

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Taavi Pukk

**EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOOSTÖÖ
EDENDAMINE AVALIKE TEENUSTE KORRALDAMISEL
MTÜ EESTI JÄÄTMEHOOLDUSKESKUSE NÄITEL**

Magistritöö

Õppekava HAAM 02/11 Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Külli Taro, PhD

Tallinn 2023

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 10 074 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Taavi Pukk

09. mai 2023

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
SISSEJUHATUS	5
1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOOSTÖÖ.....	8
1.1. Kohalike omavalitsuste koostöö olemus	9
1.2. Kohalike omavalitsuste koostöö tekkimise eeldused	11
1.2.1 Kohalike omavalitsuste koostöö eeldused ja kasutegurid keskkonna valdkonnas	15
1.3. Kohalike omavalitsuste koostöö juhtimine.....	16
2. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOOSTÖÖ MTÜ EESTI JÄÄTMEHOOLDUSKESKUS NÄITEL	21
2.1. Kohalike omavalitsuste koostöö määratlus Eesti õigusruumis.....	21
2.1.1. Hiljutised poliitikasoovitused Eesti kohalike omavalitsuste koostöö korraldamiseks üldiselt ning jäätmemajanduses	23
2.2. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus.....	24
2.3. Uurimismetoodika	28
2.4. Koostöö toimimine MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuses	30
2.4.1. Koostöö juhtimine MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuses	39
2.5. Poliitikasoovitused.....	43
KOKKUVÕTE	47
SUMMARY.....	50
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	54
LISAD	60
Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus tegevjuhile	60
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus nõukogu liikmetele	61
Lisa 3. Küsitlusankeet EJHK liikmete keskkonnaspetsialistidele	62
Lisa 4. Lihtlitsents	64

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on hinnata, millisel viisil saab edendada Eesti kohalike omavalitsuste koostööd avalike teenuste korraldamisel. Töös analüüsitakse eelduseid ja aluseid kohalike omavalitsuste vahelise koostöö tekkeks teoreetilisest kirjandusest lähtuvalt ning uuritakse nende kehtivust MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse juhtumianalüüsi põhjal. Uurimus on kvalitatiivne, kus meetoditena kasutatakse dokumendianalüüsi, ankeetküsitlust ning poolstruktureeritud intervjuusid.

Kohalike omavalitsuste koostööd tõukavad tagant ühised probleemid ning välised mõjutajad. Koostöö õnnestumisel on väga oluline roll piisaval informatsiooni jagamisel ning usalduslikul suhtlusel, mille tulemusel toimub ka koostöö areng. Koostöö suurimateks takistajateks nii protsessi eel kui ka selle käigus võivad saada liigne politiseeritus ning vähese kasu tunnetamine, kui mõnel osapooltest ei kujune selget veendumust, et koostöö on vajalik ja mõistlik.

Olulisemate poliitikasoovitustena kohalike omavalitsuste koostöö edendamiseks pakutakse magistritöös välja:

- kohalike omavalitsuste ühishuvi otsimisele suunamine;
- positiivsete koostöö näidete kasutamine suhtumise kujundamisel;
- eriilmelised toetusmeetmed koostöö kasuteguri oluliseks suurendamiseks;
- koostöö juhtimismudelid eelistada valitavaid nõukogusid ning vältida juhtimise politiseerumist.

Lähtudes saadud tulemustest tuuakse välja ka edasisi võimalusi jätkamiseks teema uurimist.

Võtmesõnad: avalikud teenused, kohalik omavalitsus, kohalike omavalitsuste koostöö, koostöö jäätmekorralduses

SISSEJUHATUS

Taasiseseisvumisest alates on Eesti poliitilistes ja ühiskondlikes debattides pidevalt üles kerkinud küsimus kohalike omavalitsuste reformimise vajadusest. Arutelude käigus on keskendutud nii haldusterritoriaalse korra muutmisele kui ka riiklike ja kohalike ülesannete ümberjagamise vajadusele. Kokkuvõtlikult taanduvad aga diskussioonid siiski avalike teenuste pakkumise võimekusele ehk millisel tasemel suudetakse elanike ootusi täita ning omavalitsuse igapäevast toimimist korraldada.

Just avalike teenuste pakkumise võimekus või võimetus kandis reformimise ideede debatte, mis jäid aga mitme aastakümne jooksul pidevate poliitiliste lahkhelide tõttu teostamata ning nii toimus perioodil 1991-2013 vaid 69 valla ja linna ühinemine, seotuna kohalike volikogude valimistega: 1996. aastal ja 1998. aastal 2 omavalitsuse ühinemine; 1999. aastal 12 omavalitsuse ühinemine; 2002. aastal 11 omavalitsuse ühinemine; 2005. aastal 22 omavalitsuse ühinemine; 2009. aastal 2 omavalitsuse ühinemine; 2013. aastal 18 omavalitsuse ühinemine (Ülevaade...).

Erinevates aruteludes ei jõutud üksmeelele, millised lahenduskäigud võiksid õnnestuda ning reformi vastased ega pooldajad ei saavutanud märgatavat edu. Tähelepanu juhiti asjaolule, et haldusreformi puhul ei ole tegemist pelgalt tehnilise muudatusega, vaid maailmavaatelise küsimusega, mis sätestab kohaliku võimu ülesanded kogu Eestis (Taro, 2015).

7. juunil 2016. aastal võttis aga Riigikogu vastu haldusreformi seaduse, milles sisaldus võimalus Vabariigi Valitsusel alata valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine (HRS §9). Reformi peamiseks eesmärgiks sõnastati: „toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel“ (*Ibid.* §1 lg 2). Asjaolu, et 2016. aasta novembris muutus valitsuskoalitsioon, ei toonud siiski kaasa muutust haldusreformi käigus. Valitsusliidu aluspõhimõtetes kirjutati sisse haldusreformi ellu viimise lubadus (Eesti Keskerakonna... 2016). Reform viidi ka ellu ning 213 kohalikust omavalitsusest tekkis ühinemiste tulemusel 79, sealjuures 51 uut ühinenud omavalitsust.

Viis aastat pärast haldusreformi koostatud seireraportis tuuakse välja, et reform ei toonud muutuseid kohaliku omavalitsuste koostöö institutsionaalses korralduses ning nii maakondlike omavalitsusliitude kui ka tehtava koostöö hetkeolukord on Eestis väga erinev (Lõhmus, 2022, lk 86). Eraldi pööratakse sealjuures tähelepanu kohalike omavalitsuste koostöö edendamise vajalikkusele (Kattai *et al.* 2022, lk 114-116).

Koostöö edendamise ja selle võimaluse vähese kasutamise üle on arutletud varemgi, näiteks seotuna positiivse mõjuga kohalikule demokraatialle (Mäeltsemees *et al.*, 2013), kuid ka põhiseaduslikust vaatest, kus eksisteerib „alakasutatud põhiseaduslik võimalus luua kohalike omavalitsuste täidesaatvaid ühisasutusi“ (Taro, 2021).

Magistritöö uurimiseesmärk on hinnata, millisel viisil saaks edendada Eesti kohalike omavalitsuste koostööd avalike teenuste korraldamisel, kasutades selleks MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse näidet.

Uurimisprobleemi on töö autor sõnastanud järgnevate küsimustega:

- 1) Millised on eeldused ja alused kohalike omavalitsuste vahelise koostöö tekkeks avalike teenuste pakkumisel?
- 2) Kas ja kuidas esinevad teoreetilises kirjanduses sõnastatud eeldused ja alused MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse kaudu toimiva koostöö puhul?
- 3) Kas ja kuidas oleks võimalik uuritava kaasuse kogemusi rakendada teiste avalike teenuste pakkumisel kohalike omavalitsuste koostöös?

Magistritöö on kvalitatiivne uurimus, mille teoreetilises osas kirjeldatakse kohalike omavalitsuste koostöö mõistet avalikus halduses; tuuakse välja vajalikud eeldused koostöö tekkeks; vaadeldakse erinevaid võimalusi koostöö juhtimiseks; koostööst tulenevaid võimalikke kasutegureid ja probleeme. Täiendavalt käsitletakse ka keskkonnavaldkonna spetsiifikast tulenevaid küsimusi koostöö korraldamisel.

Empiirilises osas vaadeldakse Eesti seadusandlikest raamidest tulenevaid võimalusi koostööd teha ja sealjuures avalike teenuste korraldamiseks oma ülesandeid delegeerida. Lisaks käsitletakse jäätmekorraldusega seotud õiguslikku raamistikku ja sellega kohalikele omavalitsusele antud võimalusi koostööd teha. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse tegevust analüüsitakse läbi teoreetilise kirjanduse: vaadeldakse eeldusi, mis on olnud aluseks koostöö kujunemisele;

kirjeldatakse organisatsiooni juhtimismudelit ning juhitakse tähelepanu uuringust selgunud aspektidele. Arvestades asjaolu, et organisatsioon koondab endas vabatahtlikuks koostööks Eesti 79-st kohalikust omavalitsusest 25, soovitakse uurimuse ning analüüsi abil pakkuda olulist pidepunkti kohalike omavalitsuste koostööga edasi tegelemiseks.

Empiiriliste tulemuste põhjal tehakse ka poliitikasoovitusi, kas ja kuidas sarnaseid koostöömudeleid rakendada ning millega tuleb neid planeerides eelnevalt arvestada.

Autor avaldab tänu abi eest töö valmimisel MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse tegevjuhile Rait Pihelgasele ning juhendajale Külli Tarole ja TalTechi teadurile Margit Kirsile oluliste juhiste ning konstruktiivse kriitika eest töö kirjutamise käigus.

1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOOSTÖÖ

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta – mis Eesti Vabariigis jõustus välislepinguna 1. aprillil 1995. aastal – sätestab kohalike võimuorganite õiguse moodustada ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ning teha koostööd (Euroopa..., artikkel 10).

Felipe Teles põhjendab oma raamatu „Local Governance and Inter-municipal Cooperation“ sündi asjaoluga, et Euroopa kohalikud omavalitsused on pidevate muutuste keskmes, kuid nende muutuste hilisemal analüüsimisel ning kogemuste jagamisel pööratakse suurt tähelepanu just haldusterritoriaalsetele ning eeskätt omavalitsuste suuruse ja liitumise küsimustele, kuid kohalike omavalitsuste koostöö ning selle detailide uurimine jääb tihti tagaplaanile (2016, lk 2-10). Ühe võimaliku vastuse sellele tõstatatud teemale võib leida Feiock *et al.* (2009, lk 256) analüüsist, milles tõdetakse koostöö kui kollektiivse tegutsemise paratamatut ebavõrdsust, kus keegi saab ikka rohkem kasu, mistõttu on eelisseisus just tsentraliseerimine kui võimalus efektiivseks tegutsemiseks.

Vaatamata eeltoodud tõdemustele, leidub teaduskirjanduses siiski piisaval hulgal asjakohaseid ning nii vanemaid kui ka hiljutisi arutlusi ja analüüse, et saada teemast usaldusväärne ülevaade ning vaadelda kohalike omavalitsuste koostöö kujunemise eelduseid ning selleks vajalikke protsesside käivitamist ja juhtimist. Magistritöö teoreetilises raamistikus vaatlemegi mõningaid nendest lähemalt.

Kuivõrd inglisekeelses erialases kirjanduses kasutatakse kohalike omavalitsuste koostöö kirjeldamisel „koostöö“ mõistena mitut terminit, on vajalik teema edasiseks käsitlemiseks neile tähelepanu pöörata. Valdav osa allikatest kasutab omavalitsuste koostöö kontekstis peamiselt terminit *cooperation*, kuid tekstides leiab kasutust ka termin *collaboration* ning *coordination*¹.

¹ Eesti Keele Instituudi inglise-eesti masintõlke sõnastik annab *cooperation* ja *collaboration* eestikeelseks vasteks koostöö, *coordination* vasteks koordineerimine, kooskõlastus. Kättesaadav: <https://www.eki.ee/dict/ies/>

Nende kolme termini üheaegne kasutamine ei ole omane vaid avaliku halduse teaduskirjandusele, vaid tegemist on põhiterminitega organisatsiooniliste tegevuste kirjeldamisel. Castañer ja Oliviera (2020) nendivad, et vaatamata kriitikale nende terminite suhtes, ei ole sõnastamised ja ümbersõnastamised õnnestunud ning peavad vajalikuks pakkuda oma käsitluse, mis põhineb analüüsil, kuidas termineid on kasutatud juhtimisalastes tippväljaannetes (perioodil 1948-2017): *coordination* – suhestumine ühiste eesmärkidega; *cooperation* – suhestumine sellesse, kuidas ühised eesmärgid ellu viiakse; *collaboration* – vabatahtlik abi eesmärkide ellu viimisele.

Magistritöös käsitletakse koostööd termini *cooperation* mõistes, mille Teles (2016, lk 10) on sõnastanud kui kohalike omavalitsuste vahel sõlmitavad kokkulepped, kus toimub organisatsioonide piire ületav ühistegevus kindlate eesmärkide saavutamiseks.

1.1. Kohalike omavalitsuste koostöö olemus

Oakerson (1999) eristas kohalike omavalitsuste poolt pakutavate avalike teenuste kujundamise (*provision*) – kus langetatakse poliitilise tasandi otsused, mil viisil teenused tagatakse ja pakutakse – ning nende reaalse pakkumise (*production*), kus toimub ette antud ülesannete täitmine. Seoste loomiseks avalike teenuste kujundamise, avalike teenuste pakkumise ning omavalitsuste koostöö vahel kasutatakse tihti nn Oakersoni liigitust, mis reastab avalike teenuste eri vormid (*Ibid.*, lk 17-18):

- omavalitsuse sisene avalike teenuste kujundamine ja pakkumine;
- koordineeritud koostöö, kus avalikke teenuseid kujundatakse ja pakutakse koostöös, kuid selleks tegevuseks ei looda eraldi üksust või institutsiooni;
- kohustuste delegeerimine teis(t)ele omavalitsus(t)ele, kus lepinguliselt antakse teenuste pakkumine teis(t)e omavalitsus(t)e pädevusse;
- teenuste tagamiseks luuakse ühine institutsioon, mis on osaliselt autonoomne;
- teenuste delegeerimine erasektorile;
- teenuseid tagab autonoomne juriidiline isik, mis tegutseb avalik-õiguslikel alustel;
- frantsiis, kus erasektorile antakse õigus teenuste osutamiseks, mille eest tasuvad elanikud;
- vautšeri süsteem, kus teenustele seatakse miimumnõuded ning elanikud saavad neid tarbida kvalifitseerunud pakkujate vahel.

Eeltoodud liigituse puhul tuleb tähele panna, et omavalitsuse sisene avalike teenuste kujundamine ja pakkumine ei ole otseselt seotud koostööga, kuid võib seda mõjutada hetkest, mil mõni teenustest liigub koostöö valdkonda, samas võib ka ebaõnnestunud koostööga seotud avalik teenus liikuda tagasi omavalitsuse siseseks teenuse kujundamiseks ja pakkumiseks. Mäeltsemees *et al.* (2013) täpsustavad, et Oakersoni liigituses on frantsiisi- ning vautšerisüsteemi puhul tegemist vaid majandusliku tehingu liigiga, mitte niivõrd eraldiseisva valikuga avaliku teenuse pakkumisel kohaliku omavalitsuse poolt.

Kohalike omavalitsuste koostöö saab oma olemuselt olla kas **vabatahtlik**, **suunatud** või **kohustuslik**. Vabatahtliku koostöö puhul on tegemist ühise eesmärgi nimel töötamisega, mis võib olla kantud nii kasu saamisest kui ka kahju ära hoidmisest (Teles, 2016, lk 15-16). Seda saab pidada ratsionaalseks valikuks, mis langetatakse vastavalt tekkinud olukorrale (Feiock, 2013) ning mille eesmärgiks on administratiivse võimekuse kasv (Mäeltsemees *et al.*, 2013, lk 76). Ühine eesmärk saab olla nii administratiivne – näiteks jäätmemajanduse korraldamine – kui ka üldine ja laiemat visiooni kandev, näiteks piirkonna majanduse edendamine (Swianiewicz, 2011, lk 3). Omavalitsuste koostöö võimaldab ka piirkonniti poliitikaid koordineerida (Banazewska *et al.*, 2022) ning kui koostöö sujub hästi, võib tekkida olukord, kus ollakse valmis tegema ühiseid investeeringuid valdkonda, mida muidu poleks tehtud, samuti kvalifitseerutakse suurema jõuna täiendavale rahastusele (Struk & Bakoš, 2021). Lisaks erinevatele toetusmeetmetele kvalifitseerumisele loob koostöö võimaluse panustada majanduse arendamisse, mis üksi tegutsedes oleks praktiliselt võimatu; see toob rohkem nähtavust investoritele silma paistmiseks ning aitab vältida dubleerimist investeeringute nimel töötamiseks (Spicer 2015, lk 558-560).

Suunatud koostöö puhul püütakse omavalitsusi (peamiselt keskvalitsuse poolt) erinevate meetmete abil koostööle suunata, aga mitte seaduslikku kohustust rakendades (Teles, 2016, lk 16) ning kus rahalised motivaatorid on sealjuures üheks efektiivsematest mõjuteguritest (Di Porto & Paty, 2018, lk 812-815), kuid võivad samas olla disainitud just selliselt, et vabatahtliku otsuse tegemine on omavalitsusele vältimatu ehk realselt mitte vabatahtlik (Teles, 2016, lk 16).

Kohustuslik koostöö peab tagama miinimumnõuete täitmise avalikele tähtsatele teenustele kui kohalik omavalitsus ei suuda seda pakkuda või on selles tegevuses ebaõnnestunud (Mäeltsemees *et al.*, 2013, lk 81). Mõistagi riivab see variant kohaliku omavalitsuse autonoomiat kõige enam, olles tihti kantud ideoloogilistest põhjustest ning sellele võib järgneda ka hilisem territoriaalne reorganiseerimine (Teles, 2016, lk 16). Arusaadavalt on kohustusliku koostöö puhul tegemist juba

jõulise lähenemisega, kus termin „koostöö“ võib eksisteerida vaid nimeliselt, kuid sisuliselt tuleb täita kõrgema võimu poolt ette antud ülesandeid². Oluline on aga tähele panna, et vastupidiselt kohalike omavalitsuste liitmisele jääb iga liiki koostöö puhul vähemalt mingil määral kontroll kohaliku omavalitsuse kätte ning kompetents ei liigu piirkonnast välja (Swianiewicz, 2011, lk 3).

1.2. Kohalike omavalitsuste koostöö tekkimise eeldused

Juba eelnevalt mainitud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta rõhutab kohalikku omavalitsust kui demokraatliku valitsemisviisi üht põhilist alustuge ning kohalike omavalitsuste õigust ja võimet korraldada oma vastutusalas ühiskonnaelu (Euroopa...). Millised peavad siis aga olema tingimused selleks, et kohalikud omavalitsused oleksid valmis iseseisva otsustamise asemel teatud avalike teenuste pakkumisel koostööd tegema?

Põhjaliku käsitluse omavalitsuste vahelise koostöö tekkimise eeldustest (vt ka Joonis 1) on välja pakkunud Teles (2016, lk 10-12), mida saab grupeerida nelja ajendipõhisesse gruppi:

1) *A priori* ehk koostöö otsustatakse eelneva teadmise olemasolu põhjal, sh:

- ühise probleemi lahendamise vajadusest kantud koostöö;
- eelnev kokkupuude ehk inimeste vahelise võrgustiku olemasolust kantud koostöö.

