

Põlevkivi kasutamise arengukava koostamine oli laiaulatusliku kaasamise õppetund

Agnes Jürgens (RiTo 16), Keskkonnaministeeriumi avalike suhete osakonna nõunik

Põlevkivi kasutamise arengukava eelnõu ei valminud keskkonnaministeeriumi kabinetivaikuses, selle koostamisse kaasati hulgaliselt asutusi ja huvirühmi.

Vabariigi Valitsus kiitis põlevkivi kasutamise riikliku arengukava koostamise heaks 2006. aasta suvel ja määras selle eest vastutavaks keskkonnaministeeriumi. See tähendas ministeeriumi asumist väga mahuka ettevõtmise eestvedaja rolli.

Kõik, kes me arengukava koostamisega seotud olime, otsustasime, et koostamisse tuleb kaasata võimalikult palju huvirühmi ja kõiki küsimusi arutada võimalikult paljudega. Ehk teisisõnu – seadsime eesmärgiks laiaulatusliku kaasamise.

Esimesi samme astudes adusime, et ees on keeruline ja pingeline aeg. Nii see oligi, sest põlevkivitemaatikaga haakus aina enam muid küsimusi ning kuhjuma hakkasid ka emotsioonid. Nüansse lisasid parasjagu hoogustuvad Riigikogu ja presidendivalimiste debatil, kus energeetika muutus poliitikute oluliseks kõneaineks.

Aga arengukava eelnõu sai valmis! Kõik, kes selle enam kui 500-leheküljelise materjali kokkupanekuga tegelesid, kinnitavad, et töö tasus ennast kuhjaga. Arengukava tõi kaasa ulatusliku arutelu mitte ainult maavara(de), vaid ka Ida-Virumaa sotsiaalse olukorra ja muu sellega seotu üle. Mahukale materjalile ja mitmetele avalikkuses selgeksräägitud küsimustele lisaks saime suurepärase kaasamise õppetunni. Aga kõigest järgemööda.

Kava eesmärk: sõnastada riigi huvid

Põlevkivi on rahvuslik rikkus ja tähtis strateegiline ressurss, mis tagab riigile poliitilise, majandusliku ja energeetilise sõltumatuse. See on maavara, mille kaevandamine ja kasutamine puudutab õigupoolest iga Eesti elanikku, pruuni kullaga on seotud paljud huvirühmad. Paraku oli seni kindlaksmääramata riigi huvi põlevkivivaru kasutamisel.

Eriti ilmekalt tõusis see seisukoht esile 2005. aastal, kui keskkonnaministeeriumile esitati põlevkivi kaevandamiseks 15 taotlust. Kokku sooviti aastas maa alt välja tuua üle 25 miljoni tonni pruuni kulda (lisaks senisele enam kui 20 miljonile tonnile). Seaduste kohaselt tuli loa andjal (keskkonnaministeeriumil) nõuetekohaselt vormistatud taotlusi menetleda. Eeskätt oli taotluste taga põlevkiviõli tootjate huvi, aga kas ka riigi huvi?

Et võimalikult täpselt kindlaks teha riigi huvi ja põlevkivi kasutamise tulevik ning teha seda paljude huvirühmade osavõtul, kiitis valitsus heaks "Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2007–2015" koostamine, määrates vastutavaks keskkonnaministeeriumi ning osalevateks ministeeriumideks majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ning rahandusministeeriumi.

Arengukava koostamise aluseks oli 15. detsembril 2004 Riigikogus kinnitatud kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava aastani 2015. Arvestada tuli ka teiste asjassepuutuvate arengukavadega, näiteks elektrimajanduse arengukava 2005–2015, looduskaitse arengukava aastani 2035 jt. Seega pidi põlevkivi kasutamise arengukava lähtuma eeskätt kütuse- ja energiamajanduse pikaajalisest arengukavast, mitte pakkuma lahendusi kogu Eesti energiamajanduse arendamiseks. Kokkuvõttes olid arengukavas järgmised ülesanded:

1. Eesti põlevkivimaardla tehnoloogiline, majanduslik ja keskkonnakaitsealine rajoneerimine;
2. kasutamissuundadele vastava põlevkivivaru hindamise kriteeriumide loomine ja koguse hindamine, ressursi pikaajaline planeerimine;
3. põlevkivi kaevandamise tehnoloogilise struktuuri (kaevanduste, karjääride, potentsiaalsete uuringualade ja oluliste kaitsealade) koosluse optimeerimine;
4. meetmed kaevandamise tagajärgede likvideerimiseks.

