

Võrgustikud viivad koostööle

Jaanika Sõmmer (RiTo 7), Tallinna linnavolikogu kantselei dokumendiosakonna vanemspetsialist

Kristi Meinvald (RiTo 7), Keskkonnaministeeriumi strateegia ja investeeringute osakonna spetsialist

Poliitika kujundamisel võrgustike kaudu on ühise seisukoha väljatöötamine aeganõudev, kui aga selleni on jõutud, on see igati seadusjärgne.

Eestis on viimaseil aastail vastu võetud suur hulk tegevus- ja arengukavasid ning õigusakte, mille väljatöötamine ja kinnitamine valitsuses on olnud tihti väga keeruline. Paljude strateegiate mõju ei ole aga eriti selgelt ilmnenud, mõni on andnud isegi oodatule vastupidise tulemuse. Põhjusi võib olla mitu, alates sellest, et planeeritud poliitika ei vastanud algusest peale ühiskonna vajadustele, ja lõpetades sellega, et mingid ettenägematud asjaolud ei lasknud planeeritud ellu viia.

Teostamata poliitika üks põhjusi võib olla ka kompetentsete osalejate väljajätmine strateegia kujundamisest. Need, kellel ei ole olnud praktilist kokkupuudet poliitika peensustega, ei suuda arengut adekvaatselt planeerida. Ei saa eeldada, et ühel osalejal on kõik vajaminevad vahendid poliitika kujundamiseks ja laiahaardeline nägemus tegelikust olukorrast.

Kuigi Eesti taasiseseisvumisest on möödunud rohkem kui kümme aastat, on näiteks jäätme- ja elamumajanduspoliitika probleemid siiani lahenduseeta. Senise jäätmepoliitika tulemusena ei ole vähenenud jäätmete hulk, nende töötlemise asemel otsitakse võimalusi suuremaid jäätmekoguseid keskkonnasõbralikumalt ladustada. Ka elamumajanduspoliitika ei vasta mitmete elanikkonnarühmade vajadustele. Noored pered ei ole suurte kulutuste tõttu võimelised soetama endale eluaset. Kodutute tegelikku arvu ei oska keegi öelda. Kuigi nii jäätme- kui ka elamumajanduse edendamiseks on koostatud mitmeid programme ning vastu võetud õigusakte, ei ole need pakkunud eelnimetatud probleemidele lahendust.

Võrgustike idee sünd

Praegusaegse poliitika kujundamisel ja elluviimisel ei ole ühelgi institutsioonil enam ainuvõimu, kogu protsess on muutunud komplekssemaks. Minevikku on jäänud mudel, kus parlament otsustas ja valitsus (kesk- või kohalik omavalitsus) viis ellu. Alles viimaseil aastail on töörühmas osalejad aru saanud ühise tegevuse vajalikkusest ning asunud poliitikat koos kujundama. Erinevate osalejate koostöö tagab mitmekülgsede huvide esindatuse. Olukorra nägemine mitme nurga alt võimaldab poliitikat õigesti formuleerida, mis on ühiskonna tegelikele vajadustele vastava poliitika elluviimise aluseid (Kickert *et al* 1997, 8–9).

Kas Eesti jäätme- ja elamumajanduspoliitika kujundamisel toimib osapoolte vahel koostöö? Kas ühiselt eesmärkide poole püüeldes saavutatakse parem tulemus? Milliseks kujuneb koostöö seal, kus osalejaid on palju?

Võrgustike idee muutus riigiteadlaste seas aktuaalseks 1970. aastail, kui teoreetikud leidsid antud lähenemises võimaluse seletada ühiskonnas toimuvaid muutusi (Kickert *et al* 1997, 14–16). Detsentraliseerimine, huvide mitmekesistumine, era- ja avaliku sektori piiride hägustumine ning riigi funktsioonide delegeerimine erasektorile tõid kaasa poliitilises protsessis osalejate arvu suurenemise. Eelnevalt kujunenud rühmateooriad – pluralism ja korporatism – ei võimaldanud enam seletada ühiskonnas toimuvaid muutusi.