2) Sisemine tõuge, kus koostöö otsustatakse organisatsiooni seest tulenevatel põhjustel, sh:

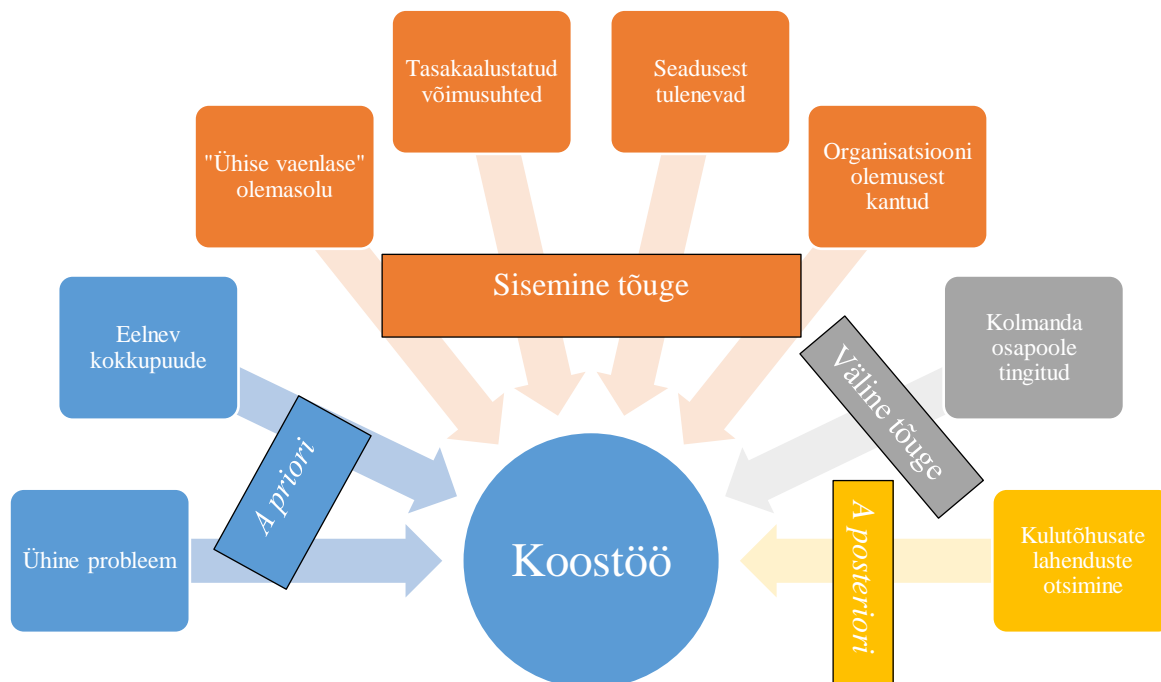
- nn „ühise vaenlase“ olemasolust kantud koostöö, eriti identiteeti ja territoriaalseid küsimusi puudutavad teemad, eristub ühisest probleemist akuutsuse osas;
- tasakaalustatud võimusuhetest kantud koostöö, kus ükski osapool ei oma liigset võimu;
- institutsionaalsest eeldusest ehk seadusest tulenevatest võimalustest või kohustustest kantud koostöö;
- organisatsiooni olemusest kantud koostöö ehk kas strateegiliselt on koostöö soositud või mitte.

3) Väline tõuge, kus koostöö on tingitud välise mõju tõttu ehk seotud kolmanda osapoolse sekkumisega.

4) *A posteriori* ehk kogemusele järgnev koostöö, kus soovitud tulemuse saavutamiseks otsitakse senisest (kulu)tõhusamaid lahendusi.

² Antud küsimust kirjeldatakse täpsemalt nn ICA dilemma kontekstis, vt lk 17-19.

Need eeldused tingivad vajaduse kohalike omavalitsuste vaheliseks koostööks ning võivad viia koostöö tekkimiseni eraldiseisvalt, kuid saavad esineda ka samaaegselt.



Joonis 1. Kohalike omavalitsuste vahelise koostöö tekkimise eeldused.

Allikas: Teles (2016, lk 10-12), autori koostatud

Castañer ja Oliviera (2020, lk 994) juhivad tähelepanu asjaolule, et organisatsioonide ülese koostöö puhul tuleb lisaks ühistele eesmärkidele arvestada osapoolte isiklike altruistlike ning ka isekate eesmärkidega. Kuna kohalike omavalitsuste juhtide ametisse saamine või sellest loobumine on sõltuvuses valimistulemusest, peame mees pidama ka poliitilist aspekti, mis on seotud just eelpool mainitud isiklike eesmärkide täitmisega, mis võivad olla omavalitsuse elanikele sõnastatud valimiste eelsete lubadustena.

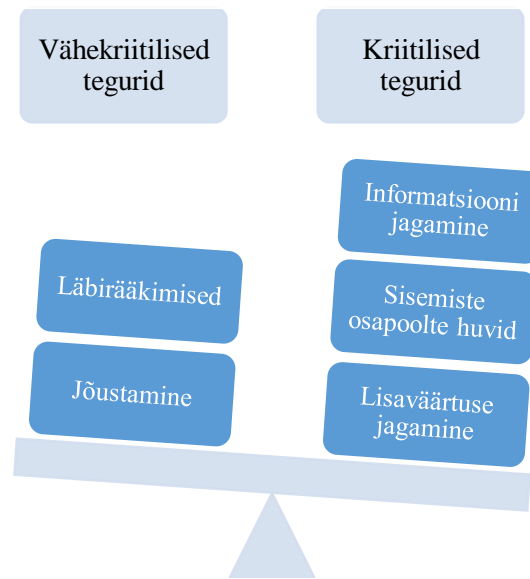
Just vajadus täita seatud poliitilisi eesmärke – kuid samas mitte loobuda autonoomiast – võib kallutada omavalitsusi otsustama koostöö tegemise kasuks (Hawkins, 2010, lk 269). Teles (2016, lk 10) sõnastab omavalitsuste koostöö kontekstis koostöö mõiste kui „ühise tegevuse väljaspool organisatsiooni piire, mille eesmärgiks on saavutada kindlad tulemused“. Paljudel juhtudel võib omavalitsuste vahelise koostöö tingida ka avalike teenuste ühine reorganiseerimine ning seeläbi sunniviisilise keskvalitsuse poolse liitmise vältimine (Di Porto & Paty, 2018, lk 812-815). Selliste valikute tegemine ning seeläbi riigi poolse tsentraliseerimise vältimine aitab kaasa ka kohaliku

demokraatia tugevdamisele (Mäeltsemees *et al.*, 2013, lk 76). Tsentraliseerimine tooks küll kaasa kõrgema võimu poolt vaadatuna probleemile kiire lahenduse, kuid see lahendus võib jääda kohaliku kogukonna jaoks kaugeks (Bel *et al.*, 2022, 18), samuti ei pruugi saavutada ei rahalist kokkuhoidu ega ka teenuste kvaliteedi parendamist (Allers & Geertsema, 2016, lk 679-680). Tiheasustusega omavalitsused jagavad meelsamini oma kogemust, nad on rohkem avatud koostööks (Di Porto *et al.*, 2017, lk 457-458), väiksemate omavalitsuste puhul on teiste omavalitsustega liitumise vältimine ning autonoomia säilitamise hinnaks üldjuhul madal tulubaas, mis teisalt takistab sellesama hoitud autonoomia soovitud teostamist. Samas on väiksematel omavalitsustel koostööst võimalik saada enam majanduslikku kasu (Bel *et al.*, 2022).

Langetamaks otsust eesmärkide täitmiseks ning probleemi lahendamiseks koostöö teel on oluline omada piisavat ülevaadet sellega kaasnevatest kuludest ning saadavast võimalikust kasust (Hawkins, 2010). Koostööd puudutavate majanduslike tegurite analüüsimise juures kasutatakse tihti tuntud Coase'i teoreemi, mille kohaselt on puuduvate või piisavalt madalate tehingukulude puhul lihtne vabatahtlikult kokku leppida, seda seni, kuni otsitakse mõlemale poolele kasu toovat lahendust (The Coase theorem).

Tehingukulud saab liigitada viide põhilisse kategooriasse, mille puhul on oht koostöö alustamisega ebaõnnestumiseks (Inman and Rubinfeld 1997, 2000) ning mida Feiock *et al.* (2009, lk 257-258) on liigitanud (vt Joonis 2): **vähekriitilisteks** (läbirääkimine ja jõustamine), mis lahenevad enamasti ise; ning **kriitilisteks**, mille puhul on oluline protsessi täiendavalt juhtida:

- informatsiooni piisav jagamine, mis annab kõigile osapooltele ühise nägemuse koostöö kasust;
- sisemiste osapoolte huvidega arvestamine ehk ametnikkonna suhtumine planeeritavasse koostöösse;
- tekkiva lisaväärtuse jagamine ehk mil viisil jagatakse ära koostöö tulemusel tekkiv kasu, mis võib olla seotud nii suurenevate tulude kui ka vähenevate kuludega.



Joonis 2. Tehingukulude kaal kohalike omavalitsuste koostöö õnnestumisel/mitteõnnestumisel
Allikas: Feiock *et al.* (2009, lk 257-258), autori koostatud

Hawkins rõhutab täiendavalt (2010, lk 269), et lisaks välistele (majanduslikele) mõjuteguritele ei tohi alahinnata ka isikutevaheliste suhete tähtsust koostöö alustamise otsuste langetamisel: eeskätt usalduse tekkimine, vastastikuste ootuste mõistmine ning pidev suhtlus eri omavalitsuste ametnikkonna vahel formaalse koostöö puudumise oludes. Kuna eeltoodud joonisel kujutatud tehingukulude seas on nii informatsiooni jagamine kui ka sisemiste osapoolte huvid kriitiliste tegurite hulgas, saame järeldada, et isikutevaheliste suhete näol on tegemist märkimisväärset rolli omava aspektiga. Koostöö tõenäosuse tekkeks omab aga lisaks omavalitsuse üldistele omadustele ja vajadustele olulist tähtsust ka sotsiaalne võrgustik (Feiock *et al.*, 2009, lk 267). Tugev sotsiaalne võrgustik ja omavaheline suhtlus aitab kaasa nii usalduse tekkimisele kui ka ühiste väärtushinnangute kujunemisele, mis on eelduseks kasu toova koostöö tekkeks (Ostrom, 1998). Ka koostöö käigus tehtavatele poliitilistele otsustele avaldab olulist mõju just sotsiaalne kapital (Hawkins, 2010). Koostöö otsuse langetamisel ei pruugi aga saada määravaks nii palju poliitilised aspektid kui teiste lähedalasuvate omavalitsuste kogemus ning nende vahetamine (Di Porto *et al.*, 2017, lk 457-458), samas nendivad Bel *et al.* (2014, 101) oma uurimuses, et koostööst kõrvale jääda otsustanud omavalitsuste puhul on ühendavaks jooneks just erinev poliitiline ideoloogia.

Feiock *et al.* (2009) toovad oma käsitluses välja, et koostöö õnnestumise eelduseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks on vajalik säilitada kõigi osapoolte rahulolu ehk kui keegi saab koostööst rohkem kasu, tuleb luua teistele kompensatsioonimehhanismid. Ka Di Porto ja Paty (2018, lk 812-815) toovad välja paratamatuse, kus keegi osapooltest saab koostööst vähem kasu

ning initsiatiiv ja vabatahtlikkus satuvad löögi alla – seetõttu on mõistlik luua riigipoolsed meetmed, mis motiveeriksid ühiselt tegutsema. Meetmed võivad olla (1) finantsilised, väljendudes enamasti koostöö puhul täiendava rahastuse võimaldamises; (2) funktsionaalsed, kus kohalikele omavalitsustele delegeeritakse ülesanded koostöö loomise tingimusega; (3) kõrgema võimu poolt antud kohustus koostööd teha (Hulst & Monfort, 2011). Samas hoiatab Casula (2020) oma uurimuses, et omavalitsuste koostöö soodustamine eri meetmete abil on mõistlik vaid selle käivitamiseks, vastasel korral jäädaksegi keskendumata vaid toetusega sõltuvuses olevate tulemuste saavutamisele ning muud eesmärgid jäävad täitmata.

1.2.1 Kohalike omavalitsuste koostöö eeldused ja kasutegurid keskkonna valdkonnas

Keskkonna valdkonda, sh jäätmemajandust puudutavad küsimused soodustavad juba oma olemuselt omavalitsuste vahelist koostööd: paljuski on need tehnilist laadi, alluvad kindlatele regulatsioonidele ning on enamasti kohalike omavalitsuste jaoks sarnased. Hawkins (2010) toob välja, et kohalikud omavalitsused on nõus loobuma osaliselt oma autonoomiast ja iseseisvast otsustamisest just tehniliste ülesannete puhul, näiteks transpordikorralduse ja keskkonna valdkonnas. Ka Swianiewicz (2011, lk 15) märgib, et kohalike omavalitsuste koostööd esineb enam just keskkonnakaitsega seotud teenuste puhul (enamasti jäätmemajandus ning vee- ja kanalisatsiooniteenused) ning maakasutuse ning üldise majandusliku planeerimise valdkonnas, sh turismi arendustegevus.

Tihti on keskkonna valdkonnas tekkivad probleemid piiride ülesed, mistõttu peavad kohalikud omavalitsused nendega ühiselt tegelema ning just koostöö on kriitiline faktor tagamaks nendel teemadel parimaid tulemusi (Kwadwo & Skripka, 2022). Samuti on osapooltel teadmised, mida tuleb keskkonna valdkonnas oma piirkonnas teha ning selliste teadmiste ühendamise toob ka ühise kasu (Lintz 2016, lk 966-968). Koostöö vajalikkus kehtib keskkonnapoliitikas laiemalt, sest probleemid on tihti keerukad ning nõuavad ekspertteadmiste olemasolu, mis paneb surve administratiivsele võimekusele ja (rahaliste) ressursside hulgale, mida saab kasutada (Nilsson & Persson, 2003). Ühise tegevuse tulemusena suudetakse finantseerida ka selliseid tegevusi, mis eraldiseisvalt tegutsedes oleksid liiga kulukad (Spicer, 2015, lk 549-551; Teles, 2016).

Jäätmemajanduse koostöös nähakse ühtlasi reaalseid võimalusi kasu saamiseks nii organisatsiooniliselt kui ka administratiivselt: ühelt poolt võidetakse teenuste efektiivsuses, teiselt poolt ergutatakse turgu parimate lahenduste kasutusele võtuks (Sarra *et al.*, 2020, lk 61-63). Ka Bel *et al.* (2014) rõhutavad koostööst tulenevat kulude kokkuhoiu võimalust, millest on palju võita

just väiksematel omavalitsustel. Samas toob Kolsut (2016) oma analüüsis välja, et majanduslikke tegureid ei saa käsitleda enesestmõistetavalt koostöö ajendina, sest keskkonna valdkonnas mõjutab kõrgemate seaduste muutus (nt Euroopa Liidu poolt seatavad eesmärgid) palju enam initsiatiivi koostöö tegemiseks.

Villalba Ferreira *et al.* (2022) täiendavad arutelu lisaks majandusliku kasu ja tõhususe saavutamisele ka mõjuga sotsiaalsele jätkusuutlikkusele (*social sustainability*), kus kohalike omavalitsuste koostöö jäätmemajanduses aitab kaasata kodanikke ja tõsta nende valdkondlikku teadlikkust; ning mõju keskkonna alasele jätkusuutlikkusele (*environmental sustainability*), kus koostöö aitab kujundada strateegilist vaadet jäätmekorralduses.

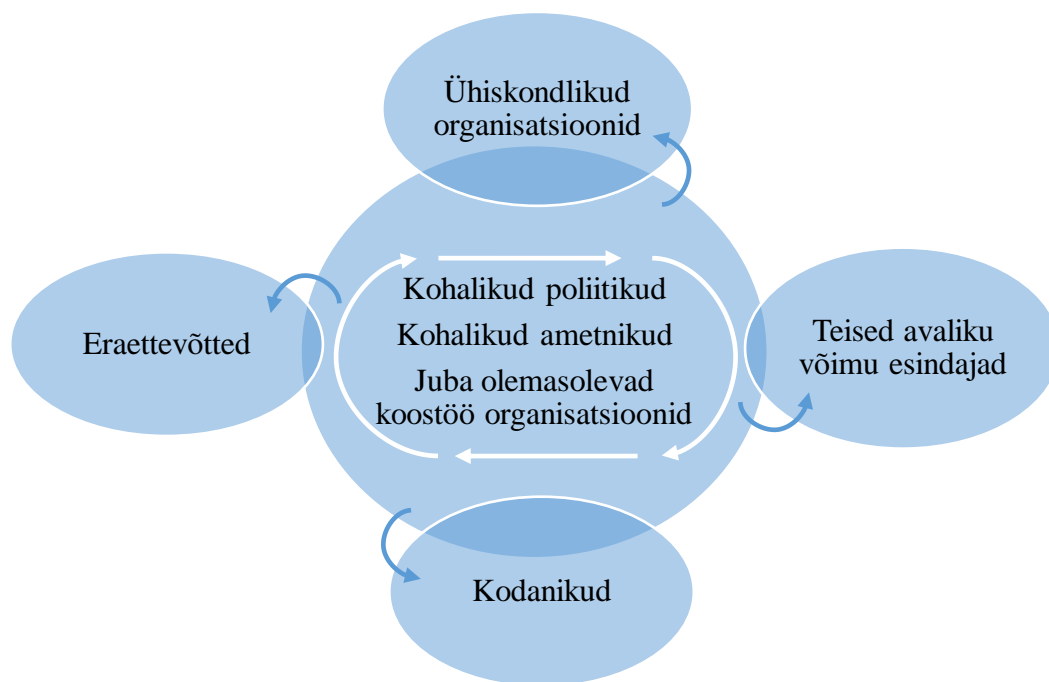
1.3. Kohalike omavalitsuste koostöö juhtimine

Kohalike omavalitsuste koostöö tõhusaks korraldamiseks on vajalik kaardistada osalised (vt Joonis 3), kes selle koostöö peavad ellu viima või keda see hakkab enam puudutama, sest nende informeeritusest ja suhtumisest sõltub ka saavutatav tulemus. Teles (2016, lk 16-17) jagab koostöö osalised sisemisteks:

- kohalikud poliitikud, kes võivad koostööd jõudsalt edendada või pidurdada;
- kohalikud ametnikud, kellel on oluline roll kohaliku poliitika kujundamisel;
- juba olemasolevad koostööorganisatsioonid, mis võivad osaliselt hõlmata ka planeeritavat koostööd;

ja välisteks:

- teised ühiskondlikud organisatsioonid, kelle kaasamine võib anda oluliselt paremaid tulemusi;
- eraettevõtted, mis on huvitatud teenuste pakkumisest;
- teised avaliku võimu kandjad, kel on teemaga puutumus, nt keskvalitsuse ametnikud;
- kodanikud, kelle kaasamine tõstab teema usaldusväarsust.



