

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Anni Eerik

**EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕIMEKUS
KASUTADA RAHVAALGATUS.EE KAUDU ESITATUD
PETITSIOONE KOHALIKU ELU KORRALDAMISES**

Magistritöö

Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

MNA5440

Juhendaja: Prof Dr Tiina Randma-Liiv

Tallinn 2022

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 12 622 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Anni Eerik 10.05.2022

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 204368HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: aneeri@ttu.ee

Juhendaja: Tiina Randma-Liiv

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

Sisukord

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS	6
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	10
1.1. Osalus ja e-osalus	10
1.2. Petitsioonid	12
1.3. Kohaliku omavalitsuse võimekuse hindamise raamistik	14
1.3.1. Ressursid	16
1.3.2. Organisatsiooni tegurid	17
1.3.3. Tehnoloogilised tegurid	18
2. METOODIKA JA VALIM	20
2.1. Valim	21
2.2. Uurimismeetod	22
2.2.1. Poolstruktureeritud intervjuud	22
2.2.2. Dokumendi- ja andmeanalüüs	23
2.2.3. Tulemuste analüüs	23
2.3. Uurimuse piirangud	24
3. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕIMEKUS KASUTADA RAHVAALGATUS.EE KAUDU ESITATUD PETITSIOONE	26
3.1. Lühülevaade kohaliku omavalitsuse olemusest ja rollidest	26
3.2. Petitsioonide seaduslikud alused Eestis	27
3.3. Petitsioonide esitamine omavalitsustele Rahvaalgatus.ee kaudu	28
3.4. Kohalike omavalitsuste võimekus Rahvaalgatus.ee kasutamisel	31
3.4.1. Petitsioonide esitamine	31
3.4.2. Ressursid	33
3.4.3. Organisatsiooni tegurid	36
3.4.4. Tehnoloogilised tegurid	40
4. DISKUSSIOON	43
4.1. Milline on Eesti kohalike omavalitsuste võimekus kasutada petitsioone kohaliku elu korraldamises?	43
4.2. Millised tegurid mõjutavad Eesti kohalike omavalitsuste võimekust?	46
4.2.1. Ressursid	46
4.2.2. Organisatsiooni tegurid	47
4.2.3. Tehnoloogilised tegurid	49
4.3. Kuidas suurendada omavalitsuste võimekust?	50
KOKKUVÕTE	53

SUMMARY	55
KASUTATUD KIRJANDUS	58
LISAD	64
Lisa 1. Omavalitsustele Rahvaalgatus.ee kaudu esitatud lõppenud menetlusega petitsioonid 01.02.2022 seisuga	65
Lisa 2. Valimisse kuuluvatele omavalitsustele esitatud petitsioonid	67
Lisa 3. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud	68
Lisa 4. Intervjuu kava: Rahvaalgatus.ee platvormi haldajale	70
Lisa 5. Intervjuu kava: omavalitsuse esindajale	71
Lisa 6. Intervjuu kava: petitsiooni esitajale	72
Lisa 7. Tulemuste kodeerimise juhend	73
Lisa 8. Kohalike omavalitsuste võimekus: ressursid	74
Lisa 9. Kohalike omavalitsuste võimekus: organisatsiooni tegurid	75
Lisa 10. Kohalike omavalitsuste võimekus: tehnoloogilised tegurid	77
Lisa 11. Lihtlitsents	78

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk on uurida Eesti kohalike omavalitsuste võimekust kasutada Rahvaalgatus.ee kaudu esitatud petitsioone kohaliku elu korraldamises. Ülesehituselt on magistritöö teaduslikust debatist lähtuv. Rahvusvahelises teaduskirjanduses on e-osaluse vahendite kasutamist erinevate valitsustasandite lõikes küll uuritud, kuid senised uuringud on tugevalt keskendunud tehnoloogilistele aspektidele, varjutades avaliku sektori organisatsioonide eripärast tulenevaid ja ka laiemaid sotsiaalseid kaalutlusi. Teadlaste hulgas on küll üksmeel valitsusasutuste kui juhtivate osapoolte rollist e-osaluse edendamisel, kuid uuringud avaliku sektori organisatsioonide võimekuse kohta on puudulikud. Petitsioonid on üheks e-osaluse vahendiks, mis annab kodanikele võimaluse tõstatada nende jaoks olulisi teemasid poliitika päevakorda. Töö teoreetiliseks lähtekohaks on kohalike omavalitsuste võimekuse hindamisraamistik, mille kohaselt moodustavad omavalitsuste võimekuse e-osalusvahendite kasutamisel selle ressursid, organisatsiooni tegurid ja tehnoloogilised tegurid. Magistritöö empiiriline osa hõlmab kuue Eesti omavalitsuse juhtumiuuringut, kellele on esitatud petitsioon läbi Rahvaalgatus.ee portaali. Nendeks omavalitsusteks on Tartu linn, Anija vald, Valga vald, Tõrva vald, Vinni vald ja Jõelähtme vald. Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi omavalitsuste esindajatega, petitsiooni esitanud kodanikega ning Rahvaalgatus.ee portaali haldajaga. Magistritööst selgub, et uuritavatel omavalitsustel on küll valmisolek petitsioone kasutada, kuid võimekus neid tööprotsessidesse ja poliitika kujundamisse integreerida on puudulik. Võimekust nõrgendavad enim selgete eesmärkide puudumine organisatsioonis, ebaselgus osapoolte tööjaotuses ning inimressursside ja rahaliste vahendite nappus. Magistritöö järeldusena tuleb omavalitsustel esmalt lahti mõtestada petitsioonide funktsioon organisatsioonis laiemalt ning selgelt määratleda osapoolte rollid, vastutajad ja tegevused, mis läbi on võimalik ka eraldada rakendamiseks vajalikke ressursse, arendada tehnoloogilist võimekust ning piirkonna kodanikuaktiivsust laiemalt.

Võtmesõnad: kohalik omavalitsus, võimekus, e-osalus, petitsioonid

SISSEJUHATUS

Nii avaliku halduse teaduskirjanduses kui ka valdkonna praktikute hulgas käsitletakse üha enam kodanikke poliitikakujundamise keskmes – mitte ainult poliitika sihtgrupina, vaid ka selle olulise mõjutajana. Mõisted nagu kodanike kaasamine, osalus ja koosloome on võetud kasutusele, et kirjeldada avaliku sektori organisatsioonide süstemaatilisi püüdlusi arendada koostööd kodanikuühiskonna esindajate ja kodanikega.

Olulist rolli nendes arengusuundades mängib info- ja kommunikatsioonitehnoloogia laialdasem kasutuselevõtt, mis pakub kodanikele uusi võimalusi ja kanaleid poliitikakujundamises osalemiseks ning avaliku sektori organisatsioonidele täiendavaid võimalusi poliitikate legitimeerimiseks.

Mitmed sotsiaalteadlased möönavad kodanike osaluse positiivset mõju poliitika kujundamisele väites, et kodanike aktiivne osalus aitab kaasa poliitika tõhustamisele, suurendab valitsustasandi läbipaistvust ning soodustab dialoogi erinevate sidusgruppide vahel (Manaf *et al.* 2016; Oliveira ja Garcia 2019). Mitmetes demokraatlikes riikides on kodanike ja valitsustasandi koosloomelist poliitikakujundamist või teenuste arendamist praktiseeritud, kuid mitte alati ja koheselt ei ole jõutud soovitud mõjudeni (Bakker *et al.* 2012). Nii arenenud riikides kui ka arengumaades on aktiivse osalemise erinevaid tahke uuritud, kuid tulemuslik osalemine eeldab muuhulgas olemasolevate tööprotsesside ümberkorraldamist ja paradigma muutust nii valitsustasandilt kui ka kodanikuühiskonnalt laiemalt (Wilson 2000). Lisaks sellele vajab kodanikukeskne avalik haldus poliitikutelt valmidust jagada võimu ning otsustusprotsesse avalike teenistujate ja kodanikega (Torres *et al.* 2006).

Mitmed riigid on keskvalitsuse tasandil võtnud strateegilise suuna kodanike osaluse edendamiseks, kuid selle rakendust oodatakse suuresti omavalitsustasandilt, mis asub rahvale lähemal ja haldab väiksema piirkonna elanikke. Teadlased väidavad, et kodanike osalus suurendab kohalike omavalitsuste vastutust ning laiendab kodanike osalust esindusdemokraatiast kaugemale, mis omakorda muudab omavalitsused läbipaistvamaks (Manaf *et al.* 2016). Akadeemilisest kirjandusest tuleb ühemõtteliselt välja, et ainuüksi kodanike valmisolekust osalemiseks ei piisa

(Bakker *et al.* 2012). Kodanikud ja kodanikuühiskonna esindajad vajavad aktiivse osaluse toimimiseks valitsustasandi toetust.

Interneti ja tehnoloogia arengut arvestades on suurenenud osapoolte ootused elektroonilistele vahenditele. Sellest tulenevalt on ühe osaluse alamvaldkonnana välja arenenud elektrooniline osalus ehk e-osalus, mis võimaldab kodanikel läbi IKT-vahendite otsuste tegemisel kaasa rääkida.

E-osalus Eesti omavalitsustes on siinkohal huvitav uurimisobjekt. Hiljutine Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) e-valitsuse uuring paigutab Eesti kolme digitaalselt kõige arenenuma riigi sekka (ÜRO 2020). Kusjuures selle uuringu kohaselt on Eesti e-osaluse poolest maailmas märkimisväärsel esimesel kohal, mille põhjal võiks eeldada, et riigis on toimivad osalusdemokraatia vahendid, head eeldused IKT-vahendite ligipääsetavusele ning tagatud on nende instrumentide sidusus poliitiliste otsusprotsessidega.

Vaatamata valdavalt noorele demokraatialele on Eestis keskvalitsuse tasandil tehtud mitmeid olulisi samme kaasava poliitikakujundamise loomiseks. Näiteks võeti 2000. aastal vastu avaliku teabe seadus, 2002. aastal jõustus Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon ning 2011. aastal võeti vastu kaasamise hea tava, mis näeb ette avalikkuse laiemat kaasamist õigusloome protsessidesse. 2012. aastal liitus Eesti avatud valitsemise partnerluse (AVP) algatusega, mille tegevuskavas toetatakse muuhulgas koosloomelise poliitikakujundamise arendamist kohalikes omavalitsustes. Sellele lisaks on Eesti omavalitsused oma tegemistes suuresti detsentraliseeritud ja autonoomsed, mis võiks luua head eeldused piirkondlikest eripäradest lähtuvalt kodanike osaluse edendamiseks (Praxis 2013).

Alates 2001. aastast on Eestis eksperimenteeritud elektrooniliste osalusvahenditega. 2001. aastal käivitati portaali Täna Otsustan Mina (TOM), millele järgnesid 2004. aastal osale.ee portaali ja 2011. aastal Eelnõude infosüsteemi (EIS). Tänapäevaks on TOM ja osale.ee oma tegevuse lõpetanud ning EIS toimib valitsusasutuste vahelise töökeskkonnana. 2016. aastal avas SA Eesti Koostöö Kogu koostöös Riigikantseleiga portaali Rahvaalgatus.ee, mille kaudu saavad kodanikud Riigikogule esitada petitsioone ehk kollektiivseid pöördumisi ühiskonnaelu parendamiseks või mõne seaduse muutmiseks. Alates 2020. aasta augustist on Rahvaalgatus.ee vahendusel võimalik esitada elektroonilisi pöördumisi ka kohalikele omavalitsustele.

Erinevalt eelmainitud osalusportaalidest peetakse Rahvaalgatus.ee portaali täna üsna hästi toimivaks (Randma-Liiv ja Vooglaid 2022). Vahemikus 1. aprill 2021 – 23. märts 2022 loodi 75 uut algatust, neist 26 jõudsid menetlusse Riigikogus ning 15 kohalikus omavalitsuses (Eesti Koostöö Kogu 2022). Rahvaalgatus.ee portaali toimimisele aitavad kaasa kolm peamist Eesti riigi

kontekstist tulenevat tegurit: kodanike usaldus digilahenduste vastu, tehnoloogiline infrastruktuur ja Rahvaalgatus.ee kaudu esitatud pöördumiste õiguslik sidusus (Randma-Liiv ja Vooglaid 2022).

Vaatamata nendele eeldustele on e-osalusvahendite puhul väljakutseks lahenduste institutsionaliseerimine ning integreerimine organisatsiooni tööprotsessidesse ja poliitikakujundamisse laiemalt (Randma-Liiv ja Lember 2022). Rahvaalgatus.ee puhul on küll formaliseeritud selle toimimisprotsessid, kuid osapoolte rohkus tõstatab küsimused platvormi ja selle osapoolte vastutavuse, organisatsioonide ülese koostöö ja omanikutunde kohta (Randma-Liiv 2021).

Kuna omavalitsustasand on kodanikele lähim haldustasand ja teeb koostööd kodanikuühendustega, on paslik argumenteerida, et kohalikud omavalitsused saavad osaluse edendamist suuresti mõjutada. Küll aga pole selge, milline on Eesti omavalitsuste võimekus ja tahe aktiivset osalemist toetavaid vahendeid kasutada. Eesti omavalitsuste kaasamispraktikaid uurides on leitud, et erinevused ilmnevad nii linna kui ka maapiirkondade vahel, ressursside ja ametnike pädevuse osas (Kodanikuühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus 2007). Teisalt ei pruugi Eesti kodanikuühiskond olla veel nii arenenud, et kodanikud mõistaksid osaluse väärtust ja mõju (Randma-Liiv ja Vooglaid 2022, Toots 2019, Praxis 2013).

Eesti Koostöö Kogu (2022) leiab, et omavalitsused tajuvad puudusi nii seadusandluses kui ka Rahvaalgatus.ee portaali tehnoloogilises lahenduses. Siiski puuduvad täna uuringud, millised teised kohaliku omavalitsuse eripärast tulenevad tegurid petitsioonide kasutamist mõjutavad. Samuti ei ole hetkel teada, kuidas omavalitsusüksused oma rolli tajuvad ja millisel määral ollakse valmis elanike osaluse tõstmiseks ressursse panustama (Puurmann 2007).

Käesoleva magistr töö eesmärk on uurida Eesti kohalike omavalitsuste võimekust kasutada Rahvaalgatus.ee kaudu esitatud petitsioone kohaliku elu korraldamises. Uurimistöe läbiviimiseks on püstitatud kaks uurimisküsimust:

1. Milline on Eesti kohalike omavalitsuste võimekus kasutada petitsioone kohaliku elu korraldamises?
2. Millised tegurid mõjutavad omavalitsuste võimekust?

Empiiriline uurimus viidi läbi kuue Eesti kohaliku omavalitsuse seas. Tervikpildi saamiseks intervjueriti omavalitsuste esindajaid, algatuse esitanud kodanikke ja Rahvaalgatus.ee portaali haldajat. Uurimuse tulemused annavad väärtusliku panuse teaduskirjanduses arutletusse, kus on tõstatatud vajadus uurida organisatsiooni tegureid, mis mõjutavad e-osalusvahendite kasutatavust ja nende mõjusust poliitika kujundamisele laiemalt. Autor on teaduskirjanduses tõstatatud

lähtekohta täiendanud argumenteerides, et just avaliku sektori organisatsioonid saavad e-osalusvahendite kasutamist soodustada. Uurimistöö tulemused pakuvad uusi teadmisi ka valdkonna praktikutele ning kodanikele, sillutades teed nii osalemist toetavate arengusuundade väljatöötamisele kohalikul tasandil, kui ka kodanike teadlikkuse suurendamisele petitsioonide kasutamisel.

Magistritöö koosneb neljast osast. Esmalt kirjeldatakse töö teoreetilisi lähtekohti e-osaluse ja petitsioonide vaatest ning defineeritakse kohaliku omavalitsuse võimekuse hindamisraamistik. Töö teises osas antakse ülevaade metoodikast ning valimist. Kolmandas osas esitatakse uurimuse tulemused ning neljandas osas arutletakse töö tulemuste üle tuginedes püstitatud uurimisküsimustele. Töö lõpeb kokkuvõttega.

Autor tänab oma juhendajat Tiina Randma-Liivi hea koostöö eest. Samuti soovib autor tänada kõiki intervjuudes osalenuid panuse eest uurimistöösse.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1. Osalus ja e-osalus

Kodanike roll poliitika kujundamises on viimastel aastatel suurenenud, mis on tingitud mitmete tegurite koosmõjust. Näiteks on vähenenud esindusdemokraatia legitiimsus (Setälä ja Schiller 2013) ning IKT-vahendite areng on loonud võimaluse uute osalusdemokraatia mehhanismide arendamiseks (Anderson *et al.* 2015). Teisalt näitab hiljutine Euroopa tuleviku teemaline uuring, et 92% kõigist ELi liikmesriikide kodanikest soovib, et nende häält võetaks tulevikuga seonduvates otsustes rohkem arvesse (Euroopa Parlament 2020).

OECD kodanike kaasamist käsitlevas raportis tuuakse välja, et demokraatlik poliitiline osalus peab hõlmama vahendeid ning mehhanisme, mis pakuvad võimalusi osalemiseks (OECD 2001). Infotehnoloogia kiire areng on endaga kaasa toonud nende võimaluste arendamise ning üha enamate riikide valitsused on kodanike kaasamiseks hakanud kasutama elektroonilisi vahendeid nagu sotsiaalmeedia, veebiküsitlused ja eraldiseisvad osalusplatvormid.

ÜRO defineerib elektroonilist osalust kui „protsessi, mille eesmärk on kaasata kodanikke IKT-vahendite kaudu poliitiliste otsuste tegemisse ning avalike teenuste loomisesse“ (Blanc 2020, 4). ÜRO valdkondlikus ülevaates käsitletakse e-osalust kui sotsiaalset tegevust, mis hõlmab järgmisi osapooli: kodanikud, valitsustasand ja poliitikud (*ibid.*). Ka Sæbø jt (2008) kirjeldavad e-osalust kui kodanike kaasamise hõlbustamist info- ja kommunikatsioonitehnoloogiatega. Macintosh ja Whyte (2008) lähtuvad e-osalusest rääkides kodanike ja valitsuse erinevatest, kuid koostöös toimivatest rollidest, mis kodanikuaktiivsusele kaasa aitavad. Phang ja Kankanhalli (2008) väidavad, et e-osaluse algatused peaksid soodustama dialoogi valitsuse ja kodanike vahel, tegeledes kodanike harimisega, valitsuse otsuste hindamisega ja vastastikuse õppimisega.

E-osalust võib seega vaadelda kahel tasandil: nõudluse tasand ehk kodanike tahe ja võimekus osaleda ning pakkumise tasand ehk valitsuse suutlikkus tagada kodanikele osalemisvõimalused (Blanc 2020). Üksjagu uuringuid on käsitletud nõudluse tasandi erinevaid tahke: näiteks tegureid, mis kodanike osalust mõjutavad (Khoirunnida *et al.* 2017) ja miks mõned kodanikugrupid on

rohkem kaasatud kui teised (Kim ja Lee 2019). Samuti on uuritud e-osalusplatvormide ülesehitust ning nende soodustavaid ja takistavaid tegureid (Randma-Liiv ja Vooglaid 2022). Kahe tasandi võrdluses rõhutatakse, et e-osaluse algatused ei saa õnnestuda ilma valitsustasandi toetuseta, mis tähendab, et kodanike aktiivne osalus on tingitud valitsustasandi võimekusest seda soodustada. Erinevate riikide kontekstides on leitud, et tegurid nagu valitsusaparaadi suurus, organisatsiooniline ülesehitus, poliitiline vaade ja tehnoloogiline võimekus omavad mõju valitsustasandi võimekusele (Kim ja Lee 2019).

Elektroonilise osaluse mõõtmisel lähtuvad eksperdid kolmeastmelisest skaalast, mis eristab informeerimist, konsulteerimist ning aktiivset osalust (OECD 2003). Macintosh (2004) defineerib neid tasandeid kui e-võimaldamine, e-suhtlemine ja e-võimestamine, millest viimane soodustab poliitilise päevakorra kujundamist kodanike initsiatiivil.

Mitmete teadlaste seas on levinud arusaam, et kohalikul tasandil on avalikkuse osalust lihtsam rakendada, kuna kodanikud ja valitsustasand asuvad üksteisele lähemal (Panagiotopoulos ja Al-Debei 2010). Osalust hõlbustab asjaolu, et kodanikud paiknevad samas piirkonnas ja on informeeritud läbi sarnaste kanalite. Samuti võivad kohalikul tasandil olla juba välja kujunenud praktikad informeerimise ja konsulteerimise tegevustes, mille põhjal võib eeldada paremat valmisolekut aktiivse osaluse rakendamiseks (Blanc 2020).

Siiski on uuringud näidanud, et e-osalusvahendite kasutuselevõtt avaliku halduse süsteemis on keeruline (Steinbach, Sieweke ja Süss 2019). Tehnoloogilised vahendid loovad küll uusi võimalusi, aga tõstatavad ka uusi väljakutseid, mis eeldavad omavalitsustelt tööruutide- ja protsesside ümberkorraldamist. E-osaluse rakendamisele lisab keerukust osapoolte rohkus (Randma-Liiv 2021), kellel võivad olla erinevad eesmärgid. Yan ja Ting (2018) nendivad, et sageli võidakse madalamatel valitsemistasanditel näha kodanike osalust kohustusena, mistõttu võidakse olla suurema tõenäosusega selle vastu. Samuti võivad e-osalusvahendite kaudu esitatud ettepanekud lõhestada esindusdemokraatiat ning valitsuste juhid ei pruugi soovida jagada poliitilist võimu kodanikega, kuna see võib ohustada nende võimupositsiooni (Meerkerk 2019).

1.2. Petitsioonid

Petitsioonid on üheks e-osaluse vahendiks, mis põhinevad valitsustasandi ja kodanike koostööl (Hough 2012). Mõiste „petitsioon“¹ ei ole üheselt defineeritav ning selle rakenduslikud sisuelemendid võivad olla riigiti väga erinevad. Analüüsides erinevate riikide käsitlusi ja praktikaid, väljendab termini olemust kõige paremini Lindner ja Riehm (2009) definitsioon, mille kohaselt on petitsiooni puhul tegu kollektiivse pöördumisega, mille kaudu saavad kodanikud tõstatada nende jaoks olulisi teemasid poliitika päevakorda.

Tulenevalt institutsionaalsest ülesehitusest ja vastutajast jagunevad petitsioonid mitteametlikeks ja ametlikeks (Mosca ja Santucci 2009). Kui esimese puhul kasutatakse õiguslikult mittesiduvaid kanaleid, siis ametlike petitsioonidena käsitletakse vahendeid, mida avalik-õiguslikud institutsioonid kasutavad kodanike osaluse suurendamiseks, muutes need osaks laiemast poliitilisest süsteemist (*ibid.*).

Petitsioone saab iseloomustada läbi tunnuste, mis täidavad erinevaid funktsioone kodanikele, organisatsioonile ja süsteemile laiemalt (Lindner ja Riehm 2011).