Pluralismi kohaselt on poliitika avatud süsteem, kus erinevad osalejad võistlevad suurema mõju ja võimu saavutamise nimel (Mawhinney 2001, 2–5). Kuid selgus, et süsteem pole ei avatud ega tasakaalus, ja see, mida püütakse mõjutada, pole koht, kus tegelikult otsused kujunevad. Korporatism rõhutab aga poliitilise protsessi suletust, kus osalejate vahel kujunevad tihedad ja stabiilsed suhted. Teatud rühmad on riigi poolt privilegeeritud, mis kitsendab vähem organiseeritud rühmade pääsu poliitilisele areenile. Mida stabiilsemad on osalejate rühmad, kes altpoolt survet avaldavad, seda lihtsam on korraldada valitsemist (Kickert *et al* 1997, 24).

Sellistel süsteemidel oli aga keeruline püsima jääda, sest demokraatlik surve altpoolt ja süvenev detsentraliseerimine eeldasid avatud süsteeme. Kahe eelnimetatud süsteemi jäikusest tulenevalt areneski välja võrgustik, mille kohaselt on esmatähtis osalejate vaheline koostöö. Peale selle on olulised ressursid, vastastikune sõltuvus, interaktsioon, huvid ja reeglid (Kickert *et al* 1997, 28–33).

Üksi ei jõuta kuhugi

Võrgustik eeldab kollektiivset tegevust, kus osalejail on ühine eesmärk, mille saavutamise nimel nad peavad eriarvamuste puhul jõudma kompromissile (Carlsson 2000, 7). Määravaks osutub panustamine ühtse eesmärgi saavutamisele – kui seda ei suudeta, siis kaotatakse kõik, sest üksi ei ole võimalik püstitatud eesmärgini jõudma. Individuaalselt mingi eesmärgi poole püüeldes peaksid toimija käsutuses olema kõik tulemuse saavutamiseks vajalikud vahendid. Reaalses elus niisugust olukorda ette ei tule, sest vahendid on jaotunud eri osalejate vahel (Kickert *et al* 1997, 6–7).

Nii jäätme- kui ka elamumajanduspoliitika kujundamisel on koostöö ja üksteisemõistmine ühiskonnale eriti vajalik, sest toimijad peavad väljatöötatava poliitika hiljem koos ellu viima.

Jäätmemajanduspoliitika võrgustiku moodustavad keskkonnaministeerium ja keskkonnateenistused, kohalikud omavalitsused, jäätmekäitlejad ning keskkonnakaitsjad. Poliitika peamised kujundajad on keskkonnaministeeriumi ametnikud, kes vastutavad õigusaktide väljatöötamise eest, ning keskkonnaminister, kes reguleerib määrustega jäätmepoliitika elluviimist. Keskkonnateenistused ja kohalikud omavalitsused vastutavad poliitika elluviimise eest kohalikul tasandil, tehes ka koostööd jäätmekäitlusettevõtete ja Oluline on samuti riigi ja eraettevõtete koostöö, sest näiteks ohtlike jäätmete prügilate opereerimine on eraettevõtete käes (nad on leitud riigihanke korras).

Elamumajandust kureerivad Tallinnas linna elamumajandusamet, linnaosavalitsused, mitmed üürnike ja omanike ühendused, kinnisvarafirmad, elamute haldajad ja arendajad,

korteriühistud, ehitusorganisatsioonid ja finantsasutused. Poliitika põhikujundaja on elamumajandusamet, kes lähtub oma tegevuses eesmärkidest, mille on kehtestanud linnavalitsus või –volikogu.

