

## **Ettepanekud kaasava linnajuhtimise korraldamiseks**

### **1. Kaasamise hea tava**

1.1. Töötada välja Tartu kaasamise hea tava, mis on tööjuhis ametnikele ja valitud esindajatele, kes valmistavad ette kodanikke puudutavaid otsuseid. Hea tava määratleb täpselt teemaderingi, mille puhul on vajalik või soovitatav kodanike kaasamine, näitab tööfaasi, millal kaasamine peab toimuma ning annab juhiseid kaasavate tegevuste osas.

### **2. Linnavolikogu töökorraldus**

2.1. Võimaldada linnavolikogu menetluses olevate määruste kohta Tartu kodulehel küsimuste ja ettepanekute esitamine.

### **3. Kaasav linnaeelarve**

3.1. Jätkata kaasava linnaeelarve menetlusega (KEM) ja pidada silmas:

- 3.1.1. KEMi arengu puhul peetakse silmas volikogu seatud KEMi eesmäärke
- 3.1.2. KEM seostatakse tugevamalt linna üldise eelarve aruteluga kas läbi eelarvestrateegia või muul viisil.

### **4. Planeeringute menetlemine**

4.1. Korraldada olulist mõju omavate planeeringute menetlemisel infopäev varajases staadiumis.

4.2. Võtta planeeringute tutvustamisel ning avalikul väljapanekul kasutusele ka lihtsustatud ning igaühele arusaadavad abimaterjalid, mis võimaldavad planeeringute spetsiifikat mittetundvatel kodanikel saada ülevaate planeeritava objekti mahust ja paigutumisest linnaruumi.

4.3. Muuta planeeringute ja ehituslubade menetlustoimingud osalistele jälgitavaks igas etapis.

4.4. Seostada planeeringutest teavitamine uute asukohapõhiste teenustega, mille väljatöötamine on määratletud Tartu veebistrateegias.

### **5. Digitaalne kaasamine**

5.1. Toetada järgmisi Tartu veebistrateegias kirjeldatud kaasamisele ja avatusele suunatud printsiipe või tegevusi:

- 5.1.1. Avaandmete printsiip
- 5.1.2. Kodanikualgatuse toetamine
- 5.1.3. Osalusdemokraatia funktsioonide arendamine
- 5.1.4. Mängulise funktsionaalsuse arendamine
- 5.1.5. Ametnikele tagasiside andmine

- 5.1.6. Dokumentide jälgitavus igas tööetapis
- 5.1.7. Kodulehe sidumine sotsiaalmeediaga
- 5.1.8. Avatud lähtekoodiga lahendused
- 5.1.9. Personaliseerimine
- 5.1.10. Globaalne märksõnastamine
- 5.1.11. Ühtne kontaktpunkt
- 5.1.12. Avatud eelarve

**5.2.** Jätkata olemasolevate teenuste pakkumist elektroonilisel kujul ja uute teenuste arendamist.

**5.3.** Alustada uute asukohapõhiste avalike teenuste väljatöötamist.

**5.4.** Veenduda uute teenuste väljatöötamisel, et edastatavat teavet oleks võimalik saada kätte ka muul viisil kui digitaalselt.

## ***6. Huvirühmad, kodanikeühendused ja asumiseltsid***

**6.1.** Koostada ülevaade Tartus tegutsevatest kodanikeühendustest ja huvigruppidest valdkondade lõikes ning kaasajastada seda infot jooksvalt.

**6.2.** Delegeerida võimalusel senisest rohkem avalikke teenuseid kodanikeühendustele tingimusel, et sellega saavutatakse teenuse parem kvaliteet. Delegeerimine peaks toimuma eelistatult sotsiaal-, kultuuri-, huvihariduse ja täiskasvanuhariduse valdkonnas.

## ***7. Infokorraldus ja -edastus***

**7.1.** Käsitleda infoedastamise korraldamisel kodanikeühendusi väärtuslike partneritena, kelle kaudu on võimalik jõuda teabega oluliste ja huvitatud sihtrühmadeni.

**7.2.** Kaasata ka kodanikke, kellel seoses Tartu linna elaniku staatuse puudumisega ei ole õigust osaleda protsessides, eelistatult läbi esindusorganisatsioonide.