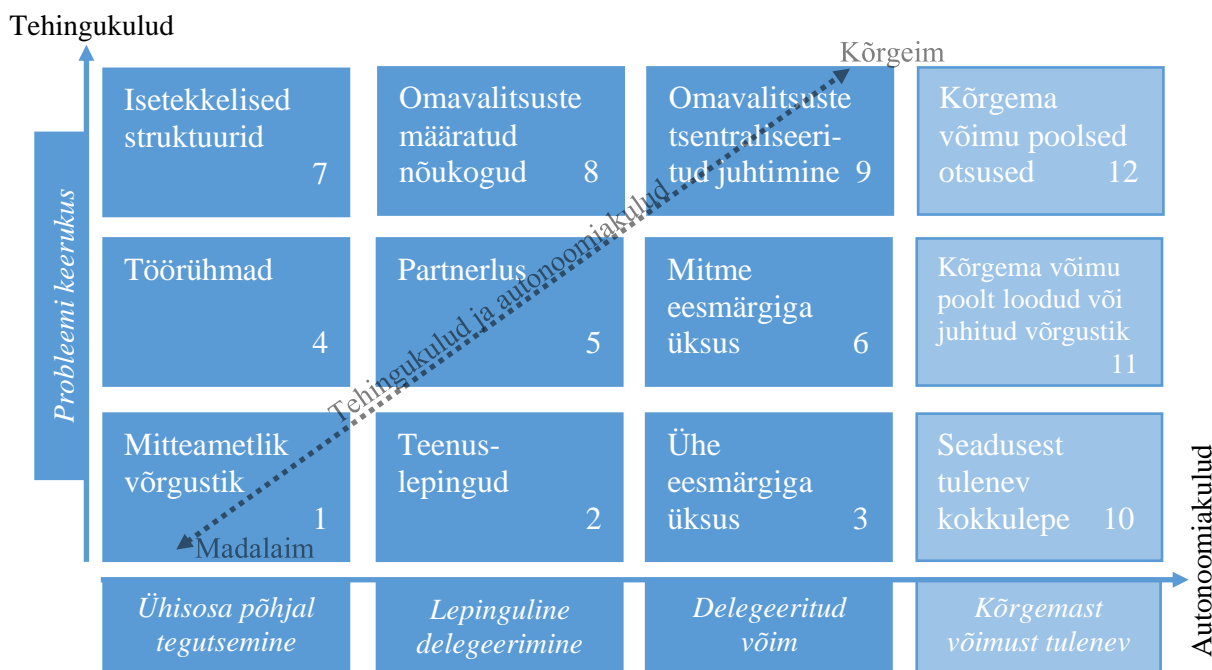
Joonis 3 Sisemised ja välised osalejad kohaliku omavalitsuse koostöös
 Allikas: Teles (2016, lk 17-18), autori koostatud.

Joonis 3 annab võimaluse vaadelda kohalike omavalitsuste koostöö juhtimist protsessina, mis toimub seestpoolt välja: lähtudes eelpool kirjeldatud tehingukulude kaalust, on vajalik esimese etapina tähelepanu pöörata kriitiliste teguritele (informatsioon, huvid, lisaväärtus) omavalitsuste sees ning teise etapina liikuda väliste osapoolte juurde, juhul kui nende kaasamine on eesmärkide saavutamiseks vajalik.

Kohalike omavalitsuste koostööd saab juhtida mitteformaalselt, formaalselt (lepingute sõlmimine), delegeerimise teel või siis juba läbi tsentraliseerimise (Bel & Warner, 2015). Koostöö efektiivsus sõltub oluliselt osapoolte suhtumisest tegevustesse ning nende motiveeritusest saavutada häid tulemusi (Mäeltsemees *et al.*, 2013, lk 76). Koostöö annab parema tulemuse kui avaliku teenuse pakkumiseks on loodud organisatsioon ning stabiilne koostöövorm toob kaasa teatud standardiseerimise ning nende teenuste laienemise, mis olid varem puudu (Giacomini *et al.*, 2017, lk 340-342).

Kohalike omavalitsuste koostöö kui institutsionaalne kollektiivse tegevuse (*Institutional Collective Action*, edaspidi ICA) juhtimise planeerimise ning juhtimisvormi otsustamise juures kerkib üles küsimus, mil viisil hakkab ühine tegevus mõjutama ka teisi poliitikavaldkondi ning

ühiseid ressursse ehk tekib nn **ICA dilemma**. Feiock (2013, lk 401-409) pakub ICA dilemma hindamiseks ehk ebaõnnestumise riskide ja tehingukulude hindamiseks välja kahemõõtmelise skaala, kus ühelt poolt tuleb vaadelda probleemi keerukust ning teisalt koostöö liiki – kas tegemist on ühisosa põhjal tegutsemise, lepingulise delegeerimise või võimu delegeerimisega. Kim *et al.* (2021, lk 354-356) käsitles täiendatakse seda veel autonoomiakuludega (vt Joonis 4).



Joonis 4. ICA dilemma hindamine

Allikas: Feiock (2013, lk 401-409), Kim *et al.* (2021, lk 354-356) autori täiendustega

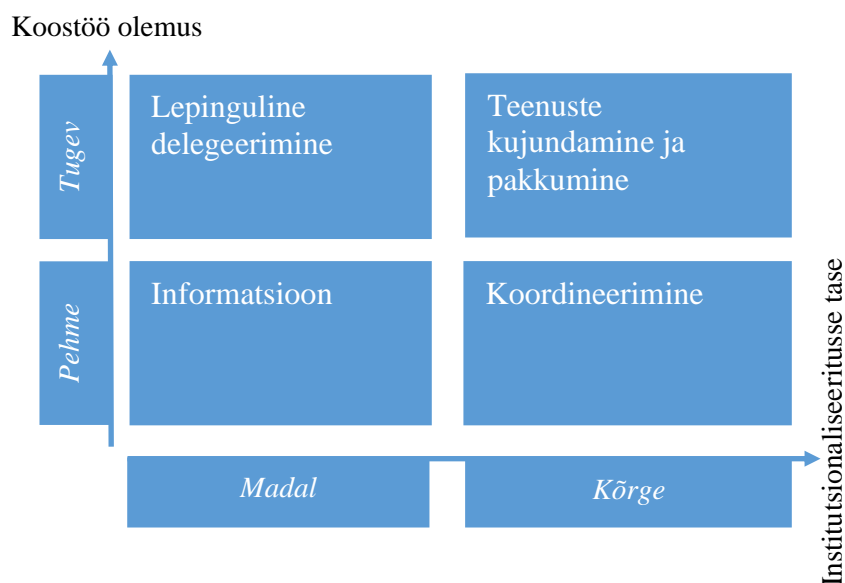
Joonisel 4 välja toodud esimese kolme tulba puhul on tegemist omaavalitsuste poolsete vabatahtlike otsuste tulemusega, viimane tulp annab ülevaate kõrgema võimu poolt initsieeritud tegevusest, kas seadusega suunatult või otsese struktuuri näol, olemuselt liigitub see kohustusliku koostöö alla. Arusaadavalt on kitsa ning hästi mõõdetava eesmärgiga tegevuste puhul lihtsam hinnata koostööst sündivaid võimalikke tulemusi ja nende saavutamiseks vajalikke kulutusi. Komplekssemate teemade puhul, kus koostöös plaanitakse lahendada keerulisem probleem või luua selle lahendamiseks eraldi struktuurid, kasvab ka risk ebaõnnestumiseks. Numbrid näitavad koostööga seonduvate riskide kasvu iga valiku puhul, samuti on välja toodud tehingukulude kasv. Koostööga seonduvate riskide kasvades väheneb autonoomia ehk otsustamisõigust antakse järk-järguliselt ära.

Bel & Gradus (2018, 16-19) kritiseerivad aga, et tehingukulude tasand ei ole üldistuste tegemiseks mõistlik, sest sõltub väga oluliselt konkreetsetest tingimustest. Tuleb arvestada, et mudel ei ole

täiuslik, sest tehingukulude hindamise puhul ei ole arvesse võetud näiteks eri valdkondade politiseeritust. Just politiseerituse aste võib saada koostööd takistavaks teguriks, sest kohalikud omavalitsused teevad meelsamini koostööd nendes küsimustes, mis ei ole valitud saadikute poolt aktiivse poliitilise debati osaks (Strebel & Bundi, 2022, lk 15-17). Kõigist riikidest võib leida ka ebaõnnestumisi, mis on peamiselt tingitud kohalike poliitikute isiklikest ambitsioonidest, mis takistavad neil teiste omavalitsustega koostööd teha (Swianiewicz, 2011, lk 15)

Vältimaks liigselt kindla(te) osapool(t)e huvide eelistamist pakuvad Voorn *et al.* (2019) välja strateegilisi eesmärke seadva valitava nõukogu olemasolu, mis suurendaks ühtset omanikutunnet ning annaks läbi valimisprotsessi mandaadi laiemaks esindatuseks. Sealjuures on väga suur roll võimekusel kollektiivselt õppida ning mida rohkem ühtivad väärtused, seda intensiivsemaks kujuneb koostöö (Lintz 2016, lk 966-968). Tugev poliitiline juhtimine või tugev juhtimine tegevjuhi tasemel ühiselt kogunud meeskonnaga on oluline faktor, et koostöö areneks edukalt ning tekiks järgmiseid koostöövõimalusi (Bakoš *et al.* 2021, lk 11-12).

Teles (2016, lk 19-21) paigutab kohalike omavalitsuste koostöö juhtimise institutsionaalsele skaalale, kus koostööd tehakse kas tugevate või pehmete meetmete abil (vt Joonis 5). Olemuselt on institutsionaalne skaala sarnane ICA dilemma hindamisega peegeldades koostööks vajaliku struktuuri keerukust.



Joonis 5 Kohalike omavalitsuste koostöö juhtimine institutsionaalsel skaalal
Allikas: Teles (2016, lk 19-21), autori koostatud

Jacobseni ja Kilandi uurimusest (2017, lk 67-70) selgus, kuidas koostöö objektiks valitud lastekaitse valdkond kerkis poliitilise tasandi jaoks väga oluliseks teemaks tervikuna, tuues juhtivpoliitikud ja tippjuhid otsesesse kontakti selle kõigi aspektidega. Nii tõsteti koostöö abil efektiivsust küll ühes valdkonnas, kuid samas nenditi, et teised valdkonnad võisid jääda varju ning üldine efektiivsus kannatada. Ka Geertsema (2017, lk 87-91) kritiseerib omavalitsuste koostööd aspektist, mille kohaselt on kohalikel poliitikutel vähem mõju teenuse efektiivseks osutamiseks, eriti uue administratiivse tasandi lisandumisel. Feiock (2013, lk 397-398) rõhutab, et kui keskenduda vaid osapoolte lühiajalistele huvidele, ei ole ühise tegevuse tulemus efektiivne.

Lisaks on välja pakutud ideid, millest lähtuda omavalitsuste vahelise koostöö edasisel uurimisel. Swianiewicz ja Teles (2019, lk 133-134) pakuvad lahenduse, kus arvesse tuleb võtta kuut eri dimensiooni:

- 1) formaalsuse aste mitteametlikest võrgustikest püsivate struktuurideni;
- 2) kohustuslikkuse aste vabatahtlikest initsiatiividest kohustuslikult loodud võrgustikeni;
- 3) eesmärk, mis võib olla ühe-eesmärgiline või mitme-eesmärgiline;
- 4) koostööpartnerite arv;
- 5) võimalikud teised partnerid, näiteks kolmandast sektorist;
- 6) koostöövaldkonnad: näiteks ühistransport, jäätmemajandus, jne.

2. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOOSTÖÖ MTÜ EESTI JÄÄTMEHOOLDUSKESKUS NÄITEL

2.1. Kohalike omavalitsuste koostöö määratlus Eesti õigusruumis

Kohaliku omavalitsuse institutsioon on kirjutatud Eesti Vabariigi põhiseadusesse eraldi alajaotusena (XIV peatükk), mille kohaselt antakse kogukonnale õigus oma probleeme lahendada ja elu korraldada (Olle *et al.*, 2020, lk 1034-1044), kus § 154 sätestab kohaliku omavalitsuse autonoomia ehk õiguse tegutseda seaduste alusel iseseisvalt ning § 159 annab õiguse moodustada teiste kohalike omavalitsusega liite ja ühisasutusi (PS).

Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (Olle *et al.*, 2020, lk 1044) kirjeldab kohaliku omavalitsuse universaalpädevust „erivolituseti otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi“ ning iseseisvust kui „õigust otsustada, kas üldse, millal ja kuidas ta oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendab“. Kui põhiseaduse §-s 159 on teiste omavalitsustega liitude ja ühisasutuste moodustamine sõnastatud õigusena (PS), siis kommenteeritud väljaandes rõhutatakse (Olle *et al.* 2020, lk 1090), kuidas organiseeritud koostöö on möödapääsmatu, sest aitab kaasa kohalike omavalitsuste arengule ning võimaluse ülesandeid tõhusamalt täita; samas juhitakse tähelepanu asjaolule, et koostöö käigus ei saa ära anda kohaliku omavalitsuse üksuse kui õigussubjektiga seonduvaid ülesandeid ning igasuguse osaluse korral institutsioonides tuleb tagada kohaliku omavalitsuse kaasosalus- ja kontrolliõigus.

Täpsemalt reguleerib koostöövõimalusi kohaliku omavalitsuse korralduse seadus §-s 62, sama seaduse § 6¹ lg 1 sõnastab ka ainsa seadusest tuleneva ülesande, mille omavalitsusüksused peavad ellu viima ühiselt: kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist (KOKS). Seadus annab omavalitsustele võimaluse otsustada, millise koostööorgani kaudu ülesannet täita (KOKS, § 6¹ lg 2):

- maakondlik või piirkondlik liit;

- volitatud kohaliku omavalitsuse üksus;
- ühisamet või ühisasutus;
- omavalitsusüksuste või omavalitsusüksuste liidu asutatud mittetulundusühing või sihtasutus.

Omavalitsuste liitude tegevust nii maakonna, piirkonna kui ka üleriigilisel tasandil reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuste liituse seadus, millest olulisemana võib välja tuua (KOLS § 4 lg 1-3):

- „maakondliku liidu võivad asutada üle poole maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest;
- piirkondliku liidu võivad asutada üle poole iga osaleva maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest;
- üleriigilise liidu võivad ühiselt asutada üle poole Eesti kohaliku omavalitsuse üksustest või kohaliku omavalitsuse üksused, kelle elanike arv kokku moodustab rahvastikuregistri andmete alusel üle poole Eesti elanike arvust.
- kohaliku omavalitsuse üksus võib samal ajal kuuluda ühte maakondlikku või piirkondlikku liitu ja ühte üleriigilisse liitu.“

Seadusega ette nähtud võimalused omavalitsuste koostöökks võivad aga suuresti jääda vaid teoreetiliseks, sest vaatamata juba viis aastat kehtivale võimalusele luua piirkondlikke liite ja ühisasutusi, pole seda tehtud. Samuti on väga erinev maakondlike omavalitsusliitude olukord. On piirkondi, kus maakondlikku omavalitsusliitu enam pole või see sisuliselt ei toimi. Tagajärjena on maakondlikud arendusülesanded volitatud väga erinevalt:

- Saaremaal täidab seda rolli omavalitsus ise;
- Hiiumaal delegeeritud SA-le Hiiumaa Arenduskeskus;
- Jõgevamaal SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus;
- Järva-, Lääne-, Valga- ja Võrumaal maakondlik arenduskeskus;
- Pärnumaal ei ole suudetud kokku leppida, kuidas roll täidetakse;
- ülejäänud seitsmes maakonnas täidavad rolli maakondlikud omavalitsusliidud. (Lõhmus 2022, lk 85-87)

Halduskoostöö seadus määrab avaliku halduse ülesannete täitmiseks volitamise tingimused ja korra ning annab sealjuures erisuse kohalikule omavalitsusele lepingu sõlmimiseks riigihanget läbi viimata (HKTS § 13 lg 1¹ p 1 – lg 1¹ p 1¹):

- kohalike omavalitsuste üksuste liidule riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise haldusleping;
- mittetulundusühingule, mille liikmeteks saavad vastavalt põhikirjale olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused, riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise haldusleping.

Kui eelpooltoodud seadusandlikud normid raamivad kohalike omavalitsuste koostöövõimalusi laiemalt, siis volitusnorme võib leida ka kitsama valdkonna reguleerimiseks: näiteks ühistranspordiseaduses ja jäätmeseaduses. Seadusandja on ette näinud, et ühistranspordi korraldamisel teeb omavalitsusorgan vajadusel koostööd teiste omavalitsusorganite, Transpordiameti ja omavalitsusüksuste liiduga (ÜTS § 13 lg 2). Jäätmeseaduses sisaldub erisus (JäätS § 67 lg 2), mille kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu „korraldatud jäätmeveo korraldamisega seonduvate ülesannete täitmiseks volitada teist kohaliku omavalitsuse üksust, mittetulundusühingut või sihtasutust, mille liige vastav kohaliku omavalitsuse üksus on ning mille liikmeteks saavad vastavalt põhikirjale olla ainult kohaliku omavalitsuse üksused või kohaliku omavalitsuse üksuste liit“.

Omavalitsusüksuse osalemise võimaluse eraõiguslikes juriidilistes isikutes reguleerib KOKS (§ 35), sealhulgas vastavalt nõukogu ja juhatuse liikmete nimetamise. Sellise koostöövormi kasutamise puhul on tehtud ka kriitikat lähtuvalt konfliktiohust seoses kohaliku omavalitsuse ülesannete volitamise piiridega. Nii ei saa delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule riigivõimu tuumülesandeid (nt riiklik sund, süüteomenetlus) ning avaliku halduse üleandmise puhul tuleb seda igakordselt eraldi kaaluda (Lõhmus & Sepp, 2021, 7-9).

2.1.1. Hiljutised poliitikasoovitused Eesti kohalike omavalitsuste koostöö korraldamiseks üldiselt ning jäätmemajanduses

Riigikontroll on aastate jooksul teinud mitmeid auditeid seoses jäätmemajanduse korraldamisega, uusim neist on 2021. aastal biojäätmete ringlussevõtule keskendunud aruanne (Olmejäätmete hulgas ..., 2021, lk 38), kus tehakse muuhulgas ettepanek kohalike omavalitsuste koostöö soodustamiseks taristu kavandamise ning hankemenetluste valdkonnas. Ettepanekule vastanud Keskkonnaministeeriumi hinnangul puuduvad aga juba praegu takistused koostööks.

Eesti jäätmemajanduse korraldust ning sealjuures kohalike omavalitsuste koostööd käsitleti põhjalikult ka Maailmapanga analüüsis, mille tulemusi esitleti 2021. aasta oktoobris. Uuringu

initsieeris ning rahastas Euroopa Komisjon seoses Eesti raskustega jäätmete raamdirektiiviga ette nähtud sihtarvude saavutamiseks (Jäätmevaldkonna... 2021). Oluliste järelduste ja soovitude seas toodi muuhulgas välja (World Bank, 2021, lk 58-65):

- vajadus luua toetusmeetmeid ning projekte soodustamiseks kohalike omavalitsuste koostööd jäätmemajanduses;
- vajadus analüüsida ning kaardistada võimalikud kohalike omavalitsuste koostöövormid jäätmemajanduse korraldamiseks;
- vajadus koostada uus riiklik jäätmekava, mis kirjeldaks kohalike omavalitsuste koostöö rolli jäätmemajanduses;
- vajadus koostada juhendmaterjal kohalike omavalitsuste koostöö rakendamiseks jäätmemajanduses.