Esiteks pakuvad petitsioonid info jagamise võimalust kodanike ja valitsustasandi vahel. Petitsioonide kaudu võivad nähtavust saada olulised probleemid ning nende õiguslik sidusus tähendab, et valitsusasutus ei saa esitamise nõuded täitnud pöördumist tagasi lükata (Boehle ja Riehm 2013). Samuti võivad petitsioonid suurendada kodanike usaldust valitsustasandi vastu ja pakkuda avaliku sektori organisatsioonidele kasulikku teavet kodanike jaoks olulistest teemadest (Rosenberger *et al.* 2022).

Teiseks on ligipääs petitsioonide esitamisele valdavalt mugav ja võrdne kõikidele ühiskonnagruppidele ning vorminõuded on võrreldes teiste osalusmehhanismidega üsna madalad (Lindner ja Riehm 2011). Petitsioonide esitamiseks on tihtipeale loodud eraldi tehnoloogilised platvormid, mis on kättesaadavad kodanikele, kes omavad digivahendeid ja ligipääsu internetile, mistõttu on barjäärid poliitiliste otsustusprotsesside mõjutamiseks üsna madalad.

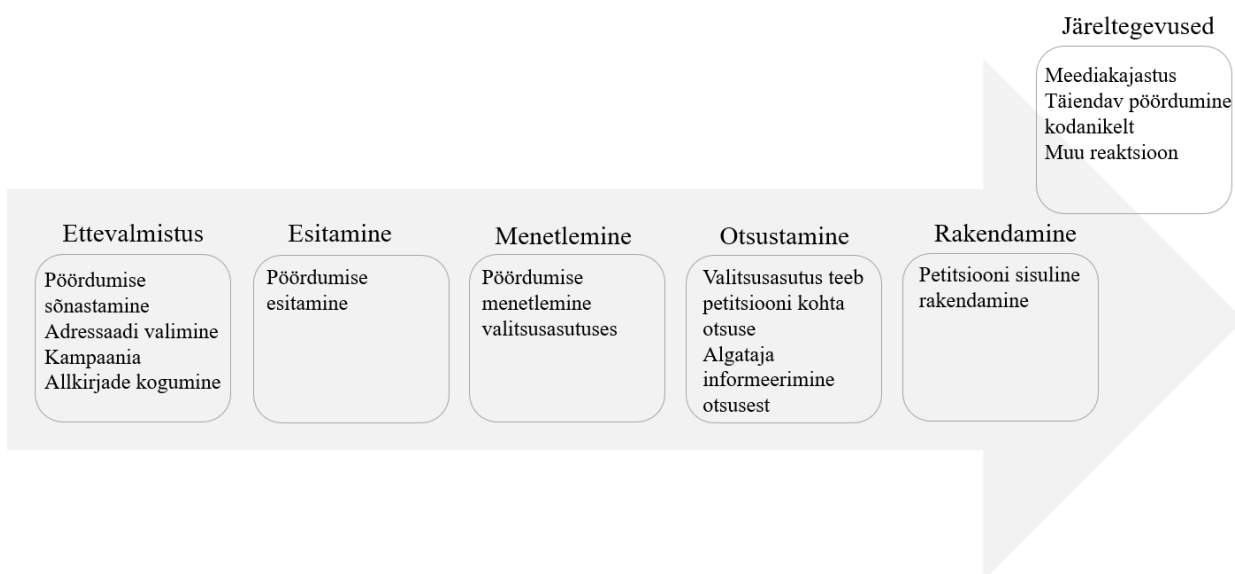
Kolmandaks, erinevalt mitmetest teistest osalusvormidest, algatatakse petitsioone alt üles kodanike poolt (Lindner ja Riehm 2011). Petitsioonide kaudu võib seega suurenda kodanike vastutus ja roll otsustusprotsessides, kuna nende ülesanne on luua nii pöördumise sisu kui ka

¹ Eesti keele sõnaraamatus defineeritakse sõna „petitsioon“ kui kollektiivset palvekirja või kirjalikku avaldust (Eesti Keele Instituut 2018). Seadusandluses kasutatakse terminit „kollektiivne pöördumine“ Riigikogule suunatud petitsiooni kohta ning terminit „algatus“ pöördumise esitamisel kohalikule omavalitsusele (RKKTS § 152; KOKS § 32).

mobiliseerida teisi kodanikke ühise eesmärgi nimel. Seega annavad petitsioonid kodanikele rohkem võimu oma probleemi raamistamisel ja suhtlemisel valitsustasandiga.

Kirjeldamaks kogu sotsiaaltehnilist süsteemi, mis hõlmab erinevate osapoolte suhteid ja suhtlust, on teadlased kasutusele võtnud mõiste petitsioonisüsteem (*petition system*) (Hough 2012). Petitsioonisüsteemi osadeks on kodanikud, avaliku sektori organisatsioonid, kehtiv õigusraamistik ning tehnoloogilised vahendid (*ibid.*). Petitsioonisüsteem koosneb omakorda petitsiooniprotsessist, mis hõlmab avaliku sektori organisatsiooni kujundatud protsessi petitsiooni rakendamiseks (Boehle ja Riehm 2013). Petitsiooniprotsessi hindamine aitab mõista, kas ja kuidas mõjutavad elektrooniliste vahendite kaudu tehtud ettepanekud demokraatlikke institutsioone, tavasid ja tehtavaid otsuseid.

Kohalike omavalitsuste petitsiooniprotsessi hindamiseks võtab käesolev töö aluseks Boehle ja Riehm (2013) petitsioonide esitamise protsessi (vt Joonis 1).



Joonis 1. Petitsioonide esitamise protsess

Allikas: Boehle ja Riehm (2013), autori koostatud

Petitsiooniprotsessi hindamisel toob Carman (2010) välja protsessi hindamise kodanike kaudu. Kui kodanikud hindavad protsessi õiglaseks, siis on nad rohkem valmis aktsepteerima protsessi tulemust, isegi kui see on nende jaoks ebasoodne. Sarnasest printsiibist lähtub ka Bochel (2019), kelle sõnul võiks petitsioonide edukust hinnata küll esitatud pöördumiste arvu, toetusallkirjade või muude kvantitatiivsete tegurite kaudu, kuid tõdeb, et protsessi edukuse määravad tegelikult subjektiivsed tegurid. „Näiteks mõne algatuse puhul võib edukust mõõta poliitika muutmisega, samas teise puhul võib olla edukuse aluseks kodanike võimalus olla ära kuulatud“ (Bochel 2019, 5).

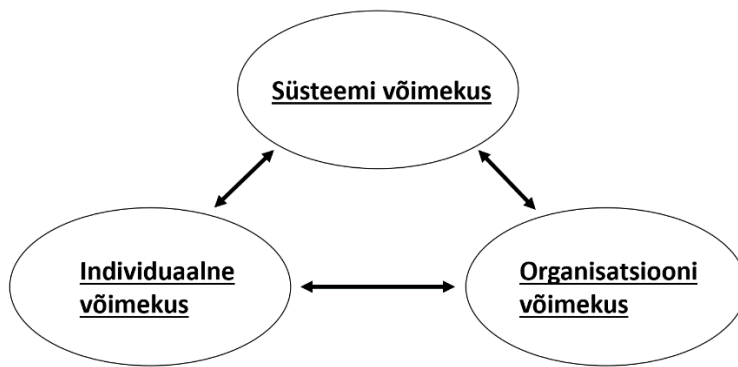
Vaatamata mitmetele edulugudele väidavad mõned teadlased, et petitsioonidel on vähe mõju tegelikele otsustusprotsessidele (Bochel 2012), need soodustavad passiivset osalemist (Cruickshank, Smith ja Edelman 2010) ja n-ö *online*-aktivismi (*slacktivism*), mida iseloomustab vähene pingutus ja pühendumus toetajate poolt (Sombetzki 2017). Hoolimata pessimistlikele hinnangutele tõdetakse siiski, et petitsioonid soodustavad passiivsete ühiskonnagruppide kaasamist (Sombetzki 2017).

1.3. Kohaliku omavalitsuse võimekuse hindamise raamistik

Omavalitsustasand on kodanikele lähim haldustasand, mistõttu nähakse sellel suurt potentsiaali kohaliku demokraatia edendamisel (Blanc 2020; Grant 2002). Euroopa kohalike omavalitsuste harta (EKOH) defineerib omavalitsust kui „kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.“ EKOH kohaselt on kohalik omavalitsus üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid. (Euroopa Nõukogu 2016, 12)

Kohaliku omavalitsuse võimekuse analüüsimisel tuleb esmalt lahti seletada mõiste „võimekus“. OECD (2011) käsitleb võimekust kui terminit, mis hõlmab nii organisatsiooni kultuuri, väärtusi kui ka võimusuhteid. ÜRO säästva arengu grupp (UNSDG) defineerib võimekust kui „inimeste, organisatsioonide ja ühiskonna suutlikkust oma tegevusi edukalt korraldada“ (ÜRO 2019, 5). Võimekuse hindamisel eristavad eksperdid kolme tasandit: indiviidi, organisatsiooni ja süsteemi tasandit (Wu, Ramesh ja Howitt 2015; vt Joonis 2). Võimekus indiviidi tasandil on seotud inimeste oskuste, teadmiste ning motivatsiooniga. Organisatsiooni tasandil hõlmab see organisatsiooni struktuuri, protsesse, inimesi ja võimusuhteid. Süsteemi tasand hõlmab laiemat poliitikaraamistikku, sh majanduslikke, sotsiaalseid, keskkonna ja poliitilisi tegureid. (*ibid.*)

Mitmed teadlased on omavalitsuste võimekuse uurimisel rõhutanud organisatsiooni tasandi olulisust, mille kohaselt suurendavad organisatsiooni struktuur, tööprotsessid ja tegevused suutlikkust muutustega kohaneda (Hoandle 1981; Taliawi ja Wal 2019). Ka e-osalusvahendite hindamisel on rõhutatud uute osalusmehhanismide institutsionaliseerimise olulisust, mis saab toimuda üksnes läbi organisatsiooni protsesside ja struktuuri (Randma-Liiv ja Vooglaid 2022).



Joonis 2. Võimekuse tasandid

Allikas: Wu, Ramesh ja Howitt (2015), autori koostatud

Pina ja Avellaneda (2017) kohaselt saab avaliku sektori organisatsioonide võimekust vaadelda kolmes kategoorias: ressursid, organisatsiooni suutlikkus (*capability*) ja kompetentsus (*competency*). Grindle (2009) on vaadelnud kohaliku omavalitsuse organisatsioonide võimekust väiksemate komponentide kaudu: institutsionaalne, organisatsiooniline, tehniline ja poliitiline võimekus. E-osaluse eripäradest lähtuvalt jaotab Zheng (2016) omavalitsuste võimekuse neljaks: tehnoloogiline, organisatsiooniline, finantsiline ja poliitiline võimekus. Cuthill ja Fien (2005) on arvamisel, et inimressurss, sotsiaalne kapital ning institutsionaalne võimekus võivad üheskoos luua aluse kodanike ja omavalitsuste koostööks kohalikul tasandil.

Tabel 1. Omavalitsuste võimekust mõjutavad tegurid

Organisatsiooni võimekuse kategooria	Võimekuse komponendid
Ressursid	<ul style="list-style-type: none"> • Materiaalsed (finantsressursid) • Inimressursid (avalikud teenistujad, sotsiaalne kapital)
Organisatsiooni tegurid	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatsiooni eesmärgid • Struktuur (organisatsiooni ülesehitus, allüksused, koordineerimine, koostöö) • Protsessid (org. protsessid, juhtimine)
Tehnoloogilised tegurid	<ul style="list-style-type: none"> • IT-infrastruktuur • IKT-vahendite kasutamine

Allikas: Zheng (2016); Christensen *et al.* (2007), autori koostatud

Eelnevast tulenevalt jagab autor omavalitsuste võimekuse kolme kategooriasse: ressursid, organisatsiooni tegurid ja tehnoloogilised tegurid (vt Tabel 1). Iga võimekuse kategooria koosneb seda mõjutavatest teguritest, mis on valitud tuginedes teaduskirjanduses käsitletule.

1.3.1. Ressursid

Organisatsiooni võimekuse aluseks on ressursid, millest sõltub selle toimimine (Ingraham, Joyce ja Donahue 2003). Organisatsiooni ressursid võib jagada kaheks: materiaalsed ja inimressursid.

Stabiilsete ja piisavate rahaliste vahendite olemasolu on määravaks teguriks nii organisatsiooni toimetulekul, uute algatuse elluviimisel kui ka otsuste tegemisel (Talijärvi 2013). See kehtib ka e-osaluse vahendite kasutamise ja arendamise kohta, mis nõuab pikaajalist rahastamist ning võib avaldada survet avaliku sektori organisatsioonide eelarvestrateegiale (Zheng 2016). Kinemo (2019) lisab, et e-osaluse puhul on omavalitsustel vaja finantsilist võimekust, et IT-süsteeme hallata ja inimressurssi koolitada.

Randma-Liiv ja Lember (2022) leiavad e-osaluse platvorme uurides, et paljude osapoolte koordineerimiseks ja poliitikaprotsessi jälgimiseks vajalikud inimressursid on tihti organisatsioonides alahinnatud (Randma-Liiv ja Lember 2022, 274). Inimressursid tähendavad piisava arvu ja oskustega avalike teenistujate olemasolu, kellele on oluline tagada nii IT-oskused kui ka teadmised kodanike kaasamisest laiemalt (Wairiuko, Nyonje ja Opiyo 2018).

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni moodustavad avalikud teenistujad ja kohaliku omavalitsuse esinduskogu. Kuna viimane on tihedalt seotud poliitilise tasandiga, siis võimekus selles kontekstis tähendab juhtimistasandi selget strateegilist suunda kodanike kaasamiseks (Randma-Liiv ja Lember 2022). Avaliku sektori juhtide motivatsioon ja tahe võib kaasa tuua ka rahaliste vahendite stabiilsuse, autonoomia ja hea organisatsioonide ülese koostöö (*ibid.*).

Kodanike osaluse aluseks on sotsiaalne kapital, mida Putnami (1993) seisukohast iseloomustavad elanikkonna aktiivne osalemine ühiskondlikus elus, horisontaalsed võrgustikud ning ühiskonnas valitseva usalduse kõrge tase. Kodanikud aitavad piirkonnas probleeme tõstatada ning saavad panustada ressursside, oskuste ja teadmiste läbi otsustusprotsessidesse ja teenuste osutamisse (Glaser, Yeager ja Parker 2006). Samuti saavad kodanikud luua esindusorganeid ehk kodanikuühendusi, mis aitavad ennetada ja lahendada erinevad ühiskondlikke probleeme. Aktiivse kodanikkonna toimimine eeldab valitsustasandi toetust: omavalitsused peaksid tagama kodanikele juurdepääsu informatsioonile, tugevdama kodanikuharidust ja looma võimalused kaasärääkimiseks (Nabatchi 2011).

1.3.2. Organisatsiooni tegurid

Teiseks on oluline vaadelda organisatsiooni tegureid, mis käsitlevad avaliku sektori organisatsiooni toimimist poliitilis-administratiivses süsteemis. Teisisõnu, lisaks ressursidele mõjutavad omavalitsuste võimekust ka organisatsiooni eesmärgid, struktuur ja protsessid (Christensen *et al.* 2007).

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni toimimise paremaks mõistmiseks tuleb esmalt vaadelda selle tegutsemise eesmärke, nende püstitamist ja täitmist. Organisatsiooni eesmärki käsitletakse kui struktuuri kujundavat tegurit. Eesmärgid annavad suunised nii organisatsiooni tegevustele, otsuste tegemisele kui ka mitteformaalsetele protsessidele (Christensen *et al.* 2007). Organisatsiooni erinevad osapooled võivad olla pühendunud erinevatele eesmärkidele ja huvidele või olla seotud teiste organisatsioonidega.

Struktuuride all peetakse silmas raamistikke, milles organisatsiooni protsessid arenevad ja toimivad (Christensen *et al.* 2007). Samuti piiravad struktuurid selle, milliseid lahendusi peetakse organisatsioonis vastuvõetavaks. Struktuurid annavad organisatsioonile juhised ja raamistiku, kuid mitte ülevaadet, kuidas organisatsiooni liikmed tegelikult käituvad. Formaalne struktuur on eelkõige fassaadiks organisatsiooni keskkonnale, millele lisaks saab eristada ametlikke ja mitteametlikke norme, millest esimene on välja toodud struktuuridokumentides ja ametijuhendites ning teine areneb organisatsiooni kultuurist ja suhtlusest inimeste vahel (Christensen *et al.* 2007). Organisatsiooni struktuur peegeldab samuti viisi, kuidas on korraldatud tööjaotus, koostöö ja koordinatsioon (*ibid.*).

Struktuuridele lisanduvad organisatsiooni protsessid, mille all peetakse silmas organisatsiooni tegevusi ja käitumist ning mis aitavad organisatsioonil eesmärke saavutada (Christensen *et al.* 2007). Seega kirjeldatakse protsesside kaudu organisatsiooni tööd, mille käigus tuvastatakse mingi kitsama funktsiooni või eesmärgi saavutamiseks vajalikud erinevad tegevused, osapooled, nende vahelised seosed ja toimimisloogika (*ibid.*). E-osaluse kontekstis aitab see hinnata osalusmehhanismide integreerimist olemasolevatesse tööprotsessidesse ja rutiinidesse (Taliawi ja Wal 2019). Ingraham, Joyce ja Donahue (2003) rõhutavad siinkohal protsesside juhtimist, mida Harvey jt (2010) on täiendanud strateegilise juhtimisega ning Carrizales (2008) vastutaja määramisega, nimetades edukaks organisatsioone, mis kombineerivad sisemisi ja väliseid oskusi ja ressursse.

1.3.3. Tehnoloogilised tegurid

Tehnoloogilised tegurid hõlmavad avaliku sektori organisatsiooni IT-infrastruktuuri, IKT-vahendite kasutamist ja nende integreerimist olemasolevatesse tööprotsessidesse (Bekkers 2003).

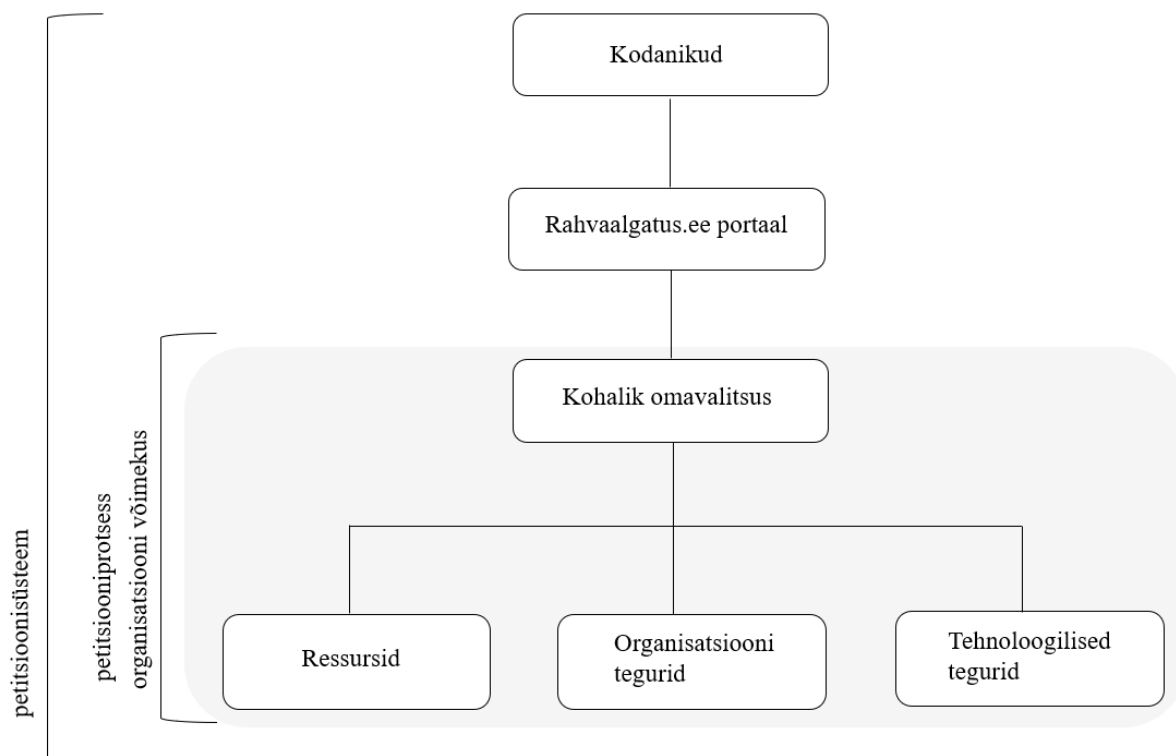
Organisatsiooni IT-infrastruktuuri moodustavad kasutusel olevad programmid, töökeskkonnad ja infosüsteemid. E-osalusvahendite kasutamine eeldab eraldiseisva või integreeritud platvormi kasutamist, kuid ka laiemalt avaliku sektori tehnoloogilise infrastruktuuri võimekust (Rawat 2018). IT-infrastruktuur hõlmab seega tehnoloogia integreerimist tervikuna, mis viitab teabe jagamisele organisatsioonide vahel.

Bekkers (2003) sõnul saab IKT-vahendeid kasutada nii informeerimiseks kui ka aktiivse osaluse edendamiseks. Informeerimine tähendab teabeteenuseid nagu näiteks aruannete, dokumentide ja protokollide jagamine ning kontaktteenuseid, mis viitavad võimalusele kontakteeruda avalike teenistujatega, näiteks esitada riigiametnikele küsimusi või pöördumisi. Osalust edendavate teenuste ja tegevuste all käsitletakse elektroonilisi foorumeid ja digikanaleid, mis pakuvad kodanikele kergesti ligipääsetavaid võimalusi valitsusasutustega suhtlemiseks.

Organisatsiooni tehnoloogilise võimekusega on tihedalt seotud avalike teenistujate digioskused. Paljudes kohalikes omavalitsustes napib vastavate IT-oskustega töötajaid ning avalikel teenistujatel võivad puududa IT-oskused, mis toetaksid kaasava osalusprotsessi loomist (Sali 2011). Samuti mõjutavad avalike teenistujate digipädevust organisatsiooni poolt eraldatud ressursid IT ja kodanike kaasamise alasteks koolitusteks (Zheng 2016).

Tehnoloogilise võimekuse puhul on oluline ka kodanike ligipääs IKT võimalustele ja digipädevus, mis lisab täiendava dimensiooni ka omavalitsuste võimekuse hindamisele. E-osalusvahendite kasutamine eeldab kolme baasoskust: digipädevus ja interneti kasutamine, oskus analüüsida informatsiooni ja kasutada veebiplatvormide võimalusi oma eesmärkide saavutamiseks (Blanc 2020).

Tehnoloogilised vahendid avavad uusi aruteluväljasid avalikus ruumis. Meedia kaudu saab tõsta kohalike inimeste teadlikkust ning see mängib rolli avaliku arvamuse kujundamisel (Razzaque 2017). Traditsioonilise meedia kõrval on teadlased rõhutanud ka sotsiaalmeedia potentsiaali, mis loob kodanikele uusi kanaleid suhtlemiseks ning avaliku sektori organisatsioonidele tähendab vajadust sealseid arutelusid sünteesida (Cihon *et al.* 2021).