## ***8. Rahvaalgatused ja -küsitlused***

**8.1.** Arendada e-teenuste baasil välja kodanikuportaal, mis toetaks muuhulgas seadusest tulenevat õigust algatada kollektiivseid pöördumisi ning võimaldaks viia läbi rahvaküsitlusi ja -hääletusi.

## ***9. Üldharidus***

**9.1.** Toetada kogukonnakooli initsiatiivi ja jätkata sellesuunaliste uute projektide algatamist, samuti linnaosa- ja asumiseltside jätkuvat kaasamist kogukonnakooli projektidesse.

# Seletuskiri

## Ülesandepüstitus

Tartu Linnavolikogu kaasava linnajuhtimise komisjon moodustati 23. jaanuaril 2014 Tartu Linnavolikogu otsusega nr 31. Komisjoni eesmärk oli töötada välja Tartu kaasava linnajuhtimise tegevuskava. Komisjoni ajendas looma soov muuta Tartu linna juhtimine avatumaks ja vastata paremini aktiivsete linnakodanike ootustele.

Komisjoni asutamisel sõnastati selle eesmärk viisil, mis jätaks komisjonile suure vabaduse teemaderingi valikul. Töö käigus piiritles komisjon teemasid ja täpsustas ülesannet.

Komisjon käsitles oma töös järgmisi teemasid:

- kaasamine seadustes ja kaasamise hea tava;
- linnavalitsuse ja linnavolikogu töökorraldus kaasamisel;
- kaasav eelarvemenetlus;
- kaasamine planeeringute menetlemisel;
- infotehnoloogia kasutamine kaasamisel;
- huvirühmad ja kodanikeühendused;
- kodanikuharidus;
- rahvaalgatused ja –küsitlused.

Komisjon otsustas esitada oma töö lõpptulemuse ettepanekute vormis. Sellise valiku tingisid järgmised kaalutlused:

1. Komisjon puudutas oma töös väga laia küsimusteringi, kuid ei oma igas valdkonnas täielikku kompetentsi. Komisjoni soovitusi on võimalik hiljem edasi analüüsida ja täpsustada nii teistes linnavolikogu komisjonides, linnavalitsuses kui kaasata nende täpsustamisse kolmandaid isikuid.
2. Laiapõhjaline linnavolikogu komisjon on demokraatlik töövorm erinevate vaatenurkade väljatoomiseks ning vaadeldud küsimuste esinduslikkuse tagamiseks. Samas ei ole komisjon sobiv detailse kava lõplikuks vormistamiseks, kuna selline tegevus ei mahu enam komisjoni tööks ettenähtud ajalistesse raamidesse.
3. Ettepanekute edasisel analüüsil ja vormistamisel võib selguda, et mõni neist ei ole realiseeritav. Sellisel juhul on võimalik mõni ettepanek kõrvale jätta, mõjutamata teiste ettepanekute kehtivust.

Komisjon näeb, et linnavolikogu ja -valitsus tegutsevad edasi toodud ettepanekute elluviimisel, moodustades selleks töörühma, kuhu kuuluvad linnavolikogu, linnavalitsuse ja kodanikeühenduste esindajad ning välisekspertid.

## Peamised seisukohad

### ***Kaasamise olemus, eesmärk ja vajalikkus***

Komisjon kujundas seisukoha, mille järgi nimetatakse kaasamiseks tegevusi, kus võimuesindajad tegutsevad aktiivselt selle nimel, et:

1. anda kodanikele rohkem ja kvaliteetsemat teavet;
2. anda kodanikele võimalus oma arvamust avaldada;
3. anda kodanikele võimalus otsuseid mõjutada;
4. anda kodanikele õigus võtta vastu otsuseid.

Kaasamise ulatus kasvab iga kirjeldatud sammuga: informeerimiselt jõutakse aruteluni, arutelude tulemusena tekib võimalus otsuseid mõjutada ning lõppfaasis on teatud otsuste vastuvõtmine ja täitmine usaldatud kodanikele. Selline areng on osa Eesti demokraatliku kodanikuühiskonna arengust ning ei kätke endas hüppelisi muudatusi, vaid võimuesindajate ja kodanike järjest ulatuslikumat koostööd vastavalt nende valmisolekule ühiselt vastutust jagada ning kanda.