2022. aasta sügisel valmis „Haldusreformi seireraport“, mis analüüsib olukorda Eesti omavalitsustes pärast viie aasta möödumist 2017. aastal toimunud haldusreformist. Kohalike omavalitsuste koostöö edendamise vajalikkusele pööratakse sealjuures olulist tähelepanu just poliitikasoovitustes (Kattai *et al.* 2022, lk 114-116):

- kaaluda lahendusi, kus võimekamad omavalitsused tagaksid teatud ülesannete (nt sotsiaalhoolekanne, tööturu teenused, erihoolekanne, jne) täitmise ka piirkonna väiksematele omavalitsustele;
- maakondliku arendusvõimekuse koondamine ühte organisatsiooni;
- tugevdada oluliselt Eesti Linnade ja Valdade Liidu rolli.

2.2. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus

MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus tutvustab end kui kohalike omavalitsuste jäätmehoolduse valdkonna koostööorganisatsioon, mis loodi eesmärgiga võtta omavalitsustelt üle kõik jäätmehoolduse korralduslikud ülesanded. Organisatsioon asutati 2003. aasta oktoobris 24 omavalitsuse poolt nimega Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus, 2022. aastal ühendati Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskusega MTÜ Jäätmehoolduskeskus ning ühinemise järgselt sai uueks nimeks MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus (edaspidi EJHK). (MTÜ Eesti...)

2023. aasta maikuu seisuga on EJHK liikmeteks 25 omavalitsusüksust üle Eesti, mis tähendab, et organisatsiooni tegevus puudutab otseselt üle 216 000 inimese igapäevast elu, kes elavad antud

omavalitsustes (vt Tabel 1). Arvestades, et Eestis on hetkel 79 omavalitsusüksust, kus elab üle 1,36 miljoni inimese, koondab EJHK ca 32% omavalitsustest ning mõjutab tegevusega ca 16% Eesti inimeste igapäevast elu (Elanike demograafiline...). Maakonniti puuduvad EJHK liikmete hulgast Hiiumaa, Ida-Virumaa, Läänemaa, Lääne-Virumaa, Saaremaa ning Võrumaa kohalikud omavalitsused.

Tabel 1. EJHK-ga liitunud omavalitsused maakonniti ja elanike arvuga

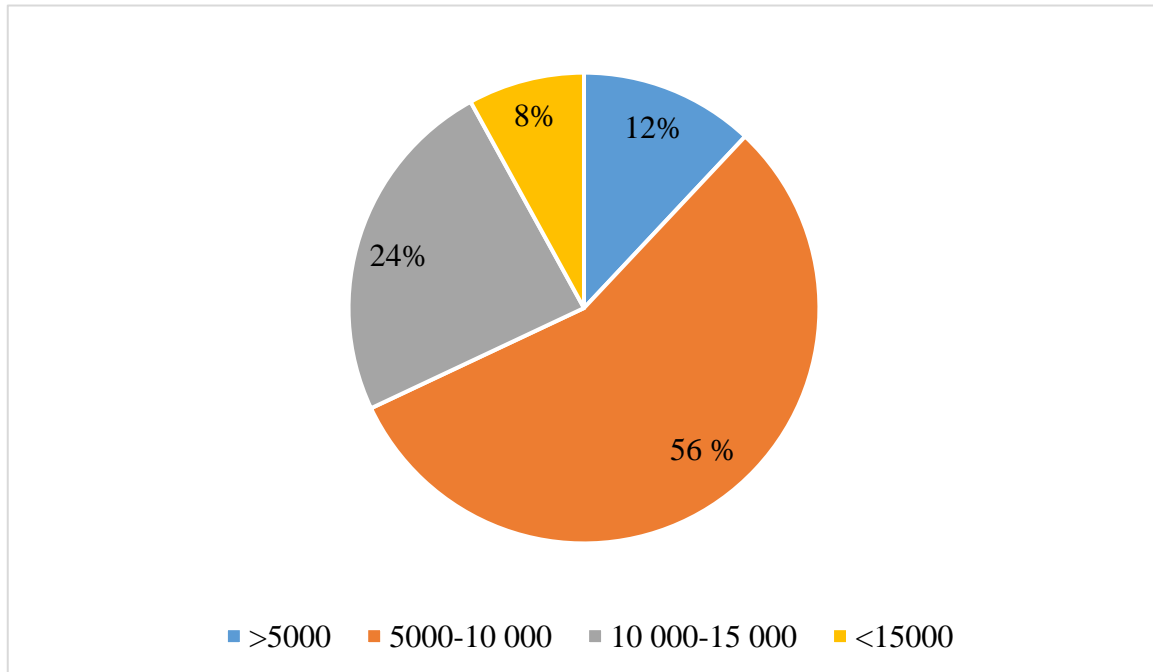
Omavalitsusüksus	Maakond	Elanike arv³
Anija vald	Harjumaa	6431
Harku vald	Harjumaa	17520
Häädemeeste vald	Pärnumaa	5047
Jõelähtme vald	Harjumaa	7217
Järva vald	Järvamaa	8868
Kambja vald	Tartumaa	13434
Kanepi vald	Põlvamaa	4811
Kihnu vald	Pärnumaa	691
Kose vald	Harjumaa	7700
Kuusalu vald	Harjumaa	6614
Mulgi vald	Viljandimaa	7268
Märjamaa vald	Raplamaa	7548
Otepää vald	Valgamaa	6541
Paide linn	Järvamaa	10289
Põhja-Pärnumaa vald	Pärnumaa	7976
Põhja-Sakala vald	Viljandimaa	7899
Põltsamaa vald	Jõgevamaa	9484
Raasiku vald	Harjumaa	5344
Saarde vald	Pärnumaa	4505
Tartu vald	Tartumaa	12747
Tori vald	Pärnumaa	12474
Tõrva vald	Valgamaa	5929
Türi vald	Järvamaa	10661
Valga vald	Valgamaa	15456
Viljandi vald	Viljandimaa	13620

Allikas: (MTÜ Eesti..., Elanike demograafiline...), autori koostatud

Suurim osakaal EJHK liikmete hulgas on 5000-10 000 elanikuga omavalitsustel, viiendiku moodustavad 10 000-15 000 elanikuga omavalitsused, veidi üle kümnendiku alla 5000 elanikuga ning vähem kui kümnendiku üle 15 000 elanikuga omavalitsused (vt Joonis 6). Kuna väiksematel omavalitsustel on võimalik koostööga tulenevalt hoida kokku kulusid ning saada enam majanduslikku kasu ühise administratiivse võimekuse kasvust (Mäeltsemees *et al.*, 2013; Bel *et*

³ 01.01.2023 seisuga. (Elanike demograafiline...)

al., 2014; Bel *et al.*, 2022), siis on igati ootuspärane väiksemate omavalitsuste suurem osakaal EJHK liikmete hulgas.

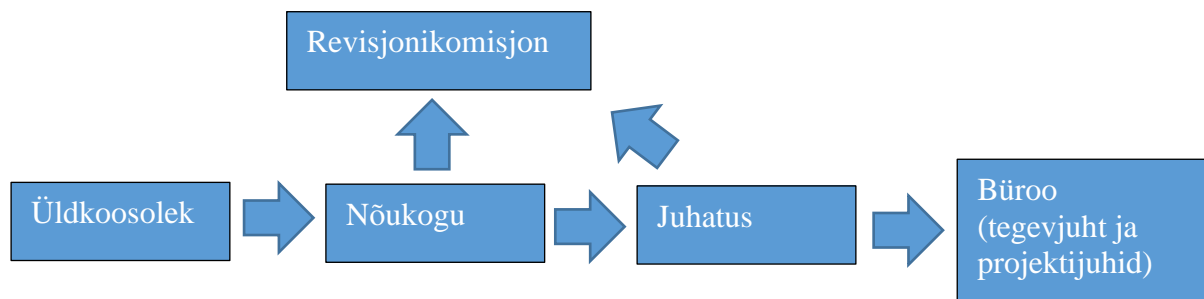


Joonis 6. EJHK liikmete osakaal elanike arvu järgi

Allikas: Autori koostatud

EJHK tegevuse aluseks on mittetulundusühingu põhikiri, mis sätestab nii tegevuse eesmärgid, viisid nende saavutamiseks ning kirjeldab ühingu juhtimise struktuuri (vt Joonis 7). Ühingu eesmärgiks on korraldada liikmete koostööd ja eesmärkide saavutamist jäätmehoolduse valdkonnas, mille saavutamiseks (Mittetulundusühingu Eesti... 2021):

- esindatakse liikmete jäätmehooldusalaseid huve ja suhtlust partneritega;
- hallatakse ja analüüsitakse valdkonna regulatsioone ja informatsiooni;
- korraldatakse valdkondlikke koolitusi ja konsultatsioone;
- korraldatakse valdkonna riigihangete, jt projektide taotluste koostamist ning elluviimist;
- analüüsitakse liikmete arendus- ja investeerimisprojekte;
- hallatakse liikmete jäätmejaamasid ja muid jäätmerajatisi;
- korraldatakse järelevalvetegevusi;
- planeeritakse jäätmekäitluslahenduste arendusi.



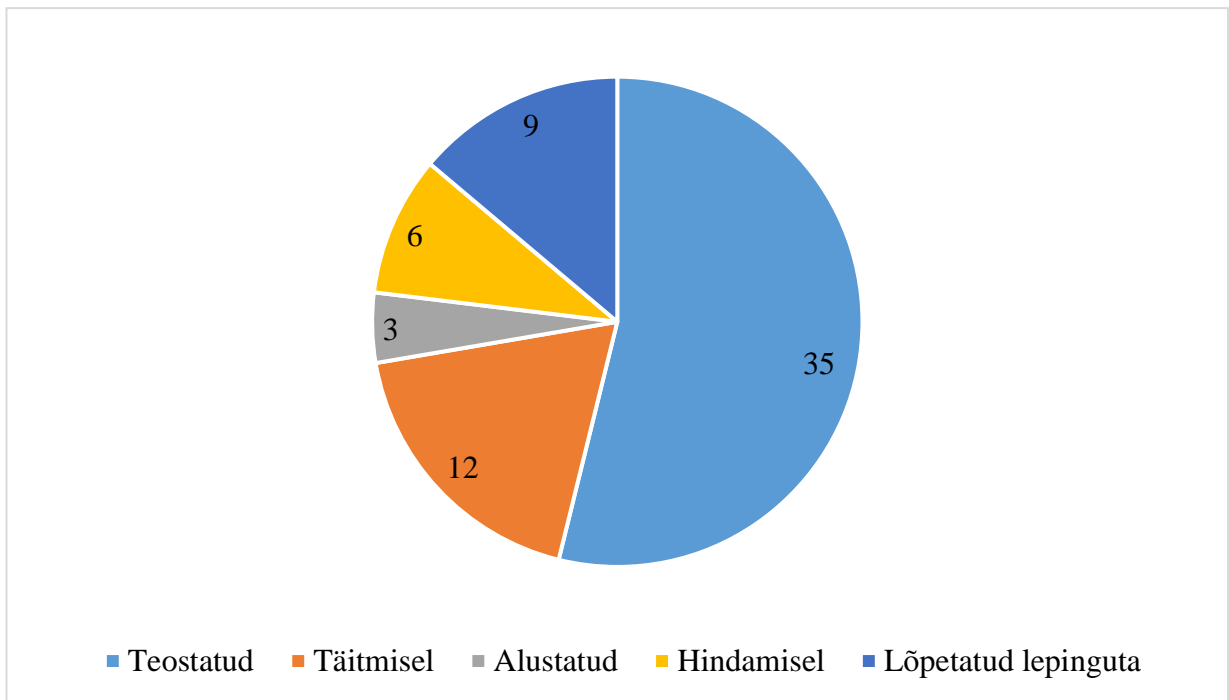
Joonis 7. EJHK juhtimisstruktuur

Allikas: Mittetulundusühingu Eesti... (2021), autori koostatud

Pakkumaks liikmetele strateegilise vaate kujundamist jäätmemajanduses, on EJHK töös olulisel kohal Arengustrateegia, mis sõnastab kohalike omavalitsuste koostöö kui parima võimaluse jäätmemajanduse korraldamisel ning eesmärgi kujundada organisatsioonist kompetentsikeskus, mis omab tugevust liikmeid kõigil tasanditel valdkondlikult esindada (Arengustrateegia, 2023).

EJHK kõrgeima organi moodustab üldkoosolek, mis koguneb vähemalt kaks korda aastas, üldkoosoleku poolt määratakse või valitakse kuni 8 nõukogu liiget viie aastase volituste tähtajaga, kes planeerivad EJHK tegevust ning teostavad järelevalvet juhatuse töö üle. Nõukogu määrab EJHK-d juhtima kuni kolm juhatuse liiget viie aastase volituste tähtajaga, büroo koosseisu ja ülesanded otsustab juhatus. EJHK tegevust kontrollib nõukogu poolt määratav vähemalt kolme liikmeline revisjonikomisjon. (Mittetulundusühingu Eesti... 2021).

Oluliseks EJHK poolt koordineeritavaks tegevuseks on valdkondlike hangete ette valmistamine, läbi viimine ning järgnev rakendamine. Riigihangete registris on kättesaadav informatsioon alates 2012. aastast EJHK poolt korraldatud hangetest organisatsiooni liikmetele (Joonis 8). Selle perioodi jooksul on EJHK korraldanud 63 hanget, millest 35 on andmete kasutamise hetkeks teostatud, 12 täitmisel, 3 alustatud, 6 hindamisel ning 9 lõpetatud lepinguta.



Joonis 8. EJHK poolt läbi viidud riigihangete arv aastatel 2012-2023.
Allikas: Riigihangete register⁴, autori koostatud

2.3. Uurimismetoodika

Uuritavaks juhtumiks valiti EJHK kui koostöömudel avalike teenuste pakkumisel, et tulemuste põhjal teha järeldusi, millised teoreetilises käsitluses kirjeldatud koostöö tekkimise eeldused ning juhtimise teooriad kehtivad Eesti kohalike omavalitsuste koostöö korraldamisel. Juhtumianalüüs annab informatsiooni innovaatiliste protsesside ning saadud kogemuste osas, mida teistes organisatsioonides kasutada (Johnson, 2014, lk 91)

EJHK tegevust puudutav uurimus viidi läbi neljas etapis: (1) EJHK-d puudutav dokumendianalüüs; (2) poolstruktureeritud süvaintervjuu EJHK juhatuse esimehega; (3) poolstruktureeritud intervjuud EJHK nõukogu liikmetega; (4) ankeetküsitlus EJHK liikmete keskkonnaspetsialistide seas.

Dokumendianalüüsi eesmärgiks oli võimalikult laia ülevaate saamine EJHK senisest tegevusest, organisatsiooni juhtimisest ja toimimisest, strateegilistest eesmärkidest ning nende suhestumisest

⁴ 20.03.2023 seisuga.

kohalike omavalitsuste koostöoga. Samuti andis dokumendianalüüs ülevaate EJHK liikmete ehk organisatsiooniga liitunud kohalike omavalitsuste suurusest.

Uurimuse käigus viidi läbi üks poolstruktureeritud süvaintervjuu ning kuus poolstruktureeritud intervjuud. Johnson (2014, lk 115-117) toob välja, et intervjuueeritava seisukohast on oluliselt lihtsam rääkida kui anda kirjalikult põhjalikke vastuseid avatud küsimustele; samuti on võimalik intervjuu käigus vajadusel küsimusi või sõnastust kohandada ning küsida täiendavaid küsimusi (Robson, 2002).

Süvaintervjuu (Lisa 1) viidi läbi EJHK juhatuse esimehe Rait Pihelgasega, kelle intervjuud käsitletakse eksperdi ametliku seisukohana ning intervjuueeritav on vastuste avaldamiseks ka nõusoleku andnud. Intervjuus EJHK juhatuse esimehega käsitleti EJHK juhtimist lähtuvalt käesoleva töö koostamisel läbi töötatud teoreetilise materjali kontseptsioonile, sh vaadeldi EJHK-s toimuva koostöö seost kohaliku omavalitsuse autonoomiaga, organisatsiooni juhtimise loogikat ja toimimist, mõju ühiskonnale ning edasisi plaane. Oluline on ühtlasi märkida, et Rait Pihelgas töötab ka Eesti Linnade ja Valdade Liidu asedirektorina ning Järva vallavolikogu esimehena, mistõttu andis intervjuu võimaluse lisaks EJHK toimimise analüüsile käsitleda veel kohalike omavalitsuste koostööd laiemalt, sh erinevaid poliitilisi aspekte.

Poolstruktureeritud intervjuud (Lisa 2) viidi läbi EJHK nõukogu liikmetega, kes on ametisse valitud üldkoosoleku poolt ning EJHK põhikirja järgi planeerivad ühingu tegevust. Üks nõukogu liige on siirdunud erasektorisse ning esitanud avalduse nõukogust lahkumiseks, mistõttu ta ei soovinud ka intervjuud anda. Intervjuueeritute hulgas oli intervjuude toimumise hetkel üks volikogu esimehe ametis olev vastaja, neli vallavanema ametis olevat vastajat ning üks keskkonnaspetsialisti ametis olev vastaja. Nende intervjuude käigus saadud vastuseid käsitletakse anonüümselt. Enamus nõukogu liikmetest töötab kohalikus omavalitsuses valitaval ametikohal, mistõttu peegeldub nende vastustest poliitilise tasandi hinnang EJHK tegevusele ning on võimalik teha järeldusi ka teiste koostöö võimaluste osas omavalitsuste juhtide vaates. Intervjuueeritavate seisukohad olid võrdlemisi sarnased, mis näitavad, et organisatsiooni sees on pigem ühtne vaade EJHK olemusest ning tegevuse eesmärkidest.

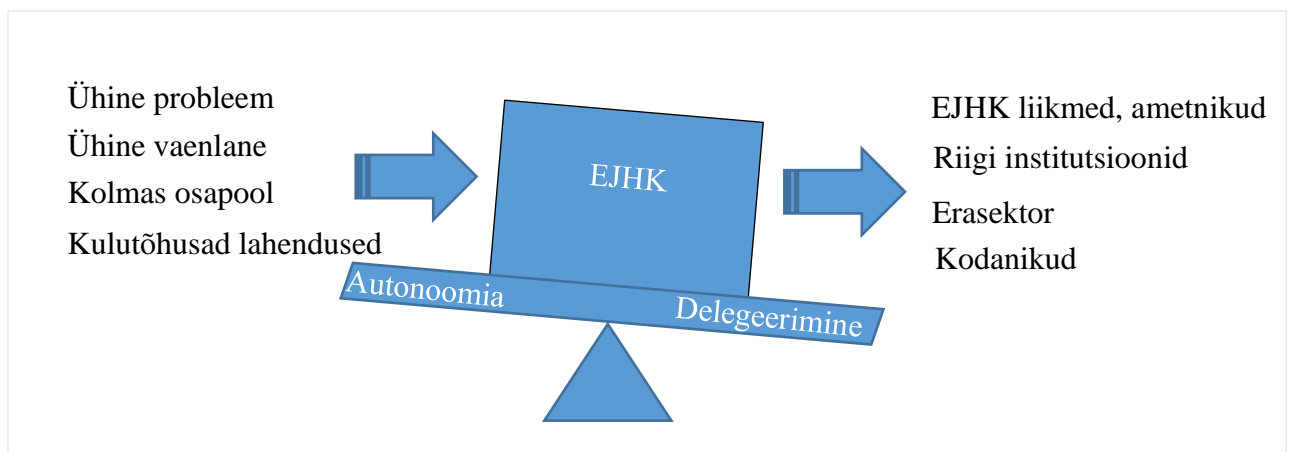
Täiendavalt viidi läbi ankeetküsitlus (Lisa 3), milleks kasutati *Google Forms*i keskkonda. Kutse küsitluses osaleda edastati kõigi EJHK liikmete keskkonnaspetsialistide või jäätmemajanduse eest vastutavatele ametnikele ametlikule e-posti aadressile. Uuringu kutse saanute tööülesannete hulka

kuulub omavalitsuse jäätmemajandusega tegelemine ning selle arendamine, mistõttu võeti eelduseks, et nad puutuvad EJHK teenustega kokku pigem sagedamini ja on valmis küsitlusele vastama. 25 saadetud küsitluse kutse tulemusel laekus 13 täidetud ankeeti, ühe ankeedi täitmine oli jäänud pooleli ning seda tulemustes arvesse ei võetud. Kokku vastas ankeetküsitlusele täielikult 52% küsitluse kutse saanutest, vastuseid käsitletakse anonüümselt. Johnson (2014, lk 128-129) toob välja, et vähemalt 60% osalusmäär annab ankeetküsitluse tüüpi uuringule usaldusväärse esinduslikkuse, kuid tavapäraselt jääb osalus siiski 20–30% vahele. Nii võib pidada antud küsitluse tulemust pigem heaks, mille põhjal on võimalik uuritava organisatsiooni suhtes teatud reservatsioonidega järeldusi teha.