Joonis 2. Petitsioonide kasutamise võimekuse hindamisraamistik
Allikas: autori koostatud

Kokkuvõtvalt on töö lähtekohaks kohaliku omavalitsuse organisatsiooni tasand, mille võimekust hinnatakse kolmes kategoorias: ressursid ning organisatsiooni ja tehnoloogilised tegurid. Nende kolme teguri avaldumist ja mõju uuritakse petitsiooniprotsessi käigus. Omavalitsuste võimekuse hindamiseks on autor visualiseerinud kohaliku omavalitsuse hindamisraamistiku (vt Joonis 3).

2. METOODIKA JA VALIM

Magistritöö viidi läbi kvalitatiivse uuringuna, mis põhineb kuue Eesti omavalitsuse süvaanalüüsil. Kvalitatiivset uurimust on laialdaselt kasutatud kodanike kaasamist ja osalust puudutavate teemade uurimisel. Kvalitatiivsel meetodil läbiviidud uuring aitab mõista inimeste arusaamasid ja kogemusi nende loomulikus keskkonnas (Laherand 2008, 23). Samuti seisneb meetodi tugevus selle induktiivses lähenemises, aidates leida vastuseid küsimustele “miks”, “kuidas” ja “millisel viisi” (Maxwell 1996; Patton 2014, 42).

Uurimistöö eesmärk on uurida omavalitsuste võimekust kasutada petitsioone kohaliku elu korraldamises. Võimekust vaadeldakse kolmes kategoorias: ressursid, organisatsiooni tegurid ja tehnoloogilised tegurid. Uurimistöö eesmärgi täitmiseks valiti juhtumiuuringu põhine lähenemine, mis võimaldab kasutada erinevaid infoallikaid ja andmekogumise viise (Yin 2013).

Eestis on kohalike omavalitsuste võimekus varieeruv: erinevused ilmnevad nii finantsvõimekuses kui ka infotehnoloogilisel tasemel (Eesti Linnade ja Valdade Liit 2020). Kuue erineva suuruse ja piirkonna omavalitsuste analüüs aitab seega koguda mitmekülgset vaadet erineva profiiliga omavalitsuste kohta. See aitab tagada uurimuse tulemuste põhjal järelduste esitamise laiemale sihtgrupile.

Juhtumianalüüsi lähenemisviisi paindlikkus hõlbustab erinevate valdkondade ühendamist, et süvendada arusaamist keerulistest probleemidest (Zainal 2007). Seega võimaldab juhtumiuuring detailselt mõista e-osaluse vahendite rakendamise konteksti ning analüüsida erinevate osapoolte vahelisi suhteid konkreetse olukorra põhjal. Kontekstuaalsete tegurite mõistmine suurendab lahenduste või lähenemisviiside ülekantavust teistele uurimisküsimustele või -probleemidele (*ibid.*).

Empiiriline uurimus viidi läbi 2022. aasta veebruarist aprillini. Järgnevalt kirjeldatakse uuringu valimit ja meetodikat.

2.1. Valim

Vahemikus august 2020 – mai 2022 on Eesti kohalikele omavalitsustele esitatud läbi Rahvaalgatus.ee portaali kokku 19 petitsiooni, mille menetlemine on lõpetatud (vt Lisa 1). Uurimus keskendub ainult Rahvaalgatus.ee kaudu esitatud ettepanekutele ning paber kandjal või läbi teiste keskkondade esitatud petitsioone eraldi ei vaadelda.

Valimisse kuulus üks linn ja viis valda: Tartu linn, Vinni vald, Jõelähtme vald, Anija vald, Tõrva vald ja Valga vald (vt Tabel 2, Lisa 2). Kohalike omavalitsuste seas on esindatud Eesti erinevad piirkonnad ning omavalitsused on jaotatud tulenevalt suurusest: keskmise suurusega (5000-11 000 elanikuga) ja suured (enam kui 11 000 elanikuga). Väikestele omavalitsustele (alla 5000 elanikuga) ei ole täna läbi Rahvaalgatus.ee platvormi eelpool kirjeldatud tingimustele vastavaid petitsioone esitatud.

Tabel 2. Uuringu valimisse kuuluvad omavalitsused

Omavalitsus	Maakond	Suurus	Intervjueeritava amet	Algatuse nimi	Poliitikavaldkond
Vinni vald	Lääne-Virumaa	keskmine	Vallavanem, vallasekretär	Seisame inimväärse elukeskkonna eest ja päikesepargi laienemise vastu Roela alevikus	Loodus- ja elukeskkond
Jõelähtme vald	Harjumaa	keskmine	Abivallavanem	Loo veoautovabaks!	Loodus- ja elukeskkond
Valga vald	Valgamaa	suur	Vallavanem, vallasekretär	Nõuame Valga Vallavalitsuse kiiret tegutsemist, tagamaks Valga Linna lasteaedade kvaliteetne ja nõuetekohane toitlustamine	Haridusvaldkond
Tõrva vald	Valgamaa	keskmine	Vallasekretär	NÕUAME: Patküla koolihoone lammutamise kohest lõpetamist ja hoone säilitamist ning vallavanema ja vallavolikogu esimehe tagasiastumist!	Haridusvaldkond
Tartu linn	Tartumaa	suur	Linnasekretär	Peatame kohatasu tõusu Tartu lasteaedades	Haridusvaldkond
Anija vald	Harjumaa	keskmine	Arhitekt-planeeringu-spetsialist	“Kehra linna, Mulla tn 6 metsatuka säilitamine”	Loodus- ja elukeskkond

Allikas: autori koostatud

Valimi määratlemisel lähtuti kahest tegurist. Esmalt pidi omavalitsusele esitatud algatus vastama sisulistele nõuetele, st sisaldama minimaalselt ettepaneku vormis sisulist pöördumist kohaliku elu parandamiseks või parimal juhul eelnõud. Teiseks eeltingimuseks oli, et omavalitsusele esitatud ettepanek on läbinud menetlusprotsessi, s.o jõudnud kas „arvestatud“ või „mittearvestatud“ faasi ning algatuse esitajat on vastuvõetud otsusest informeeritud. Valimist välistati poliitilise toetuse avaldusena esitatud petitsioonid.

Kriteeriumitele vastas 16 petitsiooni. Nendest valiti 8 petitsiooni, samal ajal jälgides, et valimis oleksid võrdselt esindatud nii linnad kui vallad. Valitud omavalitsuste puhul ei vastanud üks infopäringule ning ühes omavalitsuses ei leitud magistritöö koostamise perioodi jooksul aega intervjuus osalemiseks, andes lõpliku valimi suuruseks 6 omavalitsust.

2.2. Uurimismeetod

2.2.1. Poolstruktureeritud intervjuud

Esmase andmekogumise meetodina kasutati poolstruktureeritud intervjuusid. Tervikhinnangu saamiseks viidi läbi 12 intervjuud:

- Kuus omavalitsuste esindajatega;
- Viis petitsiooni algatajatega;
- Üks Rahvaalgatus.ee platvormi haldajaga.

Igast omavalitsusest intervjueeriti omavalitsuse esindajat. Autor ei määratlenud intervjuu eelintervjuueeritavate eelistatavat ametikohta, vaid lähtuti põhimõttest, et intervjuueeritakse isikut, kes algatuse menetlemisega kõige lähemalt kokku puutus.

Lisaks omavalitsuste esindajatele viidi läbi intervjuud petitsioonide algatajatega. Petitsioonide algatajate kontaktid olid avalikult kättesaadavad Rahvaalgatus.ee portaalis. Samuti viidi läbi intervjuu Rahvaalgatus.ee portaali haldajaga, et saada ülevaade osalusportaali rollist ja funktsionaalsusest omavalitsustasandile. Intervjuueeritavate nimekiri on välja toodud lisa 3.

Poolstruktureeritud intervjuud valiti sobilikuks meetodiks, kuna need jätsid ruumi avatud vastustele ja erineva taustaga osapooled said oma kogemusi avatult jagada (Adams 2018). Samuti võimaldasid poolstruktureeritud intervjuud kasutada intervjuu kava, kuid teisalt muuta küsimuste järjekorda ja küsida täpsustavaid küsimusi (*ibid.*).

Intervjuude läbiviimiseks koostati kokku kolm intervjuu kava ehk küsimustikku, mis koosnesid avatud vastustega küsimustest. Omavalitsuste esindajatele ja kodanikele mõeldud küsimustikud olid jaotatud kolmeks teemaplokiks: lühiülevaade algatuse olemusest ja menetlusprotsessist, omavalitsuste võimekust mõjutavad tegurid ning võimekuse suurendamine. Intervjuu Rahvaalgatus.ee platvormi haldajaga koosnes samuti avatud vastustega küsimustest, mis olid jaotatud platvormi ülevaate saamiseks ja paremaks omavalitsustasandi funktsionaalsuse mõistmiseks. Intervjuude kavad on välja toodud lisas 4, lisas 5 ja lisas 6.

Kõik intervjuud lindistati ning hiljem transkribeeriti. Keskmiselt kestis üks intervjuu omavalitsuse esindajaga 43 minutit ja kodanikuga 49 minutit. Intervjuu Rahvaalgatus.ee platvormi haldajaga kestis 70 minutit.

2.2.2. Dokumendi- ja andmeanalüüs

Sekundaarse allikana kasutati dokumendi- ja andmeanalüüsi, mis aitab täiendada intervjuudest kogutud andmeid (Laherand 2008, 258). Dokumentide analüüsi käigus tutvuti petitsioonide sisuga ja neid puudutavate dokumentidega. Sinna alla kuulusid ametlikud vastuskirjad, volikogu istungite protokollid, muud viidatud dokumendid ja erinevate osapoolte koostatud teavitusematerjalid (uudised, pressiteated, sotsiaalmeedia postitused, intervjuud jm).

Lisaks töötati läbi kuue omavalitsuse arengukavad, eelarvestrateegia ja muud kasutusel olevad arengudokumendid. Selle eesmärk oli kaardistada, kas ja mil määral käsitlevad omavalitsused kodanike kaasamist ning millised organisatsiooni tegevused ja protsessid seda toetavad. Andmete põhjal koostati kirjeldavad profiilid kuue omavalitsuse kohta.

2.2.3. Tulemuste analüüs

Tulemuste analüüsimiseks ja süstematiseerimiseks kasutati induktiivset lähenemist, mille kaudu vaadeldi üksikjuhtumeid ning nende interpreteerimisel liiguti üldisuste suunas (Virkus 2010).

Intervjuude põhjal analüüsiti seega teksti sisu ning tuvastati igas kategoorias – ressursid ning organisatsiooni ja tehnoloogilised tegurid – olulisemad võimekuse kategooriate alamtegurid (vt Lisa 7). Lisaks täiendati tabelit omavalitsuse esindajate poolt välja toodud teguritega.

Tulemuste analüüsi eesmärgiks oli läbivate teemade ning tegevuste ja seoste väljaselgitamine. Kogutud andmeid analüüsiti kvalitatiivselt, mis on oma olemuselt induktiivne, statistilistel seostel mittepõhinev interpretatsioon uurimistulemustest (Kalmus, Masso ja Linno 2015). Kvalitatiivse

analüüsimeetodi eesmärk on analüüsida terviklikku empiirilist andmestikku ning leida ja süstematiseerida detaile, keskendudes uue teabe leidmisele (*ibid.*).

Tulemuste esitamisel vaadeldi paralleelselt kuute analüüsitavat juhtumit. See tähendab, et intervjuudest koguti kokku konkreetse teema kohta käivad tekstiosad ja neid võrreldi selle teema lõikes järelduste esitamisel. Võrreldes juhtumipõhise analüüsiga loob võrdlusvõimalus eeldused mõnevõrra üldisemate tulemuste esitamiseks. Kvalitatiivse sisuanalüüsi tulemusi kirjeldati detailselt ning need esitati analüüsiteksti põhiosas ja analüüsi lisadena. Analüüsiteksti põhiosas esitatakse autori analüütilised üldistused ning intervjuueeritavate tsitaadid, mille põhjal nimetatud üldistused on tehtud.

Uurimistöös on intervjuueeritavad tähistatud tulenevalt nende omavalitsusest: kodanikud on tähistatud kui „omavalitsuse kodanik“ (nt Anija valla kodanik). Valga valla kodanik ei soovinud isiklikel põhjustel uurimusest osa võtta. Omavalituste esindajate seisukohad on esitatud formaadis „omavalitsuse esindaja“ (nt Anija valla esindaja).

2.3. Uurimuse piirangud

Uuringu esimeseks piiranguks on lähenemine kohaliku omavalitsuse organisatsiooni tasandi kaudu, jättes kõrvale kodanike võimekust mõjutavad tegurid. Tasakaalustamiseks seda piirangut on valimisse kaasatud petitsioonide algatajad, kelle sisendit kasutatakse omavalitsuste võimekuse hindamisel, kuid siiski ei olnud intervjuu kava otseselt suunatud kodanike võimekuse uurimisele.

Teine piirang tuleneb uuringu valimist. Uurimuse valimisse sobituvaid omavalitsusi oli 1. veebruari 2022 seisuga 16, mistõttu ei olnud autoril võimalust valimit rikastada ja tagada erinevate piirkondade ja suurustega omavalitsuste esindatus. Samuti ei ole valimisse kaasatud omavalitsusi, kellele võib olla esitatud petitsioone läbi teiste platvormide või näiteks paber kandjal. Seetõttu puudub teadmine, kas ja millisel määral võivad petitsioonide kasutamise praktikad erineda. Samuti on valimisse kuulunud omavalitsustele esitatud algatused sisult üsna erinevad, mis ühelt poolt küll rikastab tööd, kuid teisalt lisab keerukust omavalitsuste võimekuse hindamisele, sest probleemi lahendused ning poliitiline kaal võivad olla erinevad. Teaduskirjanduses on rõhutatud poliitiliste tegurite olulisust, kuid kuna omavalitsuste esindajatest intervjuueeriti algatuse menetlemisega tegelejad isikuid ning eraldi volikogu liikmeid valimisse ei kaasatud, jääb käesolevas uuringus poliitiliste tegurite käsitus pinnapealseks.

Viimane piirang tuleb uuringu metoodikast. Poolstruktureeritud intervjuud kombineerituna dokumendi- ja andmeanalüüsiga aitavad küll kujundada põhjalikud juhtumikirjeldused, kuid kvalitatiivse uuringu ohukohaks on selle subjektiivsus. Kuivõrd proovis autor seda piirangut tasakaalustada kasutades sekundaarseid allikaid ning kaasates valimisse Rahvaalgatus.ee haldaja ja kodanikud, siis on tulemuste näol tegemist ikkagi intervjuueeritavate isiklike kogemuste ja tõlgendustega protsessist.

3. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕIMEKUS KASUTADA RAHVAALGATUS.EE KAUDU ESITATUD PETITSIOONE

3.1. Lühiülevaade kohaliku omavalitsuse olemusest ja rollidest

Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) sätestab kohaliku omavalitsuse mõiste järgmiselt: „Kohalik omavalitsus on elanike poolt vahetult või vastavate organite kaudu seaduse raames kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ja korraldamine, lähtudes elanike huvidest ja vastava haldusterritooriumi iseärasusest“ (KOKS § 2). Eesti ühetasandilises omavalitsussüsteemis on 15 linna ja 64 valda, kokku 79 kohalikku omavalitsust (Rahandusministeerium 2022).

Kattai jt (2019) sõnul võib Eesti omavalitsussüsteemi liigitada põhja-euroopaliku mudeli alla, kus detsentraliseerimise ja elanike osalemise kaudu kujundatakse ja arendatakse omavalitsuse rolli ja selle autonoomiat. Säärase mudeli edukas toimimine eeldab erinevate osapoolte tugevat koostööd nii keskvalitsuse kui ka regionaalsel tasandil. (Kattai *et al.* 2019)

Kohaliku omavalitsuse seadusandlik organ on volikogu, mille liikmed valitakse neljaks aastaks valla või linna hääleõiguslike elanike poolt. Valla- või linnavolikogu nimetab ametisse omavalitsuse täitevorgani ehk valitsuse, mida juhib vallavanem või linnapea. Administratsioon jaguneb omakorda kantseleiks, mida juhib valla- või linnasekretär ning osakondadeks, mis jagunevad erinevateks tegevusvaldkondadeks. (Rahandusministeerium 2022)

Kohalikud omavalitsused tegutsevad subsidiaarsuse printsiibist lähtuvalt, otsustades ja korraldades keskvalitsusest sõltumatult kõiki „kohaliku elu küsimusi“². Lisaülesannete või -kohustuste suunamine riigi poolt võib toimuda üksnes seaduse alusel või kokkuleppel omavalitsusega (Rahandusministeerium 2022). Ülesannete nõuetekohane täitmine eeldab, et

² Riigikohus leiab, et kohaliku elu küsimused on „lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorгани kompetentsi“ (Rahandusministeerium 2010).

kohalikul omavalitsusel on selleks piisavalt rahalisi vahendeid, mis peavad olema vastavuses kohaliku omavalitsuse üksustele põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega.

3.2. Petitsioonide seaduslikud alused Eestis

Õiguslikult institutsionaliseeritud kodanike osalus esineb kohalikus omavalitsuses praegu lisaks teistele vormidele ka petitsiooniõigusena (Olle 2002, 203). Järgnevalt antakse ülevaade petitsioonide kasutamisest Eesti omavalitsustasandil.

Petitsioonide menetlemise õigust kohalikul tasandil reguleerib KOKS. Seadus jõustus 1993. aastal ning selle kohaselt on „vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi“ (KOKS § 32). Sama paragrahvi teise lõike kohaselt esitatakse algatus valla- või linnavalitsusele vastava eelnõuna, millele lisatakse allkirjadega varustatud algatuse esitajate nimekiri (*ibid.*). Kui valla- või linnavalitsus otsustab, et algatatud küsimus kuulub volikogu pädevusse, esitab valitsus selle ühe kuu jooksul volikogule lahendamiseks koos omapoolse seisukohaga. Volikogul on seejärel aega kuni kolm kuud, et algatus istungil päevakorda võtta ja lõplik otsus teha. KOKS paragrahv 32 lõike 3 kohaselt on algatuse esitajatel õigus osaleda algatust käsitlevas arutelus volikogus või valitsuses. Menetlusprotsess lõpeb otsuse tegemisega volikogus või valla- või linnavalitsuses. Seaduses ei ole määratletud, mil viisil võiks protsessi vältel toimuda kodanike informeerimine, kaasamine ja tagasisidestamine.

Eestis on petitsioonide sisuelemendid ja menetluse käik sarnased Boehle ja Riehm (2013) petitsiooniprotsessile. Esiteks on algatustele seatud allkirjakvoorum, s.o algatuse arvestamiseks on vaja koguda vähemalt üks protsent hääleõiguslikest (vähemalt 16-aastastest) valla- või linnaelanikest. Allkirjakvoorumi saavutamist kontrollib valla- või linnavalitsus rahvastikuregistri³ kaudu pärast petitsiooni laekumist. Allkirjad, mis ei lange kokku rahvastikuregistri andmetega, jäetakse arvestamata ning valla- või linnasekretär peab juhtima allakirjutanute esindaja tähelepanu vigadele, mis annab allakirjutanutele ka võimaluse teha muudatusi (*ibid.*).

Teiseks on seaduses sätestatud, et pöördumine tuleb esitada vastava õigusakti eelnõuna. Vabariigi Valitsuse 1994. aastal jõustunud korraldus „Õigusaktide eelnõude ettavalmistamise ja

³ Rahvastikuregister on Eesti riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu. Rahvastikuregistri seaduse kohaselt on kodanike isikuandmetele juurdepääs „riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning muudele füüsilistele ja juriidilistele isikutele neile seadusega või seaduse alusel pandud avalik-õigusliku ülesande täitmiseks“ (RRS § 4).

vormistamise kohta“ sätestab õigusaktide eelnõudele seatud normitehnilised eeskirjad. Selle kohaselt tuleb eelnõu esitamisel järgida mitmeid ettekirjutisi, sh kasutada sisule vastavaid eriala mõisteid ja sõnastada ettepanek õigusakti rakendajale suunitletult (Õigusaktide...1994). Teadvustades asjaolu, et tavakodanikele on õigusakti koostamine suhteliselt keeruline ja tundmatu protsess (Olle 2002, 107), võib petitsioonina käsitleda ka kirjaliku ettepaneku vormis esitatud pöördumist, mille toetamiseks on kogutud allkirju. Küll aga on omavalitsustel KOKSist lähtuvalt õigus tagasi lükata algatused, mis ei vasta eelnõu vorminõuetele.

3.3. Petitsioonide esitamine omavalitsustele Rahvaalgatus.ee kaudu

Petitsioonide esitamise hõlbustamiseks lõi 2016. aastal SA Eesti Koostöö Kogu koostöös Riigikogu Kantseleiga osalusportaali Rahvaalgatus.ee. Eesti Koostöö Kogu defineerib portaali kui „digitaalset suhtluskanalit kodaniku, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse vahel, mis võimaldab inimestel mugavalt realiseerida kollektiivsete pöördumiste õigust muutes poliitilised otsustusprotsessid läbipaistvamaks ning dialoogi avatumaks“ (Eesti Koostöö Kogu 2022).

Kui esimesed neli aastat oli platvormi kaudu võimalus esitada elektroonilisi pöördumisi ainult Riigikogule, siis alates 2020. aasta augustist on võimalik esitada ettepanekuid ka kohalikele omavalitsustele. Tänapäevaks on Rahvaalgatus.ee kaudu menetlusse jõudnud kokku 19 petitsiooni. Kõige enam on esitatud algatusi haridus- ja keskkonnateemadel.

Rahvaalgatus.ee haldaja sõnul tõstatas vajadus luua kohalikele omavalitsustele mõeldud lisaarendus sellest, et mitmed Riigikogule esitatud pöördumised kuulusid pigem omavalitsuste valitsusalasse. Kuna omavalitsustes on vastav regulatsioon olemas, siis oli lisaarendus loomulik jätk muutmaks pöördumise esitamise ja menetlemise protsessi sujuvamaks.

„Me nägime seda võimalust, et kui kodanikud juba käivad portaalis, siis laiendada nende õiguste rakendamist. [---] Kodanikud ei pea oma mure esitamiseks koguma 1000 allkirja ja seda Riigikokku saatma, kust siis omakorda see saadetakse omavalitsusse, vaid neil on õigus rakendada seda õigust, mis on juba kohaliku omavalitsuse tasandil ja millel ka tegelikult lävend on madalam. Küll aga viimane oleneb ka kohalikust omavalitsusest, Tallinna linn on muidugi erand – sinna kohaliku algatuse esitamiseks tuleb koguda rohkem allkirju kui Riigikokku.“ (Org 17.02.22)

Rahvaalgatusveebi laiemast eesmärgist rääkides tõdeb portaali haldaja, et tegu on osalusdemokraatia edendamise tööriistaga, mis pakub kodanikele võimalust rakendada seaduses ettenähtud õigust.

„Kuivõrd on otsedemokraatia puhul pigem lihtne, et paneme mustvalgelt rahvahääletusele või -küsitlusele, siis osalusdemokraatia puhul on eesmärgiks arutada, kaasata erinevaid osapooli ning jõuda ühiselt tulemuseni.“ (Org 17.02.22)

Petitsioonide esitamine omavalitsustele toimub alt üles loogikal ehk kodanike initsiatiivil. Rahvaalgatus.ee portaaliga on seotud kolm aktiivset osapoolt: kodanikud, avaliku sektori organisatsioonid ja poliitikud. Rahvaalgatus.ee platvormi haldaja sõnul on platvormi peamine sihtgrupp kodanikud ning platvorm funktsioneerib vahendaja rollis, mis viib kokku kodanikud ja valitsustasandi.