Ühel ajal põlevkivi kasutamise riikliku arengukava koostamisega toimus selle keskkonnamõju strateegiline hindamine, mis kinnitab veel kord, kui ulatuslik ja problemaatiline oli eesseev ülesanne.

Kellele ja kellega

Koos ülesannete täpsustumisega konkretiseerusid peamised sihtrühmad, kellele põlevkivi kasutamise riiklik arengukava on suunatud:

- põlevkivi kaevandamise ja kasutamisega seotud ettevõtted;
- põlevkivimaardla piirkonnaga seotud elanikkond, keda mõjutavad keskkonna- ja sotsiaalsed probleemid;
- kogu elektrit ja soojust tarbiv Eesti elanikkond.

Lähtudes arengukava väga erinevatest (ja vastuoluliste huvidega) sihtrühmadest ning soovist kaasata kava koostamisse võimalikult suur esindus, pidas tollane keskkonnaminister Villu Reiljan vajalikuks moodustada kolm töörühma:

- arengukava koostamise töörühm, mida juhtis Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik Anto Raukas;
- põlevkivi kasutamise kava komisjon, mida juhtis keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonna juhataja Rein Raudsep. Komisjoni ülesanne oli arengukava koostamist nõustada ja koordineerida, vahe- ja lõpparuandeid läbi vaadata ning keskkonnamõju strateegilist hindamist nõustada;
- ümarlaud avalikkuse kaasamiseks arengukava koostamisse, seda juhtis keskkonnaministeeriumi tollane abiminister Olavi Tammemäe.

Arengukava koostamisega samal ajal toimunud arengukava keskkonnamõju strateegilist hindamist juhtis Säästva Eesti Instituudi juhataja, praegune Riigikogu liige Valdur Lahtvee.

Otseselt kaasati arengukava koostamise 45 inimest, kaudselt seotute ring suurenes päev-päevalt. Avalikkuse suure huvi tõttu tuli nii komisjoni kui ka ümarlaua koosseisu korduvalt täiendada. Lõpuks oli komisjonis 18 liiget, kes esindasid järgmisi institutsioone ja asutusi: keskkonnaministeerium, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, rahandusministeerium, sotsiaalministeerium, Tallinna Tehnikaülikooli mäeinstituut ja põlevkivi instituut, AS Eesti Põlevkivi, OÜ Merko Kaevandused, AS Viru Keemia Grupp, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Teaduste Akadeemia, Riigikogu, Lääne-Viru ja Ida-Viru Omavalitsuste Liidud ning Maidla vallavolikogu. Ümarlaua 21 liikme hulka kuulusid Ida- ja Lääne-Virumaa maavalitsuste esindajad, omavalitsuste juhid, keskkonnaorganisatsioonide esindajad ning firmade spetsialistid.

Suure kaasatute ringi kaudu jõudis arengukava koostamist koordineeriva keskkonnaministeeriumi sõnum kõigi põlevkiviga vähegi seotud huvirühmadeni. Ministeerium sai kaasatute kaudu tagasisidet, kogudes nõnda tänuväärset palju infot, teisest küljest tekitas suur infotulv järjest uusi küsimusi ning olulise väljasõelumine muutus aina keerulisemaks.

Teavitamisel initsiatiiv oma kätte

Arvestades avalikkuse suurt huvi põlevkivi kasutamise arengukava koostamise vastu ja avalikustatavate materjalide mastaapsust, koostas keskkonnaministeeriumi avalike suhete osakond selle temaatika vahendamiseks kommunikatsiooniplaani. Meie eesmärk oli olla oma sõnumitega kiire, avatud, aus, asjalik ja sihtrühmadele arusaadav.