Koostöövormiks foorum

Erinevate toimijate osalemine nii elamu- kui ka jäätmemajandusprobleemide lahendamisel annab igale huvirühmale võimaluse realiseerida eesmärged ja kaitsta oma huve. Üks võimalikke huvide esindamise struktuure on foorumid, mis kutsutakse ellu poliitika kujundamiseks ja selle elluviimise koordineerimiseks, samuti konkreetsete probleemide lahendamiseks. Jäätmepoliitika raames tegutseb enamik foorumeid kohalikul tasandil, kus lahendatakse piirkondade jäätmeprobleeme. Riiklikul tasandil piirduakse enamasti üldiste õigusaktide korrastamisega (jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise töörühm) ning töörühmade ja komisjonide moodustamisega rahvusvahelise koostöö arendamiseks (Baseli konventsiooni täitmise riikliku programmi juhtkomitee).

Enamasti on nendesse töörühmadesse kaasatud ka kohalike omavalitsuste, keskkonnateenistuste ning jäätmekäitlusettevõtete esindajaid. Töörühmades, mis moodustatakse kahe riigi vahelise koostöö arendamiseks, näiteks Eesti–Soome jäätmemajanduse alane koostöökomisjon (keskkonnaministri käskkiri 2002. aasta 30. jaanuarist nr 53), ei ole osalejaid väljastpoolt kesktasandil. Ka kohalikul tasandil kahe linna või valla koostöö edendamiseks moodustatud töörühmades ei ole osalejaid väljastpoolt linna- või vallavalitsust (Tartu ja Hollandi Deventeri linna jäätmealase koostöö arendamise töörühm). Et selliste töörühmade eesmärk ei ole konkreetse piirkonna probleemide lahendamine, vaid pigem kogemuste saamine, ei olegi kõiki eri huve esindavate osapoolte kaasamine põhjendatud.

Strateegiliste dokumentide koostamisel, ka maakonna piires, kuuluvad töörühmadesse enamasti erinevate huvide esindajad. Keskkonnateenistuse ametnikud ja kohaliku omavalitsuse esindajad peavad omavahel kooskõlastama jäätmepoliitika prioriteetidid ning seadma eesmärgi, mille saavutamise etapid määratakse ühises dokumendis. Kolmanda osapoolena kaasatakse jäätmekäitlejad, kes ei saa planeerida tehnoloogia uuendamise mahtu ning tehnika soetamist, kui nad ei tea riiklikult sätestatud prioriteete ja sellest tulenevaid jäätmetöötlusvoogude muutumisi. Seega suhtlevad osalejad tihedalt ja kõigil on teave õigete arengusuundade seadmiseks.

Näiteks Raplamaa jäätmejaama rajamisel tekkinud probleemide lahendamiseks moodustatud töörühmas osalesid nii omavalitsuste, keskkonnateenistuse kui ka jäätmejaama esindajad. Töörühm kujunes Rapla vallavalitsuse nõuandvaks organiks ning omandas piirkonna jäätmeküsimuste lahendamisel tähtsa rolli. Vallavalitsus kui finantsressursside käsutaja lähtus otsuste tegemisel töörühma ettepanekutest, kuigi tal ei olnud selleks kohustust. Jäätmejaama projekteerimise jätmine üksnes vallavalitsuse otsustada oleks olnud riskantne, sest vallavalitsusel puudub informatsioon jäätmemajanduse olukorra kohta kogu maakonnas. Sellise jäätmejaama rajamine, mis ei arvesta kogu piirkonna vajadusi tervikuna, oleks aga tähendanud vahendite ebaotstarbekat kasutamist.

Kasutegur sõltub projektist

Tallinna elamumajanduses olenevad moodustatud foorumite arv ja nende eesmärgid võimaloleva koalitsiooni eesmärkidest. Foorumite moodustamine on linnavalitsuse ja linnavolikogu pädevuses, kes ühtlasi kinnitab foorumi mandaadi, määrates selle eesistuja, päevakorra ning eesmärgid. Enamiku foorumite kasuteguri tagab nende loomine ühe projekti raames, mis peab olema teostatav ning mille alusel saab eelarvest raha taotleda. Kasutegur võib muutuda aga olematuks, sest projekt ei pruugi olla teostatav.

