

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Jana Jurjeva

**MITMETASANDILINE VALITSEMINE EESTIS: KOHALIKE
OMAVALITSUSTE OSALEMINE EUROOPA TERRITORIAALSE
KOOSTÖÖ PROGRAMMIDES**

Magistritöö
Õppekava: Haldusjuhtimine HAHM

Juhendaja: Illimar Ploom, DPhil
Kaasjuhendaja: Merit Tatar, PhD

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 10098 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Jana Jurjeva (allkiri, kuupäev)
Üliõpilase kood: 096961HAHM
Üliõpilase e-posti aadress: jurjeva.jana@gmail.com

Juhendaja: Illimar Ploom, PhD:
Töö vastab kehtivatele nõuetele

..... (allkiri, kuupäev)

Kaasjuhendaja Merit Tatar, PhD:
Töö vastab kehtivatele nõuetele

..... (allkiri, kuupäev)

Sisukord:

Sisukord.....	3
Lühendite loetelu.....	4
Lühikokkuvõte.....	5
Sissejuhatus.....	6
1. MITMETASANDILINE VALITSEMINE JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA	10
1.1. Mitmetasandilise valitsemise mõiste.....	10
1.2. KIE riigid ja tsentraliseerimise–detsentraliseerimise dilemma.....	11
1.3. Piattoni käsitlus EL-i ühtekuuluvuspoliitikast.....	15
1.4. Teooria-põhised ettepanekud Eesti juhtumi uurimiseks.....	21
2. METOODIKA.....	23
2.1. Valim.....	23
2.2. Andmeanalüüs.....	25
3. EMPIIRILINE ANALÜÜS.....	26
3.1. Omavalituste horisontaalne võimustamine	27
3.2. Omavalitsuste võimustamine administratiivselt ja poliitikates osalemise mõttes	32
3.3. Omavalitsuste ja kodanikuühiskondade vaheline koostöö	36
3.4. Vertikaalse ja horisontaalse võimustamise algmed	38
KOKKUVÕTE.....	40
POLIITIKASOOVITUSED.....	42
SUMMARY.....	43
KIRJANDUS.....	46
LISAD.....	50
Lisa 1 Küsimustik Eesti kohalike omavalitsuste esindajatele Euroopa territoriaalse koostöö programmides osalemise kohta.....	50
Lisa 2 Intervjuus osalenud omavalitsuste esindajate nimekiri.....	52
Lisa 3 Intervjuus osalemise kutse.....	53

Lühendite loetelu

EL – Euroopa Liit

MTV – Mitmetasandiline valitsemine

ÜKP – Ühtekuuluvuspoliitika

KOV – Kohalik omavalitsus

OVL – Omavalitsuste Liit

KIE - Kesk- ja Ida-Euroopa riigid

Lühikokkuvõte

Antud magistritöö peamiseks eesmärgiks on uurida, kuidas ühtekuuluvuspoliitika eesmärgid ja territoriaalse koostöö projektid töötavad Eesti kohalike omavalitsuste tasandil. Samuti uurib töö kas ning kuidas on täheldada mitmetasandilise valitsemise põhimõtete mõjutusi Eestis.

Magistritöö autori empiiriline analüüs põhineb Simona Piattoni väljakäidud lähenemisel mitmetasandilisest valitsemisest. Piattoni poolt pakutud hüpoteesid on kohandatud Eesti oludele sobivamaks ja annavad ülevaadet Eesti kohalike omavalitsuste kogemusest, võimekusest ja pädevusest. Antud magistritöö on juhtumiuuring, mis kogub andmed pool-struktureeritud intervjuude abil ja andmete analüüsil kasutab kvalitatiivset tekstianalüüsi ja kodeerimist.

Uurimisküsimustele vastamiseks on viidud läbi intervjuud territoriaalse koostöö programmides osalenud kohalike omavalitsuste esindajatega. Empiiriliste andmete kogumiseks on kasutatud pool-struktureeritud anonüümseid intervjuusid ja neid on analüüsitud kvalitatiivse meetodiga.

Läbiviidud uuringu alusena eeldab autor, et Eesti kohalikud omavalitsused on mingil määral võimustunud nii vertikaalselt kui horisontaalselt ja et nende kodaniku-ühiskonna vaheline koostöö on tõusnud. Vastuste saamiseks neile väidetele püstitab töö autor järgmised uurimisküsimused: 1) Kuidas on territoriaalse koostöö programmides osalemine võimustanud omavalitsusi horisontaalselt? 2) Kuidas on territoriaalse koostöö programmides osalemine võimustanud omavalitsusi administratiivselt ja poliitikates osalemise mõttes? 3) Kuidas on territoriaalse koostöö programmides osalemine edendanud omavalitsuste ja nende kodaniku-ühiskonna vahelist koostööd?

Kokkuvõtlikult saab rääkida kohalike omavalitsuste mõningasest horisontaalsest võimustamisest ja vastastikuse koostöö suurenemisest. Kohalikud omavalitsused on vähemalt mingil määral võimustatud administratiivselt ja poliitikates osalemise mõttes. See viitab vertikaalse mitmetasandilise valitsemise toimimisele. Samuti magistritöö kinnitab, et omavalitsuste ja nende kodaniku-ühiskonna vaheline koostöö areneb.

Võtmesõnad: mitmetasandiline valitsemine, ühtekuuluvuspoliitika, kohalik omavalitsus, territoriaalne koostöö

Sissejuhatus

Regionaalpoliitika üldine eesmärk on soodustada piirkondliku ebavõrdsuse vähendamist ja tagada nende ühtlane areng. Kuigi tegemist on iseseisva riikliku poliitikaga, on alates 1990-ndatest sarnaselt paljudele teistele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele Eestis tajutav märkimisväärne Euroopa Liidu mõju. See tuleneb EL-i tasandi regionaalpoliitikast ehk ühtekuuluvuspoliitikast (Cohesion Policy – ÜKP), mille eesmärk on tasandada regionaalseid ja piirkondlike majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi majandusliku, sotsiaalse- ja territoriaalse koostöö abil.

Mitmetasandiline valitsemine käsitleb küll ka teisi poliitikavaldkondi ja valitsemistasandeid, siiski keskendub käesolev töö just ühtekuuluvuspoliitika valdkonnale ja kohalike omavalitsuste tasandile. Põhjuseid on selleks kahesuguseid. Esiteks on Euroopa Liidu eelarvest ÜKP ühise põllumajanduspoliitika kõrval üks kahest suurema mahuga poliitikast, võttes kolmandiku eelarvest. See kombineerub liikmesriikide regionaalsete tasandite suure huviga leida lisarahastust oma prioriteetidele ja projektidele. Teisalt avalduvad just siinsel tasandil ja valdkonnas MTV teooria järgi muutused kõige selgemini.

Ühtekuuluvuspoliitika raames on olulisemad riikide vahel jaotatavad Struktuurifondide vahendid, kuid nende kõrval on täiendavas rollis Euroopa Regionaalarengu Fondi kaudu finantseeritavad Euroopa territoriaalse koostöö programmid, mille abil saab vaadelda ja hinnata mitmetasandilise valitsemise toimimist ning selle ulatust. Need koostöö programmid erinevad oma ideede ja toetussuundade poolest: eristatakse piiriülese koostöö, riikidevahelise koostöö ja piirkondadevahelise koostöö programme. (Rahandusministeerium, 2018) Näiteks võib siin tuua kohaliku säästva energiapoliitika väljatöötamise ja rakendamise, milleks on vaja märkimisväärseid inimressursse ja rahalisi ressursse. See võib olla väga keeruline väiksematele või vähem kogenenud omavalitsustele. (Peeters et al., 2013)

Territoriaalse koostöö projektid viiakse ellu EL-i ühtekuuluvuspoliitika raames, millest mitmetasandiline valitsemine loogika alusel võetakse otsused vastu erinevatel tasanditel: eristada saab vähemalt riigiülest, riiklikku ja kohalikku tasandit.

Eesti on unitaarse institutsionaalse struktuuriga riik, kus ei ole läbi viidud palju detailseid uuringuid ühtekuuluvuspoliitika mõjust mitmetasandilise valitsemisele ja piirkondlikule mobilisatsioonile. Erandiks on Merit Tatari doktoritöö (2016). Mitmed Eestit puudutanud uuringud on kasutanud Euroopastumise teooriat, kuid leidnud, et sellel ei ole olnud suurt mõju kohalikele omavalitsustele (Bailey ja De Propriis 2002, Kettunen ja Kull 2009, Kettunen ja

Kungla 2005, Lorvi 2013, Raagmaa jt, 2014; Mäeltsemees jt, 2013). Uuringud on keskendunud ülalt-alla tegevustele riigi poolt tulemuslikuma regionaalpoliitika kujundamise eesmärgil, kuid mis pole märkimisväärseid tulemusi toonud, sh omavalitsustasandile andnud rohkem otsustus- ja mõjuvõimu (Tatar, 2016, 12). Vähem on uuritud nõ alt-üles protsessi ehk kuidas omavalitsustasand ise on EL regionaalpoliitika mõjutusel muutunud ja muutuseid esile kutsunud või uuadest võimalustest kinni haaranud. See on seotud laiemalt Kesk- ja Ida-Euroopas (KIE) Nõukogude Liidu osana või selle mõju alla kuulumisega kaasas käinud tsentraliseeritusele ehitatud riigikorralduse inertsile. Just selles kontekstis on oluline mitmetasandilise valitsemise loogika, mille abil Euroopa Liit on üritanud soodustada detsentraliseerimist ehk regionaalsete ja kohalike tasandite rohkema võimu andmist. Tsentraliseeritus ei ole küll ainult KIE probleem, puudutades ka Lääne-Euroopa riike, kuid just KIE riikides on see mainitud lähiajaloolistel põhjustel eriti silmatorkav probleem. Sellele üldisele detsentraliseerimise tendentsile, mida annab osaliselt seostada ka uue haldusjuhtimise paradigma domineerimisega (vt näit Tõnnisson 2006), on viimasel kümnendil Lääne-riikides omakorda järgnenud tsentraliseerimise püüe, mis on tingitud mitmetest sisulistest muutustest valitsemise paradigmas, nagu seda näiteks ühena esindab Digitaalse Ajastu Valitsemine (DEG – *digital era governance*), eriti re-intergreerimise tendentsi väljatoomisega (Dunleavy et al. 2006). Selles avaldubki käesoleva töö uurimisprobleem: nimelt huvitab käesolevat tööd ülal kirjeldatud kontekstis, kuivõrd on täheldada ning kuidas mõista EL-i regionaalpoliitika mõjutustel Eesti omavalitsustes toimunud muutusi.

Lähtudes eelnevast on antud magistritöö peamiseks eesmärgiks uurida, kuidas ühtekuuluvuspoliitika eesmärgid ja territoriaalse koostöö projektid töötavad Eesti näitel ehk Eesti kohalike omavalitsuste tasandil ja kas ning kuivõrd on täheldada mitmetasandilise valitsemise põhimõtete mõjutusi Eestis.

Käesolevat tööd huvitab, millised muutused on toimunud Eesti omavalitsustes viimaste aastate jooksul ja kuivõrd on mitmed Tatari töös täheldatud trendid jätkunud või muutunud. Siiski, töö keskendub oma mahu tõttu vaid osale kõikidest muutustest. Üks oluline ja väga suur muutus Eesti omavalitsustes on äsjane haldusterritoriaalne reform. Oleks huvitav ka selle mõju ja tähendust uurida, kuid kahjuks ei võimalda töö maht seda arvesse võtta. Külla aga võib öelda, et käesoleva töö empiirilist uuringut mõjutas haldusterritoriaalne reform niivõrd, et raskendas tugevalt kogemustega omavalitsustöötajate leidmist, eriti väiksematest äsja liitunud valdadest. Võib oletada, et järjepidevus on neis olulisel määral katkenud.

Magistritöö autori empiiriline analüüs põhineb Piattoni väljakäidud lähenemisel mitmetasandilisest valitsemisest, kuna tema lähenemine võimaldab näha mitmetasandilise valitsemise reaalset mõju. Piattoni poolt pakutud hüpoteesid on kohandatud Eesti oludele sobivamaks ja annavad ülevaadet Eesti kohalike omavalitsuste kogemusest, võimekusest ja pädevusest.

Läbiviidud uuringu alusena eeldab autor, et **Eesti kohalikud omavalitsused on mingil määral võimustunud nii vertikaalselt kui horisontaalselt ja et nende kodaniku-ühiskonna vaheline koostöö on tõusnud.**

Vastuste saamiseks neile väidetele püstitab töö autor järgmised uurimisküsimused:

1. Kuivõrd on territoriaalse koostöö programmides osalemine võimustanud omavalitsusi horisontaalselt?
2. Kuivõrd on territoriaalse koostöö programmides osalemine võimustanud omavalitsusi administratiivselt ja poliitikates osalemise mõttes?
3. Kuivõrd on territoriaalse koostöö programmides osalemine edendanud omavalitsuste ja nende kodaniku-ühiskonna vahelist koostööd?

Uurimisküsimustele vastamiseks on viidud läbi intervjuud territoriaalse koostöö programmides osalenud kohalike omavalitsuste esindajatega (11 kohalikku omavalitsust), eesmärgiga uurida EL-i ühtekuuluvuspoliitika, regionaalarengu poliitika ja mitmetasandilise valitsemise mõju KOV-ide tööle, võimekusele, pädevusele. Samuti on intervjuu küsimused puudutanud KOV-ide suhteid keskvalitsusega, teiste KOV-idega, sotsiaalpartneritega, välispartneritega. Intervjuudes osalenud kohalike omavalitsuste vastused on seotud peamiselt kehtiva EL-i programmiperioodil (2014-2020) toimunud territoriaalse koostöö lõppenu ja veel käivate projektidega. Empiiriliste andmete kogumiseks on kasutatud pool-struktureeritud anonüümseid intervjuusid ja neid on analüüsitud kvalitatiivse meetodiga.

Magistritöö on juhtumiuuring, mis kogub andmed pool-struktureeritud intervjuude abil ja andmete analüüsil kasutab kvalitatiivset tekstianalüüsi ja kodeerimist.

Töö jaguneb kolmisse suuremasse ossa.

Esimene osa keskendub teoreetilisele raamistikule, kus defineeritakse kasutatavad mõisted ning keskendutakse mitmetasandilise valitsemise, ühtekuuluvuspoliitika mõistetele ja Simona Piattoni poolt välja pakutud hüpoteesidele.

Teine osa käsitleb töö metoodikat, valimit ja andmeanalüüsi.

Kolmas osa on empiiriline juhtumianalüüs, kus uuritakse lähtudes Simona Piattoni hüpoteesidest kohalike omavalitsuste horisontaalse ning administratiivse võimustumist ja omavalitsuste ning kodanikuühiskondade vahelist koostööd.

Töö lõpetavad poliitikasoovitused ja kokkuvõte.

Autor tänab oma juhendajaid ning intervjueeritavaid.

1. MITMETASANDILINE VALITSEMINE JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA

1.1. Mitmetasandilise valitsemise mõiste

Peamised EL-i kujunemisega arenenud teooriad jagatakse valitsustevahelisteks ja rahvusülesteks. Kui valitsustevahelised teooriad (*intergovernmental*) rõhuvad liikmesriikide suveräänsuse püsimisele ja näevad otsustusprotsessi võtit valitsuste poolt heakskiidetud ja seega nende poolt kontrollitud kokkulepetes, siis rahvusüleused (*supranational*) näevad suveräänsuse osalist, aga siiski märkimisväärset koondumist EL-i ülesele tasandile ja nn jagatud suveräänsuse teket. Mitmetasandiline valitsemine on tugevamalt seotud just selle viimase, rahvusülese valitsemise suunaga, nähes jagatud suveräänsuses olulist kvalitatiivset muutust (Eilstrup-Sangiovanni 2006, 90-102; vt ka Nugent 2010).