Järgnevalt antakse ülevaade uurimuse tulemustest: käsitletakse EJHK tegutsemiseks esinevaid eelduseid, vastavaid tehingukulusid, koostöö juhtimist ning seoseid Eesti hetkeolukorraga.

2.4. Koostöö toimimine MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuses

EJHK koostöö toimimise peamised eeldused – mis tekitavad sisendi – ning puudutatud osapooled – kellele on suunatud väljund – on ülevaatlikult kokku võetud Joonisel 9. Ühtlasi on kujutatud organisatsiooni tegevuse kese kaldu delegeerimise poole, kuhu liikmeid jäätmemajanduses suunatakse. Järgnevalt kirjeldatakse täpsemalt hinnanguid EJHK tööle ning kuidas erinevad eeldused selle organisatsiooni puhul väljenduvad.



Joonis 9. EJHK koostöö tekkimise eeldused ja osapooled autonoomia ja delegeerimise suhtes
Allikas: autori koostatud

Oakersoni liigituse (1999) kohaselt sobitub EJHK koostöövormi alla, kus avalike teenuste tagamiseks on loodud osaliselt autonoomne ühine institutsioon, mis annab liikmetele valdkondlikult juurde administratiivset võimekust, kuid ühtlasi ka võimaluse strateegiliselt jäätmemajandust ja ühist poliitilist nägemust kujundada. Erinevate autorite tingimused (Mäeltsemees *et al.*, 2013, lk 76; Swianiewicz, 2011, lk 3; Banazewska *et al.*, 2022) vabatahtliku koostöö tuvastamiseks on täidetud.

Uurimuse käigus said EJHK puhul kinnituse mitmed eeldused koostöö tekkimiseks, mida töid välja Teles (2016), Hawkins (2010), Bel *et al.* (2022). Telese (2016) liigitusest saab esmalt välja tuua *a priori* eelduse, milleks on jäätmemajanduse kui ühise probleemi korraldamise; sellega on tihedalt seotud ka nn ühise vaenlase olemasolu ehk keskkonna küsimuste paratamatu puutumuse ühe kohaliku omavalitsuse üksuse piiridest kaugemale; lisaks väline tõuge ehk kolmanda osapoole tingitud surve lahenduste otsimiseks (EJHK kontekstis riigi poolsed sihtarvud ning Euroopa Liidu poolsed sihtarvud); samuti esineb *a posteriori* eeldus ehk omavalitsused otsivad kulutõhusaid lahendusi jäätmemajanduse korraldamiseks (Teles, 2016; Sarra *et al.*, 2020; Bel *et al.* 2014, Nilsson & Persson, 2003).

„Valem on üsna lihtne: kohalikud omavalitsused peavad täitma riigi poolt seatud eesmärgid.“ (Pihelgas, 2023)

„Väike omavalitsus ei peagi ise kõiki neid pädevusi omama, see pole finantsiliselt võimalik.“ (Intervjuu B)

„Majanduslikult on igati mõistlik kui oskusteave on koondunud ühte organisatsiooni, kust on võimalik tuge saada, sest paljudel omavalitsustel pole ressursse, et enda struktuuris seda pädevust tagada.“ (Intervjuu C)

Samas ei pea intervjuueeritud autonoomia küsimust, millele juhtisid tähelepanu Mäeltsemees *et al.* (2013) ning Hawkins (2010) EJHK kontekstis kuigi oluliseks, pigem vastupidi: väljendatakse kindlalt, et kohaliku omavalitsuse autonoomia ei saa EJHK tegevuse käigus mingil viisil riivatud.

„Kindlasti ei ole tekkinud tunnet, et annaks kuidagi omavalitsuse iseseisvust ära. Pigem annab see kindlustunde, et jäätmevaldkonnas on asjad kontrolli all.“ (Intervjuu A)

„Tegemist on väga hea koostöö näitega, kus toimub fokuseeritud tegevus kindla valdkonna edendamiseks. Mingil viisil ei saa väita, et see liikmete õigust iseotsustamisele vähendaks, vähemalt meie omavalitsuse puhul küll nii ei ole.“ (Intervjuu B)

„Tegemist ei ole ju sunniviisilise organisatsiooniga, kus kedagi kohustuslikus korras mõjutatakse või suunatakse, kõike tehakse ikka vabatahtlikult. Tegevus ongi nii üles ehitatud, et autonoomia ei saaks riivatud.“ (Intervjuu C)

„Autonoomia küsimus on küll põhimõtteliselt õigustatud, sest see on väga tähtis osa omavalitsuse olemusest, kuid sisuliselt ei mõjuta EJHK autonoomiat küll mitte kuidagi.“ (Intervjuu E)

EJHK tegevjuht peab koostöö toimimise puhul väga tähtsaks kohalike omavalitsuste sisemiste protsesside tundmist, et organisatsioon saaks täita oma eesmärgi.

„Vajalik on omada tunnetust üle-Eestilisest pildist, omavalitsuste tasemest konkreetset hetkel. Kindlasti peab sellise organisatsiooni meeskonnas olema põhjaliku kohaliku omavalitsuse kogemusega inimene, vastasel juhul ei ole koostööd koordineerida võimalik.“ (Pihelgas, 2023)

Kasutades EJHK puhul toimiva koostöö vaatlemisel Feiock *et al.* (2009) tehingukulude kaalu saame järeldada, et kriitiliste teguritega – informatsiooni jagamine ning sisemiste osapoolte huvidega arvestamine – töötamine on ka organisatsiooni prioriteediks. Kuivõrd keskkonna valdkonnas ning jäätmemajanduses on kohalike omavalitsuste probleemid ja väljakutsed sarnased, võib eeldada, et omavalitsuste juhtide tasandil mõistetakse saadavat lisaväärtust sarnaselt ning selle jagamise osas ei teki suuri lahkarvamusi. Ka EJHK rahastamismudeli osas lähtutakse konfliktide vältimise põhimõttest, kus liikmemaksuna kogutakse kindel summa (1,2 eurot) omavalitsuse iga elaniku kohta, vältimaks liigset finantsilist koormust rohkema elanike arvuga omavalitsustele, on seatud liikmemaksu ülemmäär (20 000 eurot) omavalitsuse kohta (Pihelgas, 2023).

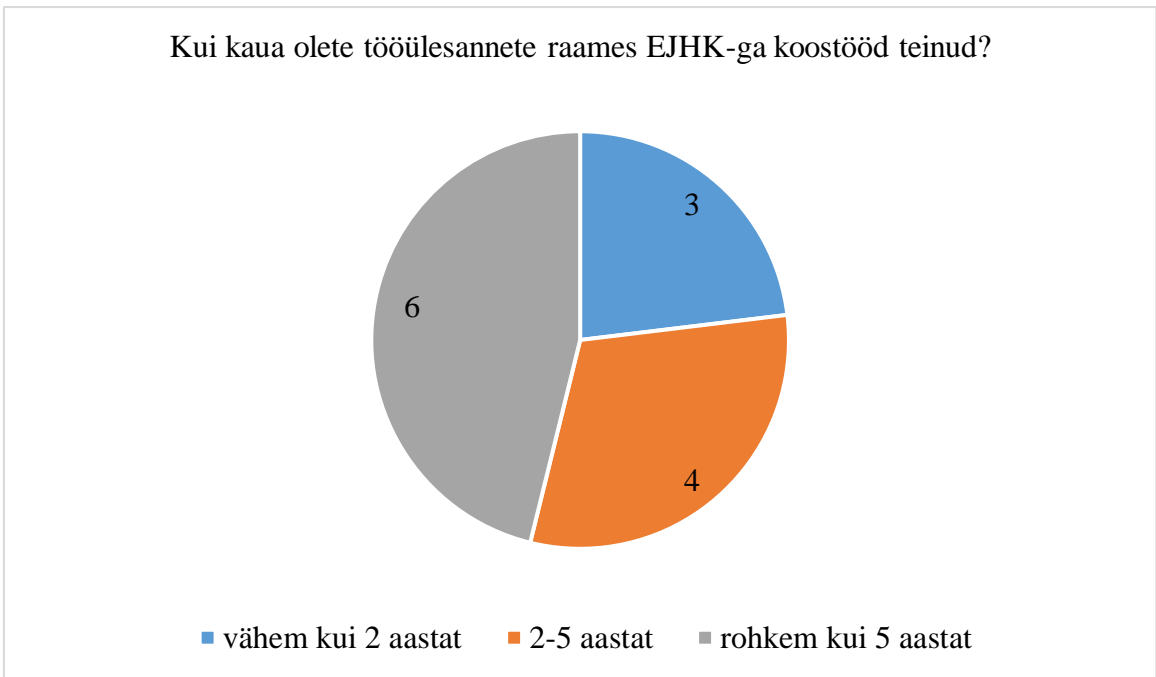
„Ma ei näe, et meie liikmete osas oleks mahajääjaid, arengutase on küll erinev, kuid see on ka loomulik, arvestades omavalitsuste suurusi ning varem tehtud tööd. Tuleb rakendada võrdse kohtlemise printsiipi, mis ei olegi tegelikult nii keeruline. Kõik liikmed vajavad

baasteenuseid, näiteks info muutuva õigusruumi osas, hangete ette valmistamine, nende läbi viimine ja rakendamine. Igal liikmel on aga vastavalt vajadustele ja tasemele ka oma projektid, mille osas me abiks oleme. Ebavõrdsus või vihjed sellele pole kordagi aruteludes teemaks kerkinud.“ (Pihelgas, 2023)

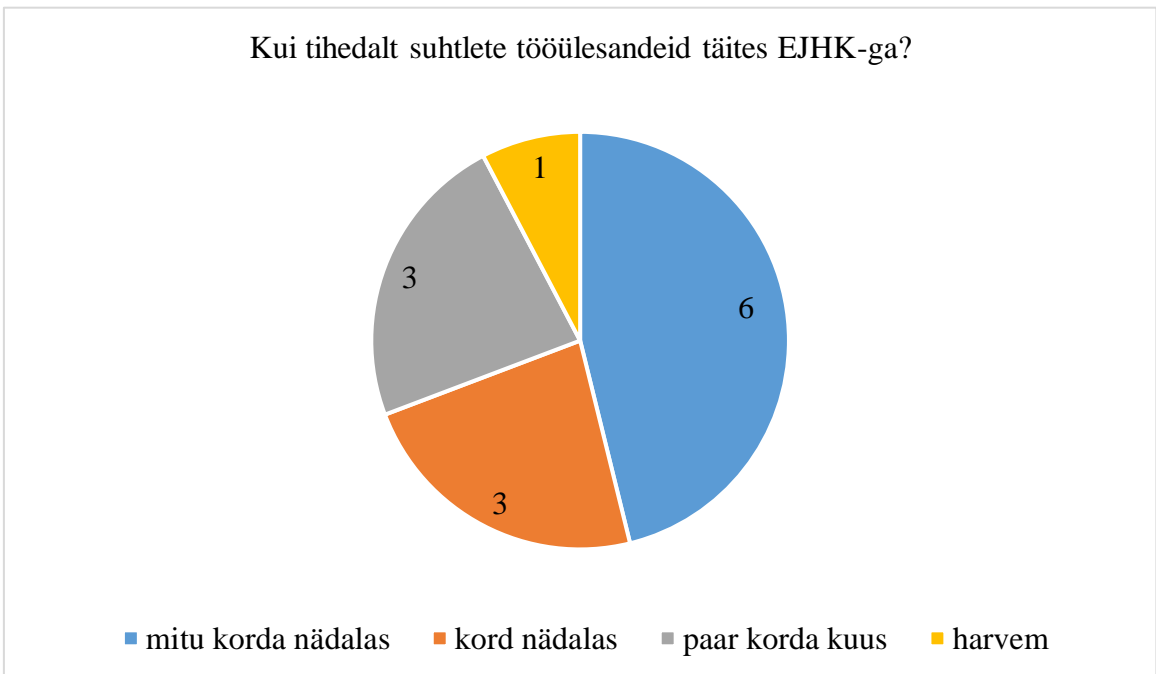
„Oleme koostöö raames kõik vajalikud teenused kätte saanud ning pole põhjust uskuda, et keegi teine, kes midagi vajab, seda mingil põhjusel ei saaks. Tuleb muidugi arvestada asjaoluga, et suur osa teenustest on suhteliselt sarnased, näiteks hankedokumendid või jäätmetega seonduvad eeskirjad. Ka seetõttu on raske leida, kes kuidagi rohkem kasu võiks saada.“ (Intervjuu C)

„Kes mingil ajahetkel millegagi aktiivsemalt tegeleb, saab ka ilmselt sel perioodil nõustajatelt rohkem tähelepanu, kuid see on nii ükskõik millises valdkonnas. Raske on siin näha mingit ebavõrdsust kujunemas.“ (Intervjuu D)

Kuna ametnikkonna suhtumine koostöösse on selle õnnestumiseks olulise tähtsusega (Inman and Rubinfeld, 1997, 2000; Feiock *et al.* 2009; Hawkins 2010; Teles 2016), siis uuriti ankeetküsitlust kasutades jäätmemajanduse valdkonnaga tegelevate ametnike hinnangut koostööle EJHK-ga. Esmalt paluti vastajatelt informatsiooni tööalase suhtlemise senise perioodi ning suhtluse tiheduse osas (Joonis 10, Joonis 11).



Joonis 10. EJHK liikmete jäätmevaldkonnaga tegelevate ametnike koostöö periood EJHK-ga
Allikas: ankeetküsitluse andmete põhjal, autori koostatud

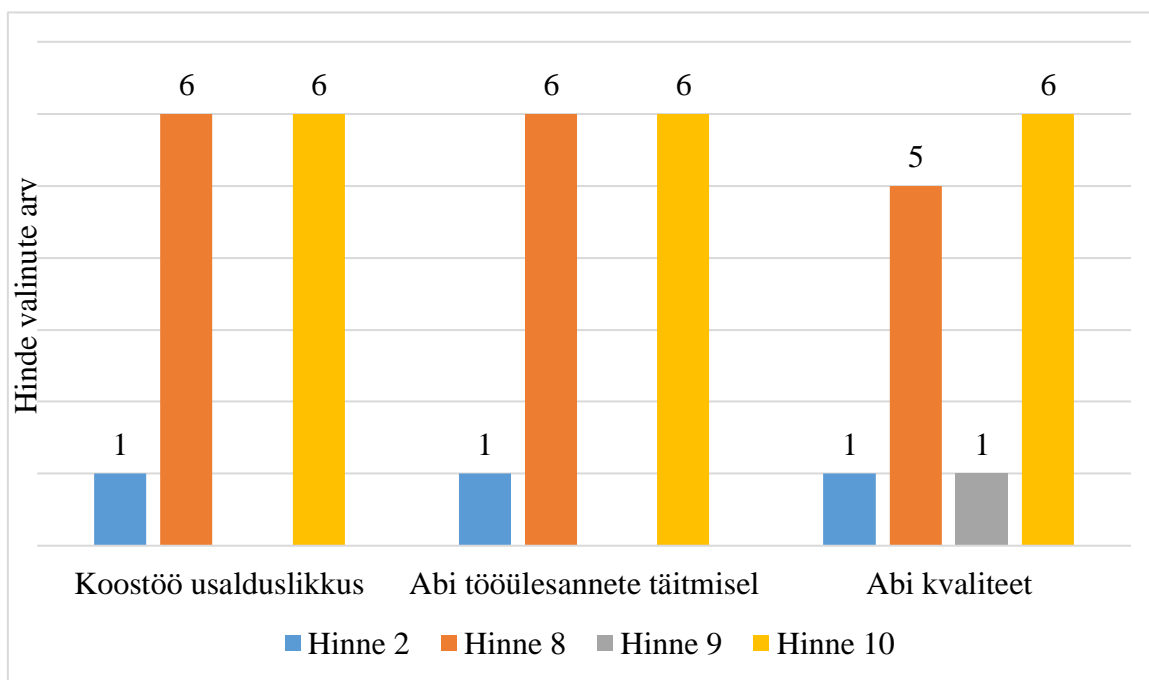


Joonis 11. EJHK liikmete jäätmevaldkonnaga tegelevate ametnike suhtluse sagedus EJHK-ga
Allikas: ankeetküsitluse andmete põhjal, autori koostatud

Ankeetküsitluse esimese kahe küsimuse vastuste põhjal selgus, et vastajate hulgas on enamuses juba pikema perioodi jooksul EJHK-ga koostööd teinud ametnikud ning EJHK-ga ollakse üsna tihedas suhtluses, mille viitas ka organisatsiooni tegevjuht. Koostöö pikema perioodi jooksul ning tihe suhtlus uurimise subjektiga on tõenäolised põhjused, miks vastajad olid valmis ankeeti täitma.

„EJHK projektijuhtide ning liikmete keskkonnaspetsialistide vahel käib tihti igapäevane suhtlus, see on tihe koostöö selle sõna parimas mõttes.“ (Pihelgas, 2023)

Ankeetküsitluse kolmanda küsimusena paluti vastajatel hinnata skaalal 1-10 oma koostöösuhte usalduslikkust EJHK spetsialistidega, kus „1“ tähistab ametlikku suhet ning „10“ usalduslikku suhet. Neljanda küsimusena paluti vastajatel hinnata kui suurt abi on neil olnud oma tööülesannete täitmisel EJHK spetsialistidest, kus „1“ tähistab väga vähest määra ning „10“ olulist määra. Viienda küsimusena paluti vastajatel hinnata saadava abi kvaliteeti, kus „1“ tähistab kesist abi ning „10“ väga kõrget taset. Nende vastuste puhul eristus selgelt üks negatiivne hinnang ning ülejäänud väga positiivsed hinnangud; kuivõrd hinded olid väga ühelaadilised, on neid võimalik parema ülevaate saamiseks ka kujutada ühisel graafikul (Joonis 12).



Joonis 12. EJHK liikmete jäätmevaldkonnaga tegelevate ametnike hinnang koostöö usalduslikkusele, saadava abi ulatusele ja kvaliteedile.

