kas näete mingit muutust?

2. Mis kasu saab linnaosa tänavaprojektide kaasamisest? Mis on kaasamiste eesmärk? Mis on avaliku koosoleku eesmärk linna jaoks?
3. Kuidas toimub koostöö linnas nende projektidega? Kes mida teeb? Kes projekti juhib?
4. Kas kaasamisest tänavate rekonstrueerimise juures on kasu? Kas sellest on abi või see on neile koormav? Kas see kiirendab või parendab tänavaehitust. Kas see venib sellest või läheb kiiremini?
5. Milliseid ettepanekuid arvestatakse? Mille osas ei saa muudatusi teha?
6. Kuidas tehakse otsus, kas ettepanekut arvestatakse või mitte? Kas ettepaneku /tegemise viisil on mingit kaalu selle osas, kas seda arvestatakse? (kes ja kuidas teeb, näiteks kodanikeühendused vs üksikisik, põhjendused jne) (Projekteerimise ja ehituse osakond.)
7. Mida tehakse saadud sisendiga?
8. Milliseid ettepanekuid oodatakse?
9. Mis on saanud Linnu tee kaasamisest? Kas on võimalik jagada Linnu tee protokolle ettepanekute ja vastuste kohta. Millal need üles pannakse.

Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuud Tallinna linnaametnikega

Amet	Seos kaasamisega	Kuupäev	Koht	Kestus
Abilinnapea keskkonna- ja kommunaalvaldkonnas	Initsiatiiv kaasamise korraldamiseks eraldi meeskonna loomiseks, kaasamise moderaator koosolekutel.	30.01.2024	Videokõne	00:29
Kristiine linnaosavanem	Kaasamise moderaator, linnaosa elanike vaate esindaja projektide juures, elanike teavituse korraldamine.	12.01.2024	Kristiine linnaosavalitsus	51:07

Kaasamise- ja keskkonnahariduse osakonna juhataja	Kaasamise protsessi disainer, kaasamise korraldusliku poole juhtimine.	17.01.2024	Vabaduse väljak 10, juhataja kabinet	01:22
Keskkonna- ja kommunaalameti planeeringute menetlemise osakonna juhataja	Projekteerimistingimustele tulnud kaasamise sisendi töötlemine, projekteerimistingimuste väljastamine.	12.01.2024	Vabaduse väljak 10, ameti ruumid	01:01
Kaasamise ja keskkonnahariduse osakonna projektijuht (intervjuu hetkeks tööd vahetanud)	Kaasamise korraldusliku poole tööd, kaasamise koduleht, koosoleku organiseerimine, dokumenteerimine.	04.01.2024	Videokõne	01:27
Keskkonna- ja kommunaalameti projekteerimise ja ehituse osakond	Osakond on tänava rekonstrueerimise projekti tellija.	01.02.2024	Videokõne	00:30
Keskkonna- ja kommunaalameti projekteerimise ja ehituse osakonna projektijuht	Tänavarekonstrueerimise projekti juhtimine, kaasamise sisendi arvesse võtmine projektis, tagasiside andmine kodanikele.	13.02.2024	Videokõne	00:44

Lisa 5. Poolstruktureeritud intervjuud osalejatega

Kood	Projekt	Vanus	Tegevusala	Mitmes kord kaasamisel	Sugu	Kuupäev	Koht	Kestus
LT1	Linnutee	30	arhitekt, linnakorralduse tudeng EKAs	Esimene	Mees	13.12.2023	kohvik	00:22
LT2	Linnutee	35	töötab ehitusgeod eesia valdkonnas	Esimene	mees	17.01.2024	Videokõne	00:23
E1	Eheteänav	39	joonestaja	Esimene	naine	14.12.2023	Videokõne	00:38
E2	Eheteänav	45	ei tea	Esimene kord	naine	15.11.2023	Kaasami skoosolek	00:16
E3	Eheteänav	39	Projekteerija	Esimene kord	naine	08.12.2024	Videokõne	00:20
S1	Sompatee	55	ei tea	Teine kord	mees	18.12.2023	Kaasami skoosolek	00:20
S2	Sompatee	40	aktivist, tegev mitmes kogukonna seltsis	Korduvalt käinud	mees	22.02.2024	Videokõne	00:52
K1	Koiduänav	45	arhitekt	Käinud varem detailplaneeringute kaasamisel	mees	15.02.2024	Kaasami skoosolek	00:23
K2	koiduänav	78	pensionär. endine kommunaalmeti töötaja	Käinud sama projekti varasemates etappides	naine	20.02.2024	Kohvik	00:38
K3	Koiduänav	62	erimööbliprojektide hinnaarvestaja	Esimene kord	mees	20.02.2024	Videokõne	00:39

Lisa 6. Välitööd kaasamiskoosolekutel

Projekti nimi	Esitletava projekti tüüp	Aeg	Koht	Kogutud kontaktid ja tehtud intervjuud	Kodulehekül g
Linnu tee rekonstrueerimine	Eskiisprojekt	27.09.2023 kell 17.00	Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	Kogusin ürituselt viie inimese kontaktid, kellest intervjuu sain teha kahega.	https://www.tallinn.ee/et/linnutee
Ehte Humanitaargümnaasiumi juurdepääsutee rekonstrueerimine	Eskiisprojekt	15.11.2023 kell 17:00	Ehte Humanitaargümnaasium	Koosolekul tegin ühe intervjuu kohapeal ja kogusin kahe inimese kontaktid, mõlemaga tegin intervjuu.	https://www.tallinn.ee/et/ehte
Sompa teesõidutee projekteerimine ja rajamine	Eskiisprojekt	18.12 kell 17.30	Pirita Linnaosa Valitsus	Koosolekul vestlesin pikemalt kahe osalejaga, kellest ühega tegin ka salvestatud intervjuu. Kogusin neli kontakti, kellest ühega tegin intervjuu videokõnes.	https://www.tallinn.ee/et/sompa
Koidu tänava arhitektuurivõistlus 2023-2024	Arhitektuuri võistluse ideekavandid	15.02.2024 kell 18:00	Tallinna Humanitaargümnaasium	Koosolekul tegin ühe inimesega intervjuu ja kogusin viie inimese kontaktid, kellest ühega tegin intervjuu videokõnes ja ühega kohtusin vestluseks.	https://www.tallinn.ee/et/koidu