Selles töös on kesksel kohal valitsemise mõiste, mida eristatakse valitsuse mõistest selle järgi, et see kirjeldab valitsemise muutunud praktikat arenenud maailmas, aga eriti Euroopa Liidus komplekssema ja läbipõimunuma ühiskonna kontekstis. Valitsemine (*governance*) on seega suurem tervik, millest valitsus (*government*) moodustab ainult ühe osa. Sauruggeri järgi võib sellist valitsemist defineerida kui 'mitme keskmega nähtust, kus horisontaalsed koordinatsioonimehhanismid ühiskondlike ala-süsteemide vahel domineerivad poliitilise võimu ja suveräänsuse üle' (Saurugger 2014, 103-107; vt ka Dolinar 2010, 99).

Mitmetasandilist valitsemist (MTV) tuleb näha ühena mitmetest valitsemise versioonidest, mida kõiki iseloomustab paljude (avalike ja era) osapoolte kaasamine, läbirääkimisprotsesside komplekssus, otsustusprotsessi madal formaliseeritus. Aga ka osapoolte koostööst esilekerkiv õppimise-põhisus (võistluse asemel), ning osapoolte staatuste võrdsustumine ning selle mõjul ühiste lahenduste poole pürgimine (Saurugger 2014, 107-108; vt ka Majone 1994).

MTV tuli kasutusele just Euroopa integratsiooni kontseptsioonina, et analüüsida omavahelisi seoseid erinevate valitsustasandite vahel. Kesksel kohal selle mõiste ja teooria arengus on tema esimeste peamiste arendajate Marksi ja Hooghe jaoks olnud EL-i ühtekuuluvuspoliitika (*cohesion policy*), kus võib täheldada poliitika elluviimise ja hindamise etappides kohalike ja regionaalsete asutuste, riigiväliste organisatsioonide ning keskvoimu partnerlust. Siiski pole MTV ühene nähtus. Mitmetes töödes jagab Marks koos Hooghega MTV kaheks, nõ I ja II tüübiks. Mitmetasandilise valitsemise I tüüp tähistab hierarhiliselt struktureeritud, selge pädevuste jaotusega ning territoriaalsusele, tugevale kogukonna tundele ning ümberjagavatele poliitikatele tuginevat süsteemi. Ehk traditsioonilist hierarhilist valitsemise mudelit. Seevastu

mitmetasandilise valitsemise II tüüp esindab mitte-hierarhilist, pigem regulatiivsetele poliitikatele tuginevat süsteemi, kus puuduvad selged otsustetegemise protseduurid ning on nõrk kogukonna taju (Hooghe & Marks 2001, 5–9). I tüüp viitab üldotstarbelistele pädevustele, kus madalamate tasandite pädevused on paigutatud kõrgema tasandi pädevustesse, II tüüp keskendub aga konkreetsele poliitilisele probleemile ja koosneb eriotstarbelistest pädevustest (Marks ja Hooghe 2004).

Kuigi MTV-d võib näha lahendusena ühiskonna kompleksusele, toob ta siiski kaasa terve rea uusi probleeme nagu demokraatliku legitimaatsiooni küsimused esindamise ja vastutavuse hajumise korral, üksteisega kattuvate jurisdiktsioonide vahelise koordineerimine ning kaasnevad suurenevad tehingukulud, aga ka negatiivsed välismõjud (Saurugger 2014, 110-114). Riigi keskvalitsuse hajutatus mõjutab poliitilisi protsesse ja demokraatiat mitmel viisil. Bache ja Flinders (2004) eristavad kolme arengut, mis on tingitud mitmetasandilisest juhtimisest: 1) otsustusprotsesside kasvav keerukus ja raskused, 2) riigi rolli muutus, 3) demokraatliku vastutuse küsimus (Bache & Flinders, 2004; vt ka Faludi 2012).

Bernardi kriitilise arvamuse järgi tähistab mitmetasandilise valitsemine tegelikkuses Komisjoni ja riiklike tasandite suutlikkust säilitada kontrolli reguleerimisprotsessi üle (Bernard, 2002, 8). MLG-d kritiseeritakse ka selle eest, et ta ei andnud piisavalt mõju rahvusvahelisele tasandile ja selle mõjudele ELi poliitikale. Teisalt, valitsustevahelisuse pooldajad väidavad jätkuvalt, et riigid valitsevad endiselt riigiülese ja kohaliku tasandi valitsustasanditel ning et MLG ei paku midagi uut (Nugent 2003, 474).

Mitmetasandilise valitsemise kontseptsioon hakkas arenema 1990. aastate alguses, iseloomustades arutelu Maastrichti lepingu ümber. Mitmetasandilise valitsemise fenomen on olnud kõige olulisem just EL-i struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitikas. MTV loogika järgi on kohaliku omavalitsuse üksustel seaduslik õigus (huvi) riigiüleisel juhtimisel kaasa rääkida (Dolinar 2010, 99).

MTV on samuti kujunenud poliitilise mobiliseerimise kontseptsiooniks, millega analüüsida Euroopa integratsiooni protsesse võrdleva juhtimise vaatenurgast (Piattoni 2010). Vastupidi traditsioonilistele valitsustevahelistele (Hoffmann, 1966; Moravesik, 1993) ja neofunktsionaalsetele (Haas, 1958) Euroopa integratsiooniteooriatele, teeb MTV originaalseks asjaolu, et teatavates EL-i poliitikavaldkondades kaasnevad märkimisväärsed kohustused valitsusväliste osalejate suhtes.

MTV ja rahvusülese mobiliseerumise teema tõuseb arutelu keskele enamasti seoses euroopastumisega (Vt Kull ja Tatar 2015; Piattoni 2010) ning seda on tõlgendatud erinevalt. Kull ja Tatar näitavad oma ülevaates, et liikmelisus EL-is muudab kohalike otsuste mustreid, julgustab kohalikku ettevõtlust, esindab kohalikke muresid Euroopa tasandil ja annab volitusi piir- ja paikkondadele. Arutelu maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste volituste kohta, nende osalus poliitikakujundamises ja subsidiaarsuse põhimõtte rõhutamine aktiveerisid EL-i regionaalpoliitiliste reformide ajal, eriti partnerluspõhimõtte kasutuselevõtuga 1988. aastal. Partnerluskokkulepete kaudu said riigiüleised ja piirkondlikud tasandid luua allianssi ja avaldada survet liikmesriikide valitsustele (Kull ja Tatar 2015).

MTV praktilistes aruteludes on peamised ja kõige olulisemad partnerlus- ja subsidiaarsuse põhimõtted, mis kehtivad enamikule EL-i ühtekuuluvuspoliitika alampiirkondade tasanditele. See on nii eriti riikides, kus EL-i struktuurifondid asendavad osaliselt riiklikke fonde piirkondades ja kus EL-i piirkondlik rahastamine võimaldab KOV-idel sooritada varem kättesaamatuid tegevusi (Milio 2010, 4).

M. Tatari tuleb oma 2016. aastal avaldatud, kuid ca 10 aasta jooksul läbi viidud uuringus järgmisteni järeldusteni: Eesti omavalitsused ei ole võimustunud oodatud määral seoses EL-i ühtekuuluvuspoliitika rakendamisega ning ei ole saanud võrdväärseteks partneriteks keskvalitsusega vastava poliitika kujundamisel; EL-i ühtekuuluvuspoliitika ei ole toonud KOV-idele märkimisväärseid mõjusid, vaatamata nende osalemisele rahvusvahelistes projektides ja horisontaalse koostöö kasvamisele; struktuurseid või institutsionaalseid muudatusi ei ole KOV-ides samuti toimunud; keskvalitsusega olid suhted pigem formaalsed ja konfliktised, mis on loomulikult takistuseks vertikaalse koostöö tekkimisele; partnerluse ja subsidiaarsus-printsipi rakendamine ei ole aidanud kaasa poliitikakujundamise protsessile (Tatar 2016., 85).

Euroopa Parlamendi poolt viidi 2009. aastal omakorda läbi uuring kohalike omavalitsuste rollist sotsiaalsete erinevuste vähendamisel ning Eesti KOV-idele anti rida soovitusi. Nende hulgas leiti, et MTV abil saab eri aladel korvata lünki kohalike omavalitsuste pädevustes ja sellise halduse mudelid ja menetlused tuleb välja töötada just kohalikku tasandi jaoks. Leiti, et ka väljaspool Euroopa Regionaalarengu Fondi tuleks luua kohalikele omavalitsustele uusi juurdepääsuvõimalusi ning et väikestele ja keskmise suurusega kohalikele omavalitsustele on äärmiselt olulised rahastamis-skeemid, mis võimaldavad kiiresti muutuvatele kohalikele probleemidele pakkuda uuenduslikke lahendusi. Lisaks eelnevale pani uuring ette omavalitsuste edukuse tõstmiseks konkurentsipõhistes rahastamisprogrammides käivitada programme nende suutlikkuse tõstmiseks. Viimaks, EL-i projektide juhtimisega seotud halduskoormuse osas

esitatavad nõuded tuleks uuesti läbi vaadata ning et kohalikud omavalitsused peaksid olema rohkem seotud poliitika kujundamisega (piirkondlikul, riiklikul ja EL-i tasemel) (Euroopa Parlament, 2009).

1.2. KIE riigid ja tsentraliseerimise–detsentraliseerimise dilemma

Arvestades nõukogude totalitaarse valitsemise pikaajalise mõjuga Eestile, on raske oodata suuri muutusi EV regionaalpoliitikas detsentraliseerituse osas. Samas just see kontekst tekitab huvi toimuvaid arenguid jälgida. Kui MTV eeldab läbi oma partnerluse printsiibi KOV-ide kaasatust ühtekuuluvuspoliitika meetmete planeerimisse ja elluviimisesse, siis see annab võimaluse küsida, kuivõrd on Eesti territoriaalsetes programmides osalenud KOV-id aktiveerunud. Ehk mil määral saab täheldada teatud MTV suunalisi muutusi. Teisisõnu on võimalik küsida, kui suure mõjuga on EL-i ühtekuuluvuspoliitika Eesti näitel olnud ja milliseid tõkkeid sellel teel esineb.

Töö uurimisala jääb taotluslikult tagasihoidlikuks, kuna seniste uuringute tulemused näitavad, et kõnealused muutused on kas olematud või minimaalsed (vt Tatar 2016).

Ajalooliste põhjuste seas saab tuua esile mõned silmatorkavamad. Esiteks võib kõneleda rajasõltuvusest, nõukogude totalitaarses stiilis hierarhisest ehk tsentraliseeritud valitsemise mudelist. Teiseks samuti taasiseseisvumise järgse neoliberaalse ideoloogiaga kaasnenud *laissez-faire* poliitikastiili, mis nägi piirkondi ja omavalitsusüksusi kui osalisi vabal turul elanike ja ettevõtete meelitamise nimel käinud võistluses. Regioonide majandusliku konvergensti ja divergensti vahelises teoreetilises valikus (Dawkins 2003, 138-140) võib näha Eesti regionaalpoliitika kuulumist selgelt esimesse kategooriasse. Seevastu reaalsuses paistab Eesti olevat tõestus teisest kategooriast.

Detsentraliseerimise üldiseks eesmärgiks on olnud kohaliku demokraatia toetamine, juhtimise parandamine ja vähemarenenud regioonides ebavõrdsuse vähendamine. Ometigi, just vähemarenenud riikides on detsentraliseerimine viinud ebakindlatele, et mitte öelda ebaõnnestunud tulemusteni. Detsentraliseerimise õnnetus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides tähendab regionaalse polariseerumise tugevdumist KIE riikides (Loewen 2018, 103).

Kuidas seda seletada? Detsentraliseerimise vastu oli suur huvi 1980-ndatel ja 1990-ndatel aastatel Lääne-Euroopa riikides, kuid detsentraliseerimise programmide rakendamine vähem arenenud maades ei ole andnud andnud soovitud tulemusi (*Ibid.*, 105; vt ka Andrews 2013).

Kohalike omavalitsuste autonoomia ja tõhususe suurendamine viib vastavalt detsentraliseerimise

teooriatele kohalike teenuste osutamise paranemisele, aga selleks peab kohalikel omavalitsustel olema piisav institutsionaalne suutlikkus. See omakorda sõltub KOV-ide tuludest ja vastutustundlikust juhtimisest, mis võivad arengumaades kas puududa või olla ebapiisav.

Detsentraliseerimise peamine kriitika seisnebki selles, et ümberjaotusfunktsiooni täitmiseks sobib kõige paremini keskvalitsus. Seeläbi on võimalik edendada piirkondlikku võrdsust ja suudetakse kontrollida makromajanduslikku stabiilsust. Detsentraliseerimine võib aga tekitada probleeme, mis on seotud ebapiisava teabega, korrupsiooniga, kohaliku bürokraatia kvaliteediga, tehnoloogiliste muutuste ja liikuvusega ning riiklike kulutustega, mis tõenäoliselt muutuvad probleemiks arengumaades. Kuigi detsentraliseerimine avaldab üldiselt positiivset mõju piirkondlikule ebavõrdsusele arenenud riikides, avaldab see vähem arenenud maades negatiivset mõju (Loewen 2018, vt.ka Tiits et al., 2013).

Eelnevale lisandub ka EL-i enda kohandumine KIE oludega, kus efektiivse vahendite kasutuse nimel panustati detsentraliseerituse ideaali asemel tsentraliseeritud elluviimisele loogikale, andes administratiivse suutlikkuse nimel võtmerolli liikmesriikide valitsustele. Võib öelda, et EL loobus detsentraliseerimise nõudest mitmetes liikmesriikides, kuna sellest printsüübist olulisemaks osutus võime fonde kasutada (Tatar 2016).

Raagmaa, Kalvet ja Kasesalu (2014, 13-15) eristavad nelja perioodi Eesti taasiseseisvumise järgse regionaal-poliitika arengus euroopastumise perspektiivist. 1994–1998 märgib innukat Euroopalt õppimise perioodi, mil toimus aktiivne avalik arutelu ning euroopaliku regionaalpoliitika põhimõtete omaksvõtt ja kohandamine. 1999–2003 toimus EL-i ÜKP tööriistade kohandamine. Seda perioodi tähistavad autorid sildiga 'Jah, Minister!', mil avalik debatt vaikus ja muutusi vedasid riigiametnikud järgides ülalt-alla EL-i nõuetega seotud stiili, mis tõi kaasa spetsiifiliste piirkondlike programmide vähenemise ja regionaalpoliitika standardiseerimise. Kolmandat perioodi 2004-2008 saab kutsuda absorptsiooni ehk võimalikult efektiivse EL-i fondide kasutuse perioodiks, kus ei toimunud märkimisväärsed debatte regionaal- või ühtekuuluvuspoliitika eesmärkide ja vahendite üle. Samuti jäi osalus EL-i tasandil toimuvates aruteludes kasiinaks, piirdudes ekspertide taseme ja ministriumide tasandiga (Raagmaa et al., 2014, 13-15).

Sellise arengu peegeldusena piirkondlikus arnegus võib näha, kuidas Tallinn ja Tartu on kasvanud oluliselt kiiremini kui teised piirkonnad (Raagmaa et al., 2014, 2). Selline tendents võimendus struktuurifondide vahendite kasutamise tõttu. Kui Tallinnas ja Tartus rakendati ettevõtete arengu ja innovatsioonitoetustega seotud meetmeid, siis piirkondades aga peamiselt sotsiaal- ja turismiinfrastruktuurile orienteeritud meetmeid (*Ibid.*, 14). 2008. aasta majanduskriis

tõi selle taustal piirkondade suure tööpuuduse ja tööealise elanikkonna massilise väljarännele. Raagmaa, Kalvet ja Kasesalu leiavad, et 2000-2010 perioodil võib Eesti KOV-ide näitel rääkida hoopis järk-järgulisest de-euroopastumise protsessist ehk kalduvusest tsentraliseerituse suunas (*Ibid.*, 15).