Nende nõudmiste kohast teavet saab koguda ja edastada ainult siis, kui kõik, eeskätt aga arengukava koostamisega seotud kolleegid mõistavad avalikkuse ja üksteisega suhtlemise vajalikkust. Seega tuli põlevkivi kasutamise arengukava koostamise vahendamisse kaasata kõigepealt oma ministeeriumi töötajad, hiljem laienes suhtlejate (kõneisikute) ring väljapoole – arengukava temaatikat hakkasid vahendama näiteks ka töörühma esindajad, eeskätt akadeemik Anto Raukas, kuid ka teised.

Mida rohkem teema esile kerkis, seda enam vajasid ajakirjanikud infot. Põlevkivi kasutamise arengukava koostamisel vahendas suhtlemist meediaga (loe: avalikkusega) avalike suhete osakond. Keskkonnaministeeriumile oli tähtis teavitamisel initsiatiiv oma kätte võtta. Selleks:

- koostasime oma kodulehe (www.envir.ee) esiküljele põlevkivikava jaoks eraldi “pesa”, kuhu koondasime kõik selleletemalised materjalid ja lisasime asjassepuutuvaid artikleid, uuringuid jms (sealt said operatiivselt vajalikku infot ka põlevkivi kasutamise riikliku arengukava koostajad);
- andsime ümarlaudade toimumise eel ja järel peaaegu kõigile meediakanaleile pressiteateid, kutsusime ajakirjanikke ümarlauaistungeile, teavitasime neid ümarlauas ja töörühmades tehtud ettepanekutest ja otsustest (koos põhjendustega avalikustati ka need otsused, mida ei arvestatud);
- algatasime ministeeriumipoolseid teemakajastusi ajakirjanduses, kirjutasime artikleid, jagasime intervjuusid, kommentaare, vastasime küsimustele jms;

- tegime selgitustööd nii üksikkodanike kui ka kodanikuühenduste hulgas (näiteks põhjalikud vastused pöördumistele), teavitasime poliitikuid;
- seirasime meediat ehk hoidsime end sel teemal ilmuvaga kursis, vajaduse korral täpsustasime, lükkasime ümber, selgitasime.

Toetasime (ka rahaliselt) Keskkonnaühenduste Koja ja Nabala Keskkonnakaitse Ühingu korraldatud konverentsi "Põlev kivi", osalesime nii Tallinnas kui ka Ida-Virumaal peetud kohtumistel põlevkivivaldade elanikega.

Vaidlus aastakoguste ümber

Artikli autoril on otsene kogemus ümarlauanõupidamistelt. Esimestel kokkusaamistel oli kohal üle poole liikmetest, hiljem muutus osavõtt loiumaks. Samas oli ümarlaua liikmete panus arengukava koostamisse ülitähtis, sest just nende kaudu jõudsid koostajateni nn põlevkivivaldade elanike huvid ja ettepanekud. Ümarlaud aitas tublisti kaasa ka sellele, et arengukava koostamisse kaasati sotsiaalministeerium, kes analüüsis põlevkivi kaevandamisest/kasutamisest tulenevaid ohte rahva tervisele.

Protsentide kiretus keeles näeb koostöövalmidus välja järgmiselt:

- osavõtt töörühmast (kus valmis põlevkivi kasutamise riikliku arengukava eelnõu) – ligikaudu 100%;
- osavõtt komisjonist (kus igakülgset töörühma nõustati) – ligikaudu 90%;
- osavõtt ümarlauast (mille kaudu jõudsid arengukava koostajateni elanike ja avalikkuse sõnumid ning kustkaudu liikus teave ka vastupidises suunas) – umbes 50%.

Põlevkivi kasutamise arengukava koostajate eesmärk oli jõuda kompromissile. Töörühm, komisjon ja ümarlaud töötasid läbi erinevad arvamused. Lahkhelisid oli palju ning osa põlevkivikomisjoni ja ümarlaua liikmeist olid diametraalselt vastupidistel seisukohtadel.