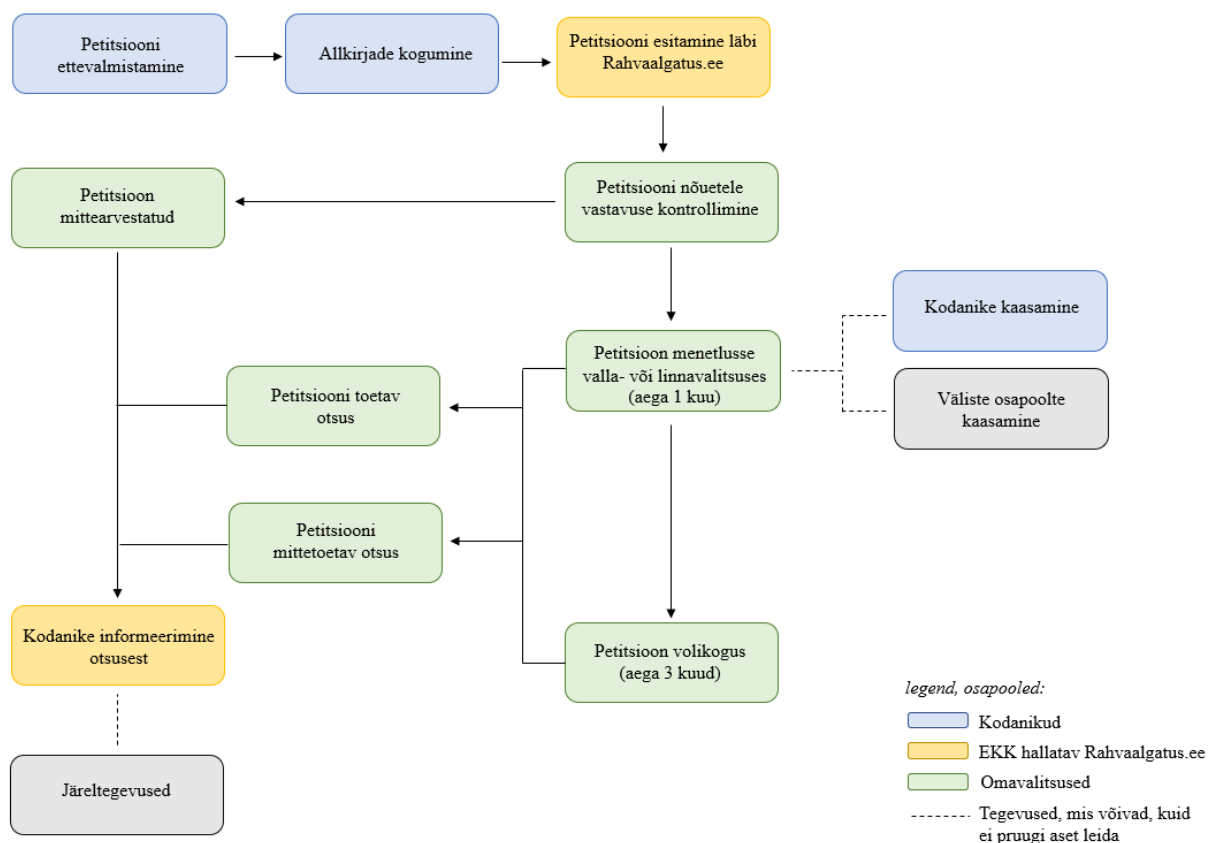
„Kohalikud omavalitsused ei kasuta igapäevaselt Rahvaalgatus.ee portaali. Pigem on kodanikud need, kes kasutavad: veebikeskkonnas saavad nad oma pöördumisi esitada ja vormistada, korraldada arutelusid ning koguda digiallkirju. Digiallkirjade kogumine sellises mastaabis tegelikult on tasuline, aga Rahvaalgatus.ee portaali kaudu saavad kodanikud seda teha tasuta.“ (Org 17.02.22)

Omavalitsustele pakub Rahvaalgatus.ee haldav Eesti Koostöö Kogu administratiivset ja tehnoloogilist tuge vastavalt vajadusele. Kuna mitmetes kohalikes omavalitsustes on petitsioonide raames suure hulga digiallkirjade kontrollimine uus praktika, siis mõningatel juhtudel on olnud vaja selgitada ametnikele menetlusprotsessi või aidata digiallkirjade kontrollimisega.

„Oleme võtnud selle rolli, et selgitada menetlusprotsessi olemust, et omavalitsused peavad pöörduma rahvastikuregistri poole, esitama allkirjastajate andmed ja teostama kontrolli. Platvormina oleme praegu võtnud meie vastutuse allkirjade hoiustamise eest ning ka omavalitsustes anname need allkirjad üle konkreetsele isikule, s.o registripidajale isikukoodi alusel, kes siis vastava kontrolli teostab.“ (Org 17.02.22)

Samuti võib toimuda otsustest informeerimine läbi Rahvaalgatus.ee. Rahvaalgatus.ee portaali haldaja, omavalitsuste esindajad ja kodanikud suhtlevad tavaliselt läbi elektrooniliste kanalite (telefon, e-mail) ning eraldi kasutajaliidest omavalitsustele loodud ei ole.

Kuivõrd pakub Eesti Koostöö Kogu läbi Rahvaalgatus.ee haldamise omavalitsustele tehnilist ja administratiivset tuge, siis petitsiooniprotsessi korraldus, sisuline käsitus ja lõppotsust puudutav on omavalitsuste kujundada. Eestis võib petitsioonide menetlemisprotsessi üldiselt jaotada neljaks etapiks: petitsiooni laekumine omavalitsusse, petitsiooni menetlemine valla- või linnavalitsuses, petitsiooni kohta lõppotsuse tegemine valla- või linnavolikogus ning kodanike informeerimine lõppotsusest (vt Joonis 4). Kui petitsioon ei ole saavutanud allkirjakvoorumit või ei vasta vorminõuetele, siis võib omavalitsus seda mitte arvestada.



Joonis 3. Petitsiooniprotsess Eesti kohalikes omavalitsustes
Allikas: autori koostatud

Eesti Koostöö Kogu on kodanikele loonud Rahvaalgatus.ee kasutamise hea tava, kuid omavalitsustele eraldi kaasamisjuhendit petitsioonide kasutamiseks loodud ei ole.

Lisaks sellele tuleb arvestada, et teatud etappides nagu näiteks petitsiooni menetlemisfaasis, võivad protsessi kaasuda ka välised osapooled nagu näiteks teised ametiasutused ja meedia. Algatuste sisu eest on täielikult vastutavad kodanikud ning pöördumiste sisusse ja arutelu modereerimisse Rahvaalgatus.ee ei sekku.

„Me ei ole pidanud kohalike omavalitsuste puhul ühtegi algatust modereerima ja üldiselt lähtume printsiibist, et Rahvaalgatus.ee on demokraatia platvorm, st kõikidel on õigus oma vabale arvamusele. Üksikutel juhtudel (Riigikogu suunal) oleme võtnud algatajatega ühendust ning juhtinud tähelepanu, et algatus ei ole kooskõlas hea tavaga.“ (Org 17.02.22)

Lisaks Rahvaalgatus.ee platvormile on omavalitsustes kasutusel teisigi kaasamise vahendeid nagu näiteks Eelnõude infosüsteem ja VOLIS⁴. Küll aga eristab Rahvaalgatus.ee platvormi nendest petitsiooniprotsessi õiguslik sidusus ja erinev kasutajaskond.

„Võrreldes VOLISe platvormiga, mis on suunatud pigem omavalitsustele, on Rahvaalgatus.ee suunatud kodanikele. [---] VOLISe keskkond on rohkem ülalt alla dünaamilal põhinev ning Rahvaalgatus.ee alt üles lähenemisviisiga.“ (Org 17.02.22)

3.4. Kohalike omavalitsuste võimekus Rahvaalgatus.ee kasutamisel

Võttes lähtekohaks eelpool visualiseeritud petitsiooniprotsessi, keskendub antud töö kohaliku omavalitsuse kui organisatsiooni võimekuse hindamisele läbi petitsiooniprotsessi.

3.4.1. Petitsioonide esitamine

Intervjuudest kodanikega nähtus, et enamjaolt oli petitsioonide esitamise põhjuseks rahuolematuse omavalitsuse otsuste suhtes. Kodanike intervjuudest joonistus välja ühisosa, et tihti teavitati neid läbi omavalitsuse ametliku kanali otsustest, mis neid mõjutasid, kuid millele polnud eelnenud sihtgrupi informeerimist või konsulteerimist. Probleemi tõstatumisel proovisid kodanikud enne petitsiooni esitamist valla- või linnavalitsusega ka tavapärase pöördumise kaudu ühendust võtta, kuid see ei viinud soovitud tulemuseni. Intervjuudest kumas läbi, et Rahvaalgatus.ee kaudu esitatud petitsioon ei olnud esimene tegevus probleemi tõstatamiseks.

„Lugesin üks päev valla lehest, et selline lahendus on plaanis, et suuname raskeliikluse seda teed pidi, kus lähevad eramajade teed. Seejärel kirjutasin vallavanemale, et kas on selline plaan.“ (Jõelähtme valla kodanik)

„Omavalitsus pani oma koduleheküljele üles, et soovivad algatada detailplaneeringu Mulla tn kohta. Siis me hakkasime kohe ennast liigutama, et me ei hakanud ära ootama, kuni nad kutsuvad inimesi kooskõlastusringile – see oleks liiga hilja olnud.“ (Anija valla kodanik)

„Minu poole pöördus üks aktiivne valla kodanik, kes ütles, et palun tee ometigi midagigi. [---] See rahvaalgatus oli nii-öelda viimane ponnistus selle protsessi peatamiseks.“ (Tõrva valla kodanik)

⁴ VOLIS on tarkvaralahendus, mis võimaldab omavalitsuse otsustusprotsessidesse kaasata kohalikku elanikkonda, toimides nii ka elanikele suunatud avaliku teenusena (Andmevara 2022).

„Ausalt öeldes, alguses me kogusime lihtsalt allkirju, aga siis ikkagi mõtlesime, et meil oleks vaja midagi tugevamat. Nii et me siis ikkagi tegime selle (s.o petitsiooni) kindluse mõttes, et pärast ei saaks öelda, et me ei proovinud kõike.“ (Vinni valla kodanik)

Kodanikud tõid oma vastustes välja, et Rahvaalgatus.ee kaudu oli petitsiooni tehnoloogilisest vaatest valdavalt lihtne esitada ning märkimisväärseid takistusi ei ilmnunud. Tõrva valla kodanik tõi platvormi puudusena välja selle, et temal kui petitsiooni algatajal ei olnud võimalik näha, kui palju on algatusele allkirja andnud valla hääleõiguslikke kodanikke.

„Me otsisime erinevaid kanaleid, mille kaudu petitsiooni teha. Meile tundus, et Rahvaalgatus.ee kaudu oleks seda kõige mugavam teha.“ (Anija valla kodanik)

„Vastusest selgus, et ei ole piisav arv allkirju arutlusse võtmiseks ja siis anti mulle võimalus täiendavalt koguda ja mõned allkirjad ka lisandusid, aga selleks ajaks oli juba liiga hilja.“ (Tõrva valla kodanik)

Anija valla, Jõelähtme valla, Vinni valla ja Tõrva valla kodanikud tõid välja, et algatuste sisuline ettevalmistus oli ajamahukas ning vorminõuded tundusid esmapilgul keerulised. Kahel juhul teavitasid kodanikud vallavalitsust, et teevad petitsiooni, kuid petitsiooni sisuline pool ja kampaania oli kodanike vastutada. Ükski kodanik ei toonud välja eelnevat suhtlust või koostööd Eesti Koostöö Koguga, pigem kaasati petitsiooni ettevalmistamisse kaaskodanikke, kellel olid üksteist täiendavad oskused ja teadmised.

„Mul on hästi tubli naabrinaine, kes oskab neid formaalseid asju paremini ajada. Kaasasin kohe tema ja alustasime ülejärgmisel päeval. Kirjutasime vallaarhitektile ja uurisime tausta.“ (Anija valla kodanik)

„Enne rahvaalgatust lugesime koos teistega läbi väga palju materjale, sest on oluline aru saada, millest räägid.“ (Jõelähtme valla kodanik)

Intervjuudest selgus, et enamiku kodanike jaoks oli petitsiooniprotsess tervikuna hästi mõistetav. Lisaks Rahvaalgatus.ee portaali kasutusmugavusele olid kodanikud hästi informeeritud seaduslikest nõuetest, s.o allkirjakvoorumist ja ajalistest tähtaegadest.

Tartu linna, Jõelähtme valla ja Anija valla kodanikud rõhutasid eraldi nende õigust olla kaasatud ja osaleda algatust käsitleval volikogu istungil. Kodanikud käsitlesid seda loomuliku osana protsessist, kuid intervjuudest selgus, et ainult Tartu linna ja Anija valla puhul oli initsiatiiv omavalitsuste poolne.

„Meid lülitati kohe sisse kontaktisikutena, meie poole pöörduti, helistati, saadeti kirju – me olime kaasatud ja ei pidanud mõtlema, et info puudu.“ (Anija valla kodanik)

Teistel juhtudel pidid kodanikud osalemise võimaluste täpsustamiseks ise omavalitsustega ühendust võtma. Tõrva valla kodanik ei olnud pärast petitsiooni esitamist protsessi üldse kaasatud.

„Siis (pärast esitamist) hakkas asi venima, ma pidin paar kirja tegema, kuni me jõudsime volikogu kohtumiseni.“ (Jõelähtme valla kodanik)

„Absoluutselt mitte (ei olnud kaasatud). Mitte kordagi ei võtnud vald minuga ühendust.“ (Tõrva valla kodanik)

Tartu linna, Jõelähtme valla ja Anija valla kodanikud hindasid petitsiooniprotsessi pigem läbipaistvaks ja õiglaseks. Vinni valla kodanik hindas protsessi neutraalselt ning Tõrva valla kodanik pidas petitsiooni menetlemise protsessi pigem mitteläbipaistvaks ja negatiivseks kogemuseks.

„Lõpptulemus oli allkirjastajate jaoks väga hea ja aastatepikkune poliitilise suhtumise ning tahte muutmine kandis oma vilja.“ (Tartu linna kodanik)

„Vald vastas meile väga ametliku kirjaga, et nad on keeldunud sellest planeeringust lihtsalt elanike vastasseisu tõttu. Meie jaoks oli kahju, et projekti ehitaja ei tulnud meie juurde mõne teise lahendusvariandiga.“ (Vinni valla kodanik)

„Väga suure töö tegin ära, aga jooksin lihtsalt vastu tuult.“ (Tõrva valla kodanik)

Kodanike ootused petitsiooni lõppotsusele ei olnud kõrged ning nenditi, et pigem oodati informeeritust ja kaasamist petitsiooniprotsessi vältel.

3.4.2. Ressursid

Omavalitsuste võimekuse hindamiseks käsitletakse järgnevalt tegureid, mis petitsiooniprotsessi käiku ja lõppotsust mõjutasid. Esimeseks nendest on ressursid, mis jagunevad materiaalseteks ja mittemateriaalseteks. Petitsioonide kasutamise võimekust mõjutavad ressursid uuritavate omavalitsuse kohta on välja toodud lisas 8.

Petitsioonide kasutamisel tõstatub rahaliste vahendite mõju otsuste tegemisel, kuna algatused puudutavad konkreetseid valdkondi, mis on nii eelarvestrateegia kui ka investeerimisotsustega seotud. Kõikide omavalitsuse esindajate sõnul mõjutasid rahalised vahendid vastuvõetud otsust.

Vinni vallasekretäri sõnul oli vallal ressursse, et planeering edasi lükata ja päikeseparke mitte rajada. Vallavalitsuse hinnangul oli oluline arvestada just mitteutilitaarseid ressursse, millel on

kohaliku identiteedi ja piirkonna omapära säilimise vaatest oluline väärtus (Vinni Vallavalitsus 2021).

Kohalikel omavalitsustel on eelarvestrateegia raames määratletud vahendite jaotus poliitikavaldkondades. Eraldi rahaliste vahendite jaotust kodanikuühiskonna kui terviku toetamiseks ei ole tavapäraselt välja toodud, kuid Tartu linnas, Vinni vallas, Tõrva vallas ja Valga vallas rakendatakse kaasavat eelarvet, mis läbi toetatakse kodanike ettepanekuid teatud rahalises mahus. Petitsioonide omapära on aga see, et algatused võivad tihti esialgseid eelarveplaanide ja rahaliste vahendite jaotust mõjutada.

„Anija vallas on selliste elamukruntide puudus, kus oleks olemas ka head tehnovõrgud ja infrastruktuur. Samuti oleks see valda juurde toonud elanikke, mida on väga vaja. Tõstatatud algatuse tulemusena aga seda otsust vastu ei võetud ja metsatukk säilis sellisel kujul.“ (Anija valla esindaja)

„Kui muud lahendusvarianti poleks olnud, siis vallal oli valmisolek ka leping koostööpartneriga lõpetada, aga see poleks olnud kerge, sest oleks tähendanud uut hanget.“ (Valga valla esindaja)

Kahes omavalitsuses oli algatuse laekumise eel juba mõjuhindang potentsiaalsele otsusele tehtud, sest teemat oldi varem volikogus arutatud. Tartu linnale esitatud algatus võeti teemaks 2017. aasta kohalike valimiste eel, kus eelseisvaks perioodiks oli küll otsus siduda lasteaia kohatasu lahti palga alammäärast poliitiliselt kokku lepitud, aga algatusega sooviti kindlustada sama ka järgnevas perioodiks.

„Kui võtta lõppotsus lähtekohaks, siis loomulikult analüüsiti rahalist mõju, sest jutt käib suurtest summadest.“ (Tartu linna esindaja)

Ka Tõrva valla puhul oli koolihoone seisukorda ja lammutamisotsuse mõjusid pea kümme aastat tagasi analüüsitud ning lõppotsuse tegemisel sai suuresti määravaks valla rahaline võimekus hoonet ülal pidada.

„Valla poolt nähti seda, et maja seisukord oli üsna ohtlik ja teine asi, et me saime KredExi lammutustoetuse, mis muidu oleks omavalitsuse kulu.“ (Tõrva valla esindaja)

Jõelähtme vallas avaldus petitsiooni mõju ressursidele kaasamisprotsessi käigus. Omavalitsuses leiti vajalikud ressursid, et kodanike esitatud petitsiooni toetada.

„Tõstatatud probleemi puhul ei olnud tegu ühe või kahe aasta perspektiivis lahendatava probleemiga. [...] Erinevate alternatiivsete lahenduste puhul mängib rolli rahaline pool ja meie puhul ka kinnistud ja nende omand. [...] Esimesel kahel kohtumisel algatuse esitajatega

otsustasime, et tellime saaste- ja mürauuringud. Hiljem tellisime veel liiklusuuringu, et olukord kaardistada ja Teede Tehnokeskus saaks pakkuda välja lahendused.“ (Jõelähtme valla esindaja)

Lisaks rahalistele vahenditele töid pea kõikide omavalitsuse esindajad välja, et petitsioonide menetlemine eeldas avalikelt teenistujatelt keskmisest suuremat töö- ja ajakulu. Intervjuudest selgus, et omavalitsustes ei ole määratud kodanike petitsioonidega tegelevat ametipositsiooni. Vinni vallas on küll kodukandi nõunik, Valga vallas kogukonna- ja koostööprojekti spetsialist ja Tartu linnas tegeleb kodanike kaasamisega avalike suhete osakond, kuid omavalitsuste esindajad ei maininud nende ametnike kaasatust petitsioonide menetlemisse.

„Ma arvan, et kellegi ametijuhendis ei ole eraldi rahvaalgatuse menetlemist. Kui puudutab mingit valdkonda, siis läheb sinna ning ametnik tegeleb sisulise osaga.“ (Anija valla esindaja)

Otsustele avaldasid mõju ka poliitilised tegurid ning vallajuhtide proaktiivsus, tahe ja empaatia. Jõelähtme ja Anija valla puhul toodi positiivse poole pealt välja, et omavalitsuse juhtkond võttis kodanikke kuulda ja kaasas neid aktiivselt probleemi lahendamisse.

„See oli vallavanema enda initsiatiivil, et tehti rohkem arutelusid ja kaasati osapooli. Selle kohtumise tulemusena vallavanem koostöös osapooltega otsustas, millise lahendusega minnakse edasi.“ (Anija valla esindaja)

Jõelähtme valla volikogu otsustas teha tõstatatud probleemiga tegelemise vallavalitsuse ülesandeks, sh peatada praegune projekt, teha täiendavaid uuringuid ning teha koostööd „Loo veoautovabaks“ töögrupiga (Jõelähtme Vallavolikogu 2021). Intervjuudest Valga valla esindajatega järeldeb, et petitsiooniga tegelemine oli valla juhtkonna jaoks prioriteetne, kuid kuna kodanik ei nõustunud protsessi kohta hinnangut andma, ei saa seda täie kindlusega väita.

Lisaks avalike teenistujate suurenenu aja- ja töökulule on paslik välja tuua, et algatuste esitamine nõuab aega, oskusi ja teadmisi ka kodanikelt. Jõelähtme valla kodaniku sõnul on oluline suurendada petitsiooni toetajaskonda, kuna see motiveerib valla juhte teemaga tegelema.

„Me käisime konkreetselt läbi elanikkonna, kes elavad Põrgupõhja piirkonnas (umbes sada maja). Me jagasime infot sellepärast, et äkki keegi soovib veel mõelda.“ (Anija valla kodanik)

„Mida nad (vald) üldse ei oodanud, oli see, et me tegime 2500 flaiirit ja jagasime need mööda alevikku laiali. Selle käigus tuli ka inimestega väga palju suhelda ja rääkida.“ (Jõelähtme valla kodanik)

Kodanike tagasiside väljendab nende pühendumust kohalikes küsimustes kaasa rääkida ning enamiku omavalitsuste esindajad konstateerisid, et aktiivsed kodanikud on oluline ressurss. Küll

aga nähakse kodanike osaluseks petitsioonidest tõhusamaid vahendeid. Näiteks tõi Anija valla esindaja välja arengukava täiendamise kodanike ettepanekutega, mida iga-aastaselt volikogus üle vaadatakse ja mis on seotud rahastamisotsustega.

„Aktiivsed kodanikud on kõige tähtsam ressurs. Kodanikud aitavad tõstatada probleeme, mis ei pruugi muidu valda jõuda. [---] Meie vallas ei näe üldse vajadust pöördumiste jaoks eraldi menetlust teha.“ (Anija valla esindaja)

„Seda (kaasamist) on meil tehtud läbi rahvaga kohtumiste, näiteks volikogu istungid erinevates piirkondades, kus inimesed saavad kohapeale tulla ja küsida küsimusi jm. Viimasel ajal on hästi käima läinud külaseltside tegevus. See on valla poolt väga toetatud.“ (Tõrva valla esindaja)

„Meil on vallavalitsuse juurde moodustatud kogukonnakomisjon, kus on erinevate piirkondade esindajad. Neil on enda kogukonnaspetsialist. [---] Inimesed on ise ka aktiivsed ja tahavad kaasa rääkida, palunud materjale ja soovivad end kurssi viia.“ (Valga valla esindaja)

Jõelähtme ja Anija vallas kasvas kodanikel petitsiooniprotsessi käigus välja vajadus luua kodanikuühendused, et jätkata koostööd vallaga. Kodanikeühenduste vormis koostöö on omavalitsuste poolt eelistatud, kuna välja töötatud praktikate ja formaliseeritud protsessi põhjal on neil võimalus kodanikele pakkuda täiendavaid ressursse.