Kokkuvõttes näemegi, kuidas Eesti regionaalpoliitika arengus on Eesti ajaloost ning EL-i ühtekuuluvuspoliitikast mõjutatuna detsentraliseerimise ja tsentraliseerimise vahel paradoksaalne olukord. Detsentraliseerimine on olnud sisuline ideaal, mida aga administratiivse võimekuse jm põhjustel pole suudetud ellu viia. Tänu sellele on EL-i vahendite kasutamine olnud efektiivne ja kontrollitav. Ometi, selline lahendus on Eesti enda valitsemis-kultuuris olnud nõ mugavusvalik, mis pole üksnes jätnud tähelepanuta senise piirkondliku ebavõrdsuse, vaid on seda ebavõrdsust oluliselt võimendanud. Just selles kontekstis on huvitav ja oluline uurida Eesti omavalitsuste koostöö-võimekuse ning nende kodanikuühiskonnaga läbikäimise aktiivsuse suurenemisest ÜKP raames viimastel aastatel. Kas ja milliseid muutusi on siin toimunud?

“Eestis on olnud mõned regionaalarengu projektid, mille raames olid koostatud Lääne-Eesti ja Lõuna-Eesti piirkondlikud arengukavad lootusega, et nende pikaajaliste arengukavasid kohaselt hakkab kasutama teatud struktuurifondid. Kuid hiljem, muidugi, selgus, et struktuurifondid ei olnud mõeldud kogu Eesti jaoks, aga ainult väga konkreetsete sektorite jaoks...Ja need sektorid olid pigem suhteliselt jõukad linnad- Tallinn ja Tartu“ (Intervjuu 17). (*Ibid.*, 113-114)

1.3. Piattoni käsitus EL-i ühtekuuluvuspoliitikast

Ühtekuuluvuspoliitika mõiste võib tähendada erinevaid asju erinevates valdkondades, poliitikakogukondades ja riikides. Siiski on see eraldiseisev poliitika, mis toimib struktuurifondide vahendite abil (Bachtler J., Mendez C., Wislade F., 2013, 9). Ühtekuuluvuspoliitika eesmärgiks on mh paremini võimaldada eurooplastele saavutada Euroopa 2020 strateegia eesmärke. Samuti on ühtekuuluvuspoliitika eesmärgiks rahaline ümberjaotamine, majanduse kasv kõige vaesemates piirkondades ja territoriaalsete erinevuste vähendamine, mis annab Euroopa kodanikele võrdseid võimalusi, olenemata nende elukohast. (Dumitrescu & Teacher, 2011, 218)

Käesolevas peatükis tutvustab autor Piattoni lähenemist mitmetasandilisele valitsemisele, kuna on just selle võtnud aluseks oma uurimistöole. Magistritöö tugineb Piattoni hüpoteesidele MTV kohta, kuna praktiliselt ainukese autorina on ta välja pakkunud operatsionaliseeritud mudeli

mitmetasandilise valitsemise mõju mõõtmisest kohaliku valitsemise tasandile EL-i ühtekuuluvuspoliitika kontekstis.

Kuna mitmetasandiline valitsemine sai kujundatud ja esmakordselt rakendatud EL-i ühtekuuluvuspoliitikas, siis just ÜKP on poliitika, mille kohaselt saab eeldada, et mitmetasandilise valitsemise teoreetilised väited on kõige paremini empiiriliste tõendite alusel kinnitavad. Teiseks põhjuseks on asjaolu, et just seda valdkonda on hiljuti põhjalikumalt Eestis uuritud (Tatar 2016) ning selle uuringu leiud ja tulemused väärivad jätkamist.

Piattoni (2010) võtab oma lähtepunktiks kolmedimensioonilise teljestiku (vt all), mille abil kirjeldab klassikalise suverääanse Euroopa riigi muutumist kolmel teljel — riigisisel regionaalsel (X_1), riigiüleisel rahvusvahelisel (X_2) ning riigisisel kodanikuühiskonna ja erasektori suunalisel (X_3). Täiuslik suveräänsus on null-punktis, iga liikumine sealt eemale muudab seda. Telg X_1 kirjeldab küll ka ajalooliseid föderaalset struktuuriga riike, aga enam 20. sajandil toimunud muutusi riigisisese võimaujaotuse osas, kus piirkonnad on üldise reegli järgi saanud endale üha suurema võimu. Telg X_2 kirjeldab sama perioodi muutusi rahvusvahelisel suunal, kus riigid on olnud sunnitu andma ära järjest enam oma suveräänsusest rahvusülesele tasandile. Telg X_3 kirjeldab kõige hilisemaid arenguid kodanikuühiskonna suunal jagatud suveräänsusest, st järjest suuremat kodanikuühiskonna ja erasektori kaasatust (Piattoni 27—28).

Piattoni (2010) järgi peavad MTV toimimise tuvastamiseks EL-i ühtekuuluvus-poliitikas saama tõestatud kolm hüpoteesi:

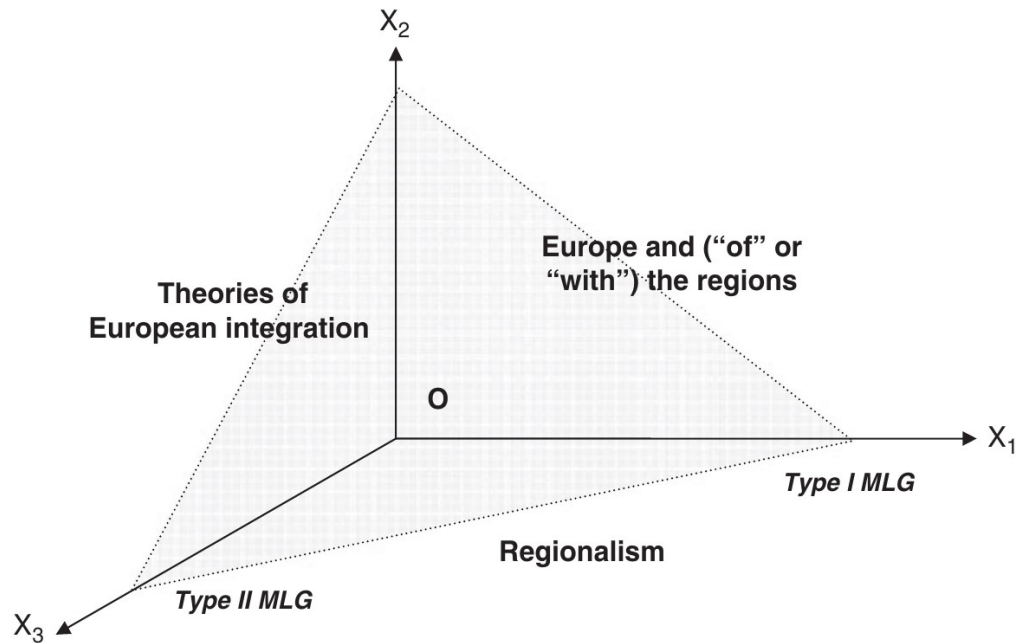
1) Piirkonnad peavad mobiliseeruma EL-i tasemel (X_1X_2 telg);

2) Ühtekuuluvuspoliitika peab ergutama üleeuroopaliste avaliku ja erasektori toetuskoalitsioonide aktiivsust EL-i tasandil (X_2X_3);

3) Piirkonnad peaksid olema ajendatud ühtekuuluvuspoliitika poolt suhtlemaks tihedamalt oma kodanikuühiskondadega (X_1X_3);

Selle mitmekesise poliitikaga seotud mobiliseerumise tulemusena peab ka suutma jälgida struktuurilisi (poliitilisi) muutusi: läbi ühtekuuluvuspoliitika peaksid piirkonnad saama võimelisemaks oma keskvalitsuste suhtes (X_1) (*Ibid.*).

Alljärgnev teljestik võimaldab visualiseerida toimunud (ja võimalikke toimuvaid) muutusi telgede vahelistel aladel:



Tabel 1. Mitmetasandilise valitsemise kontseptuaalne ruum (Allikas: Piattoni 2010, 103)

Tulles konkreetsemalt ühtekuuluvuspoliitika juurde, siis siin väidab Piattoni, et see on põhjustanud suveräänsuse kandumise riigilt riigiüleste institutsioonide suunas. Ometigi möönab ta, et see ei ole nii selge küsimus ja väärrib seetõttu lähemat uurimist. Nii toob ta välja, et valitsustevahelise koolkonna liikmed (*intergovernmentalists*) väidavad, et ÜKP on hüvitis (*side-payment*) nõrgematele liikmesriikidele suurema kasu eest, mida saavad tugevamad liimesriigid Ühtse turu (*Single Market*) lõpuleviimisest. Ühtekuuluvuspoliitikat kujutatakse ka kui Pareto tähenduses parandavat ümberjaotamismeetodit, mis lõpuks jätab kõik osalised paremale järjele (Piattoni 2010, 103).

Kuid Piattoni järgi on olemas ka teised põhjused, miks liikmesriigid peaksid toetama ÜKP-d. Kuna struktuurifondid eelistasid liikmesriike vastavalt sellele, kas seal juhtus parasjagu olema majanduslik langus, siis ÜKP muutus liikmesriikidele teatavaks kindlustuspoliisiks (Piattoni, 106-107).

Kui ühelt poolt võib seetõttu väita, et põhjused ÜKP heakskiiduks said olla suuresti riigipõhise lähema või kaugema kasu väljenduseks, siis teisalt on võimalik just selle poliitika juurest leida märke klassikalise suveräänsuse vähemasti mõningasest lagunemisest. See ei tähenda siiski, et ÜKP-s võiks näha täiemahulise föderatiivse ühenduse kujunemise märke (Majone 2009, 146–150).

I HÜPOTEES: piirkonnad peavad mobiliseeruma EL-i tasandil (X_1X_2)

Siin on Piattoni väited järgmised:

- a) ühtekuuluvuspoliitika poliitikavaldkonda on kaasatud KOV-e üle terve EL-i;
- b) selline osalus on võimaldanud KOV-idel mobiliseeruda EL-i tasandil mitmel uuel viisil;
- c) KOV-id on seega suutnud luua suhted Euroopa institutsioonide ja teiste kohalike omavalitsustega, mida nad oleksid vaevalt teinud ilma ühtekuuluvuspoliitikata;
- d) selline osalemine andis võimaluse KOV-idele suhete loomiseks, taastamiseks või tõhustamiseks oma kodanikuühiskonnaga

Piattoni toob välja, et teadlased on lahkarvamusel küsimuses, kas KOV-id on kunagi olnud võimelised ühtekuuluvuspoliitikat mõjutama ning kas nende poliitilise mobiliseerumisega ja osalemisega poliitika kujundamisel kaasnesid ka märkimisväärsed muutused keskuse–perifeeria suhetes (Piattoni 2010, 108).

Klassikalise analüüsi sellele küsimusele pakub Hooghe (1995), kelle järgi riigikeskne mudel väidab, et riigipiire ületavad suhted piirkondade vahel ning samamoodi nende suhted rahvusüleste institutsioonidega ei saa olla muud kui ebapiisavad. Siin on eelduseks konföderaalised suhted liikmesriikide vahel, kus viimased on paratamatult tõhusad 'väravavahid' KOV-ide ja Euroopa institutsioonide vahel. Nende kontaktide iseloom ja intensiivsus määratakse riiklike institutsioonide ja tavade poolt. See mudel kannab Hooghe'l nime rahvusriikide Euroopa (*Europe des patries*) (Hooghe 1995, 176-7).

Neofunktsionaalne mudel tugineb Hooghe järgi föderaalset Euroopa ideele, mis näeb olulist suveräänsuse koondumist rahvusülesele tasandile. See mudel eeldab, et piirkondade riikidevaheline ja -ülene mobiliseerumine esitab otsese väljakutse riigivõimule. Seega ehitatakse siin järk-järgult "katkematu ja ühtne territoriumit läbiv regionaalne poliitiline tasand". See on piirkondade Euroopa (*Europe of the regions*) stsenaarium, kus poliitika on pluralistlik (Hooghe 1995, 177–178).

Viimasena toob Hooghe välja mitmetasandilise valitsemise mudeli, kus piirkondade piire ületav ja rahvusülene mobiliseerumine ei lagunda ära või siis teistpidi ei asenda rahvusriike, vaid kus see täiendab liikmesriikide ühendavat rolli. Selline arusaam näeb piirkondade samaväärsete partneritena riigi keskvalitsuse tasandile, mis kannab nime piirkondadega Euroopa (*Europe with the regions*) (Hooghe 1995, 178–179).

Piattoni ei eita siin teiste tõlgenduste legitiimsust, kuid panustab selgelt MTV mudelile (Piattoni 2010, 109–114).

II HÜPOTEES: piirkonnaülestest kodanikuühiskonna organisatsioonide teke (X_2X_3)

Piattoni teine MTV hüpotees on piirkondade kodanikuühiskondade suurenenud rahvusvaheline mobiliseerumine. Siin saab rääkida kultuurilise või majandusliku iseloomuga kodanikuühenduste loomisest, seda kas vastavate KOV-ide abiga või mitte. Piattoni rõhutab mh Euroopa Nõukogu, EL-ist eraldiseisva sõltumatu rahvusvahelise organisatsiooni rolli nende arengute taganttõukamisel (Piattoni 2010, 117–118).

Hea näite potentsiaalsest sünergiast annavad Piattoni järgi Brüsselis asuvad piirkondlikud infobürood. Neid mõistetakse piirkondliku elu uudse ja huvitava ilminguna rahvusvahelisel areenil. Siiski on ka skeptilisemaid hinnanguid piirkondliku mobiliseerumise tähtsusele (*Ibid.*, 118).

Ühtekuuluvuspoliitikast tulenev mobiliseerumise dünaamika ei eelda, et see viiks otsekohe piirkondade institutsionaalsele võimustumisele, mis mõjutaksid kõiki piirkondi võrdselt, sest need kõik ei toimi samadel alustel. Piattoni leiab oma arutelu abil MTV-st väite, et kõik piirkonnad püüavad ära kasutada ühtekuuluvuspoliitika pakutavaid uusi võimalusi mobiliseerumiseks (*Ibid.*, 120).

III HÜPOTEES: KOV-ide ja kodanikuühiskondade tihedam seos (X_1X_3)

Piattoni järgi mobiliseeruvad KOV-id sageli üheskoos ühiskondlike huvidega või nende nimel. Piirkondade omavalitsuste ja kodanikuühiskondade vahelised tihedamad seosed annavad tõenäoliselt suurema sisulise panuse riikidevaheliseks mobiliseerumiseks. Piirkondlike kodanikuühiskondade sügavamate sidemete kasvu puudumisel jääb kohaliku omavalitsuse taseme loomine või selle valimine endiselt kunstlikuks ja võib kahaneda selle asemel, et kaasa aidata selle valitsustasandi legitiimsusele ja MLG korraldustele (Piattoni 2010, 121; vt selle kohta ka näit. Hooghe ja Marks 2001, 11–12).

Kokkuvõttes võib öelda, et vaatamata kodanikuühiskonna organisatsioonide osalemisele ühtekuuluvuspoliitika järelevalvekomisjonides, ilmnevad KOV-id kui kõige olulisemad kodanikuühiskonna osaluse kanalid selles poliitikavaldkonnas, kuna: (1) kodanikuühiskonna liikmed on kõige paremini struktureeritud (võivad olla nii riiklikud kui ka kohalikud või mõlemad) just sellel tasemel, milles nad peavad tegutsema (piirkondade tasand); (2) kodanikuühiskond on vaevalt huvitatud kõigist laiematest regionaalarengu küsimustest ning seetõttu on neil probleeme detailse teabe kogumisel ja töötlemisel, raskused tõeliste teadmiste arendamisega ja pettumus seoses tõelise panustamise võimetusega; (3) eespool nimetatud probleemid on akuutsemad, kui valitsemisüsteem on üksnes formaalne ning kodanikuühiskond on marginaliseeritud; (4) see võib juhtuda ka seetõttu, et kodanikuühiskonna organisatsioonid ise tunnevad end osaliselt mitte-legitiimsetena otsustamisprotsessis osalemiseks; (5) siiski leiavad kõik kodanikuühiskonna organisatsioonid, et parim viis struktuurse arenguga seotud probleemide mõjutamiseks on "mängida vastavalt mängureeglitele", mis tähendab, et eelistatakse ekspertteadmiste esitamist, petitsioonide esitamist, lobitööd, meedia-kampaaniad ja osalemist otsustusfoorumites, mitte otseselt konfrontatsioonilist tegevust (Piattoni 2010, 123–124).