Järjest ulatuslikum kaasamine on seega loomulik osa ühiskonna arengust ning kaasamise peamine eesmärk on tagada ühiskonna arengu järjepidevus.

Samas on kaasamisel ka erinevaid kõrvaleesmärke, sealhulgas:

- konfliktide vähendamine kodanike ja linnavõimu vahel;
- kodanike teadmiste ja oskuste kasutamine üldistes huvides;
- infovahetuse parandamine;
- kodanikuhariduse edendamine.

On oluline pidada silmas kaasamise eesmärki ja mitte panna kaasamistegevustele ebarealistlikke ootusi ja nõudmisi. Nii näiteks ei saa kaasamise eesmärk olla otsustusprotsesside kiirendamine. Kaasamine tähendab tihti küsimuste arutamist senisest enamate isikutega, mille tõttu muutub protsess põhjalikumaks ja võib seetõttu muutuda ka ajaliselt pikemaks.

### ***Kaasamise hetkeseis Tartus***

Kaasamise üldine seis Tartus on rahuldav, nii linnavolikogu kui linnavalitsus tegutsevad aktiivselt kodanike informeerimise nimel ja astunud on olulisi samme arvamuse avaldamise soodustamiseks ning kohati võimaldatud ka otsuseid mõjutada või langetada. Samas on valdkonniti kaasamise tase ja intensiivsus väga erinev, oluliseks probleemiks on tervikliku lähenemise puudumine linnavolikogu ja -valitsuse tasemel.

Seadustes sätestatud kaasamise nõuete täitmise tase on rahuldav. Kodanikel on kõik seadusest tulenevad õigused võtta osa näiteks planeeringuid ja arengudokumente puudutavate küsimuste arutamisest. Probleemiks on aga kodanikepoolne vähene aktiivsus. Komisjon leiab,

et antud juhul tuleb keskenduda ennekõike sellele, et muuta kodanikele edastatav info arusaadavamaks, ning uute kaasaegsete kaasamisviiside leidmisele.

Oluline kitsaskoht on puuduv kaasamisjuhend, millest saaksid lähtuda linnavalitsuse töötajad, ametnikud ja valitud esindajad ning mis annaks kõigile osapooltele ühesed vastused järgmistele küsimustele:

1. Milliste otsuste tegemisel on vajalik kodanikke kaasata ja millises mahus?
2. Millises tööetapis on kaasamine vajalik, kohustuslik või soovituslik?
3. Milliseid meetodeid kaasamiseks kasutada?

Seda juhendit nimetatakse siin edaspidi Tartu kaasamise heaks tavaks ning selle väljatöötajana nähakse linnavalitsust koostöös kodanikeühendustega.

Huvirühmade ja kodanikeühenduste rollist rääkides kerkis komisjonis korduvalt esile esinduse probleem. Teisisõnu puudub täna selge arusaamine sellest, millised kodanikeühendused esindavad milliseid ühiskonnagruppe millises mahus ning millised kodanikugrupid on ühenduste kaudu esindamata. Seda küsimust ei ole võimalik lahendada ülalt alla, vajalik on tegutsevate kodanikeühenduste kaardistamine ja kogutud andmete pidev uuendamine. Selline andmekogu võimaldab ühelt poolt leida kiirelt vajalikud kontaktisikud, teiselt poolt näitab ära isikuterangi, kelleni me täna ei jõua läbi kodanikeühenduste ja kelle kaasamiseks on vaja astuda täiendavaid samme.

Nii kodanikeühenduste kaardistamise kui teiste kaasamistegevuste eestvedamisel näeb komisjon olulist rolli Tartu Linnavalitsuse avalike suhete osakonnal (ASO), kelle üheks ülesandeks on kaasamise korraldamine. Peame õigeks, et kaasamise tehniline kompetents koondub ASOsse, kes toetab teisi osakondi vajadusel küsitluste korraldamisel, arutelude jms tegevuste läbiviimisel, nii nagu ASO on tänaseks juba kaks aastat edukalt korraldanud Tartu kaasavat eelarvemenetlust.