Suuremaks vaidlusobjektiks kujunes põlevkivi kaevandamise aastakogus. Osa töörühmade liikmeid oli seisukohal, et põlevkivi kasutamist ei tuleks üldse piirata, osa arvas, et kaevandamine tuleks kas lõpetada või lisada seadustesse sätteid, mis kaitseksid kohalikke omavalitsusi ja maaomanikke. Osa ei saanud lõpuni aru, et see on kava, mille järgi tulevikus saab põlevkivi kaevandamist ja kasutamist riiklikult juhtida. Nende arvates tähendas arengukava koostamine järjekordse kaevanduse rajamist ning et seda vältida, võitlesid nad riikliku arengukava vastu.

Põhimõtteliselt sätestati konsensuslikuks põlevkivi kasutamise aastakoguseks 20 miljonit tonni, sellega leppis enamik põlevkivikomisjoni ja ümarlaua liikmeid. Mitu inimest jäi eriarvamusele. Keerukust lisas see, et ka keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande koostaja jäi arvamuse juurde piirata põlevkivi kaevandamise aastakogust 15 miljoni tonnini. See piirang seaks aga riigi väga raskesse olukorda, sest siis tekiks lähiajal probleeme elanikkonna elektriga varustamisel, teiseks on põlevkivi kaevandamise lubasid välja antud ligikaudu 24 miljonile tonnile aastas.

Kaevandamiskogus jäigi lõplikult määramata, selle otsustavad Vabariigi Valitsus ja Riigikogu.

Kaasamise valu ja võlu

Keskkonnaministeriumis tegeles põlevkivi kasutamise riikliku arengukava koostamise ja sellega seotud kaasamisega kümnekond ametnikku. Osa neist oli seotud kolme töörühmaga (arengukava töörühm, komisjon ja ümarlaud), osa kuulus nn toetajate hulka (koosolekute korraldamine, protokollimine jms). Enamasti mahuti asjaajamisega tööpäeva raamesse, tihti kestsid nõupidamised aga kauem. Kuid ette rutates võin julgesti kinnitada, et tehtud töö andis hea tulemuse. Kõigepealt teadvustasime ministeriumis, et nii tähtsat dokumenti koostades ja sellesse töösse erinevaid osapooli kaasates on võtmesõna koostöö nii oma maja töötajate kui ka kõigi teiste vahel. Täitsime sõna koostöö ühise ja ühese sisuga, sest ainult nii saime üle kaasamise valupoollest, milleks olid peamiselt diametraalselt vastupidised seisukohad:

- kaevandamist ei peaks piirama *versus* kaevandamist tuleb piirata või see üldse ära lõpetada;
- arengukava peab piirduma ainult põlevkiviga *versus* kava peab lahendama vähemalt Ida-Virumaal ka sotsiaalsed, tervise- jm probleemid;
- kõik kava koostajad peavad saama otsustada *versus* nagunii sünnib kõik kabinetivaikuses;
- spetsialistide arvamused/hinnangud *versus* poliitikute arvamused/hinnangud.

Vastasseisud tekitasid omakorda emotsionaalseid arutelusid, ettepanekute paljususe, häid ideid, pinget, konflikte koos vajadusega neid ennetada ja lahendada, avalikke arutelusid jms. Kuid ma kannan selle juba kaasamise võlupoollele, nagu ka kaasnenud hea töömeeleolu, konstruktiivsuse, suure huvi, koostöövalmiduse ja aktiivsuse ning inimesed, kes olid südamega asja juures.

Pühendunud panustamist nõudvat koostööd kroonis:

- valminud põlevkivi kasutamise riikliku arengukava eelnõu (52 lk);
- valminud keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne (307 lk);
- lisaks hulgaliselt valminud muid põlevkiviga seotud materjale.