LISAHÜPOTEES: Omavalitsuste võimustamine (X_1)

Euroopa piirkondade mõjuvõimu suurendamine nende ühtekuuluvuspoliitikasse kaasamise otsese tagajärjena loetakse Piattoni järgi MTV parimaks tõendusmaterjaliks. Samas ei pea see tähendama tingimata "Regioonide Euroopa" (*Europe of the Regions*) nägemuse heakskiitmist, piisab tagasihoidlikuma stsenaariumi "Euroopa koos piirkondadega" (*Europe with the Regions*) realiseerumisest. Viimase puhul mängivad rahvusriigid ikkagi märkimisväärset rolli piirkondade kõrval, "Piirkondade Euroopa" stsenaariumis on nad piirkondadega täielikult rollid vahetanud. Kui neid on sellest hoolimata püütud teinekord kirjanduses võrrelda, siis Piattoni loeb sellise segaduse allikaks raskust määratleda täpselt, kuivõrd regionaalne mobiliseerumine (*politics*) ja ühtekuuluvuspoliitikas (*policy*) osalemise toovad kaasa *institutsioonaaalsete volituste ja õiguspädevuse* suurenemise (*Ibid.*, 126).

Mõiste "*võimustamine*" viitab Piattoni järgi teistsugustele protsessidele. Seda võib hoopis mõista kui KOV-ide suurenenud vabadust ühenduda sarnaste ametiasutustega või riigiüleste asutustega ilma riigivalitsuste loata. Selles mõttes langeb see kokku mobiliseerumisega, mida on juba eespool käsitletud. *Võimustamise* mõiste tähendab ka KOV-ide suutlikkust otsuseid vastu võtta ilma riigivalitsuste eelneva nõusolekuta.

Selline suurem suutlikkus võib tuleneda rahaliste, suhetepõhise ja ideeliste ressursside suuremast kättesaadavusest tänu osalemisele ühtekuuluvuspoliitikas (*poliitika-alane võimustamine*) või see võib tuletuda kohalike omavalitsuste ametlike volituste muutumisest (*institutsionaalne võimustamine*). Piattoni näeb paljusid autoreid keskendumas just mõiste teisele tähendusele: *võimustamisele* kui institutsioonide võimekuse ja õiguspädevuse suurenemisele. See on tema meelest kõige raskem kriteerium: eeldada, et KOV-id peaksid ühtekuuluvuspoliitikas osalemise tõttu arenema eneseteadlikumaks, pädevuste nõudmiseni ja keskvalitsustelt suuremate ametlike volitusi saamiseni.

Kui ühtekuuluvuspoliitika annab Euroopa piirkondadele võimaluse anda oma panus poliitikakujundamise protsessi (*policy empowerment*), on täiesti erinev asi eeldada, et ühtekuuluvuspoliitika toob kaasa uuendusi liikmesriikide institutsionaalses või isegi põhiseaduslikus ülesehituses (*institutional empowerment*). Piattoni näitab, et liikumistega X_1 teljel on ta püüdnud tähistada nimelt *institutsionaalset võimustamist*, mis põhineb omakorda poliitilisel ja administratiivsel mõjuvõimu suurendamisel (*Ibid.*, 125–128).

1.4. Teooria-põhised ettepanekud Eesti juhtimi uurimiseks

Lähtuvalt Piattoni poolt operatsionaliseeritud MTV mõistest ning seeläbi sellele teoreetilise seletusjõu andmisest, kuid arvestades Eesti vägagi tagasihoidlike seniste arengutega selles vallas, nii nagu seda on käsitlenud Tatar (2016) ning Raagmaa, Kalvet ja Kasesalu (2014), kavatsen käesolev töö uurida, kuivõrd võiks täheldada muutusi Eesti kohalike omavalitsuste võimekustes ja suhetes teiste võimutasandite ja toimijatega.

Arvestades töö keskendumist territoriaalsetele programmidele, ei leia autor olevat mõistlik uurida Piattoni II hüpoteesi põhiseid arenguid ehk piirkondade mobiliseerumist rahvusvahelisel tasandil. Seda eelkõige seetõttu, et kitsalt territoriaalsetes programmides osalemine ei eelda selliseid arenguid. Või siis eeldab see kodanikuühiskonna mobiliseerumist sõltumatult KOV-idest. See on küll oluline teema laiemas MTV perspektiivis ning teatud puhkudel võib tõmmata sellekohaseid paralleele ka territoriaalsete programmidega, kuid selle hüpoteesi eemalejäämine uuringu fookusest ei kahjusta Piattoni loogika üldist rakendamist Eesti oludele ja MTV mõjude uurimist. Samas on autor osaliselt ka selle hüpoteesi kompenseerimiseks toonud sisse Piattoni lisahüpoteesi omavalitsuste võimustumise kohta, mida saab otseselt siduda osalusega territoriaalsetes programmides ja millest on tuletatud ka üks uurimisküsimus.

Ühelt poolt lähtub autor Piattoni hüpoteesidest, kuid neid kohandades Eesti oludele arvestab töö vajadusega fokuseerida uuringu tähelepanu võimalikele Piattoni seatud nivoost allapoole jäävatele, kuid siiski sisuliselt samasuunalistele arengutele.

Nii püstitab käesolev töö kolm uurimisküsimust, mida kavatseb rakendada Eesti kohalike omavalitsuste EL-i territoriaalsetes programmides osalemise kogemusele:

1) Kuivõrd on territoriaalse koostöö programmides osalemine võimustanud omavalitsusi horisontaalselt?

See uurimisküsimus tugineb peamiselt Piattoni esimesele ehk X1X2 hüpoteesile omavalitsuste ja piirkondade mobiliseerumisest rahvusüleasel tasandil. Kuid on oluline tähele panna, et see uurimisküsimus vaatleb selle hüpoteesi eeldusi, selle eelnevaid astmeid, st omavalitsuste horisontaalse ehk vastastikuse koostöö suurenemist. Teisisõnu, tuginedes senisele teadmisele leiab käesolev uurimisküsimus olevat kohase keskenduda Piattoni hüpoteesiga samasuunalisele arengule, aga siiski selle arengu kõige elementaarsemale astmele.

2) Kuivõrd on territoriaalse koostöö programmides osalemine edendanud omavalitsuste ja nende kodanikuühiskonna vahelist koostööd?

See uurimisküsimus lähtub otseselt Piattoni X1X3 hüpoteesist. Piattoni selle hüpoteesi järgi peavad piirkonnad mitmetasandilise valitsemise tulemusena ja selle indikaatorina pöörduma enam oma kodanikuühiskonna poole ja olema valmis tegema enam koostööd.

3) Kuivõrd on territoriaalse koostöö programmides osalemine võimustanud omavalitsusi administratiivselt ja poliitikates osalemise mõttes?

See uurimisküsimus tugineb peamiselt Piattoni toodud lisahüpoteesile liikumisest X1 teljel, st institutsionaalsest võimustamisest. Jällegi keskendub see uurimisküsimus Piattoni hüpoteesiga samasuunalisele arengule, kuid selle arengu esimestele astmetele. Nagu sõnastus seda markeerib, vaatab käesolev uurimisküsimus pigem omavalitsuste administratiivset ja poliitikates osalemise alast võimustamist ja jätab kõrvale institutsionaalse võimustamise.

2. METOODIKA

Käesoleva töö uurimisküsimustele vastamiseks kasutatakse kvalitatiivset lähenemist, sest see võimaldab uuringu eesmärgist tulenevalt minna nähtuse sisse ja mõista selle olemust. Kvalitatiivne meetod võimaldab läheneda uurimisküsimustele paindlikult, lisaks võimaldab see uuringu jooksul liikuda andmete kogumise, analüüsi ja probleemipüstituse vahel, st et saab muuta uurimuse kava, arvestades muutuvat konteksti ja olusid (Creswell, 234; vt ka Laherand, 15-25). Lagerspetz nimetab kvalitatiivset lähenemist intensiivseks võrrelduna kvantitatiivse ehk ekstensiivse lähenemisega (Lagerspetz, 81-84).

Uurimiseesmärgi saavutamiseks kasutatakse juhtumiuuringut. Juhtumiuuring võimaldab sügavuti uurida sündmust, protsessi, tegevust ning ühte või mitut indiviidi, uuringud on siin enamasti selgitava või kirjeldava iseloomuga. Yini järgi saab juhtumiuuringut kasutada siis, kui uurimuse eesmärgiks on seletada praegust olukorda või sündmuste komplekti (näiteks kuidas ja miks mingi ühiskondlik nähtus toimib) ning kui uurimisküsimus vajab mõne ühiskondliku nähtuse ulatuslikku ja põhjalikku kirjeldust (Yin 2003, 13–15; vt ka Gomm et al 2000).

Niisiis on käesolev töö juhtumiuuring, mis kogub andmed pool-struktureeritud intervjuude abil ja andmete analüüsil kasutab kvalitatiivset tekstianalüüsi ning kodeerimist. Juhtumiuuring on valitud teema eripära ja teoreetilise lähenemise omavaheline sobivuse pinnalt. Eesti KOV-ide kaasus vajab eraldi käsitlemist ja seega pole autor soovinud teha võrdlevat analüüsi.

Andmete kogumiseks kasutab autor pool-struktureeritud intervjuud. Analüüsil kasutab töö peamiselt uurimisküsimuste ja sealt väljakasvavate teemade loogikat, kuid avatud küsimuste tõttu ka teatud määral kodeerimist. Lagerspetz selgitab kodeerimist järgmiselt: „kõik tekstis esinevad olulised ütlused saavad esialgse tõlgenduse ja nimetuse, tematiseerimise käigus ühendatakse need suurematesse gruppidesse ja lõpuks püütakse selliselt loodud struktuur teoreetilisel tasandil kokku võtta” (Lagerspetz: 205). Kuna töö aluseks on Piattoni teooria, siis ei ole autor ise mudelit loonud, vaid kasutab teemade kaupa grupeerimist abivahendina üldistusteks seal, kus on raske otse uurimisküsimuste järgi üldistada.

2.1 Valim

Intervjueeritavad valiti kõikidest Eesti KOV-idest, kellel oli territoriaalse koostöö programmides osalemise kogemus. Tegu on kihtvalimiga, mille moodustamisel lähtuti ühest kriteeriumist: sobivatel KOV-idel pidi olema territoriaalses koostöös osalemise kogemus, vähemalt ühes

projektis. Sobivad kohalikud omavalitsused valiti EL-i projektide andmebaasist¹ sobivate programmide² ja sobiva perioodi (2014-2020) järgi. KOV-idest koostati nimekiri, mis sisaldas sobivaid omavalitsusi ja kehtivate projektide nimetusi. Projekti kontaktisikud leiti otse vastava kohaliku omavalitsuse koduleheküljelt, otsides informatsiooni konkreetse vajaliku territoriaalse koostöö projekti kohta.

Autor kontakteerus sobivate KOV-ide projektide kontaktisikutega, saates neile intervjuus osalemise kutse (Lisa 3) ning intervjuu küsimused e-maili teel (Lisa 1). Territoriaalse koostöö projektide KOV-i poolsete kontaktisikute leidmisel ja intervjuerimisel oli raskendavaks osjaoluks see, et paljud neist ei saanud intervjuud anda. Kõige olulisemaks põhjuseks väikevaldade puhul on siin olnud 2017. a toimunud territoriaalne haldusreform (Rahandusministeerium, 2018), mis ei võimaldanud juba uute omavalitsuste spetsialistidel rääkida varasemate valdade kogemustest. Uues üksuses polnud enam kõigi liitunud üksuste esindajaid ning seega sisulist järjepidevust. Esines ka juhte, kui territoriaalse koostöö projektiga seonduv kontaktisik oli omavalitsusest ära läinud. Teisalt, haldusreformi tõttu moodustati uued omavalitsused, mis polnud aga ise veel jõudnud territoriaalse koostöö programmides osaleda. Sellega seoses ei olnud osadel uutel projektijuhtidel piisavalt teadmisi varasematest projektidest.

Teiste takistustena intervjuude läbiviimiseks saab nimetada veel:

- konkreetse KOV-i osalemine projektis oli liiga tagasihoidlik;
- kontaktisikul oli konkreetse projektiga liiga vähene kokkupuude;
- intervjuuks vaba aja leidmine osutus keerukaks;
- teema keerukus ja eripärasus potentsiaalsele intervjueritavale;
- antud KOV ei olnud projekti eestvedaja, kogemus territoriaalse koostöö valdkonnas ja teadmine sellest oli vähene;
- projekti kontaktisik soovitas pöörduda abilinnapea või linnapea poole, kes omakorda aga vaba aja leidmise keerukuse tõttu keeldus või ei vastanud kirjale;

Intervjueriti kokku kahteteist projektide kontaktisikut (KOV-ide esindajat) perioodil oktoobrist novembrini 2018. Intervjuud viidi läbi ametnike töökohtadel (kabinetis) neile sobival ajal, mis soodustas intervjuude ladusat läbiviimist töises atmosfääris. Vastajate hulgas olid: Tallinna KOV-

¹www.keep.eu, <http://database.centralbaltic.eu>, <https://estlat.eu/>, <http://www.estlatrus.eu>

²INTERREG Europe, INTERREG Central Baltic, INTERREG EST-LAT, EST-RUS, ESPON 2020, URBACT III, INTERRACT III

i (sh eraldi projektidega Tallinna Transpordiameti), Tartu KOV-i, Narva KOV-i, Viljandi KOV-i, Kihnu KOV-i, Jõhvi KOV-i, Harku KOV-i, Lääne-Harju KOV-i, Jõelähtme KOV-i, Ida-Virumaa OVL-i ja SA Võrumaa Arenduskeskuse (endine Võrumaa OVL) territoriaalse koostöö projektidega seotud kontaktisikud. Intervjuueeritavad olid projektijuhid, arendusspetsialistid, teenistuse (osakonna) juhatajad, osakonna spetsialistid, abivallavanemad, vallavanem, juhatuse liige. Kõik intervjuud salvestati diktofonile.

2.2 Andmeanalüüs

Vastavalt Eesti Arengu Instituudile (Sepp, 2011) saab Eesti KOV-e jagada kuueks erinevaks tüübiks vastavalt nende “asustussüsteemi keskuste hierarhiale ja KOV-i asendile Eesti regionaalses süsteemis.” (Sepp, 2011, Eesti Arengu Instituut).