Allikas: ankeetküsitluse andmete põhjal, autori koostatud

Joonisel 12 kokku võetud tulemused näitavad, et vaatamata valdavas enamuses positiivse hinnangule EJHK töö osas on siiski organisatsioonis ka rahulolematust: negatiivse hinnangu andja täiendas oma hinnangut ka kommentaariga, et näeb EJHK abi ja toimimist vaid riigihanke koostamisel, muul juhul mitte. Antud leiule peaks EJHK juhtkond reageerima ning sellele asjaolule tähelepanu pöörama, et initsiatiiv ning üldine rahulolu ei saaks liigselt mõjutatud (Feiock *et al.* 2009; Di Porto & Paty 2018).

Ankeetküsitluse kuuenda küsimusena paluti vastajate hinnangut, milliseid EJHK tegevusvaldkondi peetakse kõige olulisemaks, valida oli võimalik mitu vastust (Tabel 2). Valikusse olid lisatud EJHK põhikirjas loetletud tegevusvaldkonnad. Selgelt eristusid kaks valdkonda, mida pidasid väga oluliseks kõik vastajad: (1) tugi riigihangete ette valmistamisel ja ellu viimisel ning (2) valdkonna regulatsioonide, jm asjakohase info jagamine.

Tabel 2. EJHK liikmete jäätmevaldkonnaga tegelevate ametnike hinnang pakutavate teenuste olulisusele, järjestus populaarsuse alusel.

EJHK teenus/tegevus	% vastajatest
Tugi riigihangete ette valmistamisel ja ellu viimisel	100
Valdkonna regulatsioonide jm asjakohase info jagamine	100
Jäätmekäitluslahenduste planeerimine	67
Koolituste ja konsultatsioonide korraldamine	56
EJHK liikmete seas ühtse strateegilise vaate kujundamine jäätmemajanduses	56
arendus- ja investeerimisprojektide analüüs, nende ellu viimine	33
jäätmejäätmete, jm jäätmerajatiste haldamine	22
järelevalvetegevused	22
peamiselt valdkondliku ekspertiisi andmine ning nõustamine	11
kõik on väga olulised valdkonnad	11

Allikas: ankeetküsitluse tulemused, autori koostatud.

Oluline on tähele panna, et ka eelnevalt koostööle negatiivse hinnangu andnud vastaja pidas siiski sarnaselt teistele vastajatele tähtsaks tuge mainitud kahes valdkonnas. Arvestades soovi saada turult parimaid lahendusi (Sarra *et al.*, 2020) ning väliste regulatsioonide suurt mõju koostööle keskkonna valdkonnas (Kolsut, 2016), on ka arusaadav, miks keskkonnaspetsialistide poolt tähtsustatakse enam ning ühtselt just tuge riigihangete korraldamisel ning valdkonna regulatsioonide osas. Ka tugev juhtimine ühiselt kogunud meeskonnaga on oluline faktor, et

koostöö areneks edukalt (Bakoš *et al.* 2021). Sarnane prioritseerimine peegeldub ka EJHK tegevjuhi hinnangus organisatsiooni tegevuse kasuteguritele.

„Me harime omavalitsusi just selles valdkonnas, millest on neile reaalselt kasu. Meie juurest saab valdkonnaspetsiifilist teadmist, sest meeskond on komplekteeritud nii, et omaksime kogu jäätmeahela kogemust. Kuna omame sedavõrd suurt oskusteavet, siis ei saa meie liikmeid ka lollitada, teame väga hästi, kus tahetakse jäätmevaldkonnas pidevalt „nurkasid maha lihvida“.“ (Pihelgas, 2023)

„Kõigil omavalitsustel ei ole võimalik ega ka mõistlik kogu kompetentsi ise kinni maksta. Me näeme tegelikult, kuidas ka suurtes linnades – Tallinnas ja Tartus – on küll palgal väga palju spetsialiste, kuid mingeid teadmisi on ikka vaja kuskilt juurde hankida. Selline koostöö on väikeste omavalitsuste ainus viis nende teemadega pidevalt kursis olla.“
(Intervjuu E)

„Killustunud jäätmekorraldus on erasektorile väga kasulik, sest siis puuduvad kohalikel omavalitsustel teadmised ja oskused parimaid lahendusi nõuda. Väiksemad omavalitsused peavad siin koos tegutsema, et omada mingitki vastukaalu, peab olema asjatundlik.“
(Intervjuu F)

Ankeetküsitluse seitsmenda küsimusena uuriti, kas vastajad on saanud EJHK vahendusel võimaluse suhelda organisatsiooni kuuluvate teiste omavalitsuste spetsialistidega. Vastanutest 54% valis vastuse „vähesel määral“, 23% valis vastuse „jah“ ning samuti 23% vastuse „ei“. Arvestades küsitluse tulemusel saadud informatsiooni tiheda suhtluse osas EJHK-ga ning suhtlusvõrgustiku olemasolu osas organisatsiooniga liitunud omavalitsuste spetsialistide vahel näeme, et EJHK toimimise osas kehtivad sotsiaalse võrgustiku printsiibid (Feiock *et al.*, 2009; Ostrom, 1998; Di Porto *et al.* 2017). Seda arusaamist kinnitavad ka intervjuud EJHK tegevjuhiga ning nõukogu liikmetega, kus intervjuueeritavad rõhutasid suhtluse ja võrgustiku tähtsust.

„Suhtlus omavalitsuste juhtide vahel on selles kontekstis kindlasti pigem usalduslik, heade lahenduste leidmine jäätmemajanduses on kasulik meile kõigile.“ (Intervjuu A)

„Aja jooksul on usaldus olnud muidugi erinev ning sõltub palju inimestest, kuid minu hinnangul liigume üha rohkem usaldusliku koostöö poole.“ (Intervjuu C)

„Eks see on ju loogiline, et ühiselt asju arutades tuleb ikka uusi ideid ja saad detailselt kuulda, kuidas teised on asju lahendanud. Juba selle pärast on mõistlik seda suhtlust pidada.“ (Intervjuu E)

Ankeetküsitluse kaheksanda küsimusena uuriti vastajate hinnangut, kas EJHK sarnast organisatsiooni võiks kasutada ka teiste avalike teenuste korraldamiseks omavalitsuste koostöös, millele vastas „ei“ üks küsitluses osaleja ning „jah“ kõik ülejäänud. Üheksanda, avatud küsimusena said vastajad soovi korral välja pakkuda, milliste avalike teenuste või kindlate ülesannete loomiseks saab nende hinnangul EJHK sarnast organisatsiooni kasutada. Sellele küsimusele laekus kolm vastust:

1. Lemmikloomade temaatika, keskkonnajärelevalve.
2. Ühistranspordi osas, mis ka eksisteerib.
3. Sotsiaalvaldkonna mõned omavalitsuste ülesed teenused.

Intervjuudes käsitleti samuti kohalike omavalitsuste poolt pakutavaid avalikke teenuseid, mida saaks koostöös pakkuda kasutades EJHK sarnast organisatsiooni. Arvestades intervjuudes välja toodud konkreetseid ideid omavalitsuste juhtide poolt, saame järeldada, et täiendavate koostöö võimaluste üle on mõeldud ning neid ollakse valmis arutama.

„Pilti võiks vaadata laiemalt ning koostöös lahendada just neid teenuseid, mida ise ülal pidada ei ole majanduslikult mõistlik ning kus enamasti kasutatakse nn standardlahendusi, näiteks küberturvalisus või andmekaitse valdkond.“ (Intervjuu A)

„Leian, et teehoolduse ja lumetõrje valdkonnas võiks koostöö samuti hästi toimida. Samuti hariduse valdkonnas, näiteks töö haridusliku erivajadusega lastega.“ (Intervjuu B)

„Kõige laiemaid koostöökohti näen eeskätt sotsiaalvaldkonnas, hoolekandeteenuste korraldamisel.“ (Intervjuu E)

„Koostöö mudelit on võimalik väga hästi rakendada, kuid peab olema piisavalt initsiatiiviga eestvedaja. Muutuste ellu kutsumiseks on vaja liidrit, sest muidu jäädakse vanade lahenduste kiiksi, mis kuidagiviisi toimivad, asja ära ajavad.“ (Pihelgas, 2023)

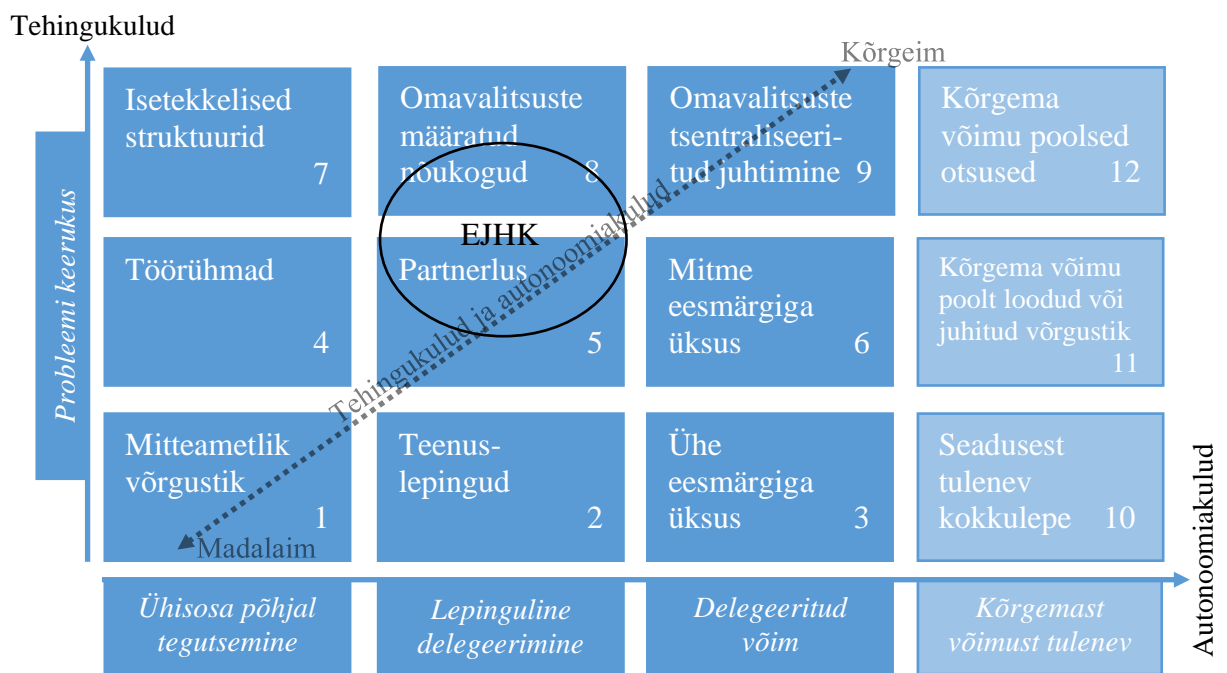
2.4.1. Koostöö juhtimine MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuses

EJHK kui organisatsioon saab eksisteerida põhiseaduse §-st 159 tulenevast kohaliku omavalitsuse õigusest moodustada teiste kohalike omavalitsustega ühisasutusi (PS) ning KOKS-i §-st 35, mis reguleerib omavalitsusüksuse võimaluse osaleda eraõiguslikes juriidilistes isikutes (KOKS), valdkonna spetsiifiliselt lähtutakse ka Jäätmeseaduse erisusest (JäätS § 67 lg 2) korraldatud jäätmeveo ülesannete volitamisel. Juriidiliselt on tegemist omavalitsusüksuste asutatud mittetulundusühinguga, kus omavalitsused saavad juhtimises osaleda üldkoosolekul osalemise ja nõukogu liikmete valimise teel ehk juhtimine toimub läbi ametlike lepingute (Bel & Warner, 2015) ning kus avalike teenuste pakkumiseks on loodud organisatsioon (Giacomini *et al.* 2017).

ICA dilemma (Feiock, 2013; Kim *et al.*, 2021) hindamisskaalal (vt Joonis 4) paigutub EJHK lepingulise delegerimise kategooriasse, kus lahendatakse keerukamaid probleeme, kuid autonoomiakulud ei ole veel kõige kõrgemal tasemel. EJHK puhul toimib strateegilisi eesmärgi seadev valitav nõukogu kui kellegi eelistamise vältija (Voorn *et al.*, 2019) ning esineb palju ühtivaid väärtusi (Lintz, 2016). Lähtudes intervjuude tulemustest tajutakse autonoomiakulusid organisatsioonis tõenäoliselt madalamalt kui need tegelikult skaalal paiknevad ning pigem tajutakse ametlike suhete ning otsustamisõiguse ära andmise asemel partnerlust, seega on mõistlik EJHK paigutada olemuslikult kahe kategooria vahele (Joonis 13).

„Oleme EJHK näol saanud juurde uue pädevuse, millele on kõigil võrdne ligipääs ning kes tahab rohkem aktiivsust üles näidata, saab seda ka igakülgselt teha.“ (Intervjuu B)

„Platvorm on täiesti võrdne, sõltumata omavalitsuste võimekusest või suurusest. Teenus tuleb pakutuna, valdkonna arengule aidatakse igakülgselt kaasa. Puuduvad konkreetsed elluviijad, tasand on ühtne ja võrdne.“ (Intervjuu D)



Joonis 13. EJHK paiknemine ICA dilemma hindamisskaalal

Allikas: Feiock (2013, lk 401-409), Kim *et al.* (2021, lk 354-356) autori täiendustega

Asjaolule, et EJHK osas tajutakse rohkem partnerlust kui ametlikkust ning koostööd nähakse väga positiivsena, aitab kaasa ka vähene politiseeritus organisatsiooni sees. Politiseerituse koostööd pärssivad mõjud (Strebel & Bundi, 2022; Swianiewicz, 2011) ning isiklikud poliitilised eesmärgid (Castañer ja Oliviera, 2020) ei ole esile tõusnud ning takistanud koostööd EJHK-s.

„Tegevus on ikkagi hästi koostööle orienteeritud ja sisuline. Poliitikat seal ei aeta.“
(Intervjuu B)

„Politiseerimise oht on muidugi alati olemas, kuid peame seda vältima nii kaua kui võimalik. Kindlasti ei saa seal olla kohta erakondliku poliitika ajamisele.“ (Intervjuu D)

„Erinevad poliitilised vaated on esindatud, see on ka loomulik, kuid nendega pole seal suurt midagi peale hakata.“ (Intervjuu F)

„Juba organisatsiooni sünnist alates on juhtimise politiseerimist välditud. Tõsi, aastate jooksul on olnud juhtumeid, kus mõnel omavalitsusel on tekkinud idee nõukogu liikmeid määrata, kuid oleme jõudnud siiski konsensussele, et nende valimine üldkoosoleku raames

on kõigile mõistlikum valik. Politiseerimise risk on pigem madal, sest valdkond ei ole glamuurne, vaid eksperteadmisi nõudev, puudub ajend selle „kaaperdamiseks“.“ (Pihelgas, 2023)

Samas tunnistatakse organisatsiooni sees, et just politiseeritus võib EJHK tegevusele olulist negatiivset mõju avaldada ning juba toimivat koostööd häirida. Suurimaks riskiteguriks on sealjuures omavalitsuste juhtide vahetumine, sest kuigi EJHK-s pööratakse tähelepanu inimeste vahelisele usalduslikule koostööle, on organisatsiooni juriidilisteks liikmeteks ikkagi kohalikud omavalitsused. Juhtide vahetumisel võivad seeläbi muutuda ka kohalike omavalitsuste juhtimise ideoloogilised seisukohad (Bel *et al.*, 2014) ja valmisolek vabatahtlikusse koostöösse panustada, tekib piisava motivatsiooni küsimus (Mäeltsemees *et al.*, 2013) ning ebastabiilne keskkond vähendab ka koostöö tulemuslikkust (Giacomini *et al.*, 2017). Teoreetiliselt on võimalik olukord, kus valimiste järgselt vahetuvad EJHK liikmeks olevate omavalitsuste seas juhid ning uued juhid ei jaga EJHK tegevusega samasuguseid väärtuseid – see võib organisatsiooni toimimist oluliselt kahjustada, äärmuslikul juhul isegi tegevuse seisata. Selle riski maandamiseks on EJHK-l vajalik pöörata olulist tähelepanu võrgustiku tugevdamisele ametnikkonna seas (Ostrom, 1998; Feiock *et al.*, 2009; Hawkins 2010, Di Porto *et al.*, 2017), et ametnikkonna kui olulise sisemise osapoole hulgas (Teles, 2016) püsiks toetus organisatsiooni tegevusele ja vajalikkusele. Samuti võib teoreetilise riskina välja tuua alternatiivse väljundi loomise kohalike omavalitsuste jäätmemajanduse korraldamisele ehk mõne teise samalaadse organisatsiooni loomise.

„Kui kohalikke omavalitsusi ei ühenda samasugused eesmärgid, siis ei ole mingit mõtet ka EJHK liige olla. See organisatsioon saab efektiivselt tegutseda vaid ühtse visiooni ja väärtuste kohaselt. Kui need ei sobi, siis ei saa ka liige olla.“ (Pihelgas, 2023)

„Muidugi on olemas oht, mis võib EJHK tegevust tugevalt mõjutada, see oht seisneb omavalitsuste juhtide vahetumises. See protsess on meist sõltumatu ning kui järgmine juht on koostöö suhtes negatiivselt meelestatud, siis ega sellest ka midagi head välja ei tule.“ (Intervjuu D)

Intervjuud kinnitasid, et koostöös on võimalik paremini koordineerida kohalike omavalitsuste seisukohti (Banazewska *et al.*, 2022) ning töötada välja laiemat visiooni valdkonna arendamiseks (Spicer, 2015; Villalba Ferreira *et al.*, 2022), sh saada investeeringuid (Struk & Bakoš, 2021).

Konsensuslikult leiti, et EJHK suudab kujundada ühtset strateegilist vaadet ning anda partneritele seeläbi edasi liikmete ühiseid hinnanguid.

„EJHK on kasvanud piisavalt suureks, et olla valdkondlikes aruteludes tõsiseltvõetavaks osapooleks. Kompetents oli meil juba enne, nüüd on ka juba märgatav suurus ehk meie läbi kujuneb pea kolmandiku omavalitsuste seisukoht.“ (Pihelgas, 2023)

„Koostöös moodustub jõuõlg, mis tähendab, et meid tuleb kuulda võtta kui partnereid.“ (Intervjuu A)

„Kindlasti suudame kujundada strateegilist vaadet ja olla ka partneriteks teistele organisatsioonidele.“ (Intervjuu B)

„Ühises tegevuses on jõud, mistõttu saame me kujundada suuremat pilti.“ (Intervjuu D)

„Jäätmekorralduse suur eesmärk on palju enamate jäätmete ringlusesse jõudmine. Veel suurem eesmärk on see, et jäätmeid tekiks üldse palju vähem. Väga selgelt on ülekaalukas avalikku huvi kandev küsimus, mida me suudame jäätmekorraldusega pikas plaanis ette võtta.“ (Intervjuu F)

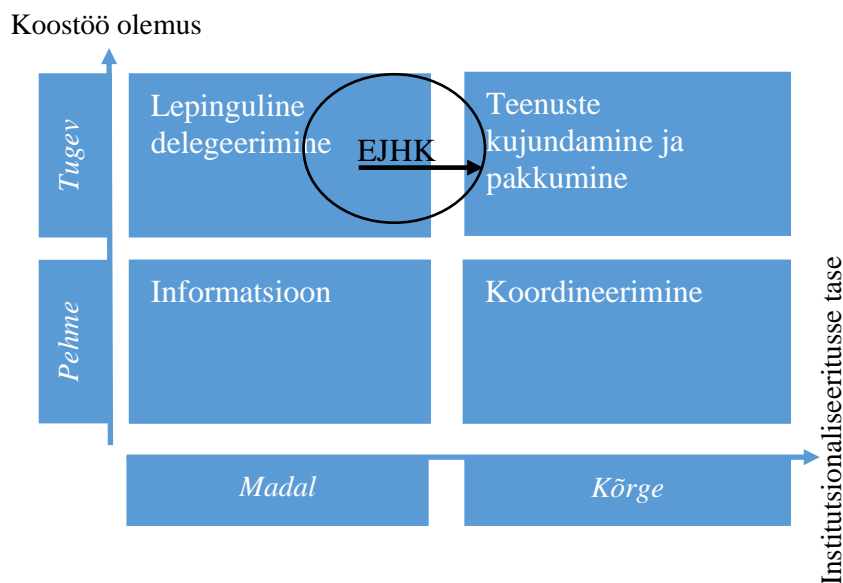
EJHK tuleviku osas on intervjuueeritavad ühtselt optimistlikult meelestatud ning näevad võimalust organisatsiooni kasvuks nii kvaliteedis kui ka kvantiteedis.