„Läbirääkimiste käigus leidis vald, et kodanikena on meil oluline luua oma MTÜ, et saaksime maatükki edasi arendada ja osaleda projektides.“ (Anija valla kodanik)

„Loo veoautovabaks on ainult üks teema, aga on veel teemasid, millega aleviku eest seista. Selleks loodi ka MTÜ, et tegeleda laiemate probleemidega.“ (Jõelähtme valla kodanik)

Tartu linn tõi ainsana välja, et omavalitsustele on oluline kasutada uuenduslikke lähenemisviise ja digiplatvorme osaluse edendamisel.

3.4.3. Organisatsiooni tegurid

Ainuüksi ressursid ei moodusta omavalitsuse võimekust: organisatsioonil peavad olema ka eesmärgid, struktuurid ja protsessid, millest sõltub selle suutlikkus petitsioone kasutada. Petitsioonide kasutamise võimekust mõjutavad organisatsiooni tegurid uuritavate omavalitsuse kohta on välja toodud lisas 9.

Omavalitsused on kodanike osaluse ja seda toetavad tegevused lahti mõtestanud oma arengukavades. Uuritavate omavalitsuste arengukavades on suuremal või väiksemal määral strateegilise või alameesmärgina mainitud kodanike kaasamist. Omavalitsuste lõikes on aga

eesmärgi rõhuasetused erinevad, näiteks Tõrva vald toob välja alt üles initsiatiivide väärtustamise ning Anija vallas on eesmärgiks seatud jätkusuutlike ja aktiivsete kogukondade arendamine. Märkata on ühisosa: omavalitused rõhutavad kõige enam kodanike osalust läbi kaasava eelarve ning teiste koostöövormide nagu MTÜde, külaseltside ja kodanikualgatuslike ühenduste.

Küsid esemavalitsustelt nende lühi- ja pikaajaliste eesmärkide kohta kodanike osaluse edendamisel, siis enamik omavalitsusi viitas arengukava dokumendile. Valga vald tõi eraldi välja avatud valitsemise tegevuskava, mis võeti vastu 2019. aasta novembris.

„Avatud valitsemise tegevuskavas on teemaplokid tegevustega, vastutajate ja kuupäevadega ära määratud. [---] Kavatsime seda pidada töödokumendina.“ (Valga valla esindaja)

Küll aga märgivad kodanikud, et tihtipeale ei kajastu omavalitsuste arengukavades välja toodud eesmärgid praktikas. Kodanike sõnul toimub kaasamine siis, kui otsustele on oodata negatiivseid tagajärgi. Süstemaatiline aktiivse osaluse edendamine ei toimu kodanike sõnul suuresti seetõttu, et omavalitsustes pole määratletud selgeid eesmärke ja nende eest vastutajaid.

Enamik intervjueritud kodanikest tõdes, et petitsoonide õiguslik sidusus annab kindluse, et algatus jõuab mingi tulemuseni. Omavalitsuste esindajate sõnul on aga praegusel õigusraamistikul nii häid kui ka halbu külgi. Tõdeti, et ühest küljest on paindlikud ettekirjutised head, kuna jätavad ruumi vastuse vormistamiseks ja menetlusprotsessi kujundamiseks. Teisalt võib reeglistikku kinnijäämine takistada algatuste jõudmist sisuliste aruteludeni.

Intervjuudest selgus, et enamike omavalitsuste jaoks oli petitsooni saamine Rahvaalgatus.ee platvormi kaudu esmakordne ning seda puudutav tööjaotus ja tegevused selgusid pärast petitsooni laekumist.

„See, et kodanikud esitasid pöördumise läbi teise portaali (Rahvaalgatus.ee) ajas minu jaoks asja segaseks, kuna meile pole kunagi sellist pöördumist varem jõudnud. Võtsingi esitatud pöördumise avaliku detailplaneeringu menetlusse.“ (Anija valla esindaja)

Omavalitsuse siseselt tegelesid petitsooniga registripidaja, kantselei, sisuosakond ning juhtkond. Kõikides omavalitsustes teostati pärast petitsooni laekumist esmalt allkirjade kontroll. Tartu linnas määrati linnasekretär petitsooni laekumise järel petitsooniprotsessi eest vastutajaks.

„Kuna see oli meie jaoks esmakordne toiming, siis linnapea tegi selle minu ülesandeks. Rahvastiku toimingute osakonnal paluti võrrelda isikukoodid ja kontrollida hääleõiguslikkust, et aru saada palju kvalifitseerub nendest allkirjadest. Hääleõiguslikkuse kontrollimiseks pöörduiti Siseministeriumi poole.“ (Tartu linna esindaja)

Enamikes omavalitsuses suunati algatus pärast allkirjade kontrollimist sisuosakondadesse. Tartu linnas suunati see haridusosakonda, Anija vallas planeerimisosakonda ja Vinni vallas ehitus- ja planeerimisosakonda. Petitsiooni menetlus ühendati nendes omavalitsustes juba käimasolevaga: Tartu linna puhul eelnõu menetlemisega, Anija vallas detailplaneeringu menetlemisega ja Vinni vallas päikesepargi projekteerimistingimuste taotluse menetlemisega.

„Algatusega tegeleti päikesepargi laiendamise PT (projekteerimistingimuste) taotluse menethuse raames. Vastava menethuse viis läbi ehitusnõunik.“ (Vinni valla esindaja)

Jõelähtme vallas ja Valga vallas tegelesid petitsiooniga aktiivselt omavalitsuse juhid.

„Meil on vallas head spetsialistid tööl, kuid algatuse puhul oli tegu suuremahulise ja põhimõttelise küsimusega, kus oli vaja rahvaga läbi rääkida. Meil on arhitekt olemas, kes planeeringutega tegeleb, aga igapäevaselt me ei puutu kokku nii suuremahuliste planeeringutega.“ (Jõelähtme valla esindaja)

Vaatamata asjaolule, et mitte üksi algatustest ei olnud esitatud eelnõu vormis, ei lükanud omavalitsused selle tõttu algatuse menetlemist tagasi. Küll aga tõi Valga valla esindaja välja, et ettepaneku kujul laekunud pöördumine tekitas neis küsimuse, kuidas seda menetleda.

„Tegelikkuses on see, et ei tea kui palju neid (petitsioone) üldse eelnõu vormis tuleb. Nendes kummaski ei ole olnud eelnõud, mida konkreetselt arutada. Siin tuligi kohe sisusse minna, et aru saada, milles on probleem. Konkreetset küsimust ei ole, vaid rahulolematuse väljendus.“ (Valga valla esindaja)

Tõrva vallas lõpetati protsess pärast allkirjade kontrollimist, kuna polnud saavutatud piisavat arvu toetusallkirju.

Protsessi vältel toimus koostöö nii organisatsiooni siseselt kui ka horisontaalse vormina ametiasutuste vahel.

„Sellega tegelesid kantselei inimesed, asevallavanem, lasteaedade juhid (tervishoiu ja majandustöötajad), hanke eest vastutav isik - neid inimesi oli väga palju. Lisaks suhtlus Terviseametiga ja Põllumajandus- ja Toiduametiga.“ (Valga valla esindaja)

„Lisaks sellele, et petitsioon tehti, esitati mitmeid kaebusi ka õiguskantslerile, Justiitsministeeriumile, Muinsuskaitseametile jt, kellega tuli suhelda.“ (Tõrva valla esindaja)

„Tegelikult on siin veel suhtlus Transpordiametiga ning siin on ka looduskaitseala. Ilmselt tuleb hakata ka Keskkonnaametiga rääkima ja koostöö leida, et see trassikoridor siia saada.“ (Jõelähtme valla esindaja)

Omavalitsused näitasid üles küll teadlikkust kodanike informeerimise ja kaasamise kohta menetlusprotsessi vältel, kuid intervjuudest selgus, et neid tegevusi praktiseeritakse erinevalt. Vinni vallas, Anija vallas ja Valga vallas ei toimunud eraldi volikogu istungit ning algatuse menetlemine lõppes vallavalitsuse otsusega. Vinni vallas informeeriti kodanikku elektroonilise kirja vahendusel.

„Kuna vald projekti peatas, siis võib-olla ei nähtud vajadust laiemaks aruteluks.“ (Vinni valla kodanik)

Enamikel juhtudel pidid kodanikud ise menetlusprotsessis osalemiseks initsiatiivi üles näitama. Üldjuhul valla- või linnavalitsuses toimunud menetlusperioodi jooksul kodanikke protsessi rohkem ei kaasatud. Kodanikel avanes võimalus uuesti oma seisukohti avaldada volikogu istungil, kuid sellegi võimaluse kohta pidid kodanikud ise omavalitsuselt uurima. Jõelähtme vallas ja Tartu linnas esitas valla- või linnavalitsus omapoolse seisukoha volikogule, kes seejärel korraldas istungi ning kellel oli formaalne otsustusõigus.

Jõelähtme valla ja Tartu linna puhul anti kodanikele võimalus teha ettekanne.

„Algataja kutsututi volikogu istungile (linnavolikogu hariduskomisjoni istung) külalisena. Tema tutvustas oma algatust volikogu komisjonis.“ (Tartu linna esindaja)

Valga vallas toimus koosolek, kuhu kutsuti kokku lasteaedade esindajad, hoolekogu, algatuse esitaja ning volikogu esimees.

„Koosolekule kutsuti ka algatuse esitaja, kellele anti võimalus teha ettekanne. Algatuse esitaja lõpuks istungil ei osalenud ning suhtles enne istungi algust eraldi volikogu esimehega.“ (Valga valla esindaja)

Kodanikud tõid olulise komponendina menetlusprotsessis välja tagasisidestamise. Kohalikud omavalitsused informeerisid kodanikke otsustest volikogu istungite protokollide kaudu või eraldi vastuskirjana. Valga vald ja Tartu linn esitasid kodanikele info iseseisvalt ka Rahvaalgatus.ee kaudu. Teistes omavalitsustes edastati see info alles pärast Rahvaalgatus.ee haldaja tehtud teabepäringut. Tõrva valla kodanik nentis, et kuigi esitatud algatust menetlusse ei võetud, oleks ta oodanud sisulisemat tagasisidet ja läbipaistvust otsuse tagamaade kohta.

Kõik intervjuueeritavad kodanikud mainisid, et otsuseid mõjutasid poliitiline tahe, valimiste eelne ajaperiood või volikogu koosseis. Samal ajal tõid kolme omavalitsuste esindajad välja vastupidise tendentsi, s.o petitsioonide algatajad omasid poliitilisi motiive probleemi tõstatamisel.

3.4.4. Tehnoloogilised tegurid

Petitsioonide kasutamise võimekust mõjutavad tehnoloogilised tegurid uuritavate omavalitsuse kohta on välja toodud lisas 10.

Omavalitsuse tehnoloogilist võimekust näitab toimiv IT-infrastruktuur. Anija vallas, Vinni vallas ja Valga vallas kasutatakse dokumendihaldustarkvara Amphora, mille kaudu on kättesaadavad istungite protokollid ja seotud dokumendid. Vinni vallas eraldi istungite päevakordade protokolle kodulehel ei ole. Tõrva vald kasutab Andmevara ja Tartu VOLISE infosüsteemi. Küll aga tõdevad kodanikud, et kõik dokumendid ei ole alati ajakohased ja kättesaadavad.

„Teema käsitus komisjonides toimus, uurisin seda nende dokumendiregistrist, kuid protokollitakse täpselt nii palju, kui seadus nõuab, et sisuliselt sealt infot kätte ei saa.“ (Anija valla kodanik)

Omavalitsustel on küll välja toodud viited kaasavale eelarvele, kuid eraldi viiteid petitsioonide esitamisele läbi Rahvaalgatus.ee ei ole ühegi omavalitsuse lehel.

Rahvaalgatus.ee portaalis ei ole eraldi kasutajaliidest omavalitsustele. Petitsioone esitatakse platvormi vahendusel, kuid seda puudutav suhtlus käib traditsiooniliste kanalite (e-mail, telefon) kaudu ning platvorm ei ole integreeritud omavalitsuste IT-infrastruktuuri.

Kui kodanike sõnul on Rahvaalgatus.ee platvormi kasutajamugavus valdavalt hea, siis omavalitsuste sõnul on platvormil veel arenguruumi. Viie omavalitsuse esindajad tõid välja, et digiallkirjade kontrollimine on nende jaoks lisakoormus ja praegune tehnoloogiline lahendus ei toimi sujuvalt.

„Kuna Rahvaalgatus.ee pole liidestatud rahvastikuregistriga, siis see protsess on kohmakas. Kindlasti omavalitsuste meelsus selle portaali kohta paraneb, kui muutub inimese hääleõiguslikkuse kontrollimine.“ (Tartu linna esindaja)

„Allkirjade kontrollimine on väga suur töö. Veebikeskkonnas ei toimu koheselt allkirjade kontrolli ning algatajale võib jääda mulje, et allkirjade arv on juba koos.“ (Valga valla esindaja)

Lisaks digiallkirjade kontrollimisele, tõstatasid omavalitsused ka probleemi kodanike elukoha andmete kontrollimise kohta. Tartu linna näide ilmestab, et algatus kogus allkirju pea neli aastat ning selle perioodi käigus tekkis küsimus, kas elukoha andmeid arvestada allkirja andmise ajal või selle kontrollimise ajal. Tõrva vald tõstatas probleemi, et praegu ei filtreerita algatusi ega tehta neile õiguslikku kontrolli. Näiteks sisaldas Tõrva vallale esitatud algatus muuhulgas ettepanekut

vallavanema tagasiastumiseks, kuid õiguslikult ei saa kodaniku ettepaneku alusel sellist toimingut läbi viia.

Kodanikud tõid välja, et petitsiooniprotsessi vältel on üks olulisemaid tegureid infovahetus. See tähendab kodanike jaoks informatsiooni kättesaadavust kodulehe kaudu ehk siis ligipääsu poliitika- ja arengudokumentidele, protokollidele jm

„Kõige olulisem on see, et info liiguks. Seda siis nii sellest vaatest, et oma sõnumiga kodanikeni jõuda kui ka vallani.“ (Anija valla kodanik)

Näiteks tähendab see suhtlust Rahvaalgatus.ee portaali haldajaga, kodanikega ja kaasatud osapooltega. Kõige enam nentisid kodanikud, et omavalitsused peaksid pidama volikogu istungeid veebi teel, kuna see aitaks hõlpsasti arutletuga kursis olla.

„Vallavolikogu praegu ei tee istungeid veebis, seda on arutatud, aga pole jõutud tegemiseni.“ (Jõelähtme valla kodanik)

Kahes omavalitsuses – Tartu linnas ja Valga vallas – toimus istung veebi vahendusel. Valga valla esindajate sõnul tulenes see koroonaajast, kuna kõikidel osalejatel ei olnud Covid tõendit. Valimisse kuuluvatest omavalitsustest on aga ainult Tartu linna ja Anija valla volikogu istungid järelvaadatavad.

Intervjuudest selgus, et petitsioonide puhul on kodanikud tihti aktiivsem pool ja kommunikatsiooni juhtijad. Kodanike sõnul oli kommunikatsioon vajalik infovahetuse tagamiseks. Omavalitsustes toimus pigem tavapärane või minimaalne kommunikatsioon algatuste kohta ning ei nähtud vajadust kohaliku meedia kaasamiseks.

„Ei saa öelda, et toimus rohkem teavitamist. Aga kuna küsimus oli see, mis laiemat avalikkust puudutas, siis ikka tavapärane kommunikatsioon, ilmus pressiteade. Paralleelselt suheldi ka algatuse esitajatega.“ (Tartu linna esindaja)

„Valla lehes ilmus selle kohta uudis, aga vald tegeles rohkem sisulise poolega. Need, kes asjasse puutusid, neid hoiti pidevalt infoväljas ja koguti tagasisidet.“ (Valga valla esindaja)

Kuna petitsioonide puhul on tihti tegu laiemat avalikkust kõnetava teemaga, on kodanike ootused omavalitsuste poolsele kommunikatsioonile kõrgemad.

„Sellele ei järgnenud üldse mingit kommunikatsiooni, et näiteks kasvõi mingi uudisnupp valla lehte, et toimus selline arutelu.“ (Vinni valla kodanik)

„Kommunikatsioon ja dialoog on oluline, oleks oodanud, et sellest oleks ilmunud mingi nupuke valla lehte.“ (Jõelähtme valla kodanik)

Kodanikud pidasid oluliseks kohaliku meediaväljaande kaasamist ning tegid ise teavitustööd läbi sotsiaalmeedia kanalite. Kodanike eesmärk oli läbi meediakajastuste tõsta probleemi kohta teadlikkust ja jõuda rohkemate inimesteni. Omavalitsuste jaoks tähendab see täiendavat valmisolekut päringutele ja selgitustele vastamiseks.

4. DISKUSSIOON

Selles peatükis arutletakse püstitatud uurimisküsimuste üle tuginedes teoreetilisele raamistikule. Esimeses alapeatükis arutletakse, et milline on Eesti kohalike omavalitsuste võimekus Rahvaalgatus.ee kaudu esitatud petitsioone kohaliku elu korraldamises kasutada. Teises alapeatükis arutletakse tegurite üle, mis omavalitsuste võimekust mõjutavad ning kolmandas peatükis tegevuste üle, mille kaudu saaks omavalitsuste võimekust suurendada.

4.1. Milline on Eesti kohalike omavalitsuste võimekus kasutada petitsioone kohaliku elu korraldamises?

Kohalik omavalitsus on kodanike jaoks justkui esimene värav demokraatlikku valitsemisse, mille kaudu avaneb kodanikel võimalus kaasa rääkida oma piirkonna elu edendamises. Selle ideaali saavutamine eeldab kahe eeltingimuse täitmist: esiteks, kodanikel on oskused ja tahe kaasa rääkida ning teiseks, poliitikutel ja avalikel teenistujatel on soov ja võimekus kodanikke otsustusprotsessidesse kaasata. Käesolev töö lähtub Blanc (2020) seisukohast, et omavalitsused kui kodanikele lähima haldustasandi avaliku sektori organisatsioonid, on kodanike osaluse edendamise keskmes, omades suhteid nii avaliku halduse süsteemiga laiemalt kui ka potentsiaalseid ressursse kodanike võimestamiseks.

Magistritöö tulemustest nähtub, et uuritavatel Eesti kohalikel omavalitsustel on valmisolek petitsioonide menetlemiseks olemas, kuid täna kasutatakse neid pigem passiivse tööriistana, mitte kodanike võimestamise vahendina.

Rahvaalgatus.ee seonduvateks osapoolteks on kodanikud ja kohalikud omavalitsused. Eraldi võivad petitsiooniprotsessi kaasuda välised osapooled nagu näiteks teised ametiasutused, meedia ja protsessiga eelnevalt mitteseotud kodanikud. Petitsioonide sihtgrupp on kodanikud, kelle ülesanne on läbi pöördumiste tõstatada avalikkuse jaoks olulisi teemasid kohaliku poliitika päevakorda. Eesti Koostöö Kogu hallatava Rahvaalgatus.ee eesmärk on pakkuda kodanikele vahendit oma pöördumiste esitamiseks ja digiallkirjade kogumiseks. Uuringu tulemustest selgus,

et Eesti Koostöö Kogu Rahvaalgatus.ee portaali haldajana toimib praegu vahendaja rollis, nõustades ja toetades vajaduspõhiselt nii kodanikke kui ka omavalitsusi. Kohalikud omavalitsused on petitsioonide saajate ja nende sisulise rakendaja rollis. Omavalitsuste ülesanne on kontrollida nii algatuse vorminõudeid kui ka analüüsida selle mõju konkreetsele poliitikavaldkonnale. Uuringust selgus, et kohalikud omavalitsused ei taju endil proaktiivset rolli kodanike nõustamisel ning kaasamisel petitsiooniprotsessi vältel, kuigi kodanikud seda ootavad.

Sellest tulenevalt võib argumenteerida, et Eesti Koostöö Kogu hallatava Rahvaalgatus.ee ja kohalike omavalitsuste rollid on ebaselged, mis omakorda pärsib osapoolte vahelist usaldust ja koostööd ning kokkuvõttes nõrgendab omavalitsuste võimekust petitsioone kasutada. Siit koorub välja omanikutunde probleem, millele Randma-Liiv ja Lember (2022) on tähelepanu juhtinud. See väljakutse pädeb ka kohalikes omavalitsustes, kes on kohustatud platvormi kaudu esitatud petitsioone menetlema. Rahvaalgatus.ee kaudu laekunud petitsiooni võivad omavalitsused seetõttu vaadata kui formaalset kohustust, mitte niivõrd kui võimalust nende enda arengukavades käsitletud kaasava valitsemise rakendamiseks.

Lisaks eeltoodule võib argumenteerida, et kuna petitsioonide kaudu tõstatatakse tihti omavalitsuste jaoks ebamugavaid teemasid, ei pruugi omavalitsused olla nii söökad petitsioonide esitamise võimalust propageerima. Uuritavate omavalitsuste esindajad tõdesid, et neil on olemas teised kaasamise vahendid ning Valga vallas ja Tõrva vallas leiti, et probleemi oleks saanud lahendada ka tavapärase pöördumise kaudu. Küll aga on viimane küsitav, sest kodanike sõnul oli petitsiooni esitamine olulise tähtsusega probleemi tõstatamisel.

Teisalt on oluline välja tuua, et petitsioonid ei pea olema ainuüksi reageering vastasseisu väljendamiseks, vaid võivad toimida ka kodanike osalusvahendina algatuste ja ettepanekute initsieerimisel. Viimast toetavad ka intervjuud kodanikega, kus Anija valla, Vinni valla, Tartu linna ja Jõelähtme valla kodanikud pidasid petitsioone kodanikuaktiivsuse vahendiks, mille kaudu said nad otsustusprotsesse mõjutada juba selle varajases staadiumis.

Petitsioonide üheks ohuks on seega osapoolte erinev arusaam süsteemist, millest omakorda tõstatub huvitav dilemma: esitatud petitsioonide arv ei pruugi näidata kodanikuaktiivsust, vaid seda, et omavalitsustes ei toimu teised kaasamispraktikad piisavalt efektiivselt. Kõigi intervjueritud kodanike sõnul poleks nad petitsiooni esitanud, kui neid oleks otsustusprotsessi varem kaasatud. Jõelähtme valla, Anija valla ja Vinni valla kodanikke ei olnud informeeritud nende koduõue lähistele planeeritud muudatustest. Tartu linna ja Tõrva valla kodanikud tahtsid mõjutada volikogu otsuseid, mille kujundamisse polnud neid varem kaasatud.