Eristatakse 6 tüüpi KOV-e (*Ibid.*), millest käesoleva töö jaoks on olulised neli kategooriat. Välja on jäetud ajalooliselt keskustega seotud satelliitlinnade ja piirkondlike linnaliste keskuste kategooriad. Käsitletud üksused jagunevad järgmiselt:

1. Pealinn – Tallinna linnavalitsus (sh Tallinna Transpordiamet)
2. Regionaalsed keskused – Tartu KOV, Narva KOV, Viljandi KOV, Jõhvi KOV
3. Maakonnakeskused – Ida-Virumaa OVL, SA Võrumaa Arenduskeskus
4. Suuremate keskuste vahetu tagamaa KOV-id – Harku KOV, Jõelähtme KOV, Lääne-Harku KOV
5. Mikrolinnad – Kihnu KOV

Intervjuude käigus uuriti konkreetset omavalitsust ning programme puudutavaid andmeid, KOV-ide programmidest saadud kogemusi ja nende põhjal kujunenud seisukohti, mis puudutavad Piattoni hüpoteeside kohandusi. MTV temaatika mõistetavuse huvides pandi uurimisküsimused KOV-idele arusaadavasse keelde, st jagati väiksemateks üksusteks ja toodi KOV-ide esindajate jaoks igapäevasemale tasandile. Küsimused olid koostatud selliselt, et selgitada välja, millised on KOV-ide suhted teiste KOV-idega, keskvalitsusega, sotsiaalpartnerite ning teiste partneritega, sh välispartneritega ja kuivõrd on ühtekuuluvuspoliitika ning territoriaalse koostöö projektides osalemine neid mõjutanud. Samuti esitati KOV-ide esindajatele regionaalse koostöö teematikat puudutavad küsimused – regionaalse koostöö ja arenguprogrammide, kaasamise ja territoriaalse koostöö programmidega seotud muutuste kohta. Esitatud küsimuste abil saadi vastused, mille alusel teoreetilises osas välja toodud uurimisküsimused pidid saama sisuliselt vastatud.

3. EMPIIRILINE ANALÜÜS

Kuna KOV-id erinevad väga oma suuruse ja kogemuse poolest, koostas autor tabeli, mis annab KOV-ide tausta ja osaletud programmide kohta tervikpildi.

Kohalik omavalitsus	Programmid ja projektid
KOV: Tallinn Elanike arv 453 673 Pindala 159,3 km ²	Programmid: INTERREG Central Baltic; INTERREG Europe; URBACT, Läänemerepiirkonna INTERREG III B Projektid: plastjäätmete teekond; jätkusuutlikud loodusrajad; linnade uurimislabor; nutikas loomaaed; jõgede tervendamine; koosloome ja liitreaalsus linnaplaneerimises; ruumiliste ohtude vähendamine linnades ja regioonides; vähese süsinikusisaldusega energiamajandus; jätkusuutlik linnaliikuvus ja pendelränne; Soome-Eesti Transpordiühendus; Soome-Eesti vahelise liikuvuse parandamine nutikate lahenduste abil; Läänemere-Balti transpordikoridor; jne
KOV: Tartu Elanike arv: 96 506 Pindala: 38,8 km ²	Programmid: INTERREG Central Baltic; INTERREG Europe; INTERREG EST-LAT; EST-RUS, EST-LAT-RUS; URBACT Projektid: Eesti ja Soome elektrooniliste piletimüügisüsteemide riskasutusvõimaluse; rohealade hulka suurendamine ja nende atraktiivsuse tõstmine Eesti-Läti-Vene piirialade linnades;
KOV: Narva Elanike arv: 56 103 Pindala: 85,54 km ²	Programmid: INTERREG EST-LAT-RUS; INTERREG Central Baltic Projektid: Soome-Eesti väikesadamate parandamine; Eesti-Venemaa - inimressursi arendamine;
KOV: Viljandi Elanike arv: 46 782 Pindala: 14,65 km ²	Programmid: INTERREG EST-LAT Projektid: uue turismimarsruuti loomine Lõuna-Eestis ja Põhja-Lätis; talutoodete ja mahetoidu tutvustamine;
KOV: Jõhvi Elanike arv: 11 924 Pindala: 124 km ²	Programmid: INTERREG EST-LAT-RUS Projektid: teadlikkuse tõstmine ja investeeringud energiatõhususse: Jõhvi ja Kingissepp
KOV: Kihnu Elanike arv: 685 Pindala: 16,9 km ²	Programmid: INTERREG Central Baltic, INTERREG EST-LAT Projektid: eesmärk on suurendada turvalisust nii meresõitjatele kui keskkonnal; purjetamise infrastruktuuri ja jahtide sadamate võrgustiku arendamine Eestis ja Lätis
KOV: Ida-Virumaa	Programmid: INTERREG Baltic Sea

Omavalitsuste Liit Elanike arv: 138 266 Pindala: 3000 km ²	Projektid: „sinimajanduse“ kasvupotentsiaali Läänemere piirkonnas läbi nutika spetsialiseerumise suurendamine
KOV: SA Võrumaa Arenduskeskus (endine Võrumaa Omavalitsuste Liit) Elanike arv: 36 133 Pindala: 2305 km ²	Programmid: INTERREG EST-LAT Projektid: veeturismi arengu toetamine; taluoodete ja mahetoidu tutvustamine;
KOV: Jõelähtme Elanike arv: 6556 Pindala: 210,9 km ²	Programmid: INTERREG Central Baltic IV A Projektid: Saarte kättesaadavuse ja teabe toetamine
KOV: Lääne-Harju Elanike arv: 12874 Pindala: 644 km ²	Programmid: LEADER (Euroopa Komisjoni algatusel)
KOV: Harku Elanike arv: 14 356 Pindala: 159,8 km ²	Programmid: EL Regionaalarengu Fondi toetusmeede "Linnapiirkondade jätkusuutlik areng"

3.1. Omavalituste horisontaalne võimustamine

Kuivõrd on territoriaalse koostöö programmides osalemine võimustanud omavalitsusi horisontaalselt?

Esimene uurimusküsimus tuleneb S.Piattoni X_1X_2 hüpoteesist, mis näitab omavalitsuste ja piirkondade mobiliseerumist rahvusüleasel tasandil. Eesti oludele mugandatud uurimisküsimus vaatleb selle hüpoteesi eeldusi ehk omavalitsuste horisontaalset võimustumist läbi koostöö.

Regionaalse koostöö all mõistetakse KOV-ide koostööd teiste KOV-idega, mis annab omakorda märku omavalitsuste horisontaalsest toimimisest. Selle uurimiseks esitati KOV-ide esindajatele küsimusi, mis puudutasid regionaalse koostöö edukust, osalemist regionaalse arengu programmides ja selle mõju KOV-ile, KOV-i võimekust seoses regionaalse arengu programmides osalemisega ja seoses varasema osalemisega territoriaalses koostöös.

Kõik intervjueeritavad rääkisid regionaalse koostöö vaieldamatust olulisusest, kuna see on vajalik KOV-ide teenuste ühtlustamiseks ning paremate lahenduste pakkumiseks ja rakendamiseks. See annab KOV-idele võimaluse võrrelda ja arutleda väljakutsete ja probleemide üle, mis on erinevates linnades ja valdades suhteliselt sarnased. Samuti võimaldab see teineteise kogemusi eeskujuks võtta või lihtsalt oma kogemusi teistega jagada. KOV saab lisakapitali ehk täiendavaid majanduslikke võimalusi enda tegevuste arendamiseks ning omandab samal ajal uusi kogemusi ja suhteid, millest kasvavad välja isiklikud kontaktid või isiklikud võrgustikud, mis kergendavad osalemist edaspidistes regionaalarengu või territoriaalse koostöö programmides: „Väga-väga tähtis, sest minu kogemus näitab, et teistes linnades on suhteliselt sarnased väljakutsed, probleemid ja mured, nii et mida rohkem oleme võimelised vaatama, kuidas teised tegutsevad, suhtlema nendega, kogemusi jagama, siis paremat lahendust suudame siin ise kasutusele võtta, rakendada“ (Int 3), „Koostöö on oluline, vahet pole, milline koostöö see on – kas omavalitsuste kaudu, riikide vahel või riigisisisel tasandil, loomulikult on see oluline“ (Int 7).

Piiriülestes programmides osalevatele KOV-idele on territoriaalne koostöö väga aktuaalne, kuna aitab teha infrastruktuuri alaseid ja teisi projekte ning annab rohkem võimalusi regionaalarengu programmidega võrreldes. Siin juhitakse tähelepanu lisakapitali olulisusele, mis on ikkagi omavalitsuste majandusliku võimekuse üheks aluseks. Siin saab tõmmata üldise paralleeli ning luua kontekst Raagmaa, Kalveti ja Kasesalu ülalkirjeldatud faktilise olukorraga Eestis, kus EL-i struktuurifondide osakaal kogu riigi regionaalpoliitilistest vahenditest moodustab rõhuva osa (Raagmaa et al., 2014).

Regionaalse koostöö küsimust vaadates selgus, et pea kõikides omavalitsustes toimub regionaalne koostöö pidevalt, nii oma lähimate valdade, teiste linnade KOV-ide, oma partnerite ja sõpruslinnadega. Neil on kõigiga pidev koostöö käimas ning territoriaalse koostöö programmid on seda vaid suurendanud.

Intervjueeritud KOV-ide esindajate arvates on nende osalemine regionaalse arengu programmides nende KOV-le positiivselt mõjunud ning seega kasutavad nad iga regionaalarengu programmides osalemise võimalust: „osalemine regionaalsetes programmides annab KOV-idele laiemat mõtlemist, mitte ainult oma linna piires, vaid ka laiemat pilti“ (Int 2), „tänu osalemisele sellistes koostöö programmides ja regionaalpoliitika meetmetes on meie KOV tutvustanud end laiemalt, teadlikkus meist on jõudnud kaugemale läbi Euroopa ja siin on ka selged mõjud, kui meid teatakse rohkem, siis tahetakse meie linna tulla, meie linnaga rohkem koostööd teha, mitte ainult KOV-iga, aga ka ülikoolidega, ettevõtetega ...“ (Int 3). Siiski on andmete põhjal raske

öelda, kas see viitab lihtsalt positiivsele lisamõjule või on programmides osalemine ikkagi elementaarsete sidemete hoidmiseks ja arendamiseks hädavajalik.

Regionaalarengu programmide raames toimunud projektide eesmärgid, mida püstitatakse KOV-ide poolt, olid üldjuhul saavutatud kõikidel omavalitsustel (infrastruktuuri parandamine ja kogemuse saamine, kogemuste jagamine). Projektide realiseerimisega luuakse alus tuleviku projektideks ja ettevõtlusvaldkonna parendamiseks.: *“Regionaalne koostöö võimaldab ellu viia tegevusi, mida muidu ei pruugita teha“ (Int 10)*. Niisamuti võimaldab regionaalne koostöö kasvatada kompetentsi, tutvuda heade praktikatega ja üleüldiselt ka ametnikke motiveerida.

KOV-ide panus regionaalarengusse erineb KOV-ide suurusest või projekti tingimustest, kuna projekti raames võivad partnerite rollid ja panused olla juba ette määratud. Üldjuhul on väiksematel KOV-idel toetuste määr suurem. KOV-ide panus projektides võib olla kas rahaline (investeeringud) või võib see seisneda ka nõustamises koostöö ja plaanide osas, ideede üle arutlemises.

Väiksemate omavalitsuste puhul oli panus keskmine ja nad tunnetasid riigipoolse lisarahastamise vajadust. See on ühelt poolt iseenesestmõistetav, kuid teiselt poolt äärmiselt oluline aspekt. Lisarahastamise puudumine võib tegelikkuses tähendada künnise olemasolu, mida väiksematel KOV-idel on raske ületada. (vt ka Tatar 2016)

Suuremate ja tugevamate omavalitsuste puhul toimub panustamine teistmoodi, näiteks teeb KOV koostööd Rahandusministeeriumiga ja kui pärast tuleb juttu projektide suunamisest tulevikus, siis saab KOV selle kohta mingil määral riigilt informatsiooni ning siis uurib ja otsustab, kuhu näiteks järgneval programmiperioodil fookust suunata. Samuti toimub panustamine koosolekute ja küsitluste käigus.

Selleks, et uurida, kas KOV-id on tõepoolest mobiliseerunud ja nende horisontaalne koostöö kasvanud, esitati KOV-idele küsimusi nende koostöö ja suhete kohta teiste KOV-idega, küsiti, kas nad tunnevad EL-i ÜKP mõju otsustusprotsessile teiste KOV-idega koostöö tegemise suhtes ja kas koostöö teiste KOV-idega oleks ka ilma EL-i toetuseta toimunud. Antud küsimuste abil on püütud selgitada, kas EL-i ÜKP ja territoriaalse koostöö programmid on mõjutanud KOV-ide suhtlust teiste KOV-idega ja neid horisontaalselt võimustanud. Üks osa intervjuueeritavatest kinnitasid, et nad mingil määral ikka tunnevad EL-i ühtekuuluvuspoliitika mõju teiste KOV-idega koostöö tegemisele, aga see sõltub KOV-ide asukohast, kogemusest, konkreetsest programmist, projektist ja projektis osalevatest partneritest. Positiivselt vastas küsimustele pool

intervjuueeritavatest ja teise poole arvates on nende koostöö teiste KOV-idega jäänud kas samale tasemele või on mingil määral suurenenud või ei osanud nad küsimusele vastata.

Ühe hea näite EL-i mõjust tõi piiriüleses programmis osalenud KOV, kelle sõnul on nende KOV-i ja välismaist naaber-KOV-i toimunud piiriülene programm tugevalt mõjutanud, kuna tänu EL-i investeringutele said nad mõlemad oma linnades väga palju sellist ära teha, mis ei oleks riikliku toetuse läbi võimalik olnud.

Mõned KOV-id tunnevad ÜKP mõju teiste KOV-idega koostöö tegemisele, kuna suhted teiste KOV-idega on tänu projektides osalemisele tugevnenud, teised aga ei ole ÜKP mõju suhtes nii optimistlikud: *“Otsustusprotsessid käivad ikka nii, nagu on seaduses ette kirjutatud, kus on volikogu ja linnavalitsused jne, ma arvan, et pigem see koostöö on andnud sisendi otsuse tegemiseks, ideid, mõtteid, mis iganes...pigem sõltub see seadustest” (Int 3), “Minu arvates meie praegune koostöö teiste KOV-idega täitsa rahuldab meie vajadusi hetkeseisuga, ühisprojekti teiste omavalitsustega ma ütleks et pole...” (Int 7)*

Kõik vastajad olid täielikult nõus sellega, et nende koostöö teiste KOV-idega oleks igal juhul ka ilma EL-i toetuseta toimunud, aga selle kvaliteet oleks teisel tasemel ja võib olla oleks see toimunud väiksemal määral. EL-i koostööprojektid annavad KOV-idele uusi võimalusi kontaktide loomiseks ja teiste KOV-idega tutvumiseks. Samuti rõhutasid intervjuueeritavad, et ilma EL-i projektideta oleks teiste KOV-idega koostöö tegemise väärtus juba teine: *“Siis oleks see teineteise kogemuste kuulamine pigem” (Int 1), “Koostööd on tehtud enne ja tehakse ka edasi. Kas seda suurendavad EL-i toetused –ei oska öelda, küll aga on nende projektide tõttu tekkinud uusi kontakte ning võimalusi koostööks“ (Int 5)*

Piiriülestes programmides osalevad KOV-id mainisid, et saavad oma naaber-KOV-idega suhelda ka ilma EL-i toetuseta. Mõnikord saab projekte läbi viia ka oma linnaeelarve piires, see aga sõltub konkreetse KOV-i võimalustest: *“Koostööd teiste KOV-idega ja partneritega saab teha oma linna eelarve piires, mis ei ole seotud ei EL-i rahastusega ega riigisiseste programmidega” (Int 4), “Kui ühistegevuste taga ei ole rahalist tuge, siis on väga raskse edasi minna” (Int 7)*

Küsites uuringus osalenud KOV-idelt, kas osalemine territoriaalse koostöö programmides on avanud tee uute programmideni või programmide kohta arvamuse avaldamiseni, on üritatud saada vastuseid küsimusele, kuivõrd on osalemine omavalitsusi horisontaalselt võimustanud.

Vastustest selgus, et tavaliselt kasvab ühest projektist välja teine, kuna võrgustik on juba loodud, vajalikud tutvused on olemas ja see soodustab järgmiste projektide elluviimist ning saadud kogemus annab eelise uue projektitaotluse koostamisel, lihtsustab protsessi.