Tartu kaasav eelarvemenetlus on edukas pilootprojekt, mis alles otsib oma lõplikku ulatust. Võrreldes kaasamise üldise tasemega Tartus, mis on informeerimise ja arutelude staadiumis, on KEM kaasamise kõige intensiivsem vorm — otsuste teatud mahus kodanikele delegeerimine. Näeme, et KEM peab ise kasvama ja arenema, aga samavõrd oluline on, et teised valdkonnad jõuaksid läbida esimesed kolm etappi ja ühildada informeerimise, tagasiside ja mõjutamise oma igapäevaste tööprotsessidega. Selleks tuleb senisest enam pöörata tähelepanu ka KEMi kodanikuhariduslikule eesmärgile.

Infotehnoloogia kasutamine kaasamisel on täna algusjärgus, seda peamiselt põhjusel, et linna olemasolev IT infrastruktuur on läbimas põhjalikku uuenduskuuri uue kodulehekülje arendamise näol. Komisjon märgib positiivselt ära põhjaliku eeltöö, mida on tehtud kodulehe arengustrateegia koostamisel, sealhulgas kaasamistegevuste arendamisel, näiteks küsitlused, tagasiside, hääletused jpm. Näeme, et IT-lahendused on kaasamise üks võtmekohti, kuid meenutame samas, et iga teenuse planeerimisel peab arvestama nende inimestega, kes IT-lahendusi ei kasuta.

## **Visioon aastaks 2018**

Komisjon näeb, et järgmise nelja aasta jooksul viiakse Tartu linnajuhtimises läbi rida muudatusi, mille tulemusena aastaks 2018:

- Tartu on jätkuvalt eeskujuks, mis innustab ka teisi linnu kaasamist laiendama ning Tartus rakendatud protsesse teatakse heade näidetena ka Eestist väljaspool.
- Kõik Tartu linna ametnikud ja töötajad, samuti valitud esindajad, kes võtavad vastu üldsust puudutavaid otsuseid, on teadlikud kaasamise vajalikkusest ning neil on teadmised ja oskused kaasata kodanikke sobivas tööstaadiumis. Need põhimõtted on fikseeritud Tartu kaasamise heas tavas.
- Tartlastel ja Tartus tegutsevatel kodanikeühendustel on selge arusaamine sellest, mis määral ja millistes tööetappides on linnavõim kohustatud nende panust arvestama. Need põhimõtted on fikseeritud Tartu kaasamise heas tavas.
- Linnavõimul on selge ülevaade Tartus tegutsevatest kodanikeühendustest, kellest on kujunenud linnavalitsusele partnerid infoedastuse korraldamisel ja valdkonna murede ja lahenduste selgitamisel. Senisest enam on kodanikuühendused võtnud vastutuse teatud valdkondade sees ja osaliselt on delegeeritud neile valdkonda puudutavate otsuste täitmine ja vastuvõtmine.
- Kaasav eelarvemenetlus on seostatud tugevalt eelarvestrateegiaga ja kodanikuhariduse programmidega. KEMi aruteludest on kujunenud oluline platvorm linna tuleviku teemadel.
- Tartu kasutab tänapäevaseid infotehnoloogilisi vahendeid teabe esitamiseks (sealhulgas asukohapõhised teenused), tagasiside saamiseks ja kodanike algatuste toetamiseks. Seejuures on tagatud samaväärse teabe kättesaadavus neile, kes infotehnoloogilisi vahendeid ei kasuta.
- Seadusest tulenevate kaasamiskohustuste puhul pööratakse rohkem tähelepanu info kättesaadavaks tegemisele üldsusele arusaadaval kujul visualiseeringute ja infopäevadega, mis kasvatab protsessides osalevate kodanike ja kodanikeühenduste arvu.
- Tartul on toimiv kodanikuhariduse programm, mida viiakse ellu koostöös kodanikeühendustega.

## **Selgitused ettepanekute kohta**

### **1. Kaasamise hea tava**

#### **1.1. Kaasamise hea tava väljatöötamine**

1.1.1. Täna ei ole selge, milliste küsimuste puhul on vaja viia läbi laiapõhjaline arutelu. Hea tava annab selles osas konkreetseid juhised.