Magistritöö tulemustest sai kinnitus Bochel (2019) tõdemus, et petitsioonide kasutamisel on kodanike jaoks olulisim protsessi ja otsuste tegemise läbipaistvus, õiglus ja avatus. Omavalitsuste võimekus nendele ootustele vastata varieerub oluliselt.

Uuritavate omavalitsuste kodanikest hindasid Anija valla, Tartu linna ja Jõelähtme valla kodanikud petitsiooniprotsessi heaks, Vinni valla kodanik rahuldavaks ja Tõrva valla kodanik mitterahuldavaks. Kõik kodanikud nentisid, et omavalitsused oleksid võinud võtta proaktiivse rolli protsessi juhtimisel.

Omavalitsustele on loodud seadusraamistik petitsioonide menetlemiseks, kuid protsessi läbiviimine, sh informeerimine ja kaasamine on nende kujundada. Omavalitsused võivad protsessi kujundamisel lähtuda kaasamise heast tavast või oma arengudokumentidest, kuid see on soovitusliku iseloomuga. Tartu linnas, Jõelähtme vallas ja Valga vallas rakendati KOKS paragrahv 32 tulenevat kohustust tagada algatajatele võimalus osaleda pöördumist käsitleval volikogu istungil. Kodanike sõnul oli see oluline, kuna nad said volikogu liikmetele ehk poliitilistele otsustajatele oma seisukohtasid selgitada. Ka Anija vallas, kus kodanik hindas petitsiooniprotsessi heaks, tegeles pöördumisega aktiivselt vallavanem. Tõrva vallas ei täitnud algatus allkirjakvoorumit ning kodanikule esitati elektrooniline vastuskiri. Kodaniku sõnul oli ta petitsiooni tegemisse palju ressursse panustanud ning oleks oodanud läbipaistvamaid otsuseid, selgitustööd ja koostöövõimalusi. Sellest järeldub, et erinevalt ülalt alla osalusmehhanismidest, on aktiivse osalemise ehk petitsioonide puhul kodanikud mitte ainult sisendi andjad, vaid olulised osapooled kogu poliitikaprotsessi vältel. Kuna kodanikud on ise palju aega ja ressursi pöördumise koostamisse panustanud, on ka nende ootused tagasisidele kõrgemad.

Seega on petitsioonide kasutamisel oluline meeles pidada, et avalikkuse kaasamine ei too alati kaasa seda, et kõik on otsusega nõus. Teisisõnu, ka see aitab protsessi avatumaks muuta, kui kõik osapooled tulevad ühise laua taha kokku ja tunnevad, et nad on ära kuulatud ja nende probleemidega tegeletakse. Uurimusest selgus, et enamus petitsioonidega tõstatatud teemasid ei leia koheselt lahendust – tegu on pikaajaliste probleemidega, mis vajavad kohalike omavalitsuste ja kodanike koostööd ning otsuste läbipaistvus ja õiglus on miinimum, mida kodanikud esitatud petitsioonidele vastuseks ootavad. See tähendab, et omavalitsuste võimekuse hindamisel tuleb hinnata pikaajalist koostööd. Näiteks Vinni vallas tehti küll petitsiooni toetav otsus, kuid kodanik nentis, et oleks soovinud jätkata koostööd kõigile osapooltele sobiva lahenduse leidmiseks. Hea koostöö kujunes välja Jõelähtme vallas, kus kodanike loodud MTÜ kaudu lahendatakse nüüd omavalitsusega nii petitsioonis tõstatatud Loo aleviku transpordivõrgu probleeme laiemalt.

4.2. Millised tegurid mõjutavad Eesti kohalike omavalitsuste võimekust?

Magistritöö tulemustest said kinnitust kohaliku omavalitsuse hindamisraamistikus defineeritud tegurite – ressursid, organisatsiooni ja tehnoloogilised tegurid – mõju tehtud otsustele ning petitsiooniprotsessi kujundamisele.

4.2.1. Ressursid

Rahalised vahendid avaldasid mõju nii lõppotsuse tegemisele kui ka petitsiooniprotsessile tervikuna. Pea kõigis Eesti omavalitsustes on rahvastiku arv vähenemas ja omavalitsuste finantsvõimekus on madal: sõltutakse palju siseriiklikest ja välisinvesteeringutest. See asjaolu seab juba eos piirangud poliitikavaldkondades tehtavatele otsustele. Näiteks Anija vallale esitatud petitsioon eeldas omavalitsuse ehitusplaanide ümber tegemist. Elamukruntide loomine oleks omavalitsusse toonud juurde küll rohkem elanikke ja maksutulu, kuid kohalikud elanikud avaldasid vastasseisu kavandatud elamute asukohale. Sarnane olukord ilmnes ka Vinni vallas, kus kodanikud küll toetasid valla kavandatud päikesepargi rajamist, kuid polnud rahul selle kaasnevate mõjudega loodus- ja elukeskkonnale. Seega järeldeb, et planeerimisfaasis olevate investeeringute ja otsuste ümber tegemine on omavalitsuse tahte korral saavutatav.

Küll aga ei pruugi vahendite ümberjaotamine otsustajate soovimatuse, ajalise surve või muude tegurite tõttu võimalik olla. Näiteks Tõrva vallas, kus koolihoone lammutamise osas olid mõjuhinnang ja analüüsid tehtud juba üle kümne aasta tagasi ning omavalitsus oli saanud riigilt rahalised vahendid lammutustööde läbiviimiseks.

Tulemustest selgus, et mida enam kaasati kodanikke petitsiooniprotsessi, seda rohkem pidid omavalitsused olema valmis ressursse panustama. Näiteks tegi Jõelähtme valla volikogu otsuse viia läbi liiklus- ja mürauringud, et infrastruktuuri ja investeeringutega seotud transpordivõrgu ümberkujundamise projekti jaoks osapooltele sobiv lõpplahendus leida. Vinni vallas ei tegelenud petitsiooniga volikogu, laiemat arutelu ei toimunud ning valla esindaja väitis, et ressursid kaasamisprotsessile mõju ei avaldanud.

Lisaks rahalistele vahenditele eeldab petitsioonide menetlemine omavalitsustelt ka inimressursi sihipärasest kasutamist. Petitsioonide menetlemisega tegeleb valla- või linnavalitsuses keskmiselt kolm avalikku teenistajat: registripidaja, sekretär ja sisuosakonna ametnik. Kuna petitsioonide puhul ei saa omavalitsused selle poliitikavaldkonda ette ennustada, tuleks tänaste praktikate kohaselt iga valdkonna avalikul teenistujal olla teadlik petitsioonide menetlusprotsessist ning kaasamise alustaladest laiemalt. Tartu linnas, Valga vallas ja Vinni vallas on küll tööl kodanike

kaasamisega tegelev avalik teenistuja, kuid tema kaasamist petitsioonide menetlemisse ei mainitud. Kui jätkata praeguse praktika järgi, siis tuleks avalikele teenistujatele tagada osaluse ja kaasamise alaseid koolitusi või rakendada paremini organisatsiooni sisest kompetentsi.

Anija valla, Tartu linna ja Jõelähtme valla esindajad tõid eraldi välja, et aktiivsed kodanikud on nende jaoks oluline ressurss. Nende kolme juhtumi analüüs ka näitab, et sotsiaalse kapitali arendamine ei saa eeldada ühepoolset ülesannete delegeerimist, vaid peab toimima koostöös. Uuringust selgus, et petitsioonide eestvedajate juhtimisalane pädevus, mobiliseerimisvõime ja ettevõtlusoskus on täna eduka koostöö toimimise aluseks. Seega peaksid kohalikud omavalitsused mõtlema, kuidas nad saaksid aktiivse ja teadliku kogukonna arendamisse panustada.

Uurimusest selgus, et protsessi käigus võib välja areneda pikaajalisem koostöö kodanike ja omavalitsuste vahel. Samuti selgus, et omavalitsused eelistavad pikaajaliseks koostööks partnerlussidemete loomist läbi kolmanda sektori organisatsiooni vormide. Näiteks Anija vallas, Jõelähtme vallas ja Vinni vallas löid kodanikud omavalitsusega koostöös MTÜ. Omavalitsuste sõnul hõlbustab see infovahetust ja ressursside (rahalised vahendid, tööruumid jm) jagamist.

Küll aga tõi Valga valla esindaja välja olulise nüansi, et passiivseid kodanikugruppe on keeruline kaasata ja osalema motiveerida. Seda väidet kinnitavad ka intervjuud kodanikega, kes leidsid petitsioonikampaaniat tehes, et kaaskodanikud on kohalikest teemadest vähe informeeritud või lihtsalt ei oma tahet kaasa rääkida. Sellele oponentib aga Sombetzki (2017) vaade, kelle sõnul petitsioonid võimestavad ka passiivseid ühiskonnagruppe. Kindlasti ei pisenda see tõstatatud probleemi – eriti veel piirkondades, kus on näiteks erineva emakeelega inimesi – kuid madalad osalemisbarjäärid pigem soodustavad passivsete gruppide osalemist. Seega peaksid omavalitsused käsitlema petitsioone kui osalemist soodustavat vahendit ka passiivsematele kodanikele.

Küll aga tõstatub küsimus: kes ja kuidas peaks kohaliku piirkonna elanikke motiveerima? Kuivõrd teeb seda teatud määral Eesti Koostöö Kogu läbi Rahvaalgatus.ee, on portaali haldaja sõnul nende ülesanne olla peamiselt petitsioonide vahendaja rollis. Siinkohal järeldubki, et juhtrolli kodanike aktiivsuse suurendamisel peaksid võtma kohalikud omavalitsused.

4.2.2. Organisatsiooni tegurid

Teaduskirjanduses on tõstatatud e-osalusvahendite peamise barjäärina selle integreerimine laiemasse institutsionaalsesse konteksti, s.o organisatsiooni tööprotsessidesse, struktuuridesse ning organisatsioonikultuuri (Randma-Liiv ja Lember 2022).

Uuringust selgus, et omavalitsused on küll arengukavades ära märkinud kodanike kaasamise valitsemises, kuid alt üles kodanikuosaluse soodustamist mainitakse ainult Tõrva valla arengukavas. Küll aga ei selgunud intervjuust, kas ja milliseid tegevusi eesmärgi saavutamiseks omavalitsuses tehakse ning Tõrva valla kodanik oli uuritavatest omavalitsustest ainus, kes petitsiooniprotsessi vähese kaasamise tõttu mitterahuldavaks hindas. Valga vald kasutab ainsana avatud valitsemise tegevuskava ning on määratlenud kaasamist toetavad tegevused, nende tähtsajad ja vastutajad. Tartu linn on koostamas avatud valitsemise tegevuskava, milles üheks eesmärgiks on rohkemate inimeste kaasamine otsustusprotsessidesse. Seega järeldub, et täna ei ole vaadeldavad omavalitsused aktiivse osaluse olemust oma organisatsiooni eesmärkides veel selgelt defineerinud. Seetõttu võib osapooltel puududa teadmised selle väärtusest, mis omakorda nõrgestab ka nende valmisolekut petitsioonide kasutamiseks.

Omavalitsustes toimivad formaalsed struktuurid ja tööprotsessid, kuid osapoolte tööjaotus on suhteliselt hägune. Ainult Tartu linna esindaja märkis, et linnapea määras algatusega tegelemise tema ülesandeks ehk joonistus välja konkreetne vastutaja. Vastutaja määramine ja protsessi juhtimine on oluline komponent e-osaluse algatuste edu tagamisel (Carrizales 2008). Kusjuures eeldab see juhilt nii regulatsioonide tundmist, protsessi ressursside (rahaliste vahendite, inimeste) juhtimist kui ka teavitustegevuste ja kaasamise koordineerimist.

Vinni vallas, Tõrva vallas ja Anija vallas tehti petitsiooni puudutav otsus vallavalitsuses, kuid Tartu linnas, Jõelähtme vallas ja Valga vallas oli protsessi kaasatud ka volikogu, kes omal formaalsel otsustusõigust petitsiooni kohta. Tulemustest selgus, et volikogu kaasamine on oluline, kuna petitsioonid puudutavad tihti poliitilisi ja eelarvega seotud otsuseid. Samuti eeldab kaasamine koostööd ja koordineerimist kodanike ja väliste osapooltega. Seega peab algatusega tegelevatel avalikel teenistujatel või poliitikutel olema lisaks ametialastele oskustele ka taht ja motivatsiooni – nad peavad olema huvitatud kodanikega suhtlemisest ja tajuma kodanikke kui partnereid.

Organisatsiooni tööprotsessidest nähtub, et vaatamata standardiseeritud eeskirjade puudumisele integreeriti petitsioonid valdavalt hästi tööprotsessidesse. Eelkõige ühendati petitsioonid käimasolevate menetlusprotsessidega, näiteks Vinni vallas projekteerimistingimuste menetlemisega ning Anija vallas detailplaneeringu menetlemisega. Omavalitsuste tööprotsesse mõjutasid veel petitsioonide vorminõuded. Kõik kodanikud esitasid petitsioonid ettepaneku kujul mitte eelnõu vormis, mis Valga valla esindaja sõnul tekitas nendes küsimuse pöördumise menetlemise kohta. See kinnitab Olle (2002) väljatoodud, et tavakodanike jaoks on eelnõu esitamine keeruline, mis omakorda pakub mõtlemisainet omavalitsustele, kuid veelgi enam ehk

Rahvaalgatus.ee portaali haldaja Eesti Koostöö Kogule, kes saab seaduses olevatele puudujääkidele keskvalitsuse tasandil tähelepanu juhtida.

Anija vallas ja Tartu linnas tõdeti, et menetluskoormus oli keskmine, Jõelähtme ja Valga vallas suur ning Vinni vallas pigem madal. Tulemuste põhjal joonistub välja asjaolu, et nendes omavalitsustes, kus erinevaid osapooli rohkem kaasati, oli menetluskoormus suurem. Ka Tartu linnas oli palju osapooli kaasatud, kuid menetluskoormus osutus ilmselt madalamaks, kuna petitsiooni mõju oldi juba varem analüüsitud ning selle menetlemisega tegeles mitmeid osapooli linnavalitsuse siseselt. Seega eeldab petitsioonide kasutamine omavalitsustelt lisaks vertikaalsetele tööprotsessidele ka koordineerimist ja koostööd horisontaalsel tasandil (Christensen *et al.* 2017). Randma-Liiv (2021) vaatest lähtuvalt on omavalitsustes seega peamine instrument võrgustikupõhine koordineerimine. Tööst ei joonistu küll eraldi välja koordineerimismehhanismide täpsemat mõju, kuid enamikel juhtudel muutis petitsiooniprotsessi toimimise edukaks hierarhia ja võrgustiku sümbioosis kujunenud koordineerimine ja koostöö.

4.2.3. Tehnoloogilised tegurid

Magistritööst selgub, et tehnoloogiliste vahendite hea kasutamise võimekus ja inimeste kompetents toetavad petitsioonide kasutamist omavalitsustes, kuid võrreldes teiste teguritega ei avalda suurt mõju tehtavatele otsustele.

Omavalitsuste IT-infrastruktuur toimib keskkete lahenduste kaudu, samuti on välja töötatud erinevaid keskkondasid nagu EIS ja VOLIS, mille kasutamine varieerub omavalitsuste lõikes. Rahvaalgatus.ee portaalis ei ole omavalitsustele eraldi kasutajaliidest loodud ning suhtlus osapoolte vahel toimib manuaalselt. Intervjuudest ei tõstatanud otsest vajadust neid praktikaid muuta, kuid omavalitsuste esindajad tõid suurima puudusena välja digiallkirjade kontrollimise, mis praegu toimub manuaalselt ja nõuab registripidajalt palju töö- ja ajakulu. Samuti ei ole portaalis automatiseeritud hääleõiguslike kodanike ning elukoha kontroll. Seega järeldub, et teatud puuduste tõttu ei ole omavalitsused täna portaali oma IT-infrastruktuuri ja tööprotsessidesse laiemalt integreerinud.

Valga ja Tõrva omavalitsuste esindajad tõid välja, et portaalis võiks toimuda ka petitsioonide vorminõuete täitmise kontroll, kuna mitmed petitsioonid sisaldavad ettepanekuid, mida tegelikult omavalitsused rakendada ei saa, nagu näiteks kodaniku poolt tehtud ettepanek vallavanema tagasiastumiseks. Siinkohal jõuab arutelu tagasi osapoolte ja nende rollide juurde ehk küsimuseni, kes peaks vastutama petitsioonide vorminõuete ja õiguslikkuse kontrollimise eest. Vorminõuete täitmise kontrollimine on seaduse järgi kohaliku omavalitsuse ülesanne ning Eesti Koostöö Kogu

hallatav Rahvaalgatus.ee on võtnud seisukoha kodanike petitsioonide sisusse mitte sekkuda. Seega peaks juhtrolli võtma kohalik omavalitsus, kes saab tõsta kodanike oskusi ja teadmisi läbi kodanikuhariduse ehk siis ennetada puudulike vorminõuetega petitsioonide laekumist. Täna olukorras ei pruugi kodanikud olla teadlikud petitsiooni vorminõuetest ning esitavad neid pigem teema tõstatamiseks, mitte koheseks menetlemiseks, nagu ootab kohalik omavalitsus.

Uurimusest sai kinnitust, et IKT-vahendite kasutamine aitab hõlbustada kodanike kaasamist petitsiooniprotsessi vältel. Macintosh (2004) järgi võib öelda, et mitmetes omavalitsustes ei toimi veel e-võimaldamine ja e-suhtlemine, mistõttu ei ole ka võimalik edukalt tegeleda e-võimestamisega. Uurimusest sai kinnitust, et mõningatel juhtudel pidid kodanikud pöörduma omavalitsuste poole materjalide kättesaamiseks või petitsiooniprotsessi arengu kohta tagasiside saamiseks. Siinkohal on kriitilise tähtsusega omavalitsuste baasoskused nagu veebilehtedel dokumentide, raportite ja protokollide jagamine, e-kirjadele jt pöördumistele aegsasti vastamine ning elektrooniliste sidevahendite nagu veebiülekanne kasutamine.

Samuti selgus, et petitsioonid eeldavad omavalitsustelt täiendavaid info- ja kommunikatsioonitegevusi elektroonilistes kanalites. Kõikidel juhtudel löid kodanikud petitsioonile Facebooki lehe ning kaasasid kohaliku meediaväljaande petitsiooniprotsessi kajastama. Mitmed omavalitsuste esindajad ei pidanud otstarbekaks kohaliku meedia kaasamist. Küll aga võib argumenteerida, et meedia kaasamine aitab probleemil jõuda suurema sihtgrupini ja informeerida kaasakodanikke (Razzaque 2017). See haakub eelpool tõstatatud passiivsete ühiskonnagruppideni jõudmisega, mis omakorda saab kaasa aidata kodanike võimestamisele. Intervjuudest omavalitsuste esindajatega nähtus, et nad olid teadlikud Facebookis toimuvatest aruteludest, küll aga ei selgunud uuringust, kui palju ka sealset informatsiooni ja kodanike tagasisidet tegelikult otsuste tegemisel arvesse võeti.

4.3. Kuidas suurendada omavalitsuste võimekust?

Olles tuvastanud omavalitsuste võimekuse ja seda mõjutavad tegurid, saab arutleda, milliste tegevuste läbi petitsioonide kasutamise edukust suurendada.

Esiteks, nendes omavalitsustes kus kodanike osalust on väärtustatud strateegilistes dokumentides, tegutsetakse kaasava töökultuuri alusel ja kasutatakse kodanike võimestamiseks tehnoloogilisi vahendeid, on ka petitsioonide kasutamise võimekus kõrgem. Omavalitsustes, kus vastavad protsessid on puudulikud, on seega oluline tegeleda organisatsiooni sisemise võimekuse

arendamisega läbi eesmärkide seadmise ning tööprotsesside loomise. Praktilisest vaatest tähendab see näiteks avatud valitsemise tegevuskava väljatöötamist, kus muuhulgas võiksid omavalitsused käsitleda ka alt üles osalemisvorme ning määrata tegevuste eest konkreetsed vastutajad. Küll aga võib ka sellisel juhul omavalitsustes jääda vajaka oskustest vastavaid praktikaid ellu viia, millest tõstatub vajadus välja töötada kesksed juhendmaterjalid keskvalitsuse tasandil.

Teiseks nähtus, et inimressursside arendamine kohalikul tasandil peab olema üks prioriteetidest. Uuritavate kohalike omavalitsuste avalikud teenistujad ei ole hetkel piisavalt teadlikud petitsioonide olemusest, sestap ei teadvustata ka nende väärtust. Täna nähakse petitsioone kui kaebekirjasid, mis väljendavad tihtipeale vastasseisu mingile poliitilise probleemile. Seega tuleks üle vaadata ametnike kompetentsimudel – milliseid oskusi ja teadmisi peaksid ametnikud omama ning milliste koolituste läbi nad saaksid neid teadmisi omandada. Samuti tuleb tõsta omavalitsuste juhtide teadlikkust, kes täna võivad näha petitsioonides ohtu oma võimupositsioonile. Jõelähtme valla, Anija valla ja Tartu linna juhtumite puhul sai kinnitus Manaf jt (2016) tõdemus, et juhtide kaasamine pigem suurendab kodanike usaldatavust valitsustasandi suhtes.

Kolmandaks, omavalitsustasandi võimekuse parendamine ei ole seotud ainult inimkapitali arendamisega, vaid ka üksikisikute ning juba organiseerunud vabaaühenduste võimestamisega. Kinnitust sai, et kodanikuühiskonna aktiivsusest sõltub ka kohalike omavalitsuste enda suutlikkus. Ilma aktiivse kodanikkonnata võib avaliku halduse süsteem muutuda staatiliseks ning ei suuda enam vastata olulistele poliitilistele väljakutsetele. Jõelähtme valla näitel selgus, et petitsioonid muudavad juhtimise dünaamilisemaks, kuna võimaldavad reageerida kodanike muredele ennetavalt. Kõikide omavalitsuste kodanikud olid algatusvõimelised ja valmis protsessi juhtima, mis annab omavalitsustele selge signaali, et kodanikud on huvitatud kohaliku piirkonna arengus kaasa lööma. Seega tuleb võimekuse suurendamiseks omavalitsustel väärtustada kodanikke kui olulist ressursi ning selle edendamisse panustada.

Viimaks tuleb omavalitsustel suurendada petitsiooniprotsessi läbipaistvust, millele aitab kaasa informeerimine ja IKT-vahendite tõhusam kasutamine. Poliitikadokumentide, istungite protokollide jm jagamine omavalitsuste veebilehel aitab suurendada kodanike teadlikkust kavandatavatest otsustest, mis omakorda avaldab mõju kodanike võimekusele kaasa rääkida. Märkimisväärne on ka kohaliku meedia ja sotsiaalmeedia potentsiaali kasutamine, kus omavalitsused saaksid võimekuse suurendamiseks proaktiivselt sõna võtta ning kodanike aruteludest väärtuslikku tagasisidet koguda.

Küll aga on oluline nentida, et omavalitsuste võimekusega on seotud keskvalitsuse, avaliku sektori organisatsioonide ja kodanikuühiskonna mõõde laiemalt. Kohalikud omavalitsused on keskvalitsuse tasandiga seotud mitmel seaduslikul viisil ning läbi fiskaalpoliitika. Tulemustest sai kinnitust, et puudused esinevad nii KOKSi regulatsioonis kui ka digiplatvormi funktsionaalsuses. Seega tuleb omavalitsustel võimekuse suurendamiseks jätkata koostööd Eesti Koostöö Kogu ja keskvalitsusega.