„Oleme võtnud suuremad eesmärgid kui lihtsalt riigi poolt ette antud normide täitmine, soovime teha rohkem, sest vaatame tervikut, kuhu soovime liikuda. Kindlasti näeme võimalusi võtta jäätmevaldkonnas autoriteetne eestkõneleja roll. Praeguse hinnangu kohaselt suudaksime teenindada kuni 40 omavalitsust.“ (Pihelgas, 2023)

„Kindlasti saame veel koostööd tugevdada, seda eriti aspektides, mis puudutavad läbirääkimisi riigiga ja eraettevõtetega.“ (Intervjuu B)

„Omavalitsuste piiride ülene koostöö peab üha laienema, räägime ka sellest, kas ja milliseid ühisettevõtteid võiks veel asutada.“ (Intervjuu D)

Lähtudes nendest nägemustest saame EJHK paigutada Telese (2016) institutsionaalse juhtimise skaalal (Joonis 5) liikuma lepingulise delegerimise kategooriast teenuste kujundamise ja pakkumise kategooria suunas (Joonis 14). Sealjuures tuleb aga arvestada, et seesugune muutus toob endaga kaasa ka liikumise suurema institutsionaliseerituse taseme suunas ning seni tugevalt tajutud partnerluse aspekt hakkab tõenäoliselt vähenema. Organisatsiooni liikmete arvu kasvu ning laiema hulga kesksete teenuste kujundamise ja pakkumise puhul on tõenäoline, et hakatakse tajuma ka autonoomiakulude kasvu. Samuti on järgmisesse arenguetappi liikumise eel vajalik hinnata, kas sama juhtimismudeliga ehk omavalitsuste määratud nõukoguga saab soovitud eesmäärke täita. Juhul kui juhtimismudel vajab muutmist, toimub organisatsiooni liikmete jaoks koostöö (ümber)hindamine ICA-dilemma skaalal (Joonis 13) ning eksisteerib võimalus, et selline muutus ei ole osadele liikmetele vastuvõetav. Kuidas võib sealjuures tulevikus muutuda EJHK rahastamismudel, sõltub organisatsiooni enda arengutest ning riiklikest regulatsioonidest ehk milliseks kujuneb jäätmevaldkonna maksupoliitika (Pihelgas, 2023).



Joonis 14 EJHK liikumine institutsionaalsel skaalal
 Allikas: Teles (2016, lk 19-21), autori koostatud

2.5. Poliitikasoovitused

Väga oluline on EJHK kogemusest tähele panna, et organisatsiooni koostöö toimimise nimel on teadlikult välditud politiseerumist ning keskendunud suhtlusvõrgustiku tugevdamisele ja hoidmisele, samuti on valitud strateegiline suund valdkonna ekspertteadmiste koondamisel, mis toovad liikmetele ühtset kasu.

Käsitatud EJHK näidet on mõistlik täiendavalt edasi uurida leidmaks võimalusi omavalitsuste vahelise koostöö algatamiseks ja edendamiseks. Tähelepanu tasub pöörata eelpool toodud Maailmapanga soovitudele (World Bank, 2021), mis on olulise kaaluga Eesti jäätmevaldkonna edendamisel, kuid võivad saada väga oluliseks ka kohalike omavalitsuste koostöö kontekstis üldiselt. Keskkonnasäästlike põhimõtete järgimine on kujunenud ühiskondlike debattide osaks ning mõjutab ka poliitika kujundamist eri valdkondades, kus tegevuskavade ja strateegiate koostamisel on vajalik arvestada rohe-eesmärkide täitmise poole liikumisega. Jätkusuutlikkuse küsimustega tõhusalt tegelemiseks ei piisa aga vaid eri regulatsioonide kehtestamisest, sest kaasamist vajab ka kodanikkond. Just kohalike omavalitsuste koostöö võib olla alakasutatud ressurss (Villalba Ferreira *et al.*, 2022) selle saavutamiseks, seda eriti Eesti kontekstis.

Arvestades väliste tegurite ja nn „ühiste vaenlaste“ (Teles, 2016) olulist mõju koostöö tekkimisele, saab üha rangemaks muutuvaid valdkondlikke regulatsioone jäätmemajanduses pidada kohalike omavalitsuste koostööd soodustavaks teguriks, mis toovad sellise tegutsemisvormi ka suurema tähelepanu alla avalikus teenistuses üldiselt. Uurimuse tulemusel kinnituse saanud EJHK liikmete valdavalt positiivne kogemus kohalike omavalitsuste koostöö korraldamisel annab võimaluse kutsuda ellu sarnaseid algatusi ka teatud hulga teiste avalike teenuste ühisel pakkumisel. Lisaks positiivsele koostööle jäätmemajanduses on olemas ka toimivad koostöö näited ühistranspordi korraldamisel, ühisveevärgi ja kanalisatsiooni teenuste pakkumisel, kultuuritöö korraldamisel – saame järeldada, et funktsioonipõhiselt suudetakse koostööd teha. (Omavalitsuskorralduse ..., 2014, lk 10-13).

Kuivõrd kohalike omavalitsuste õigus moodustada liite ja ühisasutusi teiste kohalike omavalitsustega on sõnastatud põhiseaduses ning selle kommenteeritud väljaandes juhitakse tähelepanu (Olle *et al.* 2020) koostöö möödapääsmatusele, tasub seadusandjal kaaluda, millistel viisidel edendada Eestis kohalike omavalitsuste koostööd. Mehhanismide ja meetmete liike on välja pakutud erinevaid (Feiock *et al.*, 2009; Di Porto & Paty, 2018; Hulst & Monfort, 2011; Teles 2016), mille abil tagada kohalike omavalitsuste koostöös kõiki osapooli rahuldavad lahendused. Sealjuures tuleb aga tähelepanu pöörata, et võimalikud toetusmeetmed toimiksid just koostöö käivitajana, et välistada nendest sõltuvusse sattumise võimalus (Casula, 2020).

Vajadust leida lahendusi kohalike omavalitsuste koostöö laiemale edendamisele on hiljuti väljendanud nii Riigikontroll (Olmejäätmete hulgas ..., 2021) kui ka haldusreformi analüüsinud

seireraporti autorid (Kattai *et al.*, 2022). Arvestades haldusreformi seaduses sõnastatud eesmärke (HRS § 1 lg 2) toetada kohalike omavalitsuste võimekuse kasvu avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arendamisel ning konkurentsivõime suurendamisel, oleks igati asjakohane jätkata järgmise etapina just koostööd ergutavate lahenduste välja töötamisega. Mainitud Maailmapanga analüüs ja välja pakutud tegevusplaan (World Bank, 2021) on heaks lähtepunktiks, kust laiendada keskkonna ning jäätmemajanduse valdkonna õppetunde ja järeldusi kohalike omavalitsuste koostööst. Samuti on „Haldusreformi seireraporti“ autorid juba põhjalikult nende temadega tegelenud, mistõttu võime eeldada, et realistliku teoreetilise raamistiku leidmine ei kujune seadusandja jaoks keeruliseks.

Antud uurimuse tulemuste põhjal võib soovitada kohalike omavalitsuste toimiva koostöö saavutamiseks:

- kohalike omavalitsuste suhtlusvõrgustiku tihendamine, ühisosade otsimisele suunamine;
- ekspertteadmiste jagamine selgitamaks koostööga saadavat võimalikku kasu;
- positiivsete näidete tutvustamine;
- eriilmeliste toetusmeetmete kaalumise, nt suuremad investeeringutoetused kohalike omavalitsuste ühisprojektidele, valdkondlike maksutulude suunamine koostöö edendamiseks;
- koostöö juhtimismudeli puhul eelistada valitavaid nõukogusid ning vältida juhtimise politiseerumist.

Vaadates aga tagasi haldusreformi kogemusele, tuleb tõdeda, et vaatamata sellele eelnenud ning tegelikkuses aastakümneid kestnud aruteludele vajadusest leida kohalike omavalitsuste arendamiseks optimaalseid lahendusi, ei suudetud nende ideedega märkimisväärselt edasi liikuda. Riigi algatatud reform muutis 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimise järgselt küll oluliselt haldusterritoriaalset korraldust, kuid sealjuures jäi tagaplaanile omavalitsuste koostöö aspekt. Järgmise etapina on igati põhjendatud just koostöö küsimuste edasine käsitlemine ja arendamine.

Samas tuleb nii kohalike omavalitsuste koostööd edendades kui ka neid sellele suunates võtta arvesse juhtide üldist suhtumist ning isiklike töekspidamisi (Bel *et al.*, 2014; Castañer & Oliviera, 2020; Lintz, 2016), mis EJHK näite puhul on ühtsed ning koostöö osas positiivselt meelestatud, ka valdkond soosib olemuselt koostööd (Swianiewicz, 2011; Kwadwo & Skripka, 2022; Villalba

Ferreira *et al.*, 2022). Eeskätt vajab sealjuures uurimist ja vastamist küsimus, mida arvavad kohalike omavalitsuste juhid ise – kuid ka võtmeametnikud – vajadusest teha suuremat koostööd avalike teenuste korraldamisel eri valdkondades. Kuigi EJHK koondab endas üle 30% Eesti kohalikest omavalitsustest, on siiski käesoleva uurimuse valim piiratud ning kitsale valdkonnale keskendunud, mistõttu ei pruugi olla kohane teha üldistusi kõigile omavalitsustele ja valdkondadele. Samas on vabatahtliku initsiatiivi puudumisel seadusandjal ja keskvalitsusel alati võimalik kasutada suunatud koostöö meetmeid (Hawkins, 2010; Teles, 2016), avalike teenuste reorganiseerimist (Di Porto & Paty, 2018) või kohustada koostööks juba tsentraliseeritult (Mäeltsemees *et al.*, 2013).

KOKKUVÕTE

Taasiseseisvumise järgselt taasloodud Eesti kohalikud omavalitsused arenesid väga erinevates tingimustes, mis avaldas paratamatult mõju ka järgnevatel aastakümnetel nende tegutsemisele ning avalike teenuste pakkumise võimekusele. Eri aspektid rahvastiku arvust ja tihedusest kuni kauguseni pealinnast ja kõvakattega teede olemasoluni tähendasid ka eriilmelisi probleeme ning väljakutseid, millele oli vajalik lahendusi otsida ning need lahendused efektiivselt rakendada.

Nõukogude Liidu lagunemise ning Eesti Vabariigi taasiseseisvumise protsessid muutsid küll täielikult riigi- ja kohaliku tasandi korraldust, kuid see ei tähendanud veel kiirkorras erinevate teaduslike käsitlusi läbinud juhtimisteooriate rakendamist ega isegi tingimata nendega tutvumist. Kohalike omavalitsuste areng ja strateegilised valikud olid tugevalt seotud juhtide isiklike tõekspidamistega, kuid samas olid need juhid saanud mandaadi demokraatlikel valimistel.

Järk-järguline areng demokraatlikes tingimustes ning riigi valitud suund läänelike väärtuste toomisel ühiskonda andis hoogu ka aruteludele, mis käsitlesid kohalike omavalitsuste võimekust ning pakutavate avalike teenuste kvaliteeti. Demokraatlik arvamuste paljusus tähendas ühtaegu ka seda, et oli raskusi jõudmaks ühtse arusaamani, mil viisil vajab kohalike omavalitsuste korraldus Eestis ümberkujundamist. Mõistagi leidis „noorele riigile“ omaselt teisigi palju pakilisemaid küsimusi, mille lahendamiseks oli vajalik esmajoonel tegeleda.

2016. aastal Riigikogu poolt vastu võetud haldusreformi seadus ning 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimisega koos toimunud omavalitsusüksuste ühinemine oli suurim muutus kohaliku elu korralduses viimase veerandsaja aasta jooksul. Nüüd, mil sellest reformist on möödunud enam kui viis aastat, on võimalik analüüsida selle perioodi jooksul toimunut ning hinnata haldusreformi seaduses sõnastatud eesmärkide täitmist.

Nii erilaadiliste küsimuste lahendamist vaagivates ja riigikorraldust hindavates dokumentides kui ka ühiskondlikes aruteludes on esile kerkinud kohalike omavalitsuste koostöö edendamise

küsimus. Kohalike omavalitsuste koostöös nähakse võimalust paljude probleemide tõhusamaks lahendamiseks ning ühtse iseloomuga valdkondade korraldamiseks.

Magistritöös uuriti, kuidas edendada Eesti kohalike omavalitsuste koostööd avalike teenuste korraldamisel kasutades selleks MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse näidet. Arvestades jäätmekorralduse kui ühtsetele reeglitele alluva avaliku teenuse olemust, valiti juhtumianalüüs just sellest valdkonnast.

Töö teoreetilise osa koostamise käigus toodi välja vajalikud eeldused kohalike omavalitsuste koostöö tekkeks ning vaadeldi erinevaid võimalusi selle koostöö juhtimiseks. Olulisemate märksõnadena saab siinkohal välja tuua **ühised probleemid** ning **välised mõjutajad**, mis ajendavad kohalikke omavalitsusi otsima koostöö võimalusi. Koostöö õnnestumisel on väga oluline roll **piisaval informatsiooni jagamisel** ning **usalduslikul suhtlusel**, mille tulemusel toimub ka koostöö areng. Koostöö suurimateks takistavateks teguriteks nii protsessi eel kui ka selle käigus võivad saada **liigne politiseeritus** ning **vähese kasu tunnetamine** ehk mõnele osapooltest ei kujune selget veendumust koostöö vajalikkuses ja mõistlikkuses.

MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse juhtumianalüüs näitas, et selle organisatsiooni koostöö eeldused on järgmised:

- ühine probleem;
- ühine vaenlane;
- jäätmevaldkonna regulatsioonid ehk kolmanda osapoole surve;
- kulutõhusate lahenduste otsimine.

Koostöö toimib organisatsioonis vabatahtlikkuse printsiibi alusel ning liikmetel on võimalik osaleda juhtimises üldkoosoleku ja valitavate nõukogu liikmete kaudu, peamiselt saadakse koostööst täiendavat administratiivset võimekust koos ekspertteadmise ja võimalus jäätmemajanduses kujundada ühist strateegilist nägemust. Samuti vaadeldi organisatsiooni juhtimise aspekte, mis mõjutavad hinnangut koostööle ning selle tõhusale rakendamisele, kus peamiste märksõnadena on vajalik välja tuua **politiseerimise vältimine** ning **osapoolte võrdne partnerlus**. Kuigi koostöö korraldamiseks on loodud eraldiseisev organisatsioon, tajutakse ühistegevuses rohkem partnerlust kui ametlikkust ning ei tajuta riivet omavalitsuste autonoomiale.

Samas selgus uuringu tulemustest, et organisatsiooni sees on siiski ka teatud määral rahulolematust, millega juhtidel tuleb edasise tegevuse korraldamisel arvestada.

Olulisemate poliitikasoovitustena kohalike omavalitsuste koostöö edendamiseks pakutakse magistritöös välja:

- kohalike omavalitsuste ühishuvi otsimisele suunamine;
- positiivsete koostöö näidete kasutamine suhtumise kujundamisel;
- eriilmelised toetusmeetmed koostöö kasuteguri oluliseks suurendamiseks;
- koostöö juhtimismudelid eelistada valitavaid nõukogusid ning vältida juhtimise politiseerumist.

Magistritöös välja toodud eeldused kohalike omavalitsuste koostöö tekkeks ning aspektid sellise koostöö juhtimise korraldamisel on heaks lähtepunktiks edasistele samalaadsetele uurimustele. Käsitatud juhtumianalüüs annab võimaluse vaadelda lähemalt kohalike omavalitsuste vabatahtliku koostöö rakendamiseks loodud organisatsiooni toimimist ning teha järeldusi valitud strateegiate tõhususe kohta. Kuivõrd omavalitsusjuhid tõid ise välja mitmeid valdkondi, kus peetakse võimalikuks samalaadset koostööd avalike teenuste pakkumisel rakendada, on mõistlik teemat edasi süvitsi käsitleda.

Lisaks valdkondlikule uuringule, kus käsitleda detailsemalt, milliste avalike teenuste puhul võiks koostöö olla teostatav, on vajalik uurida ka omavalitsusjuhtide ning juhtivate ametnike üldist suhtumist. Vastava suhtumise väljaselgitamine aitab planeerida edasisi tegevusi ning otsustada, mil määral on vajalik teavitustöö ja ekspertteadmiste jagamine kohalike omavalitsuste koostöö tõhususest avalike teenuste korraldamisel.

Kohalike omavalitsuste koostööl on olemas kindel koht Eesti ühiskondliku elu korraldamisel ja avalike teenuste pakkumisel ning positiivsed näited selle toimimisest kinnitavad, et tegemist ei ole ebarealistliku ootusega kohalikule võimutasandile.

SUMMARY

PROMOTION OF COOPERATION BETWEEN ESTONIAN LOCAL GOVERNMENTS UPON ORGANISATION OF PUBLIC SERVICES BASED ON THE EXAMPLE OF MTÜ EESTI JÄÄTMEHOOLDUSKESKUS

Taavi Pukk

Estonian local governments re-established after regaining independence developed in very different conditions, which inevitably influenced their operation and capability of providing public services in the following decades. Various aspects from the number and density of population to the distance from the capital and availability of paved roads meant also different problems and challenges, which required solutions and efficient implementation of these solutions.

The processes of collapse of the Soviet Union and regaining independence of the Republic of Estonia completely transformed organisation systems of the state and local level, but this did not mean fast implementation or even introduction of various management theories having passed scientific studies. The development of local governments and strategic choices were strongly related to personal opinions of the leaders, while these leaders had received mandate in democratic elections.

Gradual development in democratic conditions and the direction selected by the state for bringing western values into the society also fuelled discussions, which concerned capability of local governments and the quality of offered public services. Democratic plurality of opinions also meant that it was difficult to reach a single view how organisation of local governments should be reformed in Estonia. Naturally, the „young state” faced also other more urgent issues that had to be resolved first.