1.1.2. Täna ei ole selge, millises tööetapis on õige kodanikke kaasata. Nii võib ühel juhul toimuda see ideede kogumise faasis, teisel juhul alles peale otsuse vastuvõtmist. Hea tava näitab kaasamise kohad tööfaaside ja töö iseloomu lõikes.

1.1.3. Ametnik ei pruugi teada kõiki võimalusi kaasamiseks. Hea tava annab soovitusliku loetelu ja formaadid erinevate küsimuste puhul kodanike kaasamiseks.

1.1.4. Kaasamise hea tava väljatöötamisel kaasatakse kodanikud ja nende ühendused.

1.1.5. Kaasamise hea tava väljatöötamisel analüüsitakse ja võetakse võimalusel eeskujuks teised analoogsed dokumendid, sealhulgas vabariigi valitsuse kaasamise hea tava ja töös olev avatud valitsemise partnerluse kokkulepe.

1.1.7. Komisjon omalt poolt esitab kaasamise hea tava jaoks allolevad liigitamata punktid lisaks nendele, mis on kajastatud käesoleva dokumendi teistes jaotustes.

1.1.7.1. Olulist mõju või huvi omavate õigusaktide ettevalmistamisel viiakse eelnevat läbi valdkondadeüleline konsultatsioon. Komisjon tugineb oma soovitusel positiivse näitena 2014. a kergliikluse ja lasteaiakohtade küsimustega tegelenud komisjonidele.

1.1.7.2. Avalike teenuste osutamise tingimuste osas konsulteeritakse sihtrühmade esindajatega teenuste tingimuste ja mahu üle.

## **2. Linnavolikogu töökordaldus**

### **2.1. Eelnõude kommenteerimine**

2.1.1. Vastav ettepanek on kajastatud ka Tartu veebistrateegias.

2.1.2. Menetlusse antud eelnõudele saavad kodanikud lisada ettepanekuid või esitada nende kohta küsimusi, olles end eelnevalt süsteemis identifitseerinud.

Kodaniku nimi on nähtav süsteemisest, kodanikul on vabadus otsustada, kas ka avalikult.

2.1.3. Eelnõu juhtivkomisjon vaatab koos eelnõuga läbi ka esitatud küsimused ja ettepanekud. Heaks tavaks on ettepaneku või küsimuse esitaja kutsumine komisjoni koosolekule või kui see ei ole võimalik, tema hilisem informeerimine komisjoni seisukohast esitatud küsimuse või ettepaneku osas.

## **3. Kaasav linnaeelarve**

### **3.1. KEMi seostamine eelarvestrateegiaga**

3.1.1. KEM on täna nõrgalt seostatud linnaeelarvega. Sidususe tõstmine annab kodanikele suurema motivatsiooni protsessis osaleda.

## **4. Planeeringute menetlemine**

### **4.1. Infopäeva korraldamine**

4.1.1. Varajane kaasamine annab kodanikele võimaluse esitada ekspertidele küsimusi ja oma ideid vabas formaadis.

4.1.2. Ettepanek on osa kaasamise heast tavast.

### **4.2. Planeeringute visualiseerimine**

4.2.1. Komisjon on korduvalt tõdenud, et planeeringud on erialased dokumendid, millest arusaamiseks ei pruugi kodanikel olla piisavalt teadmisi või aega süvenemiseks. Visualiseering aitab seda probleemi vältida.

#### **4.3. Planeeringumenetluse jälgitavus**

4.3.1. Kodanikel ja teistel osalistel peab olema alati võimalus näha, kes hetkel planeeringuga töötab, mis on töö eesmärk ja tähtaeg.

4.3.2. Ettepanek toetab Tartu veebistrateegias välja toodud jälgitavuse printsiipi.

### **5. Digitaalne kaasamine**

#### **5.1. Tartu veebistrateegia**

5.1.1. Nimetatud punktide täpsemad kirjeldused on toodud Tartu veebistrateegias.

#### **5.3. Asukohapõhised teenused**

5.2.1. Asukohapõhiste teenuste all peab komisjon silmas tehnilist lahendust, kus kodanik saab infosüsteemis (kodulehel) määrata teda huvitava teemaderingi ja piirkonna. Seejärel esitatakse talle valitud informatsiooni muust uudisvoost eraldi.