Tallinna elamuehitusprogrammi "5000 eluaset Tallinna" raames moodustatud töörühma eesmärk on jälgida, kuhu on jõutud otsustega, mis on vajalikud projekti teostamiseks (Tallinna linnavolikogu 2002. aasta 18. aprilli otsus nr 175). Kuna see on pikaajaline projekt, siis foorumis sisulisi otsuseid ei tehta. Nii ongi töörühm kujunenud otsuste läbivaatamise organiks (nt maa taotlemine linna omandisse, hangete väljakuulutamise, tähtaegade järgimine). Töörühmas osalevad elamumajandust ja sotsiaalsfääri kureerivad abilinnapead, Eesti Üürnike Liidu ja ehitusorganisatsioonide esindajad ning teised Tallinna ametite juhid (Tallinna linnavalitsuse 2002. aasta 12. juuni määrus nr 68).

Ka Mustjõe korterasumi ja puhkeala arendusprojekti koordineerimise töörühmas osalevad abilinnapead, nõunikud, linnaosavanemad, linnavolikogu esindajad, elamumajandusjuhataja, ehitusorganisatsioonid ja elamute haldajad. Eesmärk on puhke- ja mitmepereelamute ala rajamine. Kindlasti on Mustjõe arendamine õige, kuid enne tuleks siiski lahendada tekkinud probleemid.

Linnavalitsuses on loodud Tallinna korterikomisjon (käesoleva aasta algusest eluasemekomisjon), kus otsustatakse valmivate ja tühjaks jäänud munitsipaalkorterite arvuline jaotus linnaosade vahel. See on koordineeriv üksus, kus erilisi otsustamisraskusi ei ole, sest inimesi puudutavad otsused tehakse linnaosavalitsuste korterikomisjonides. Töörühma otsuse alusel antakse linnaosa poolt esitatud taotluse järjekorra alusel iga linnaosa valitsusele kindel arv kortereid. Et linnaosad ei ole vabade korterite poolest võrdses seisus, on töörühmal korterite jaotamisel oluline roll. Rühma kuuluvad abilinnapea, linnavolikogu linnavara- ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni esindajad, linnaosavanemad, üürnike ja omanike esindaja.

Pärast linna korterikomisjoni otsust peavad linnaosade korterikomisjonid otsustama, kellele eluase eraldada esmajärjekorras. Selle otsuse seadusandlik alus on Tallinnale kuuluvate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestuse pidamise ja eluruumide üürile andmise kord. Töörühmas osalevad linnaosade vanemad, volikogu esindajad, linnaosa halduskogu liikmed ning üürnike ja omanike esindajad. Seega on kõik osapooled varustatud teabega linnaosas toimuvast, mis tagab neile võimaluse kaitsta oma huve, kuigi pelgalt teabe olemasolu ei pruugi veel probleeme lahendada.

Levinuim käitumisstrateegia

Eesmärgi saavutamiseks kasutavad osapooled erinevaid käitumisstrateegiaid. Levinuim strateegia on kauplemine, mille käigus saab üks osaleja teiselt vajalikku informatsiooni, talle

midagi lubades või teda millegagi ähvardades. Teine oluline käitumisstrateegia on kaudne manipuleerimine, milles üks osaleja kasutab teise suhtes kauplemistehnikat, et viimane omakorda mõjutaks kolmandat osalejat, et esimene osaleja saavutaks oma eesmärgi. Ühe toimija ultimaatumi esitamisest ei ole kasu, kui teine toimija võib soovitud tulemuse saavutada hoopis kolmandaga koostööd tehes. Strateegiad peavad olema valitud olukorrale vastavalt, mis aitaksid soovitud tulemuseni jõuda.