Küsimusele uute projektide kohta vastas positiivselt enamik KOV-ideist, kes tõestavad seeläbi, et loodud võrgustik laiendab läbi uute projektide osalemist ja see aitab KOV-idel edukalt oma potentsiaali realiseerida: *“Jah, on avanud.”* (Int 2), *“Loomulikult, see on selline psühholoogiline moment, kui asi nagu õnnestub, tahaks juba edasi teha, järgmisena midagi ette võtta”* (Int 7), *“Jah, seda küll, meil on selles võrgus liigub infot väga palju ja siis ongi oleme nõ “partnerite koostöö kogemused”, sa tead inimesi, kellega on võimalik edasi minna, see on kindlasti oluline”* (Int 8).

Peale projekti lõppemist jääb enamikul juhtudel KOV-ide koostöö teiste KOV-idega püsima, sh rahvusvaheline koostöö, kuna EL-i projektide raames tehakse niikuinii tihti välispartneritega koostööd, kuid suhted säilivad ka Eesti KOV-ide ja teiste partneritega, kellega saab omakorda soovi ja vajaduse korral uut projekti alustada.

Väiksemate KOV-ide puhul põhineb nende projektides osalemise edu KOV-i personalil ehk ametnikel ja projektijuhtidel ehk kogenud spetsialistidel, kes tegelevad projekti väljatöötamise, ettevalmistamise ja rakendamisega. Sellisel juhul kasvavad välja uued algatused, näiteks loodi mitu aastat tagasi lõppenud piirülese koostöö projekti alusel Kaksiklinnade Assotsiatsioon

(Narva linna välisrahastusega projektide andmebaas, 2018): *“Koostöö peale seda on jäänud püsima teise vallaga ja teiste merepääste organisatsioonidega”* (Int 6), *“Jah, meie vaatame juba nõ tulevikku tegevusi programmides ja nõ tegevusi selle projektiga”* (Int 8)

Kui küsiti selle kohta, mis on territoriaalses koostöös osalemise kogemus KOV-idele andnud, kas midagi positiivset, negatiivset, või mida on õpitud, siis olid enamik vastuseid ikkagi positiivsed. Negatiivsetest aspektidest toodi välja EL-i projektide bürokraatlikud protsessid ja planeerimisolukorrad, kus omafinantseeringu summa võib teatud juhtudel suurened, mistõttu projekti eelarve kasvab, aga see ei ole otseselt just territoriaalse koostöö projektidega seotud, pigem majanduslike tegevuste asjaoludega.

Paljud küsitletud KOV-ideist nõustavad sellega, et ilma ÜKP projektideta oleks neil palju keerulisem toime tulla ja et regionaalse arengu protsess oleks palju aeglasem. Intervjuudest saadud informatsiooni põhjal on näha, et territoriaalse koostöö programmides osalemine on olnud kõikidele osalejatele pigem positiivne ja on toonud kasu.

Järeldus: Territoriaalse koostöö programmides osalemine on andnud KOV-idele kogemust, kasvatanud nende enesekindlust ja pädevust. Samuti on see soodustanud edasiste koostööprojektide elluviimist tänu saadud kogemusele ja loodud võrgustikule ehk tutvumistele. Intervjuudest saadud informatsiooni põhjal on näha, et territoriaalse koostöö programmides osalemine on olnud kõikidele osalejatele pigem positiivne ja on toonud kasu. Samuti see on

soodustanud erinevate edasiste koostööprojektide elluviimist, seda tänu saadud kogemusele ja loodud võrgustikule ehk tutvustele. Siinkohal aga oleks õige lisada, et mõju on rohkem tuntav just väiksemate KOV-ide puhul, kellele sellistes programmides osalemine annab märkimisväärset positiivset kogemust võrreldes suuremate ja niigi aktiivsemate ja võimekamate KOV-idega. Üldjuhul annab osalemine territoriaalse koostöö programmides täiendava võimaluse regionaalset arengut mõjutada, mis omakorda suurendab koostööd teiste KOV-idega ning annab märku KOV-ide horisontaalsest võimustamisest ja vastastikuse koostöö suurenemisest. Seda arvesse võttes **võib kinnitada, et Eesti olukord markeerib positiivset liikumist Piattoni X₁X₂ hüpoteesi vektoril**, mis kirjeldab omavalitsuste ja regioonide mobiliseerumist rahvusülesel tasandil. Horisontaalne võimustamine on sellise mobiliseerumise eeldus. Ometi on raske hinnata, kui suur sellise võimustamise määr on. Siin tasub hinnata ka senist Eesti kogemust (vt näit Mäeltsemees et al. 2013; aga ka Kettunen ja Kull 2009).

3.2. Omavalitsuste võimustamine administratiivselt ja poliitikates osalemise mõttes

Kuivõrd on territoriaalse koostöö programmides osalemine võimustanud omavalitsusi administratiivselt ja poliitikates osalemise mõttes?

Teine uurimisküsimus eeldab, et omavalitsused on võimustatud vertikaalselt ehk kõrgema taseme avaliku võimu suunal ning vastab S.Piattoni X₁ teljel liikumisele.

Eesti KOV-ide administratiivset ja poliitikates osalemise mõttes võimustamist on püütud uurida, küsides KOV-idelt küsimusi suhete kohta keskvalitsusega, KOV-ide pädevuse suurendamise, valitsusega koostöö suurenemise tunnetamise kohta, suhtluse kohta keskvalitsusega territoriaalse koostöö programmides osalemisel ja regionaalpoliitika planeerimisse kaasamise kohta.

Avalikus sektoris peetakse kaasamisega silmas partnerlust kaasatavate osapooltega/huvigruppidega strateegiliste dokumentide (näit. eelnõude, kontseptsioonide, strateegiate) väljatöötamisel. (HeaKodanik 2018)

Paljud KOV-id on märganud, et nende suhted riigiga on muutunud aina avatumaks, selgemaks ja stabiilsemaks. Suuremad KOV-id suhtlevad riigiga otse ja vabalt partnerite või sõbra tasandil tänu ajalooliselt loodud võrgustikule ja projektides osalemise kogemusele. Seda seostatakse aga ka 2017. a toimunud haldusterritoriaalse reformiga, sellepärast ei saa kindlalt öelda, et riigiga suhtlemine on paranenud just tänu EL-i ühtekuuluvuspoliitikale. Samas on varasemad uuringud just seda ÜKP mõjuna välja toonud (vt Tatar 2016).

Paljud KOV-id suhtlevad regionaalpoliitika planeerimisel arengukeskuste, Euroopa teabekeskuste, esindusorganisatsioonide ehk Euroopa institutsiooniga, mistõttu võib öelda, et laiemas vaates on Eesti KOV-id ikkagi sellesse poliitikavaldkonda kaasatud, isegi kui mõned ei tunne seda veel nii hästi, sest see on aeganõudev protsess, mis sõltub riigi järgmise programmiperioodi erinevatest regionaalarengumeetmetest, ning kuna ka haldusreform on antud protsessi mingil määral mõjutanud.

Samuti esitati intervjuueeritavatele küsimus riigi rolli kohta ehk kas riik saab regionaalpoliitika juures midagi olulist teha või muuta. Pakutud vastused olid järgmised: riigi rahaline toetus võiks olla suurem; projekti stardiraha saamise võimaluse olemasolu; esmase kontrollimise organisatsioonid või üksused võib olla selleks loodud; riigipoolne toetusraha % otsustada.

Üldiselt leiti, et riigi toetus läbi regionaalpoliitika võiks olla märksa suurem. See paistab olevat ka osa süsteemsest probleemist, kuna omavalitsustes ei tajuta, et keskvalitsus nende olukorda piisavalt hästi tunneks: *„pigem võib olla riigi poolt täna nende programmide rakendamisel on esmaseks nõ first level kontrollimiseks ministriumid või rakendusüksused või et võib olla neil on teavitustöö; rohkem nagu ega riik väga palju teha ei saa. Võib olla ka see ,et pakkuda nagu meie naabrite soomlaste seast eeskujuks, kuna nende taotluste esitamine ja kokku panemine on üsna aja- ja töömahukas, et võib olla toetada mingisuguse nõ sellise stardirahaga, et mitte igaihele anda, aga kes ikkagi juba eelnõustamisel oli nõus selle projekti ideega ja kui on eluline projekt, et siis tagada see, et see taotlus oleks kvaliteetne ja sissetaotlusele läks raha, et seda võib olla sellist nõ seemneraha või seed money mõtted võiks keskvalitsuse poolt pakkuda küll (Int 8), „Riik võiks toetada meid koostöös ikka tõsisemalt“ (Int 5), „tahaks, et tõesti keskvalitsusel oleks rohkem teadmisi riigi väikeste omavalitsuste muredest ja väljakutsetest.“ (Int 7)*

Kokkuvõtvalt võib öelda, et suuremad KOV-id erinevad teistest oma kogemuste ja võimaluste poolest, nad on tugevad ja iseseisvad ning võivad valida, millises koostööprojekti osaleda ja millises mitte. Tugevamatele KOV-idele ei ole riigipoolne rahaline toetus niivõrd oluline kui väiksematele KOV-idele, kuna suurematel on võimalik ka linnaeelarvelisi projekte läbi viia ja oma partneritega iseseisvalt, ilma riikliku toetuseta projekte alustada, kuid suuremate projektide puhul võib **toetuskiri** vajalikuks muutuda. Samuti küsitakse tavaliselt valitsusega igapäevaselt tehtava koostöö puhul valitsuse arvamust, räägitakse ühistest koostöövõimalustest erinevate projektide raames jne. Kõik uuringus osalenud KOV-id kinnitasid, et suhted keskvalitsusega on head, mõnel on see suhtlus igapäevane ja partnertasandil, teistel on see rohkem tehniline ja toimub ainult konkreetsete projektide raames. Näiteks on järgnevalt toodud, kuidas mõned KOV-ide esindajad toetusest räägivad: *"Toetuskiri näitab rahastajale, et see koostöö on oluline ei ole*

ainult meie või nende jaoks, vaid see oluline on ka meie riikide jaoks.“ (Int 1), “Mõnes projektis osalemiseks on vaja toetust, mitte rahalist toetust, aga näiteks toetuskiri on kasulik ja vajalik” (Int 3). Samuti räägivad peaaegu kõik KOV-id headest suhetest keskvalitsusega ning hindavad nendevahelist koostööd.

Isegi siis, kui suuremad KOV-id otseselt riigitoetust ei vaja, on see ikkagi vajalik just kohalikul tasemel, kuna EL-i territoriaalse koostöö programmide puhul tuleb finantseerimise suurem osa Euroopa Liidust: *“Toetus veel kunagi kellelgile ei häirinud, aga ma arvan, et see, kas meie projekti oleks kinnitatud või mitte, siin keskvalitsuse toetus ei mängi rolli, keskvalitsuse toetus ei ole vajalik piiriüleste koostöö projektide elluviimisel, aga pigem see on vajalik regionaalsel tasemel kohalikul tasemel, sest keskvalitsus peab olema teadlik konkreetse KOV-i probleemides ja konkreetse piirkonnani toetada läbi nõustamise ja rahaline abi oleks ka ei häiri, ja tuleb otsustada kuidas probleeme lahendada, kas üksinda või kellegiga koos, sest mõnede probleemide lahendamine on võimalik vaid koostöös teha“ (Int 4).*

Vastustest selgus, et suuremate KOV-ide puhul, kelle suhtlus riigiga on niigi aktiivne olnud, kasvas suhtlus veelgi. Väiksemate KOV-ide puhul võib samuti öelda, et sellist tendentsi on võimalik näha ning juhul, kui praegu ei ole suhtlus keskvalitsusega veel suurenenud või ei ole seda suurenemist tunda, võib oletada, et see suureneb mõne teise projektiga. Võib öelda, et tegemist on projektipõhise lähenemisega.

Selleks, et rääkida KOV-ide suhetest valitsusega ja konkreetset nende suhetest territoriaalse koostöö programmide väljatöötamisel, esitati KOV-idele küsimus arvamuse avaldamise võimaluse kohta. Mingil määral on oma arvamust territoriaalse koostöö programmide kohta saanud avaldada pool küsitatud KOV-ide, kuid arvamuse avaldamine toimub erinevatel viisidel, näiteks võib see olla abi meetmete väljakujundamisel ja testimisel; projekti eesmärkide üle arutlemine või arvamuse veebiküsitluste läbi avaldamine; soovitude, hinnangute andmine tuleviku programmi planeerimise etapis ehk enne programmi elluviimist; tagasisidevormi täitmine (ka Linnade ja Valdade Liidu poolt saadetud vormi); osalemine aruteludes ja diskussioonides (linnapea ja abilinnapea tasandil).

Teine pool küsitatud KOV-ide ametnikest, kellega intervjuu läbi viidi, ei saanud territoriaalse koostöö programmide väljatöötamisel arvamust avaldada või ei saanud seda teha konkreetse projekti väljatöötamisel või ei osanud seda kommenteerida, kuna ei osalenud ise selles protsessis või ei osalenud just territoriaalse koostöö programmide väljatöötamises. Mitmed KOV-id

märkisid, et riigi roll hakkab muutma ja KOV-id võivad mingil määral oma arvamust avaldada, kes rohkem, kes vähem: “Ütleme, et riigil on olnud suurem roll siiani, aga võib olla see ka **tasapisi muutub**...võib olla meetmete juures meie saame rohkem kaasa rääkida, sest me aitame neid meetmed välja kujundada.” (Int 1), “Praegu vähemalt **tundub**, et see haldus-ja riigireformi käigus siin tehtud muudatus, et suhtlemine on avatumaks läinud ja selgemaks, loodame, et sellest on ka tulemus.” (Int 8)

Enamik uuringus osalenud KOV-idest vastasid positiivselt küsimusele nende pädevuse suurenemise kohta seoses territoriaalse koostöö programmide väljatöötamisega. Vastanud KOV-ide esindajad kinnitasid, et tänu territoriaalse koostöö projektides osalemisele on nende pädevus kasvanud, nad saavutasid püstitatud eesmärgid, inimeste võimekus ja teadmised on paranenud ning KOV-ide ideesid võeti arvesse ehk programmi väljatöötamisel arvestati nende arvamusega.

Kui rääkida arengupoliitikast kui territoriaalse koostöö programmides osalemise jätkuprotsessist ja KOV-ide aktiivsusest selle planeerimisel, siis tunnevad paljud KOV-id, et nad on regionaalpoliitika planeerimise protsessi olulisel määral kaasatud. Teised aga ei tunne seda või peavad tunnistama, et on vähesel määral kaasatud. Vastuste erinevus sõltub paljudest aspektidest: näiteks KOV-i suurusest ning asukohast; territoriaalse koostöö programmides osalemise kogemusest ja konkreetsest programmist, toetussuunast või projekti tingimustest ja valdkonnast; riiklikest programmidest ja toetustest ning meetmetest. KOV-id, kes on kogu aeg aktiivsed olnud, jäävadki aktiivsemaks ning ei seosta oma projektides osalemise edu just nimelt EL-i ühtekuuluvuspoliitikaga. Samal ajal nõustuvad nad sellega, et ilma EL-i rahastamiseta nad teeksid vähem ja et euroraha võimaldab uut lähenemist.

Enamik uuringus osalenud KOV-idest tunnevad, et nende koostöö keskvalitsusega edeneb, seisukohtades lepatakse kokku, neid kuulatakse ning ka nende pädevus ehk kompetents kasvab. Vaatamata asjaolule, et kõik KOV-id veel sellist mõju ei tunne või oska seda kommenteerida, ei saa antud fakti eirata. Arvestades Eesti seniseid kogemusi peab järeldustega olema siiski ettevaatlik (vt. Raagmaa jt 2014; vt ka Lorvi 2013).