Teema töötati põhjalikult läbi ka avalikkuses – ajakirjanduses ilmus arengukava kohta üle 600 artikli (ETA monitooring), kus kohtas nii negatiivset (virisevat) kui ka positiivset alatooni, põhiliselt jäid kõlama konstateeringud ja asjalikud arutelud.

Kõik, kes vähegi soovisid, said põlevkivi kaevandamise ja kasutamise kohta keskkonnaministeriumilt teavet, samuti oli neil võimalus mitmete kanalite kaudu ise sõna sekka öelda. Seega ei tehtud põlevkivi kasutamise riiklikku arengukava mitte kabinetivaikuses, vaid see valmis kõigi silme all.

Kohe jõuab otsustamisjärg Vabariigi Valitsuse kätte. Keskkonnaministeerium toetas ettepanekut, et arengukava läheks vaagimiseks Riigikokku, nii et lõpliku otsuse langetab rahva esindus.

Kaasamisega rahul, tulemusega mitte

Keskkonnaministeeriumi ametnikud kinnitavad ühehäälselt, et maksimaalne pingutus sai maksimaalse tasu, kuid sellega ei pruugi kõik kaasatud nõustuda. Meie tähelepanekud kinnitavad kaasamise tuntud tõde: kaasatavad peavad kaasamist vajalikuks ja on sellega rahul, paraku ei ole nad rahul tulemusega.

Näiteks kinnitas Eesti Looduskaitse Seltsi juht Juhan Telgmaa, et kaasamine oli sedavõrd ratsionaalne, et raske oleks olnud seda arutelu mingis teises vormis kujutleda. “See oli tänapäevaste kaasamistavade rutiinne realiseerimine (mida võib võrreldes teiste ministeeriumidega siiski mingi plussiga ära märkida),” tähendas ta, lisades, et kaasamist kergendas ministeeriumi tippasjatundjate osavõtt ja koosolekute oskuslik juhtimine, mis lõi mõttevahetust soosiva õhkkonna. Kriitika korras tõi Telgmaa välja selle, et mitmes aspektis ei saavutatudki rahuldavat kompromissi. Näiteks põlevkivi kaevandamise aastamahu piiriks jäi 20 miljonit tonni, mida tema sõnul õigustati väheveenvate põhjendustega. Teiseks polnud Telgmaa rahul sellega, et ei kehtestatud põlevkivi(toodete) ekspordi piiri.

Kaasamist pidas väga oluliseks ka Sonda vallavanem Andrea Eiche. Hinnates keskkonnaministeeriumi initsiatiivi huvirühmade kaasamisel, ütles ta: “Viriseda ei saa – kui tuli jutuks, et kedagi on vaja kaasata, siis järgmisel ümarlauakoosolekul olid need mehed-naised kohal. Huvigrupid olid ikkagi oma ala asjatundjad ja nende kutsumine tähendas seda, et asjatundjate arvamusega arvestati.” Samas nurises ka Eiche lõpptulemuse üle, sest tema sõnul olevat lubatud paljud ümarlinal välja öeldud ideed, mille arvestamist tungivalt nõuti, küll teksti sisse kirjutada, aga kõiki ikkagi ei arvestatud. Virumaa ja kaevandamisprobleemide tundjana võttis Eiche arengukava koostamise kokku sõnadega: “Loodan siiralt, et sellest dokumendist on väga palju abi, sest koostamisel osales ikka väga palju tarku inimesi.”

Keskkonnaministeeriumile kujunes arengukava koostamine õppetunniks eeskätt kaasamise poole pealt. Ametnikud on olulisi kavu ja seaduseelnõusid ennegi kokku pannud, kuid mitte nii mastaapselt huvirühmadega nõu pidades. Põlevkivi kasutamise arengukava andis teadmise: kaasamine toob ametnikele lisatööd, tekitab palju infomüra, venitab protsessi jms. Kuid selle kaalub üles saadav kasu: konstruktiivne koostöö, uued ideed, avalikud arutelud, probleemide teke ja nende lahendamine. See on oluline kõigile osapooltele võimalikult hea tulemuseni jõudmisel.