Jäätmemajanduses peab keskvalitsus tagama, et piirkonna inimeste elamistingimused ja elu kvaliteet uue regionaalse prügila rajamisega ei halvene. Eesmärgi saavutamiseks on osalejail vaja omavahel leida kompromiss. Ultimaatumi esitamine ei oleks mõistlik, sest osalejail võib olla eesmärgi saavutamiseks alternatiivseid võimalusi. Tulemusliku kokkuleppe saavutamine on võimalik töörühmas, mille liikmed saavad prügila arendajale esitada nõudmisi, mis kompenseeriks elanikele prügila ehitamisest tulenevaid ebameeldivusi. Nõudmiste ulatus (ehk käitumisstrateegia) peab olema valitud arendaja alternatiivsetest võimalustest lähtudes, sest nõudmiste mõistliku piiri ületamine võib viia osapooli mitterahuldava tulemuseni.

Enne läbirääkimiste alustamist tuleb seetõttu sätestada piirid, millest kokkulepete nimel üle ei astuta. Piirid seatakse aga formaalsete ja mitteformaalsete reeglite põhjal. Esindaja määramisel töörühma tuleb igaühel veenduda, et tema esindaja volitused oleksid samal tasemel kui teiste esindajate volitused. Töörühmas osalejail on raske kohapeal otsustes kokku leppida, kui otsuse tegemiseks on vaja eelnevalt konsulteerida kõrgemalseisva juhiga. Seega mitteformaalse reeglina peaks töörühmas olema tagatud toimijate positsioonide võrdsus.

Reeglid suhete kujundajana

Võrgustikus kujunevad reeglid – nõuded, load ja keelud – on enamasti materiaalsed. Reeglid sätestavad, mida võrgustikus peab tegema, mida võib teha ning mis on keelatud. Reeglid, mis sätestatakse õigusaktidega, on formaalsed ehk toimimistasandi reeglid, mille täitmise või mittetäitmise üle ei saa toimijad ise otsustada (Bogason 2000, 118–124).

Tallinnas on linnavolikogu kinnitanud linnale kuuluvate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestamise pidamise ja eluruumide üürile andmise korra, milles piiritletakse nomenklatuursed isikud – sundüürnikud, orvud ja vanemliku hoolitsetuseta jäänud inimesed, kinnipidamiskohast vabanenud jt. Formaalse reeglina on kord kõigile osapooltele (elamumajandusamet, linnaosa valitsused, linnavalitsus) kohustuslik. Prioriteetide muutumisel või koalitsiooni vahetumisel ei ole samuti vaja korda/reegleid muuta, sest need on eelnevalt väga üldiselt ametnike poolt formuleeritud.

Mitteformaalsed reeglid, mis on teada juba võrgustikku sisenemisel, on loonud toimijad ise. Osale toimijaist võivad kehtestatud mitteformaalsed reeglid olla vastumeelsed, seetõttu võidakse neid ka muuta (Bogason 2000, 118–124). Tallinna elamumajanduses mitteformaalseid kokkuleppeid enamasti ei esine, sest reeglitest lähtumine tagab kiirema ja prognoositavama kokkuleppe saavutamise. On ebareaalne, et osapooled saavutaksid kokkuleppe ainult mitteformaalsetele reeglitele tuginedes.

Kui mõnda käitumisreeglit (nt kes võib kellega suhelda) osa toimijaist ei aktsepteeri, võidakse teadlikult käituda reeglitele vastupidiselt. Kui see ei too kaasa teiste osalejate halvakspanu, ongi mitteformaalne käitumisreegel muutunud.

Vahendid ja vastastikune sõltuvus

Rhodese tüpoloogia kohaselt eksisteerivad legaalkonstitutsioonilised, informatsioonilised, organisatsioonilised, poliitilised ning finantsressursid (Grantham 2001, 853–858). Vahendid muutuvad toimijate vahelistes suhetes tähtsaks. Vahendid, mis on kättesaadavad piiratud osalejate ringile, võimaldavad neil dikteerida päevakorda ehk seda, mida ühiselt taotlema hakatakse. Piiratud ligipääs on finants- ja juriidilistele ressurssidele, mida tavaliselt omavad vähesed toimijad (kui mitte üksainus). Informatsiooniline kapital muutub tähtsaks siis, kui seda osatakse oma eesmärgi saavutamiseks õigesti kasutada (Bogason 2000, 69).