5.2.2. Asukohapõhised teenused ei piirdu koduleheküljega vaid laienevad võimalusel nutiseadmetele ja teistele infoedastuskanalitele.

#### **5.3. Info kättesaadavuse tagamine mittedigitaalselt**

5.3.1. Siinkohal ei pea komisjon silmas, et iga teenus peab olema üksüheselt dubleeritud paberkandjal, mis oleks uudsete teenuste puhul kohati võimatu. Komisjoni seisukoht on, et kodanikul peab olema võimalik küsida võrdset infot sisaldavat materjali muul moel ning et kodanik teab, kuhu infopäringuga pöörduda.

### **6. Huvirühmad, kodanikeühendused ja asumiseltsid**

#### **6.1. Kodanikeühenduste kaardistamine**

6.1.1. Ülevaade huvigruppidest annab võimaluse kiireks infovahetuseks ja tagab, et ükski oluline ühendus ei jää tähelepanuta.

6.1.2. Korrektnel ülevaade tagab, et kaasatavad huvirühmad on representatiivsed.

6.1.3. Ülevaatest selguvad kodanikerühmad, kes ei ole esindatud läbi ühenduste, mis omakorda annab võimaluse tagada vajaliku info jõudmine nende kodanikeni.

#### **6.2. Teenuste delegeerimine**

6.2.1. Delegeerimisel tuleb juhendada halduskoostöö seadusest, pöörates erilist tähelepanu paragrahvile 5.

6.2.2. Teenuste (ja vastutuse) delegeerimine sotsiaalvaldkonnas on selgelt kirjeldatud Tartu linna arengukavas 2013 – 2020 (lk 32). Delegeerimisel muudes valdkondades tuleb tugineda muuhulgas sotsiaalvaldkonnas toimivatele positiivsetele kogemustele.

6.2.3. 2014. aastal võttis linnavolikogu vastu otsuse osade teenuste delegeerimisest noorsootöö valdkonnas. Sarnast põhimõtet võiks rakendada ka teistes valdkondades, kus see on vajalik või õigustatud (kultuur, sport, kodanikuharidus, osalusdemokraatia jt).



## **7. Infokorraldus ja -edastus**

### **7.1. Koostöö kodanikeühendustega**

7.1.1. Ennekõike, kuid mitte ainult, peab komisjon siinkohas silmas asumiseltse.

### **7.2. Tartu linna elaniku staatusega kodanike kaasamine**

7.2.1. Ennekõike, kuid mitte ainult, peab komisjon siinkohas silmas tudengeid, kelle roll linnaelus on märkimisväärne, kuid kellest paljud pole Tartus oma elukohta ametlikult registreerinud. Tudengite huvide ja seisukohtade paremaks esindamiseks teeb linnavalitsus koostööd erinevate tudengiorganisatsioonidega.

## **8. Rahvaalgatused ja -küsitlused**

### **8.1. Kodanikuportaal**

8.1.1. Ettepanek toetab arengukava meedet 3.9.3. "Kaasamiskeskonna loomine vabaühenduste ja Tartu linna probleemide arutamiseks ning kaasamisprotsessi korraldamiseks (sealhulgas kaasamiskeskonda haldava ametniku määramine Tartu linna poolt)".

8.1.2. Kollektiivsete pöördumiste esitamine on kodanike seadusest tulenev õigus. Tuleb pöörata tõsist tähelepanu selle seadusest tuleneva õiguse kasutamise lihtsustamiseks nii, nagu seda on tehtud teiste seadusest tulenevate õiguste puhul, sealhulgas planeeringute menetlemisel.

8.1.3. Rahvaküsitlusi näeme osana kaasamise protseduuridest, mille täpsem loetelu on toodud Tartu kaasamise heas tavas.

8.1.4. Rahvahääletuste peamine kasutusvaldkond on täna KEM. Me ei näe täna, kuid ei välista tulevikus muude küsimuste lahendamist hääletusega.

## **9. Üldharidus**

### **9.1. Kogukonnakool**

9.1.1. Tulevikuprojektide eeskujuna mainime edukalt toimivat projekti TULUKE, mis hõlmab lisaks koolidele ja lastevanematele veel ka asumiseltse.