The Administrative Reform Act adopted in the Riigikogu in 2016 and merger of local government units that took place simultaneously with the elections of local government councils in 2017 were the greatest changes in the organisation of local life in last twenty-five years. Now, when more

than five years have passed since that reform, it is possible to analyse the changes that have taken place during the period, and to assess fulfilment of the objectives formulated in the Administrative Reform Act.

The issue of promoting cooperation between local governments has arisen in the documents covering solution of various problems and assessing the system of government as well as in social discussions. Cooperation between local governments is considered a potential possibility for more efficient resolution of many problems and organisation of areas of common character.

The Master's thesis researched, how to promote cooperation between Estonian local governments upon organisation of public services, based on the example of MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus. Taking account of the nature of waste management as a public service subject to common rules, the case analysis was selected from that field.

In the course of drafting of the theoretical part of the thesis, necessary preconditions for cooperation between local governments were highlighted and different possibilities for managing the cooperation were observed. The major keywords are **common problems** and **external factors**, which prompt local governments to search cooperation possibilities. Very important aspects for successful cooperation are **sufficient distribution of information** and **reliable communication**, which will result in the development of cooperation. The major factors hindering the cooperation before and during the process can be **excessive politicization** and **low sense of benefit**, i.e. some parties are not clearly convinced of the necessity and reason of cooperation.

The case analysis of MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus indicated that for this organisation, the preconditions for cooperation are following:

- common problem;
- common opponent;
- regulations of the waste management field or pressure from third party;
- search for cost-efficient solutions.

In the organisation, cooperation is based on the voluntary principle, and members can participate in the management through general meeting and elected members of the council. Cooperation provides mainly additional administrative capability together with expert knowledge and an

opportunity to develop common strategic vision in waste management. Also the aspects of management of the organisation were examined, which impact the assessment of cooperation and its efficient implementation, where the main keywords are **prevention of politicization** and **equal partnership of parties**. Although a separate organisation has been established for cooperation, common operation is perceived rather as partnership than something official, and no violation of the autonomy of local governments is recognised. At the same time, the study results revealed also some dissatisfaction inside the organisation, what the managers should take into account when organising further operations.

Major political recommendations for promoting cooperation between local governments proposed in the thesis are following:

- guiding local governments to search common interest;
- using positive cooperation examples for developing the attitude;
- various support measures for essential increase of the efficiency of cooperation;
- preferring elected councils in the management model of cooperation and preventing excessive politicization of management.

The preconditions for cooperation between local governments and aspects of organisation of management of such cooperation indicated in the Master's thesis provide good starting point for further similar research. The covered case analysis provides an opportunity to get closer overview of the operation of organisation established for implementing voluntary cooperation between local governments and draw conclusions about the efficiency of chosen strategies. As the local government leaders themselves highlighted several fields, where implementation of similar cooperation is considered possible when offering public services, it would be reasonable to study the topic further in detail.

In addition to the area research with more specific investigation, for which public services cooperation could be feasible, it is also necessary to examine more general attitude of local government leaders and higher officials. Ascertainment of relevant attitude will help to plan further activities and to decide, in which extent information and distribution of expert knowledge of the efficiency of cooperation between local governments would be necessary for organising public services.

Cooperation between local governments has certain role in organising social life of Estonia and providing public services, and relevant positive examples of its efficiency confirm that it is not an unrealistic expectation for local authority level.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Allers, M. A., Geertsema, J. (2016). The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science*. 56 (4), 659-682.
- Arengustrateegia*. (2023) Kasutatud 20. märts 2023. <https://ejhk.ee/meist/arengustrateegia>
- Bakoš, E., Hruža, F., Fiedor, D., Klemešová, K. D. (2021) The perception of inter-municipal cooperation by local officials and managers. *Central European Journal of Public Policy*. 15 (1), 1-14. <https://doi.org/10.2478/cejpp-2021-0002>
- Banaszewska, M., Bischoff, I., Bode, E., Chodakowska, A. (2022) Does inter-municipal cooperation help improve local economic performance? – Evidence from Poland. *Regional Science and Urban Economics*. 92. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103748>
- Bel, G., Fageda, X., Mur, M. (2014) Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 24 (1), 85-107. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus059>
- Bel, G., Warner, M. E. (2015) Inter-municipal cooperation and costs: expetations and evidence. *Public Administration*. 93 (1), 52-67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Bel, G., Gradus, R. (2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery. *Local Government Studies*. 44 (1), 11-21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1403904>
- Bel, G., Bischoff, I., Bláka, S., Casula, M., Lyseke J., Swianiewicz, P., Tavares, A. F., Voorn, B. (2022). Styles of inter-municipal cooperation and the multiple principal problem: a comparative analysis of European economic area countries. *Local Government Studies*. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2041416>
- Castañer, X., Oliveira, N. (2020) Collaboration, Coordination, and Cooperation Among Organizations: Establishing the Distinctive Meanings of These Terms Through a Systematic Literature Review. *Journal of Management*. 46 (6) <https://doi.org/10.1177/0149206320901565>
- Casula, M. (2020) A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*. 22 (12), 1819-1851. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665700>

- Di Porto, E., Parenti, A., Paty, S., Abidi, Z. (2017). Local government cooperation at work: a control function approach. *Journal of Economic Geography*. 17 (2), 435-463.
- Di Porto, E., Paty, S. (2018). Cooperation among Local Governments to Deliver Public Services. *Politics & Policy*. 46 (5), 790-820.
- Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtted 2016-2019. Kasutatud 20. märts 2023
<https://valitsus.ee/media/4043/download>
- Elanike demograafiline jaotus KOV-de kaupa. Kasutatud 20. märts 2023.
<https://www.elvl.ee/elanike-arv>
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. RT II 1994, 26, 95.
- Feiock, R. C., Steinacker, A., Park, H. J. (2009) Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. *Public Administration Review*. 69 (2). 256-270.
- Feiock, R. C. (2013) The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*. 41 (3). 397-425.
- Geertsema, B. (2017). *The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation*. [Doktoritöö, University of Groningen].
<https://research.rug.nl/en/publications/the-economic-effects-of-municipal-amalgamation-and-intermunicipal>
- Giacomini, D., Sancino, A., Simonetto, A. (2018). The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities. *International Journal of Public Sector Management*. 3 (3), 331-346.
- Hawkins, C. V. (2010). Competition and Cooperation: Local Government Joint Ventures for Economic Development. *Journal of Urban Affairs*. 32 (2), 253-275.
- HKTS RT I, 07.03.2023, 32.
- HRS RT I, 21.12.2016, 34.
- Hulst, J.R., Monfort, van A. J. G. M. (2011) Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*. 27 (2), 121-144. <https://doi.org/10.1177/0952076711403026>
- Inman, R. P., Rubinfeld, D.L. (1997) Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*. 11 (4), 43-64.
- Inman, R. P., Rubinfeld, D.L. (2000) Federalism. In B. Bouckaert and G. de Geest (Eds.) *Encyclopedia of Law and Economics, vol. 1, The History and Methodology of Law and Economics*. 661-691. Edward Elgar.
- Intervjuu A. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse nõukogu liige. Autori intervjuu. Intervjueerija märkmed. 28. märts 2023.

- Intervjuu B. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse nõukogu liige. Autori intervjuu. Intervjueerija märkmed. 31. märts 2023.
- Intervjuu C. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse nõukogu liige. Autori intervjuu. Intervjueerija märkmed. 03. aprill 2023.
- Intervjuu D. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse nõukogu liige. Autori intervjuu. Intervjueerija märkmed. 06. aprill 2023.
- Intervjuu E. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse nõukogu liige. Autori intervjuu. Intervjueerija märkmed. 26. aprill 2023.
- Intervjuu F. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse nõukogu liige. Autori intervjuu. Intervjueerija märkmed. 28. aprill 2023.
- Jacobsen, D. I., Kiland, C. (2017) Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 21 (4). 53-76.
- Johnson, G. (2014) *Research Methods for Public Administrators*. (Third Edition). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315701134>
- Jäätmevaldkonna tervikanalüüs. (2021) Kasutatud 20. aprill 2023. <https://envir.ee/ringmajandus/jaatmed/jaatmevaldkonna-tervikanaluus>
- JäätS RT I, 17.03.2023, 35.
- Kattai, K., Noorkõiv, R., Laan, M., Lõhmus, M., Jõgi, A., Zahkna, P., Liivik, S., Uusjärv, M., Viks, A., Valner, S. (2022) Poliitikasoovitused kohalike omavalitsuste tugevdamiseks. *Haldusreformi seireraport 2022* (lk 114-116). <https://www.fin.ee/media/7835/download>
- Kim, S. Y., Swann, W. L., Feiock, R. C. (2021) Collective Learning and Institutional Collective Action in Fragmented Governance. *Knowledge for Governance*. In Glückler, J., Herrigel, G., Handke, M. (Eds.) *Knowledge for Governance. Knowledge and Space*, 15, (pp. 351-374). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-47150-7_15
- Kolsut, B. (2016) Inter-municipal cooperation in waste management: the case of Poland. *Quaestiones Geographicae*. 35 (2), 91-104. <https://doi.org/10.1515/quageo-2016-0018>
- Kwadwo, V. O., Skripka, T. (2022) Metropolitan governance and environmental outcomes: does inter-municipal cooperation make a difference? *Local Government Studies*. 48 (4), 771-791. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1958785>
- KOKS RT I, 23.02.2023, 5.
- Lintz, G. (2016) A Conceptual Framework for Analysing Intermunicipal Cooperation on the Environment. *Regional Studies*. 50 (6), 956-970. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2015.1020776>
- Lõhmus, M., Sepp, T. (2021) Ekspertarvamus „Omavalitsusliitude roll kohalike omavalitsuste koostöös ja suhetes riigiga“. *Ekspertarvamus*.

https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/05/ekspertarvamus_OVL_roll_Sepp_Lohmus.pdf

Lõhmus, M. (2022) KOV maakondlik ja üleriigiline koostöö haldusreformi järel. *Haldusreformi seireraport 2022* (lk 85-88). <https://www.fin.ee/media/7835/download>

Mittetulundusühingu Eesti Jäätmehoolduskeskus põhikiri. (2021) Kasutatud 20. märts 2023. <https://ejhk.ee/failid/eesti-jaatmehoolduskeskus-pohikiri.pdf>

MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus. Kasutatud 20. märts 2023. <https://ejhk.ee/meist/>

Mäeltsemees, S., Lõhmus, M., Ratas, J. (2013) Inter-Municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia. *Administrative Culture*. 14 (1), 73-97.

Nilsson, M. & Persson, Å. (2003) Framework for Analysing Environmental Policy Integration. *Journal of Environmental Policy and Planning*. 5 (4), 333-359. <https://doi.org/10.1080/1523908032000171648>

Oakerson, R. J., (1999) *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis* 2nd ed. ICS Press.

Olle, V., Almann, A., Kolk, T., Lahesoo, K., Liventaal, J. (2020) Põhiseaduse XIV peatüki kommentaarid. Madise, Ü., Kalmo, H., Kask, O., Pruks, P. (toim.) *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiendatud väljaanne* (lk 1034-1103). Sihtasutus Iuridicum.

Olmejäätmete hulgas olevate biojäätmete ringlussevõtt. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. (2021) Kasutatud 15. aprill 2023.

<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14792&AuditId=2523>

Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks. (2014) Kasutatud 2. mai 2023. https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-analüüs_loplik_27.11.14.pdf

Ostrom, E. (1998) A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *The American Political Science Review*. 92 (1), 1-22.

Pihelgas, R. MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse juhatause esimees. Autori intervjuu. Intervjueerija märkmed. 27. märts 2023.

PS RT I, 15.05.201, 2.

Riigihangete register. <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/>

Robson, C. (2002) *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-researchers*. (2nd ed.). Blackwell Publishers Ltd.

- Sarra, A., Mazzocchitti, M., Nissi, E. (2020). A methodological proposal to determine the optimal levels of inter-municipal cooperation in the organization of solid waste management systems. *Waste Management*. 115, 56-64.
- Spicer, Z. (2015) Cooperation, coordination and competition: Why do municipalities participate in economic development alliances? *Canadian Public Administration*. 58 (4), 549-573.
- Strebel, M. A., Bundi, P. (2022) A policy-centred approach to inter-municipal cooperation. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2051065>
- Struk, M., Bakoš, E. (2021) Long-Term Benefits of Intermunicipal Cooperation for Small Municipalities in Waste Management Provision. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 18 (4).
<https://doi.org/10.3390/ijerph18041449>
- Swianiewicz, P. (2011) *Working Together: Inter-Municipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: LGI – Open Society Institute.
- Swianiewicz, P., Teles, F. (2019) The Institutionalization of Inter-Municipal Arrangements in Europe: Findings from the Unusual Suspects. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 57E, 119-136. <https://doi.org/10.24193/tras.57E.8>
- Taro, K. (2015) Pole olemas „õiget“ omavalitsust. *Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu taasloomise 25. aastapäevale pühendatud konverents „Riik ja kohalik omavalitsus – ajaloost ning tänapäevast – ikka suunaks parem tulevik“* 26. mai 2015. <https://kogu.ee/2015/06/10/kulli-taro-pole-olemas-oiiget-omavalitsust/>
- Taro, K. (2021, 15. september) Administreerimisest kohaliku valitsemiseni. *Postimees*. Kasutatud 25. aprill 2023. <https://leht.postimees.ee/7339071/regionaalareng-kulli-taro-administreerimisest-kohaliku-valitsemiseni>
- The Coase theorem*. Kasutatud 20. märts 2023. <https://www.britannica.com/topic/environmental-economics/The-Coase-theorem>
- Teles, F. (2016) *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137445742>
- Villalba Ferreira, M., Dijkstra, G., Scholten, P., Sucozhañay D. (2022) The effectiveness of inter-municipal cooperation for integrated sustainable waste management: A case study in Ecuador. *Waste Management*. 150, 208-217.
<https://doi.org/10.1016/j.wasman.2022.07.008>
- Voorn, B., Genugten, van M., Thiel, van S. (2019) Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*. 97 (3) <https://doi.org/10.1111/padm.12587>
- World Bank. (2021) *Policy Recommendations and Action Plan for Estonian Solid Waste Management System*. Kasutatud 15. aprill 2023.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/773601637056800391/pdf/Policy-Recommendations-and-Action-Plan-for-Estonian-Solid-Waste-Management-System.pdf>

Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikust ühinemisest 1996-2015. Kasutatud 20. märts 2023

https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/01/kov_üksuste_uhinemised_1996-2015.pdf

ÜTS RT I, 22.03.2022, 10.

LISAD

Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus tegevjuhile

1. Millist rolli täidab EJHK oma liikmetele?
2. Mida hindavad liikmed kõige enam EJHK tegevuse puhul?
3. Kuidas tagada EJHK liikmete võrdne kohtlemine, et keegi ei tunneks ennast kõrvale jäetuna?
4. Kuidas vältida, et keegi EJHK liikmetest jääks teistest valdkonna arengus maha?
5. Kuidas on korraldatud EJHK ja liikmete vaheline suhtlus?
6. Millised osapooled suhtlevad omavahel kõige tihedamalt?
7. Kuidas hinnata organisatsiooni sisest suhtlust skaalal ametlik-usalduslik?
8. Kuidas mõjutab EJHK tegevus liikmeks olevate kohalike omavalitsuste autonoomiat?
9. Kui palju mõjutab EJHK igapäevast tegevust erakondlik poliitika?
10. Kas EJHK areng on olnud stabiilne?
11. Kuidas on EJHK paika pannud strateegilised eesmärgid?
12. Kuidas toimub EJHK puhul uute liikmete leidmine?
13. Kui palju on EJHK puhul veel kasvuruumi?
14. Milliseid mõõdikuid kasutate EJHK tegevuse hindamiseks?
15. Milliste avalike teenuste puhul võiksid veel kohalikud omavalitsused koostööd teha?
16. Kas soovite veel midagi antud teema osas öelda?

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus nõukogu liikmetele

1. Kuidas hindate EJHK tegevust ja selle mõju liikmete jäätmemajandusele?
2. Mida hindavad liikmed kõige enam EJHK tegevuse puhul?
3. Kuidas hindate võrdsuse tagamist EJHK liikmete vahel?
4. Kuidas hinnata organisatsiooni sisest suhtlust skaalal ametlik-usalduslik?
5. Kas olete tajunud EJHK tegevuse jooksul ka politiseerimise ohtu, kuidas hindate sellega toimetuleku võimalusi?
6. Kuidas mõjutab EJHK tegevus liikmeks olevate kohalike omavalitsuste autonoomiat?
7. Millisena näete EJHK rolli kohalike omavalitsuste ühise strateegia kujundamisel jäätmemajanduses?
8. Milliste avalike teenuste korraldamiseks võiksid EJHK mudeli eeskujul kohalikud omavalitsused veel koostööd teha?
9. Kas soovite veel midagi antud teema osas öelda?

Lisa 3. Küsitlusankeet EJHK liikmete keskkonnaspetsialistidele

1. Kui kaua olete oma tööülesannete raames MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskusega (EJHK) koostööd teinud? (kohustuslik küsimus)
 - a. vähem kui 2 aastat
 - b. 2-5 aastat
 - c. rohkem kui 5 aastat

2. Kui tihedalt suhtlete EJHK-ga oma tööülesandeid täites? (kohustuslik küsimus)
 - a. mitu korda nädalas
 - b. kord nädalas
 - c. paar korda kuus
 - d. harvem

3. Palun hinnake skaalal 1-10 kui usalduslik on Teie koostöösuhe EJHK spetsialistidega, kus „1“ tähistab ametlikku koostööd ning „10“ usalduslikku koostööd. (kohustuslik küsimus)

4. Palun hinnake skaalal 1-10, millisel tasemel on EJHK poolt Teile seni osutatud abi, kus „1“ tähistab kesist taset ning „10“ väga kõrget taset. (kohustuslik küsimus)

5. Milliseid järgnevatest EJHK tegevusvaldkondadest peate väga oluliseks? (Valida võib mitu vastust.) (kohustuslik küsimus)
 - a. valdkonna regulatsioonide, jm asjakohase info jagamine
 - b. koolituste ja konsultatsioonide korraldamine
 - c. tugi riigihangete ette valmistamisel ja ellu viimisel
 - d. jäätmejäätmete, jm jäätmerajatiste haldamine
 - e. järelevalvetegevused
 - f. jäätmekäitluslahenduste planeerimine
 - g. arendus- ja investeerimisprojektide analüüs, nende ellu viimine
 - h. EJHK liikmete seas ühtse strateegilise vaate kujundamine jäätmemajanduses

6. Kas olete EJHK liikmeks olek on andnud Teile võimaluse suhelda teiste omavalitsuste spetsialistidega, vahetada kogemusi? (kohustuslik küsimus)
- a. jah
 - b. ei
 - c. vähesel määral
7. Kas Teie hinnangul võiks EJHK sarnast organisatsiooni kasutada ka teiste avalike teenuste korraldamiseks omavalitsuste koostöös? (kohustuslik küsimus)
- a. jah
 - b. ei
8. Soovi korral võite lühidalt kirjeldada, milliste avalike teenuste või kindlate ülesannete korraldamiseks saab Teie hinnangul EJHK sarnast koostöö organisatsiooni kasutada. (vabatahtlik küsimus)

Lisa 4. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks⁵

Mina Taavi Pukk (*autori nimi*)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Eesti kohalike omavalitsuste koostöö edendamine avalike teenuste korraldamisel MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse näitel“,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Külli Taro,

(*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.

09. mai 2023

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 kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.