Ühe aspektina saab küsitletud KOV-id jagada kaheks rühmaks: suurte linnade KOV-id vs perifeersemaid KOV-id. Piiriülestes programmides osalenud KOV-id (Int 4,7,12) olukorrad on mõnevõrra sarnased, nad kuuluvad ühtlasi perifeerseimate KOV-ide hulka. Piiriüleste projektide elluviimisel ei vaja need KOV-id riigi toetust, kuna see ei mängi siin rolli.

Järeldus. Intervjuude käigus saadud KOV-ide vastused nende suhete kohta keskvalitsusega ja territoriaalse koostöö programmides osalemise kogemuse kohta annavad märku sellest, et KOV-id on vähemalt mingil tunnetuslikult olulisel määral **administratiivselt ja poliitikates osalemise mõttes võimustatud** ehk saab täheldada X_1 teljel liikumist ja vertikaalse MTV toimimist. Siin on kindlasti oluline rõhutada, et juttu ei ole institutsionaalsest võimustamisest. Lisaks oleks vaja edasi uurida seda, kui sisuline on kaasamine, st kas ettepanekute alusel tehakse reaalselt ka muutuseid nt meetmetesse. Samuti, kas see on nii pigem Tallinnas ja Tartus.

3.3. Omavalitsuste ja kodanikuühiskondade vaheline koostöö

Kuivõrd on territoriaalse koostöö programmides osalemine edendanud omavalitsuste ja nende kodaniku-ühiskondade vahelist koostööd?

See uurimisküsimus lähtub otse Piattoni X_1X_3 hüpoteesist, mille järgi peab MTV tooma kaasa regioonide üha enam oma kodanikuühiskonna poole pöördumise ja valmisoleku teha rohkem koostööd. Antud küsimusele vastamiseks esitas töö autor KOV-idele küsimusi kodanike kaasamise kohta, nende suhete kohta sotsiaal-, era- ja välispartneritega ning ÜKP mõju kohta KOV-ide suhtlusele oma partneritega ja info liikumise kvaliteedi kohta. Samuti selle kohta, kas see koostöö oleks ilma EL-i toetuseta toimunud.

Eestis määratletakse kodanikuühiskonda kui kõiki inimesi huvide ja võimete kohaselt kaasavat osalusühiskonda, mis hõlmab inimeste omaalgatuslikku koostööd oma huvide järgimiseks ning avalike asjade arutamises ja otsustamises osalemiseks, samuti seda koostööd võimaldavaid ühendusi, võrgustikke ja institutsioone. Kodanikuühiskond tähendab suutlikku avalikku sektorit, tugevat erasektorit ja aktiivset kolmandat sektorit. (HeaKodanik 2018)

Viimasel ajal läbi viidud uuringutest kohalike omavalitsuste ja kodanikuühiskondade vahelisest suhtlusest on tulnud välja asjaolu, et KOV-ide ja vabaühenduste vahel on märgata mõningast suhete jähinemist. Eriti järsult on vähenenud need MTÜ-de kõige traditsioonilisemate püsipartneritega: KOV-ide ja teiste MTÜ-dega.

Kodanikuühiskonnaga koostöö paistab KOV-idele olevat pigem kohustus, mitte iseenesestmõistetav asi. Nõudekogude ajal oli kogu valitsemine ja mõtteviis mitte-demokraatlikult tsentraliseeritud. See tähendab, et kodanike aktiivsust oli kõike muud kui teretunud ning seda tuli alla suruda. Selle probleemi teine pool on aga kodanike endi passiivsus

– elanikud ei ole valmis nägema omavalitsuses just “oma-valitsust”, st kõiki kodanikke esindavat, neid toetavat ja aitavat valitsemistasandit.

Kodanike kaasamine toimub KOV-ides tavaliselt seadusega sätestatud korras ehk linnaelanikud võivad osaleda arengukavades, detailplaneeringutes, küsitlustes ja pöörduda KOV-ide poole omapoolsete ideedega. Mõnedel KOV-idel on linnaelanike kaasamise kogemus, mis on saadud varasematest projektidest, kuid selline kaasamine on KOV-le lisakohustuseks ja sõltub juba konkreetsetest osakondadest ja ametitest, kellele oleks soov ja võimalus sellega tegeleda. Suuri kaasamisprojekte KOV-ides ei toimu, linnakodanike aktiivsus on üldiselt madalal tasemel: *“Jah, seaduse järgi peame kaasama, aga teine asi on see, et linnaelanikud on väga passiivsed, nad ei taha linna elus osaleda aga hakkavad nõrdima siis, kui otsused on vastu võetud ning midagi muuta enam ei saa. Selles ongi probleem.”* (Int 4), *“Ikka kaasame küll, aga hetkeseisuga see on väga väike, ehk siis inimesed pigem ootavad, et just nagu omavalitsus pakub midagi, et jällegi siin on nõ arenguruumi, praegu see kaasatus on minu arvates väga väike”* (Int 7).

Vaatamata sellele, et kõik KOV-id kaasavad oma elanikke seadusega ettenähtud korras, ei sõltu see rahvusvahelisest koostööst tulenenud projektidest ja õppimisest ehk need ei viinud suurteni kaasamisprojektideni ning ei ole piisavad KOV-ide võimekuse tõstmiseks poliitikakujundamises osalemiseks (Riigikantselei).

Nii saab öelda, et ajavahemikus 2010–2014 on Eesti kodanikuühiskonda tabanud seisak: *“Varasema kümnekonna aasta võrdlemisi kiireloomuline areng on peatunud ning osa näitajate seas on märgata ka tagasi langust. Arvestades varasema arenguperioodi tempot ja pikkust, on see mõnel määral ootuspärane – seda enam, et ühiskond tervikuna on alles toibumas sügavast majanduskriisist”*. (Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2014, 113) Võib järeldada, et selles punktis on tublisti arenguruumi, aktiivsete kodanike arv on püsivalt väike, mis omakorda ei soodusta aktiivse kodanikuühiskonna tekkimisele.

Intervjueeritavad KOV-id olid nõus sellega, et ÜKP on mõjutanud nende koostööd sotsiaal- ja välispartneritega, kuna tänu territoriaalse koostöö programmidele on koostöö tihenened. Tänu juba loodud võrgustikele tekib võimalus projektide jätkamiseks ja seda regionaalarengu tasemel. ÜKP raames koostatakse KOV-ide strateegia ja planeeritakse arenduslahendusi, samuti on igal KOV-l oma sotsiaal-, era- ja välispartnerid, kellega käib pidev koostöö: *“Minu töös, valdkonnas on koostöö ettevõtetega ja MTÜ-ga on väga tähtis, meie töö on siin väga suunatud väljapoole ja meile on väga tähtis sotsiaalpartneritega koostöö”* (Int 3), *“Kas ta on otseselt ühtekuuluvuspoliitika või selle rakendamine nagu Eestis peab seda mõjutama, jah, siiski meie*

enda strateegia koostamisel me arvestame sellega, et meie strateegia aluseks siis ühtekuuluvuspoliitika elluviimise tulevikus, selline nagu standard on“ (Int 8), “Kuna paljud probleemid on just linnades, et siis linnadel peabki seetõttu olema suurem roll ühtekuuluvuspoliitika kujundamisel“ (Int 1)

Vaatamata sellele, et ÜKP on positiivselt mõjutanud KOV-ide koostööd sotsiaalpartneritega, arvavad mõned, et see ei ole peamiseks põhjuseks ehk et muud mõjutegurid võivad siin rolli mängida. Paljud KOV-id kinnitasid, et koostöö sotsiaalpartneritega oleks ka ilma EL-i toetuseta toimunud. Kokkuvõttes võib öelda, et KOV-id pöörduvad niikuinii oma era- ja sotsiaalpartnerite poole kas koostöö tegemiseks või nõu küsimiseks, kuid see ei pruugi olla ÜKP otsene mõju.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et **mõningal määral viitavad tulemused Piattoni X₁X₃ hüpoteesile**, kuid võttes arvesse senist väheldast kodanike kaasamise praktikat, suurt arenguruumi ning kaasamisprojektide puudumist, on **raske väita**, et territoriaalse koostöö programmides osalemine on omavalitsuste ja nende kodanikuühiskonna vahelist koostööd olulisel määral edendanud. Pigem saab kinnitada, et **omavalitsuste ja nende kodanikuühiskonna vaheline koostöö areneb**, kuid see ei ole veel tõusnud Piattoni X₁X₃ hüpoteesi järgi pakutud tasemeni.

3.4. Vertikaalse ja horisontaalse võimustamise algmed

Kui tulla tagasi piirülesete koostööprogrammide juurde, siis selgus Rahandusministeeriumi esindaja kirjast, et Euroopa Komisjonil on plaan järgmisel EL-i rahastamisperioodil sulgeda piiriülese koostöö programmid, mis asuvad merepiiride ääres. See plaan puudutab kõiki Euroopa Liidu mereregioone (nt ka Vahemere regioone), mis külgnevad merepiiridega. Eestit puudutab Kesk-Läänemere programm, mis peaks Euroopa Komisjoni plaanide kohaselt suletama ning millega ei ole rahul Eesti ja Eesti naaberriigid, kelle regioonidega Eesti regioonid (sh ka KOV-id) koostööd teevad, ehk Kesk-Läänemere riigid (Soome, Rootsi). EL-i uue eelarveperioodi ettevalmistamise valguses toimuvatel läbirääkimistel nii teiste liikmesriikide, Euroopa Komisjoni kui ka Euroopa Parlamendiga lubab Rahandusministeerium seista selle eest, et ka merepiiride regioonides säiliks tulevikus piiriülese koostöö programmid.

Euroopa Komisjoni plaan on ka see, et Läänemere piirkonnas oleks ainult üks programm, kust kõik Läänemere piirkonna regioonid saavad toetust taotleda. Teadlikumalt on sellest programmist rohkem huvitatud suured KOV-id. Nende poolt saadeti Euroopa Komisjonile ka kiri, milles nad väljendasid rahuolematust Euroopa Komisjoni plaanide suhtes. Samuti on sellest teadlik ka Eesti Linnade ja Valdade Liit, kes on KOV-ide üle-eestiline katusorganisatsioon ja kes

ise KOV-idele infot edastab. Ka on sellest teadlik Harjumaa Omavalitsuste Liit, kes on aktiivselt protsessi panustanud. Oluline on ka see, et sellest teab ka Euroopa Regioonide Komitee ja nemad on samuti aktiivselt osalenud.

Ülaltoodu illustreerib eesti KOV-ide aktiivsust läbi EL-i ühtekuuluvuspoliitika, täpsemalt seda, mis toimub Kesk-Läänemere programmi tsentraliseeritud keskuse teema ümber.

Siin on korraga näha nii horisontaalset koostööd KOV-ide vahel Eestis ja ka riigiülelalt (Soome, Rootsiiga), selle initsiatiivi väljakäimist EL-i tasandil (Regioonide Komitee), aga samuti ka vertikaalset koostööd (KOV-id ja valitsus Rahandusministeeriumi kujul).

Kokkuvõte

Euroopa Liidu valitsemises on toimunud olulised muutused, sõltudes muude faktorite kõrval Liidu eripärasest mitmetasandilisest ülesehitusest ja elluviidud poliitikatest. Need muutused avalduvad huvitavalt liikmesriikide omavalitsuste tasandil, kus on täheldatud administratiivse, institutsionaalse ja poliitika-alase aktiivsuse kasvu. Selline muutus ei ole siiski automaatne ja universaalne. Käesoleva magistritöö huvitub, kuivõrd ülalmainitud muutused avalduvad Eestis, konkreetselt siinsetes kohalikes omavalitsustes.

Tuginedes Piattoni pakutud hüpoteesidele MTV mõju kohta, ning kohandades neid Eesti regionaalpoliitika ja valitsemise oludele, uuris magistritöö muutusi kolmes aspektis: omavalituste horisontaalne võimustamine, administratiivne ja poliitika-alane võimustamine ning mõju koostööle oma kodanikuühiskondadega. Uuringu kontekst on kogu KIE piirkonnale iseloomulik post-sovjetik valitsemise tsentraliseeritus, millele on omakorda aidanud kaasa EL-i panustamine Ühtekuuluvuspoliitika elluviimisel toimivatele tsentraliseeritud mehhanismidele.

Läbiviidud empiiriline uuring viis nende kolme aspekti osas järgnevatele järeldustele:

Territoriaalse koostöö programmides osalemine on andnud KOV-idele mõningast vahetut koostöö-kogemust, tõstnud nende enesekindlust ja pädevust, see on soodustanud ja kergendanud tulevaste koostöö-projektide elluviimist. Mõju on rohkem tuntav just väiksemate KOV-ide puhul, kelle jaoks osalemine sellistes programmides annab märkimisväärset positiivset kogemust võrreldes suuremate ja niigi aktiivsemate ja võimekamate KOV-idega. Selle tendentsi olulisus tõuseb esile Eesti taasiseseisvumisjärgse vägagi kammitsetud regionaalpoliitika raames. Üldjuhul annab territoriaalse koostöö programmides osalemine täiendava võimaluse regionaalset arengut mõjutada, mis omakorda suurendab koostööd teiste KOV-idega ja annab märku KOV-ide mõningasest horisontaalsest võimustamisest ja vastastikuse koostöö suurenemisest. Arvestades sellega, võib kinnitada, et Eesti olukord markeerib küll tagasihoidlikku, aga siiski positiivset liikumist Piattoni X_1X_2 hüpoteesi vektoril, mis kirjeldab omavalitsuste ja piirkondade mobiliseerumist rahvusülel tasandil. Horisontaalne võimustamine on sellise mobiliseerumise eeldus. Ometi on käesoleva juhtumiuuringu raames raske hinnata, kui suur sellise võimustamise täpne määr on.

KOV-ide vastused nende suhetest keskvalitsusega ja territoriaalse koostöö programmide osalemise kogemusest annavad märku sellest, et KOV-id on

vähemalt mingil tunnetuslikult olulisel määral võimustatud administratiivselt ja poliitikates osalemise mõttes ehk saab täheldada X_1 teljel teatud liikumist ja mõningast vertikaalse MTV toimimist.

Viimase küsimuse osas saab kokkuvõtvalt ütelda, et teatud piiratud määral viitavad tulemused Piattoni X_1X_3 hüpoteesile, kuid võttes arvesse senist väheldast praktikat kodanike kaasamisest, suurt arenguruumi ning kaasamisprojektide puudumist, on raske väita, et territoriaalse koostöö programmides osalemine on edendanud omavalitsuste ja nende kodaniku-ühiskonna vahelist koostööd mingilgi olulisel määral. Pigem saab kinnitada, et omavalitsuste ja nende kodaniku-ühiskonna vaheline koostöö areneb, kuid see ei ole veel tõusnud Piattoni X_1X_3 hüpoteesi järgi märkimisväärse tasemeni.

Poliitikasoovitused:

1. EV valitsus võiks kaaluda regionaalpoliitilisi meetmeid (KOV-ide finantseerimise reform suurema ümberjagamise faktoriga väiksemate KOV-ide kasuks); see aitaks KOV-e finantsiliselt võrdsustada ning selle pinnalt suuta ka EL-i tasandil tugevamalt mobiliseeruda, võtta osa poliitikakujundamisest etc.
2. EV valitsus võiks kaaluda oluliselt rohkemate pädevuste andmist KOV-idele koos vastava finantsbaasiga, et nende profiil tõuseks EV-s üldiselt kõrgemale nivoole; see oleks süsteemne panus saavutamaks KOV-ide võimustamist.
3. EL võiks kaaluda selgemaid reegleid, mis annaksid võimaluse väiksematel KOV-idel väiksema omafinantseerimise määraga praegusest saada õiguse programmides osaleda; see aitaks võimustada suurt osa EV-i KOV-ide, kes on senini paljudest programmidest lihtsalt eemale jäänud.
4. KOV-id võiksid veelgi enam ja märksa sisulisemalt kaasata oma kodanikuühiskonna organisatsioone ning ettevõtteid juba programmide ja poliitikate planeerimise faasis; see võimaldaks koostöö suurendamist oma kodanikuühiskondadega ja parema elukeskkonna ning sidusama kogukonna loomist.