Tallinnas on kõige suuremad informatsiooni- ja organisatsioonilised ning finantsressursid elamumajandusametil, mis haldab kõigi formaalsete töörühmade tööd ning seab koalitsioonilepingu kohaselt eesmärgid, mille määramisel ei saa enamasti ükski teine osaleja kaasa rääkida. Linn sekkub osaliselt eluaseme ja elamuehituse hinnakujundusse (toetussüsteemide loomine). Näiteks toetab linn rahaliselt Korterühistute Liitu, et aktiveerida Tallinnas korteriühistuid (linnavalitsuse määrus 2000. aasta 17. maist nr 33).

Kokkupuutepunkti otsides

Võrgustikes toimijail ei pea olema ühiseid huvisid ega eesmärgi, kuid kollektiivse tegevuse tulemusena peavad nad leidma kokkupuutepunkti, mis neid edasisel tegutsemisel ühendaks (Carlsson 2000, 6–8). See tähendab, et toimijail peab olema ühine eesmärk (efektiivne jäätme- ja elamumajanduspoliitika), mille nimel hakata omavahel koostööd tegema. Toimijate individuaalsete huvide kohandamisel saavutatakse ühine huvi püstitatud eesmärgi saavutamiseks. Ehkki jäätme- ja elamumajanduses seatud eesmärgid võivad olla õilsad, ei ole elamumajanduses seni leitud lahendust kodutute, sundüürnike ja üüri piirmäära osas, jäätmemajanduses on jäätmete probleem ühtlaselt terav.

Nende probleemide üks lahendusvariante oleks kindlasti foorumitele antavate vahendite ja otsustamisõiguse suurendamine. Teiseks oleks vaja muuta õigusakte ning korda, mille põhjal poliitikat ellu viiakse. Näiteks tuleks muuta elamumajanduses eluaseme eraldamise korda – määrata kriteeriumid, mille alusel saab määrata, kas inimene tõesti kuulub abivajajate hulka või ei kuulu. Kuid ka uued kriteeriumid ja muudetud kord ei pruugi anda soovitud tulemusi, kui reeglid on koostatud jällegi liiga üldiselt. Regulatsioon peab olema konkreetne ning arvestama kõigi toimijate huve.

Suureks takistuseks mõistliku poliitika kujundamisel on teabe puudus. Ei teata kodutute tegelikku arvu ega neid, kes pole võimelised eluaset soetama. Jäätmetööstusvoogudes toimuvaid muutusi prognoositakse Euroopa Liidu direktiivides toodud määradest lähtudes. Probleemide lahendamiseks on seega vaja rohkem uuringuid ja analüüse, mille tegemisse oleks kaasatud erinevaid osapooli.

Ainult õilsatest eesmärkidest ei piisa, vaja on tulemuslikku tegutsemist. Selleni jõutakse üksnes õige poliitika kujundamise abil. Võrgustike kaudu on ühise seisukoha saavutamine küll keeruline ja aeganõudev, kuid kui see on saavutatud, siis on see igati seadusjärgne.

Kasutatud kirjandus

Bogason, P. (2000). Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Carlsson, L. (2000). Policy Networks as Collective Action. – Policy Studies Journal, Vol. 28, No 3.

Grantham, A. (2001). How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatisation. – Journal of Common Market Studies. I. Begg, J. Peterson (eds). Blackwell Publishing.

Keskkonnaministri käskkirjad 2000–2002.

Kickert, W. J. M., Klijn, E.–H., Koppenjan, J. F. M. (eds) (1997). Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. Sage Publications.

Mawhinney, H. B. (2001). Theoretical Approaches to Understanding Interest Groups. – Educational Policy, Vol 15, No 1.

Tallinna Linnavalitsuse ja Tallinna Linnavolikogu õigusaktid.