Autor on seisukohal, et e-osalusvahendite tulevasel uurimisel tuleks veelgi enam minna süvitsi avaliku sektori organisatsiooni uurimisega, näiteks võiks käsitleda spetsiifiliselt organisatsiooni tegureid nagu struktuur, protsessid ja koostöömehhanismid, mis avaliku halduse kompleksse süsteemi ja osapoolte rohkuse tõttu omavad suurt mõju osalusvahendite rakendamisele. Käesolev uuring tõestas, et kohalikud omavalitsused peaksid omama juhtrolli aktiivse osaluse edendamisel oma piirkonnas. Täiendavad uuringud võiksid omavalitsuste võimekuse hindamisraamistikku täiendada, tuues sisse süsteemi ja indiviidi tasandi tegureid. Tänapäevani pole selge, kuidas mõjutavad poliitilised ja majanduslikud tegurid otsuseid ja kodanike osaluse edendamist laiemalt. Sellega seonduvalt tuleks täiendavates uuringutes vaadelda, kas ja millistel tingimustel valitsusasutused ja kodanikud võiksid teineteist täiendada. Samuti võiksid uuringud vaadelda detailsemalt avaliku sektori juhtide vaadet, mis aitaks selgust luua nende motivatsioonis ja tahtes e-osaluse rakendamiseks. Viimane on oluline eelkõige seepärast, et koosloomeline poliitikakujundamine vajab valitsustasandi toetust.

KOKKUVÕTE

Kodanike osalus kohalikul tasandil on muutumas üha aktuaalsemaks. Koostöö kodanikega on omavalitsustele oluline usalduse, läbipaistvuse ja poliitikate legitimeerimise vaatest. Kodanikele annab avatud ja õiglane valitsemiskultuur võimaluse olla aktiivne ühiskonnaliige ja panustada neid puudutavatesse otsustusprotsessidesse. Koosloomelise poliitikakujundamise rakendamiseks on loodud erinevaid vahendeid, kuid kaasamispraktikate võrdluses rõhutatakse, et kodanike võimestamist edendavad kõige paremini alt üles mehhanismid. Petitsioonid pakuvad kodanikele valdavalt lihtsat ja mugavat võimalust tõstatada teemasid poliitika päevakorda ning kaasa rääkida kohaliku elu arendamises.

Magistritöö eesmärk oli analüüsida Eesti kohalike omavalitsuste võimekust kasutada Rahvaalgatus.ee kaudu esitatud petitsioone kohaliku elu korraldamises. Kombineerides Boehle ja Riehm (2013) petitsiooniprotsessi teooria e-osaluse ja kohaliku omavalitsuse võimekuse teoreetiliste lähtekohtadega, töötati välja hindamisraamistik, mis analüüsib kohalike omavalitsuste võimekust kolmes kategoorias: ressursid, organisatsiooni tegurid ja tehnoloogilised tegurid.

Juhtumianalüüsi käigus uuriti kuue Eesti omavalitsuse võimekust. Nendeks omavalitsusteks olid Tartu linn, Anija vald, Jõelähtme vald, Vinni vald, Valga vald ja Tõrva vald. Intervjuud viidi läbi kohalike omavalitsuse esindajatega, kodanikega ning Rahvaalgatus.ee portaali haldajaga.

Magistritöö tulemused näitavad, et Eesti kohalikel omavalitsustel on küll valmisolek laekuvaid petitsioone menetleda, kuid vajaka jääb ettepanekute integreerimisest otsustusprotsessidesse ning poliitikakujundamisse laiemalt. Seetõttu ei teadvustata täna kohalikes omavalitsustes petitsioone kui aktiivse osalemise tööriista, vaid toimitakse passiivselt ettepanekute vastuvõtjana.

Vaatamata sellele tõestavad magistritöö tulemused, et avaliku sektori organisatsioonid saavad läbi efektiivsete tööprotsesside parandada e-osalusvahendite kasutamise võimekust, mis omakorda võib suurendada ka kodanike rahulolu valitsustasandiga. Omavalitsuste võimekust mõjutavad rahalised vahendid ja inimressurss, mis paistavad andvat toimetuleku eelise suurtele omavalitsustele. Küll aga selgus uurimusest, et omavalitsused, kus on vähem personaliressurssi ja madalam tulukus, võivad väljatöötatud protsesside korral olla samuti edukad petitsioonide kasutamises. Tulemustest

nähtub, et avaliku sektori organisatsiooni jaoks on siinkohal võtmetähtsusega petitsioonide lahti mõtestamine oma strateegilistest dokumentidest ning sellest tulenevalt ka tööprotsesside ja koostöömehhanismide välja töötamine nii kodanikega kui ka väliste osapooltega. Ka petitsioonisüsteemis laiemalt on Eesti Koostöö Kogu hallatava platvormi ja kohalike omavalitsuste rollijaotus ebaselge, mis pärsib kohalikes omavalitsustes omanikutunde kujunemist ning juhtrolli võtmist. Seda toetavad intervjuud, kus ühelt pool on kodanike ootused kaasavale protsessile kõrged, kuid teisalt ei taju omavalitsused endil vastutust seda protsessi juhtida.

Rahaliste vahendite mõju avaldus nii lõppotsusele kui ka petitsiooniprotsessile ning selgus, et planeerimisfaasis olevate otsuste puhul on tõenäolisem rahaliste vahendite ümberjaotamine. Petitsioonide menetlemisega suurenes kõikides omavalitsustes ametnike töökoormus, sest täna ei ole omavalitsustes tööl eraldi inimest, kes säärase ettepanekutega tegeleks, vaid petitsioonide menetlemisega tegeletakse sisuosakondades. Uurimus tõestas, et kodanikke tuleb vaadelda kui väärtuslikku ressursi, kes omavad oskusi ja motivatsiooni koostööks. Küll aga selgus, et sageli on kohalikel omavalitsustel ressursside jagamise vaatest lihtsam teha koostööd kolmanda sektori organisatsioonidega, mitte kodanikega otse.

Tehnoloogilistest teguritest avaldas mõju Rahvaalgatus.ee portaali kasutamine, millel on omavalitsuste vaatest puudusi digiallkirjade ja ettepanekute vorminõuete kontrollimisega. Samuti selgus, et mitmetes omavalitsustes on puudulikud informeerimise ja kaasamise tegevused, mistõttu on piirkonna kodanikud otsustest ja osalemisvõimalustest väheteadlikud. Märkimisväärne leid puudutas ka kommunikatsiooni ja teavitustööd: omavalitsused pole proaktiivselt valmis petitsioonide kohta kommunikatsioonitegevusi tegema ning täna juhivad seda protsessi kodanikud.

Petitsioonid võimaldavad kodanikel osaleda kohalikes otsustusprotsessides ning valitsustasutuse juhtidel kujundada avalikest huvidest lähtuvaid otsuseid. Kahe uuritava omavalitsuse puhul kujunesid petitsiooniprotsessi käigus välja kodanike ja valitsusasutuste koostöösidemed, kuid kokkuvõttes on vaadeldud omavalitsustel veel arenguruumi, et petitsioonide täielikku potentsiaali kodanike osaluse tugevdamiseks ära kasutada.

SUMMARY

ESTONIAN LOCAL GOVERNMENTS' CAPACITY TO USE PETITIONS SUBMITTED VIA THE ESTONIAN CITIZENS' INITIATIVE PORTAL IN LOCAL POLICY-MAKING

Anni Eerik

Summary

Over the last decade, the role of citizen participation in policy-making has increased. This has been caused due to several reasons, such as the decline of representative democracy, the development of ICT tools and citizens dissatisfaction with politics. On the other hand, citizens' interest in policy-making has grown. Participation is seen as a mechanism that allows citizens to engage in decision-making processes, and thus enhance trust in the public sector organisations and their legitimacy.

E-participation involves interaction between citizens and the government, which is facilitated by ICT tools. Researchers distinguish two levels of participation: the supply side and the demand side. When talking about the latter, it is emphasised that successful participation always involves active role of the government. There is a widespread perception that public participation is easier to achieve at the local level because municipalities are closer to the people. Participation at the local level is also facilitated by the fact that citizens are in the same area, share the same information channels and thus can have higher motivation to solve local issues. However, e-participation researchers conclude that the adoption of electronic participation mechanism is nowhere near to being easy. Successful participation requires new processes, procedures, and practises from public sector organisations. In addition, due to the power dynamics and political nature of local government, it can be difficult to embody participative governance.

To facilitate citizens active participation, several tools have been developed on the national level. One of them is petitions, which allows citizens to submit collective initiatives concerning national or local issue to the public sector organisations. Petitions are claimed to facilitate citizens'

participation because their entry barriers are relatively low, they are often legally binding, and they function as bottom-up mechanism giving citizens more control and power in the process.

To narrow the context of this study, the thesis looks at the context of Estonian local governments. The United Nations e-government survey 2020 places Estonia among top three countries in terms of digital government and 1st in the e-participation index. The national context of Estonia is claimed to give flexible, but formally institutionalised structure to petitions. Also, Estonians have well adopted digital tools and e-services, which could give a head start for adoption of e-participation.

In 2016, The Estonian Cooperation Assembly with the Chancellery of the Parliament launched Estonian Citizens' Initiative Portal (ECIP; rahvaalgatus.ee) through which citizens can submit petitions to the parliament. Since 2020, it is possible to submit petitions directly to local governments. However, the usage of petitions in local governments is not widely studied and based on the adoption of other engagement practices among Estonian local governments, it can vary substantially between municipalities.

The master thesis thus aims to study the capacity of Estonian local governments to use petitions submitted via ECIP in local policy-making.

From a theoretical point of view, the analysis is based on Boehle and Riehm's (2013) theory of the petitions process, which looks at the openness, transparency, and fairness of petition process to the citizens. Complementing this framework with literature on e-participation and local government capacity, the analysis looks at three key categories of public sector organisation capacity: resources, organizational factors, and technological factors. Resources include both tangible assets and intangible assets such as human resources and social capital. Organisation factors include organisation goals, structure and processes and technological factors include the usage of ECIP platform, IT-infrastructure, and ICT tools.

The empirical part of the master thesis includes case studies of six Estonian local governments, to whom a petition has been submitted via ECIP. These municipalities are Tartu city, Anija parish, Valga parish, Tõrva parish, Vinni parish, and Jõelähtme parish. Semi-structured interviews were conducted with representatives of local governments, citizens who submitted petitions, and the administrator of ECIP.

Results of the master thesis show that Estonian local governments have readiness to use petitions, however, their capacity to integrate them into organisational processes and local policy-making is insufficient.

Financial resources had the most impact on decision-making, as the issues raised through petitions are often related to complex policy areas and tied with financial investments. Thus, petitions submitted in the planning phase of the decision-making were more likely to be supported by local governments. Petitions also increased the workload of local government officials because they had no prior experience with petitions before, as well as there is currently no work position created in the organisation to manage this task. Social capital also turned out to be important resource, as citizens demonstrated high skills and motivation for cooperation. However, it turned out that local governments prefer to cooperate with non-profit organisations rather than individual citizens, in order to exchange recourses.

From the organizational factors, it turned out that studied local governments' do not have clear goals or objectives for citizen engagement through bottom-up initiatives. Despite the fact that local governments' have integrated petitions quite successfully to existing work routines, citizens claimed that the process was not engaging and transparent enough, and they had to reinitiate the contact with local governments multiple times during the process.

ECIP offers user friendly solution to citizens, however, local government representatives claimed that platform's functionality needs further development. For instance, currently municipalities need to manually check digital signatures and petitions' conformance to formal requirements. In addition, ECIP is operating independently and is not integrated into local governments' IT-infrastructure. Lastly, an important discovery concerned the usage of ICT tools and basic information exchange functions, which some of the local governments seem to lack.

As a conclusion of the master thesis, capacity building in local governments must firstly acknowledge the functions of petitions in the governance of their organisation. Accordingly, it is important to establish clear goals, processes, and actions, which could thereby also allocate necessary resources, develop technological capacity, and enhance citizen participation as a whole.

KASUTATUD KIRJANDUS

Akadeemilised allikad

Adams, W. (2018). Conducting Semi-Structured Interviews. In: Wholey, J.S., Harty, H.P. and Newcomer, K.E. (Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (492-505). San Francisco: Jossey-Bass.

Anderson, D., Wu, R., Cho, J. and Schroeder, K. (2015). Effective, Inclusive and Citizen-Oriented Service Delivery, and Governance Innovation. *E-Government Strategy, ICT and Innovation for Citizen Engagement*, 11-27.

Bakker, J., Denters, B., Vrieling, M. O. and Klok, P.-J. (2012). Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. *Local Government Studies*, 38 (4), 395-414.

Bekkers, V. (2003). E-government and the Emergence of Virtual Organizations in the Public Sector. *Information Polity*, 8, 89-101.

Bochel, C. (2012). Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?. *Parliamentary Affairs*, 66. 798-815.

Bochel, C. (2019). Petitions Systems: Outcomes, "Success" and "Failure." *Parliamentary Affairs*, 00, 1-20.

Boehle, K. and Riehm, U. (2013). E-Petition Systems and Political Participation: About Institutional Challenges and Democratic Opportunities. *First Monday*, 18 (7).

Blanc, D. (2020). *United Nations: E-participation: a quick overview of recent qualitative trends*. New York: United Nations.

Carman, C. J. (2010). The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy. *Political Studies*, 58, 731–751.

Carrizales, T. (2008). Functions of E-Government: A Study of Municipal Practices. *State and Local Government Review*, 40(1), 12–26.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G., and Røvik, K.A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth (1st ed.)*. London: Routledge.

Cuthill, M. and Fien, J. (2005). Capacity building: Facilitating citizen participation in local governance. *Australian Journal of Public Administration*, 64 (4), 63-80.

Cruikshank, P., Smith, C. F. and Edelman, N. (2010). Signing an e-petition as a transition from lurking to participation. J. Chappellet, O. Glassey, M. Janssen, A. Macintosh, J. Scholl, E. Tambouris and M. Wimmer (Eds.), *Electronic Government and Electronic Participation*, 275-282. Edinburgh: Trauner.

Glaser, M., Yeager, S. ja Parker, L. (2006). Involving Citizens in the Decisions of Government and Community: Neighborhood-Based vs. Government-Based Citizen Engagement. *Public Administration Quarterly*, 30.

- Grant, U. (2002). *Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Government Accountability, A Literature Review*. England: University of Birmingham.
- Grindle, M. (2009). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Harvey, G., Skelcher, C. and Spencer, E. (2010). *Absorptive Capacity in a Non-Market Environment: A Knowledge-Based Approach to Analyzing the Performance of Sector Organizations*. *Public Management Review*, 12, 77-97.
- Hoandle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41 (5), 575-580.
- Hough, R. (2012). Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen?. *The Journal of Legislative Studies*, 18, 3-4, 479-495.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G. and Donahue, A. K. (2003). *Governance Performance: Why Management Matters*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Kalmus, V., Masso, A. and Linno, M. (2015). *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. Tartu: Tartu Ülikool. Kättesaadav: <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys>, 02.04.2022.
- Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G. and Lõhmus, M. (2019). *Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaalatasandi arengus, analüüsi lõpparuanne*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Khoirunnida, Hidayanto, A., Purwandari, B., Yuliansyah, R. and Kosandi, M. (2017). Factors influencing citizen's intention to participate in e-participation. *Integrating Technology Readiness on Social Cognitive Theory*, 1-7.
- Kim, S. and Lee, J. (2019). Citizen Participation, Process, and Transparency in Local Government: An Exploratory Study. *Policy Studies Journal*, 47.
- Kinemo, S. M. (2019). Local Government Capacity on E-Participation in Tanzania. *Journal of Public Administration and Governance*, 9 (4), 297-308.
- Laherand, M-L. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Eesti: OÜ Sulesepp.
- Lindner, R. and Riehm, U. (2009). Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. *eJournal of eDemocracy & Open Government*, 1(1), 1-11.
- Lindner, R. and Riehm, U. (2011). Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament. *Policy & Internet*, 3(1), 63–85.
- Macintosh, A. (2004). *Characterizing e-participation in policymaking*. Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences. Scotland: Napier University.
- Macintosh, A. and Whyte, A. (2008). Towards an Evaluation Framework for eParticipation. *Transforming Government People Process and Policy*, 2 (1), 16-30.

- Manaf, H. A., Mohamed, A. M. and Lawton, A. (2016). Assessing Public Participation Initiatives in Local Government Decision-Making in Malaysia. *International Journal of Public Administration*, 39 (11), 812-820.
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design An Interactive Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. Kekez, A., Howlett, M. and Ramesh, M. *Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mosca, L. and Santucci, D. (2009). Petitioning Online. The Role of E-Petitions in Web Campaigning. *JeDEM*, 1 (1), 1-11.
- Oliveira, C. and Garcia, A.C. (2019). Citizens' electronic participation: a systematic review of their challenges and how to overcome them. *Int. J. Web Based Communities*, 15, 123-150.
- Panagiotopoulos, P. and Al-Debei, M. (2010). Engaging with citizens online: Understanding the role of ePetitioning in local government democracy. *Internet, Politics, Policy*, 16-17.
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative Research & Evaluation Methods Integrating Theory and Practice (Fourth Edition)*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Phang, C. and Kankanhalli, A. (2008). A Framework of ICT Exploitation for E-Participation Initiatives. *Communications of the ACM*, 51, 128-132.
- Pina, G. and Avellaneda, C. (2017). *Local Government Effectiveness: Assessing the Role of Organizational Capacity*. Indiana: Indiana University.
- Putnam, R. D. (1993). Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, 13.
- Puurmann, M. (2007). Kohalik omavalitsus kogukonna eneseabi tugevdajana - eduka praktika kujunemise võimalused ja eeldused. Rikmann, E. (toim.), *Algatus, osalus ja organisatsioonid*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Randma-Liiv, T. (2021). Organizing e-participation: Challenges stemming from the multiplicity of actors. *Public Administration*, 100 (1).
- Randma-Liiv, T. and Lember, V. (2022). Management and organization of e-participation: Synthesis from 15 European initiatives. Randma-Liiv, T. ja Lember, V. (toim.), *Engaging Citizens in Policy Making*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Randma-Liiv, T. and Vooglaid, K. M. (2022). The Estonian Citizens' Initiative Portal – Drivers and Barriers of Institutionalized E-participation. Randma-Liiv, T. ja Lember, V. (toim.), *Engaging Citizens in Policy Making*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Razzaque, F. (2017). Role of mass media in facilitating citizen participation in Bangladesh public procurement. *Journal of Cultural and Religious Studies*, 5.
- Rawat, P. (2018). *Technology, Institutions and Their Interactions: How Do These Explain E-Participation Degree and Levels? A Cross-Country Analysis*. Virginia: Old Dominion University.

- Rosenberger, S., Seisl, B., Stadlmair, J. and Dalpra, E. (2022). What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions. *Parliamentary Affairs*, 75 (1), 217–237.
- Sali, M. (2011). *Exploring e-government skills and competencies required in public sectors: a literature study*. Sweden: Örebro University.
- Setälä, M. and Schiller, T. (2013). *Referendums and representative democracy: responsiveness, accountability and deliberation*. London: Routledge.
- Sombetzki, P. (2017). *Online Petition-Signing: Tool of 'Slacktivism' or actually Change bringing?* Kättesaadav: https://www.academia.edu/15819715/Online_Petition-Signing_Tool_of_Slacktivism_or_actually_Change_bringing, 02.04.2022.
- Steinbach, M., Sieweke, J. and Süss, S. (2019). The diffusion of e-participation in public administrations: A systematic literature review. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 29, 61-95.
- Sæbø, Ø., Rose, J., Skiftenes Flak, L. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, 25, 400–428.
- Zainal, Z. (2007). Case study as a research method. *Jurnal Kemanusiaan*, 9, 1-5.
- Zheng, Y. (2016). The Influence of Government Capacity on E-Services Diffusion at Municipal Level in New Jersey. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 3 (4), 1-6.
- Taliawi, O. and Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2, 1-15.
- Toots, M. (2019). Why E-participation systems fail: The case of Estonia's Osale.ee. *Government Information Quarterly*, 36, 546-559.
- Torres, L., Pina, V., and Acerete, B. (2006). E-Governance Developments in European Union Cities: Reshaping Government's Relationship with Citizens. *Governance*, 19 (2), 277-302.
- Virkus, S. (2010). *Infokäitumise, info hankimise ja otsingu ning infopädevuse uurimise meetodid*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Wairiuko, J., Nyonje, R. and Opiyo, E. (2018). Human Resource Capacity and Adoption of E-Government for Improved Service Delivery in Kajiado County, Kenya. *International Journal of Humanities and Social Science*, 9.
- Wilson, R. H. (2000). Understanding local governance: an international perspective. *Revista de Administração de Empresas*, 40 (2), 51-63.
- Yan, H. and Ting, Y. (2018). The Effectiveness of Online Citizen Evaluation of Government Performance: A Study of the Perceptions of Local Bureaucrats in China. *Public Personnel Management*, 47, 419 - 444.
- Yin, R.K. (2013). *Case Study Research Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Muud allikad

Andmevara. (2022). *VOLIS istungite ja rahvaküsitluste süsteem*. Kättesaadav: <https://www.andmevara.ee/volis>, 22.04.2022.

Cihon, P., Yasseri, T., Hale, S. and Margetts, H. (2021). *Tweeting for the Cause: Network analysis of UK petition sharing*. Kättesaadav: <https://arxiv.org/abs/2101.00296>, 20.04.2022.

Eesti Keele Instituut. (2018). *Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018*. Kättesaadav: <http://eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=petitsioon>, 02.04.2022.

Eesti Koostöö Kogu. (2022). *Rahvaalgatus.ee osalusportaalis tehtud kollektiivsed algatused aitavad parandada kohaliku omavalitsuse korralduse seadust*. Kättesaadav: <https://kogu.ee/2022/03/07/rahvaalgatus-ee-ettepanekud-kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-muutmiseks/>, 02.04.2022.

Eesti Linnade ja Valdade Liit. (2020). *Kohalike omavalitsuste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2020-2023*. Kättesaadav: https://www.elvl.ee/kov_ikt_arengustrateegia, 02.04.2022.

Euroopa Nõukogu. (2016). *Euroopa kohalike omavalitsuste harta*. Brüssel: Euroopa Nõukogu.

Euroopa Parlament. (2020). *Special Eurobarometer 500 Report: Future of Europe*. Belgia: Euroopa Parlament. Kättesaadav: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-foe-special-eb-report.pdf>, 27.01.2022.

Kodanikuühiskonna Uurimis- ja Arenduskeskus. (2007). *Rahvaalgatuse edendamise tugistruktuurid kohalikes omavalitsustes: uurimuse raport*. Tallinn: Eesti Humanitaarinstituut.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I, 25.06.2021, 8.

Nabatchi, T. (2011). *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation. Fostering Transparency and Democracy Series*. New York: Syracuse University.

OECD. (2001). *Citizens as partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. Paris: OECD. Kättesaadav: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>, 02.04.2022.

OECD (2003). *Engaging Citizens Online for Better Policy-making, policy brief*. Paris: OECD. Kättesaadav: <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35063274.pdf>, 02.04.2022.

OECD. (2011). *The Enabling Environment for Capacity Development*. Paris: OECD. Kättesaadav: <https://www.oecd.org/development/accountable-effective-institutions/48315248.pdf>, 02.04.2022.

Olle, V. (2002). *Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus*. Tartu: Tartu Ülikool.

Praxis. (2013). *Citizen centric e-participation: Case studies on e-participation policy: Sweden, Estonia and Iceland*. Tallinn: Praxis.

Rahandusministeerium. (2022). *Kohalikud omavalitsused*. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>, 02.04.2022.

Rahandusministeerium. (2010). *Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend*. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf, 22.04.2022.

Rahvaalgatus.ee. (2022). *Algatused kohalikule omavalitsusele*. Kättesaadav: <https://kohalik.rahvaalgatus.ee/>, 08.05.2022.

Rahvastikuregistri seadus. RT I, 12.03.2022, 13. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122018013?leiaKehtiv>, 20.04.2022.

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. RT I, 02.06.2020, 9. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/102062020009?leiaKehtiv>, 20.04.2022.

Talijärv, P. (2013). *Eesti kohalike omavalitsuste võimekus lahendada lastehoiuga seotud probleeme*. Tartu: Tartu Ülikool.

Vinni Vallavalitsus. (2021). *Korraldus: Projekteerimistingimuste andmisest keeldumine*. Kättesaadav: <https://kohalik.rahvaalgatus.ee/initiatives/aa82053c-b680-44c3-b052-6ae5004a0984/files/1800>, 20.04.2022.

Õigusaktide eelnõude ettevalmistamise ja vormistamise kohta. Vabariigi Valitsus, 25.01.1994.

Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. (2020). *2020 United Nations E-Government Survey*. New York: United Nations. Kättesaadav: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>, 02.04.2022.

Ühinenud Rahvast Organisatsioon. (2019). *Capacity development: UNDAF companion guidance*. New York: United Nations. Kättesaadav: <https://unsdg.un.org/resources/capacity-development-undaf-companion-guidance>, 02.04.2022.

LISAD

Lisa 1. Omavalitsustele Rahvaalgatus.ee kaudu esitatud lõppenud menetlusega petitsioonid 01.02.2022 seisuga

Omavalitsus	Algatuse nimi	Allkirjade arv
Valga vald	Ester Karuse peab jätkama Valga vallavanemana	514
Viimsi vald	Rohuneeme ranna kaitseks – toetame Rohuneeme rannaääre ja ujumisala avatuks jäämist ning algatatud detailplaneeringu (Sääre tee 22) tühistamist	597+
Narva linn	Toetan Narva vanalinna osalist taastamist / Я за восстановление квартала Старой Нарвы	1103
Põhja-Sakala vald	Suure-Jaani vana veetorn väärtuslikuks objektiks !	6+
Vinni vald	Seisame inimväärse elukeskkonna eest ja päikesepargi laienemise vastu Roela alevikus.	377
Jõelähtme vald	Loo veoautovabaks	259+
Pärnu linn	Päraküla elukeskkonna kaitseks!	724
Tõrva vald	NÕUAME: Patküla koolihoone lammutamise kohest lõpetamist ja hoone säilitamist ning vallavanema ja vallavolikogu esimehe tagasiastumist!	69
Anija vald	Kehra linna, Mulla tn 6 metsatuka säilitamine	57+
Tartu linn	Peatame kohatasu tõusu Tartu lasteaedades	1024
Pärnu linn	Me ei soovi Pärnusse kõrghooneid!	1038
Tallinna linn	Tallinna kesklinna piirkonnas kergliikluse eelistamine suvekuudel	5401
Narva linn	АЛЕКСЕЙ ЕВГРАФОВ – НАШ НАРОДНЫЙ МЭР!	289+

Põhja-Sakala vald	Toetame Mati Adamsoni	182
Rae vald	Ühispöördumine Rae vallale seoses Põhjapiirkonna üldplaneeringuga	326
Valga vald	Nõuame Valga Vallavalitsuse kiiret tegutsemist, tagamaks Valga Linna lasteaedade kvaliteetne ja nõuetekohane toitlustamine	156
Viljandi linn	Rahvaalgatus Jaak Joala monumendi praegusel kujul loomise peatamiseks	940
Viimsi vald	Säästame elusid Randvere teel	330
Viljandi linn	Soovime säilitada puud Viljandi Uuel tänaval	1345+

Allikas: Rahvaalgatus.ee (2022)

Lisa 2. Valimisse kuuluvatele omavalitsustele esitatud petitsioonid

KOV	Algatuse nimi ja viide	Lühikirjeldus	Period	Allkirjade arv
Tartu linn	Peatame kohatasu tõusu Tartu lasteaedades	Algatuse eesmärk on siduda lahti lapsevanema poolt munitsipaallasteaias- või hoius käiva lapse eest makstav tasu.	06.10.21-20.01.22	746
Anija vald	Kehra linna, Mulla tn 6 metsatuka säilitamine	Algatuse eesmärk on väljendada vastasseisu Mulla tn 6 detailplaneeringualale loodava kinnisvaraarenduse vastu.	18.05.21-10.06.21	59
Jõelähtme vald	Loo veoautovabaks!	Algatuse eesmärk on kogukonna informeerimine, raskeveoste ümbersuunamisel kõikidele Loo elanikele kvaliteetse elukeskkonna tagamiseks uue lahenduse leidmine, avaliku arutelu ja koostöö algatamine Jõelähtme vallavalitsusega.	01.07.21-19.08.21	233
Vinni vald	Seisame inimväärse elukeskkonna eest ja päikesepargi laiendamise vastu Roela alevikus	Algatuse eesmärk on väljendada vastasseisu päikeselektrijaama rajamise kohta Roela alevikku, mis kodanike sõnul on vastuolus inimeste ootustega sealsele elukeskkonnale.	18.05.21-19.05.21	367
Valga vald	Nõuame Valga Vallavalitsuse kiiret tegutsemist, tagamaks Valga Linna lasteaedade kvaliteetne ja nõuetekohane toitlustamine	Algatuse eesmärk oli juhtida tähelepanu Valga linna lasteaedade toitlustamise kvaliteedile ja nõuetekohasusele.	22.09.21-29.10.21	156
Tõrva vald	NÕUAME: Patküla koolihoone lammutamise kohest lõpetamist ja hoone säilitamist ning vallavanema ja vallavolikogu esimehe tagasiastumist!	Algatuse eesmärk oli väljendada vastasseisu Patküla koolihoone lammutamisele ning seda puudutavatele otsustele.	06.12.20-14.12.20	36

Lisa 3. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

- Org, K., Eesti Koostöö Kogu demokraatia valdkonna ekspert ja Rahvaalgatus.ee platvormi haldaja. Rahvaalgatus.ee platvormi kasutamisest Eesti kohalikes omavalitsustes. Autori intervjuu. Helisalvestis. MS Teams. 17. veebruar 2022.
- Pöldma, P., Jõelähtme valla abivallavanem. Rahvaalgatus „Loo veoautovabaks!“ Jõelähtme vallale. Autori intervjuu. Helisalvestis. MS Teams. 05. märts 2022.
- Jõelähtme valla kodanik. Rahvaalgatus „Loo veoautovabaks!“ Jõelähtme vallale. Autori intervjuu. Helisalvestis. MS Teams. 21. märts 2022.
- Liiv, M., Vinni valla vallasekretär. Rahvaalgatus „Seisame inimväärse elukeskkonna eest ja päikesepargi laienemise vastu Roela alevikus“ Vinni vallale. Autori intervjuu. Kirjalik. 26. märts 2022.
- Vinni valla kodanik. Rahvaalgatus „Seisame inimväärse elukeskkonna eest ja päikesepargi laienemise vastu Roela alevikus“ Vinni vallale. Autori intervjuu. Helisalvestis. MS Teams. 10. märts 2022.
- Mölder, J., Tartu linna linnasekretär. Rahvaalgatus „Peatame kohatasu tõusu Tartu lasteaedades“ Tartu linnale. Autori intervjuu. Helisalvestis. MS Teams. 24. märts 2022.
- Tartu linna kodanik. Rahvaalgatus „Peatame kohatasu tõusu Tartu lasteaedades“ Tartu linnale. Autori intervjuu. Kirjalik. 30. märts 2022.
- Vainu, I., Anija valla arhitekt-planeeringuspetsialist. Rahvaalgatus „Kehra linna, Mulla tn 6 metsatuka säilitamine“ Anija vallale. Autori intervjuu. Helisalvestis. Anija vallamaja. 22. märts 2022.
- Anija valla kodanik. Rahvaalgatus „Kehra linna, Mulla tn 6 metsatuka säilitamine“ Anija vallale. Autori intervjuu. Autori intervjuu. Helisalvestis. MS Teams. 2. märts 2022.
- Rogenbaum, M. ja Asi, D., Valga valla vallavanem ja juhtivsekretär. Rahvaalgatus „Nõuame Valga Vallavalitsuse kiiret tegutsemist, tagamaks Valga Linna lasteaedade

kvaliteetne ja nõuetekohane toitlustamine“ Valga vallale. Autori intervjuu. Helisalvestis. MS Teams. 31. märts 2022.

- Kiin, S., Tõrva valla vallasekretär. Rahvaalgatus „NÕUAME: Patküla koolihoone lammutamise kohest lõpetamist ja hoone säilitamist ning vallavanema ja vallavolikogu esimehe tagasiastumist!“ Tõrva vallale. Autori intervjuu. Helisalvestis. MS Teams. 29. märts 2022.
- Tõrva valla kodanik. Rahvaalgatus „NÕUAME: Patküla koolihoone lammutamise kohest lõpetamist ja hoone säilitamist ning vallavanema ja vallavolikogu esimehe tagasiastumist!“ Tõrva vallale. Autori intervjuu. Helisalvestis. MS Teams. 29. märts 2022.

Lisa 4. Intervjuu kava: Rahvaalgatus.ee platvormi haldajale

Teemaplokk	Põhiküsimused	Koodid, märksõnad
I - Ülevaade Rahvaalgatus.ee portaalist omavalitsustele	<ul style="list-style-type: none"> • Kes algatas ja juhtis Rahvaalgatus.ee platvormi arendamist? • Mis põhjustest oli ajendatud Rahvaalgatus.ee platvormi loomine omavalitsustasandile? • Milliseid eesmärke platvorm omavalitsuste jaoks täidab? • Milline on täna platvormi kasutatavus? Kas see vastab seatud eesmärkidele? 	<ul style="list-style-type: none"> • Platvormi tasutainfo • Platvormi roll ja funktsionaalsus omavalitsustasandil
II - Omavalitsuse võimekuse hindamine	<ul style="list-style-type: none"> • Kas ja millist tuge pakub EKK KOVidele ettepanekute menetlemises? • Milliseid võimekusi (ressursid, organisatsiooni, tehnoloogiline võimekus) kohalikud omavalitsused peaksid omama? • Kas saab välja tuua peamised takistused, mis omavalitsustel ettepanekute menetlemisel ilmnevad? • Kas ja milliste tegevuste läbi toetab EKK kohalikke omavalitsusi? 	<ul style="list-style-type: none"> • Omavalitsuste võimekus • Omavalitsuste võimekust mõjutavad tegurid • Rahvaalgatus.ee platvormi kasutamine
III - Võimekuse suurendamine	<ul style="list-style-type: none"> • Milline on täna omavalitsuste ja riigi koostöö kodanike aktiivse osaluse vaatest? • Kas ja milliseid tegevusi on tehtud, et suurendada omavalitsuste teadlikkus platvormi kasutamisest ja võimalustest? • Milline on täna EKK hallatava platvormi roll (st ettepanekute vahendaja, KOVi toetaja, kodanike võimestaja, ...)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Omavalitsuste võimekuse suurendamine
Kas soovite midagi lisada?		

Lisa 5. Intervjuu kava: omavalitsuse esindajale

Teemaplokk	Põhiküsimused	Koodid, märksõnad
I - Kollektiivse pöördumise taustast	<ul style="list-style-type: none"> • Palun andke lühiülevaade esitatud petitsioonist • Milline lahendus välja pakuti ja miks? 	<ul style="list-style-type: none"> • Probleem-lahendus määratlemine
II - Omavalitsuse võimekuse hindamine	<ul style="list-style-type: none"> • Kuidas viidi läbi algatuse menetlus (pärast petitsiooni laekumist valda)? • Kes vastutab algatuse menetlusprotsessi juhtimise eest? • Kellel oli formaalne otsustusõigus? • Millised ressursid mõjutasid teie võimekust algatust menetleda? (nt rahalised vahendid, inimressursid)? • Millised organisatsioonilised tegurid mõjutasid võimekust? • Millised tehnoloogilise tegurid avaldasid mõju? (platvormi kasutavus, IKT-vahendid,...) • Mil määral said kodanikud ettepaneku menetluses kaasa rääkida? • Milliseid teavitusi kasutasite? • Mis saab algatusest pärast menetluse lõppu? 	<ul style="list-style-type: none"> • Petitsiooniprotsess • Mõju majanduskapitalile • Mõju inimressursile (aja- ja töökulu) • Aktiivsed kodanikud, kodanikuühendused • Eesmärgid • Struktuurid • Protsessid • Kaasamine • Koostöö • Poliitiline mõju • Tahe ja motivatsioon • Rahvaalgatus.ee platvormi kasutamine • Digiallkirjade kontrollimine • Digikanalite kasutamine • Kommunikatsiooni- ja teavitustöö
III - Võimekuse suurendamine	<ul style="list-style-type: none"> • Mil määral lähtute otsuste tegemisel kaasamise heast tavast? • Kas teil on kodanike kaasamiseks seatud lühi- ja pikaajalised eesmärgid? • Millisena näete teie enda rolli kodanike kaasamisel? • Kas ja milliseid tegevusi olete teinud kodanike osaluse suurendamiseks? 	<ul style="list-style-type: none"> • Omavalitsuste võimekuse suurendamine
Kas soovite midagi lisada?		

Lisa 6. Intervjuu kava: petitsiooni esitajale

Teemaplokk	Põhiküsimused	Koodid
I - Kollektiivse pöördumise taustast	<ul style="list-style-type: none"> • Palun andke lühiülevaade esitatud petitsioonist • Milline lahendus välja pakuti ja miks? 	<ul style="list-style-type: none"> • Probleem-lahendus määratlemine • Kodanike hinnang
II - Omavalitsuse võimekuse hindamine	<ul style="list-style-type: none"> • Kuidas viidi läbi algatuse menetlus? • Milline oli teie roll kogu protsessi vältel? • Milline on teie üldine hinnang petitsiooniprotsessile? • Kuidas hindate omavalitsuse võimekust algatust menetleda? • Millised ressursid mõjutasid omavalitsuse edukust algatust menetleda? • Millised organisatsioonilised tegurid mõjutasid omavalitsuse edukust algatust menetleda? • Kuidas hindate omavalitsuse tehnoloogilist võimekust algatust menetleda? 	<ul style="list-style-type: none"> • Petitsiooniprotsessi etapid • Mõju majanduskapitalile • Mõju inimressursile (aja- ja töökulu) • Aktiivsed kodanikud, kodanikuühendused • Kaasamine • Koostöö • Poliitiline mõju • Tahe ja motivatsioon • Digikanalite kasutamine • Kommunikatsiooni- ja teavitustöö
III - Võimekuse suurendamine	<ul style="list-style-type: none"> • Milline on teie üldine hinnang kaasamisele omavalitsuses? • Mis on tehtud hästi ja kus on veel arenguruumi? • Milline võiks teie arust olla KOVil roll kodanike osaluse edendamisel? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kodanike osalemisvõimalused
Kas soovite midagi lisada?		

Lisa 7. Tulemuste kodeerimise juhend

Võimekuse kategooria	Võimekuse komponendid	Koodid, märksõnad
Ressursid	Materiaalsed (finantsressursid) Inimressursid (avalikud teenistujad, sotsiaalne kapital)	<ul style="list-style-type: none"> • Mõju majanduskapitalile • Mõju inimressursile (aja- ja töökulu) • Aktiivsed kodanikud, kodanikuühendused
Organisatsiooni tegurid	Organisatsiooni eesmärgid Struktuur (organisatsiooni ülesehitus, allüksused, koordineerimine, koostöö) Protsessid (organisatsiooni protsessid, juhtimine)	<ul style="list-style-type: none"> • Eesmärgid • Regulatsioon • Formaalne otsustusõigus • Tööprotsessid • Org. kultuur • Kaasamine • Koostöö • Läbipaistvus • Kodanike hinnang • Poliitiline mõju • Tahe ja motivatsioon
Tehnoloogilised tegurid	Digiplatvormi kasutamine IKT-vahendite kasutamine	<ul style="list-style-type: none"> • Rahvaalgatus.ee platvormi kasutamine • Digiallkirjade kontrollimine • IKT-vahendite kasutamine • Digikanalid • Kommunikatsioon ja teavitustöö

Lisa 8. Kohalike omavalitsuste võimekus: ressursid

KOV	Ressursid	
	materiaalsed	mittemateriaalsed
Anija vald	Rahalise mõjuga otsus Kaasamisprotsessi käigus mõju ressursidele	<ul style="list-style-type: none"> • Ametnike aja- ja töökulu • Menetluskoormus keskmine • Aktiivsed kodanikud, MTÜ koostöövorm
Vinni vald	Mõningal määral rahalise mõjuga otsus	<ul style="list-style-type: none"> • Menetluskoormus madal • Kogukonnaspetsialist töö
Jõelähtme vald	Rahalise mõjuga otsus Kaasamisprotsessi käigus mõju ressursidele	<ul style="list-style-type: none"> • Ametnike aja- ja töökulu • Menetluskoormus suur • Aktiivsed kodanikud, MTÜ koostöövorm
Tartu linn	Rahalise mõjuga otsus	<ul style="list-style-type: none"> • Ametnike aja- ja töökulu • Avalike suhete osakond tegeleb kaasamisega • Menetluskoormus keskmine • Aktiivsed kodanikud
Valga vald	Mõningal määral rahalise mõjuga otsus	<ul style="list-style-type: none"> • Menetluskoormus suur • Kogukonnaspetsialist töö • Ametnike aja- ja töökulu • Aktiivsed kodanikud
Tõrva vald	Rahalise mõjuga otsus	<ul style="list-style-type: none"> • Menetluskoormus madal

Lisa 9. Kohalike omavalitsuste võimekus: organisatsiooni tegurid

KOV	Organisatsiooni tegurid
Anija vald	<ul style="list-style-type: none"> • Strateegiline eesmärk jätkusuutlikud ja aktiivsed kogukonnad • Ühendati olemasoleva menetlusega • Menetluskoormus keskmine • Formaalne otsustusõigus vallavanemal • Volikogu istungit ei toimunud • Koostöö valmidus olemas • Kodanike kaasamine tihe • Üldhinnang pigem positiivne • Poliitiline tahe olemas
Vinni vald	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiivsed kogukonnad üks alaeesmärk • Ühendati olemasoleva menetlusega • Menetluskoormus madal • Formaalne otsustusõigus vallavalitsusel • Volikogu istungit ei toimunud • Kodanike kaasamine tagasihoidlik • Üldhinnang neutraalne • Poliitiline tahe ebaselge
Jõelähtme vald	<ul style="list-style-type: none"> • Kodanike osalust puudutavad eesmärgid puuduvad • Ühendati olemasoleva menetlusega • Menetluskoormus suur • Formaalne otsustusõigus volikogul • Volikogu istung toimus • Kodanike kaasamine tihe • Koostöö väliste osapooltega tihe • Üldhinnang pigem positiivne • Poliitiline tahe olemas
Tartu linn	<ul style="list-style-type: none"> • Kodanikuaktiivsuse suurendamine strateegiline eesmärk • Ühendati olemasoleva menetlusega • Menetluskoormus keskmine • Formaalne otsustusõigus volikogul • Toimus linnavolikogu hariduskomisjoni istung • Kodanike kaasamine mõõdukas • Üldhinnang pigem positiivne • Poliitiline tahe olemas
Valga vald	<ul style="list-style-type: none"> • Kasutab avatud valitsemise tegevuskava • Menetluskoormus suur • Formaalne otsustusõigus vallavalitsusel • Koostöö väliste osapooltega tihe • Kodanike kaasamine mõõdukas • Toimus koosolek, kus osales volikogu esimees • Kodaniku hinnang puudub • Poliitiline tahe ebaselge

Tõrva vald	<ul style="list-style-type: none">• Elanike kaasatus sõnastatud ühe arengutegevusena• Menetlusprotsessi ei toimunud (allkirjadekvorumit ei saavutatud)• Menetluskoormus madal• Volikogu istungit ei toimunud• Formaalne otsustusõigus vallavalitsusel• Üldhinnang pigem negatiivne• Poliitiline tahe ebaselge
------------	---

Lisa 10. Kohalike omavalitsuste võimekus: tehnoloogilised tegurid

KOV	Tehnoloogilised tegurid	
	digiplatvormi kasutusvõimekus	IKT-vahendite kasutamine
Anija vald	<ul style="list-style-type: none"> • Otsusest informeeriti algatajaid isiklikult • Digiallkirjade kontrollimise probleem 	<ul style="list-style-type: none"> • Istungid toimuvad veebis • Omavalitsuse kommunikatsioon minimaalne • Kommunikatsioon kodaniku initsiatiivil • Kaasatud kohalik meedia
Vinni vald	<ul style="list-style-type: none"> • Otsusest informeeriti algatajaid isiklikult • Ametlik vastuskiri 	<ul style="list-style-type: none"> • Istungid ei toimu veebis • Omavalitsuse kommunikatsioon minimaalne • Kommunikatsioon kodaniku initsiatiivil • Kaasatud kohalik meedia
Jõelähtme vald	<ul style="list-style-type: none"> • Otsusest informeeriti algatajaid isiklikult • Digiallkirjade kontrollimise probleem 	<ul style="list-style-type: none"> • Volikoguistungeid ei ole veebis • Omavalitsuse kommunikatsioon minimaalne • Kommunikatsioon kodaniku initsiatiivil
Tartu linn	<ul style="list-style-type: none"> • Ametlik vastuskiri Rahvaalgatus.ee vahendusel • Digiallkirjade kontrollimise probleem 	<ul style="list-style-type: none"> • Istungid toimuvad veebis • Tavapärase kommunikatsioon • Volikogu istung toimus veebis • Kaasatud kohalik meedia • Kommunikatsioon kodaniku initsiatiivil
Valga vald	<ul style="list-style-type: none"> • Ametlik vastuskiri Rahvaalgatus.ee vahendusel • Digiallkirjade kontrollimise probleem 	<ul style="list-style-type: none"> • Volikogu istungid ei toimu veebis • Omavalitsuse kommunikatsioon minimaalne
Tõrva vald	<ul style="list-style-type: none"> • Otsusest informeeriti algatajaid isiklikult • Digiallkirjade kontrollimise probleem 	<ul style="list-style-type: none"> • Istungeid ei toimu veebis • Omavalitsuse kommunikatsioon minimaalne

Lisa 11. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks⁵

Mina _____ (autori nimi)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

_____,
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on _____,
(juhendaja nimi)

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

(kuupäev)

⁵ Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitstvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.