SUMMARY

Multilevel governance in Estonia: participation of local authorities in European territorial cooperation programmes

Jana Jurjeva

The research problem of this Master's thesis is to establish the changes that have taken place in Estonian local governments in recent years with regard to their empowerment in the context of their participation in European territorial cooperation programmes, and how the respective trends observed in Tatar's work have been continued or changed. Due to its scope, the work focuses only on some of the changes.

One important recent change in Estonian local government is the administrative-territorial reform of 2017. While it would be compelling to study its impact and meaning, the limits of this work do not allow pursuing it. At the same time, the empirical study of this work was influenced by this administrative-territorial reform to the extent that the latter made it difficult to find experienced local government's officials, especially from smaller newly-established local governments. It can be assumed that continuity as far as the programmes are concerned has been interrupted.

The empirical analysis of the thesis draws on Piattoni's approach to multilevel governance, as it allows to assess the real world impact of multilevel governance. The hypotheses proposed by Piattoni have been adapted to the circumstances of Estonia in order to provide an overview of the experience, capabilities and competences of Estonian local governments. The context for the present study is set by the history of local government and regional policy in Estonia. Similarly to many other countries from the Central and Eastern Europe, Estonia has a strong Soviet inheritance in centralization of government. Despite the initial efforts by the EU in bringing in decentralization as part and parcel of the Cohesion policy with its partnership and subsidiarity principles, the centralization tendencies have retained their presence if not primacy. It is in this context and in trying to build upon the findings of Tatar that the thesis inquires into the changes in the local government in Estonia.

Drawing on the above, the author assumes that Estonian local governments have to some extent been empowered both vertically and horizontally, and that their cooperation with their civil society has increased.

In order to verify these hypotheses, the thesis puts forward the following research questions:

1. To what extent has participation in territorial cooperation programmes empowered local governments horizontally?
2. To what extent has participation in territorial cooperation programmes empowered local governments administratively and politically?
3. How has participation in territorial cooperation programmes promoted cooperation between municipalities and their civil society?

This work is a case study which collects data by semi-structured interviews, and uses qualitative text analysis and coding for data analysis. Case study is chosen to attend to the specificity of the selected theme. The involvement of Estonian local governments needs separate treatment and thus the author has put aside a comparative analysis.

The interviewees were selected according to a stratum sample based on one criterion: the appropriate Estonian local governments had to have experience of participating in territorial cooperation, at least in one project. The appropriate authorities were selected from the EU project database according to suitable programmes and a suitable period (2014-2020). A list of suitable local governments was drawn up, containing the appropriate names of local governments and existing projects. The project's contact persons were found directly on the relevant local government website, looking for information on a specific territorial cooperation project.

The author contacted the appropriate local government project contacts (Annex 3) and sent them interview questions by e-mail (Annex 1). A considerable number of them could not give interviews for various reasons, prominent among them being the recent administrative-territorial reform.

The empirical study conducted led to the following conclusions: Participation in Territorial Cooperation programmes has given local governments some immediate experience, increased their self-confidence and competence, has facilitated and will facilitate the implementation of future cooperation projects. The impact is more pronounced for smaller local governments who could participate, it has a significant positive experience compared to larger and more active and capable local governments. As a rule, participation in Territorial Cooperation programmes provides an additional opportunity to influence regional development, even though (or especially because) it has to be measured against the otherwise meagre regional development policy efforts and results in Estonia. Thus, even if taking off from a comparatively low level, this in turn increases cooperation with other local governments and signals the increase in local government

horizontal co-operation and mutual co-operation. With this in mind, it can be confirmed that the situation in Estonia marks a positive, even if very specific and limited, movement on the vector of Piattoni's X_1X_2 hypothesis, which describes the mobilization of municipalities and rural areas at the supranational level. Horizontal empowerment is a prerequisite for such mobilization. However, it must be admitted that with such a case study it is hard to give an exact estimate of what such an empowerment rate amounts to.

The responses of local governments to their relationship with the central government and the experience of participation in territorial cooperation programmes indicate that local governments are at least somewhat cognitively empowered administratively and in terms of participation in politics, that is, some movement along the X_1 axis and the functioning of the vertical MLG can be observed. This topic has once again proved difficult to be estimated due to the prevalence of post-Soviet centralization paradigm in Estonia. Also, the initial attempt by the EU to enhance decentralization has been severely reduced due to the administrative capacity deficiencies among CEE local governments which has also made the EU to opt for efficient if centralized solutions.

As to the last question, the results confirm Piattoni's X_1X_3 hypothesis to a very limited extent. Given the current practice of civic engagement and a great room for improvement and lack of engagement projects, it is difficult to argue that participation in territorial cooperation programmes has fostered cooperation between municipalities and their civil society to any significant degree. Rather, it can be confirmed that cooperation between municipalities and their civil society is evolving, but it has not yet risen to the level suggested by Piattoni's X_1X_3 .

KIRJANDUS:

Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge: CUP.

Bache, I. (2005), *Europeanization and Britain: Towards Multi-Level Governance?* EUSA 9th Biennial Conference. Austin, Texas, 2-5.

Bachtler J., Mendez C., Wislade F. (2013), *EU Cohesion Policy and European Integration: the dynamics of EU budget and regional policy reform*.

Bailey, D. and De Propis, L. (2002), EU Structural Funds, Regional Capability and Enlargement: Towards Multi-Level Governance? *Journal of European Policy*, Vol. 24. No. 4, 303-324.

Bernard, N. (2002) *Multi-level governance in the EU*. Haag: Kluwer Law international.

Bomberg, E. and Peterson, J. (2000), Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?, *Queen's Papers on Europeanization* . Kättesaadav: <http://www.qub.ac.uk/ies>

Creswell, J. (2014), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 4th ed. London: SAGE Publications.

Dawkins, C. J. (2003), Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments Article in *Journal of Planning Literature* 18 (2), 131-172.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinker, S. (2006), New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 467 – 494.

Dumitrescu A., Teacher In. (2011), The absorption of EU funds in current context of the cohesion policy, 218.

Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006), *Debates on European Integration. A Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Faludi A, (2012), Multi-level (Territorial) Governance: Three Criticisms, Delft University of Technology. [*Planning Theory & Practice*](#), Vol. 13, Issue 2, 2012.

Gomm, R., Hammersley, M and Foster, P. (2000), *Case Study Method: Key Issues, Key Texts*. London: SAGE Publications.

Haas, E. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–57*, Stanford, California: Stanford University Press.

- Hoffmann, S. (1966), *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. *Daedalus*, 95(3): 862–915.
- Hooghe, L. (1995), *Subnational mobilisation in the European Union*. *West European Politics*, 18:3, 175-198.
- Hooge, L. and Marks, G. (2001), Types of Multi-Level Governance, *European Integration Online Papers* 5 (11), kättesaadav: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- Hooge, L. and Marks, G. (2004), *Contrasting Visions of Multi-Level Governance?* in *Multi-Level Governance*, edited by Ian Bache and Matthew Flinders. Oxford: Oxford University Press, 15-30.
- Kettunen, P. and Kungla T. (2005), Europeanization of Sub-National Governance in Unitary States: Estonia and Finland, *Regional and Federal Studies* 15(3), 353-378.
- Kettunen, P. and Kull M. (2009), Governing Europe: the Status and Networking Strategies of Finnish, Estonian and German Subnational Offices in Brussels, *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, No.1, 117-42.
- Kuckler Dolinar M. (2010), Multilevel governance within the European Union, *European View* 9:97–103 DOI 10.1007/s12290-010-0119-1, Centre for European Studies, 97-103
- Kull, M. and Tatar, M. (2015), Multi-Level Governance in a Small State: A Study in Involvement, Participation, Partnership, and Subsidiarity, *Regional & Federal Studies* 25(3), 229–257.
- Lagerspetz, M. (2017), *Ühiskonna uurimise meetodid. Sissejuhatus ja väljajuhatus*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 81-205.
- Laherand, M. (2008), *Kvalitatiivne uurimisviis*, 2. trükk. Tallinn: Sulesepp.
- Lorvi K. (2013), Unpacking Administrative Capacity for the Management of the Structural funds in small and large municipalities: The Estonian Case, *Administrative Culture*, Vol. 14, No.1, 18-124.
- Loewen, B. (2018), Cohesion Policy and institutional change in Hungary and Estonia. *Regional Studies, Regional Science journal*, Vol. 5, Issue 1, 255-262.
- Majone, G. (1994), The Rise of the Regulatory State in Europe, *West European Politics*, 17(3): 77–101.

- Majone, G. (2009), *Europe as the Would-Be World Power: the EU at Fifty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milio, S. (2010), *From policy to implementation in the European Union: the challenge of a multi-level governance system*. London; New York: Tauris Academic Studies.
- Moravcsik, A. (1993), Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473–524.
- Mäeltsemees, S., M. Lõhmus and J. Ratas (2013), Inter-municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia, *Administrative Culture* 14(1), 73-97.
- Nugent, N. (2010), *The Government and Politics of the European Union*. 7th ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peeters M., Rangone N., Ziller J. (Eds.) (2013), *Local climate action in the European union*. Policies Tools Local Sustain Dev Napoli Ed Sci.
- Piattoni S. (2010), *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press.
- Radaelli, Claudio M. (2004), Europeanisation: Solution or Problem?, *European Integration Online Papers* 8 (16). Kättesaadav: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>
- Raagmaa, G., T. Kalvet and R. Kasesalu (2014), Europeanization and DeEuropeanization of Estonian Regional Policy, *European Planning Studies* 22(4), 775-795.
- Saurugger, S. (2014), *Theoretical Approaches to European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tatar, M. (2011), The Impact of the European Union on Sub-National Mobilization in A Unitary State: The Case of Estonia, *Journal of Baltic Studies* 42(3), 379–407.
- Tatar, M. (2016), The Impact of the European Cohesion Policy on Multilevel Governance in Estonia: Subnational Empowerment and Mobilisation. *Tallinn: Tallinna University of Technology Press*.
- Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T. & Kaarli, R. (2003) *Competitiveness and Future Outlooks of the Estonian Economy* (Tallinn: Research and Development Council).

Tõnnisson, K. (2006), *The Applicability of New Public Management Principles in Estonian Local Government*, PhD dissertation (Department of Public Administration, University of Tartu. Tartu University Press).

Yin, R. (2003), *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd ed. London: *SAGE Publications*.

Teised allikad:

Euroopa Komisjon, Euroopa struktuuri ja investeerimisfondid. Kättesaadav: https://ec.europa.eu/regional_policy/et/funding/ 27.11.2018

Euroopa Parlament (2009), Uuring kohalike omavalitsuste roll sotsiaalsete erinevuste vähendamisel. Kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/studies> 29.11.2018

Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis (2014), uuringu raport. Kättesaadav: <https://www.kysk.ee/failid/Upload/files/KUAK%2014%20raport.pdf> 28.12.2018

Riigikantselei. Kaasamisprojektid 2015-2020. Kättesaadav <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020> 02.12.2018

Rahandusministeerium, Euroopa territoriaales koostöö programmid. Kättesaadav: <http://195.80.113.140/euroopa-territoriaalne-koostoo> 21.11.2018

Sepp, V. (2011). Paikkonna terviseõjurite uuringu valim. Konsultatsiooni- ja koolituskeskus OÜ Geomedia. Kättesaadav: <http://pxweb.tai.ee/esf/pxweb2008/Database/Uuringud/05PTU/07Vaimnetervis/PTUinfo.htm> 22.12.2018

Lisa1. Küsimustik Eesti kohalike omavalitsuste esindajatele Euroopa territoriaalse koostöö programmides osalemise kohta

Regionaalne koostöö

1. Kui oluline on Teie arvates üldse regionaalne koostöö KOV-i arengus?
2. Kas on äkki midagi, mida riik saaks teha?
3. Milline oli teie KOV-i panus ja kuivõrd sellega arvestati? Kas võib öelda, et riik arvestab teiega?
4. Kas võib öelda, et osalemine regionaalse arengu programmides on positiivselt mõjutanud teie KOV-i? Kirjeldage lühidalt, milles seisnes positiivne mõju?
5. Kas teie KOV on ise muutunud aktiivsemaks riigiga suhtlemisel?
6. Kas riik võtab teid võrsema partnerina?
7. Kas arvate, et teie KOV-i võimekus regionaalse arengu programmides osaleda tuleneb varasemast osalemisest territoriaalses koostööst?
8. Kas teie KOV-s on olnud struktuursed või institutsionaalsed muudatused seoses territoriaalse koostöö programmides osalemisega? (Kas olete pidanud juurde võtma inimesi, kuhu? Kas lõite juurde osakondi, ametikohti)?
9. Kas suhtlete Linnade- ja valdade Liiduga?

Territoriaalne koostöö

10. Millises programmis osales Teie omavalitsus?
11. Millises rollis olite teie koostööprogrammi rakendamise juures?
12. Kuidas on EL-i ühtekuuluvuspoliitika mõjutanud otsustusprotsesse teie omavalitsuses: info laekumist omavalitsusele?
13. Mida andis teie KOV-le territoriaalses koostöös osalemise kogemus (midagi positiivset, negatiivset, mida õppisite)?
14. Kas teie KOV on saanud avaldada arvamust territoriaalse koostöö programmide väljatöötamise juures?
15. Kas tunnetasite, et teie KOV on saanud rohkem pädevust oma tegevustes seoses territoriaalse koostöö programmide väljatöötamisega?

- 16.Kas midagi on olnud olemata, kui te poleks selles programmis osalenud?
- 17.Kas osalemine territoriaalse koostöö programmides on avanud tee uute programmideni või arvamuste programmide kohta avaldamiseni? (Kas kasvasid välja uued algatused?)
- 18.Kas koostöö teiste omavalitsustega, sh rahvusvaheliselt, on jäänud püsima?
- 19.Kas kaasate oma elanike (nt kohalike teenuste, algatuste, arengukava jne osas) ja kas see on sõltunud nt rahvusvahelisest koostööst tulenenud projektidest ja õppimisest?
- 20.Kas tunnetate koostöö suurenemist keskvalitsusega? Milles seisnes koostöö suurenemine?

Partnerid

- 21.Kuidas on EL-i ühtekuuluvuspoliitika mõjutanud otsustusprotsesse teie KOV-s: koostööd sotsiaalpartneritega? Nt kaasamise teemad, planeerimisdokumendid, strateegiad. Kas teie KOV-i töös on seda juhtunud või juhtumas?
- 22.Kui palju teie KOV suhtleb arendusteemade osas teiste sotsiaalpartneritega?
- 23.Kuidas on EL-i ühtekuuluvuspoliitika mõjutanud otsustusprotsesse teie KOV-s: koostööd välispartneritega?
- 24.Kas teie arvates teie KOV-i koostöö välispartneritega oleks ka ilma EL-i toetuseta toimunud?

Suhted teiste KOV-idega

- 25.Kas tunnetate koostöö suurenemist teiste omavalitsustega? Milles seisnes koostöö suurenemine?
- 26.Kas koostöö teiste omavalitsustega suurenes territoriaalse koostöö tõttu? Aga muude mõjuteguritega seoses?
- 27.Kas teie arvates teie KOV-i koostöö teiste KOV-idega oleks ka ilma EL-i toetuseta toimunud?

Lisa2. Intervjuus osalenud KOV-de esindajate nimekiri

1. Harku KOV, Rando Lai (arendus- ja haldusosakonna arendusspetsialist), 01.10.2018
2. Lääne-Harju KOV, Asso Nettan (arendus-ja avalike suhete osakonna arendusspetsialist)
3. Jõelähtme KOV, Priit Põldmaa, abivallavanem, INTERREG IVA programm, projekt „Friendly Island Routes (FIR AI2), 11.10.2018
 4. Tallinna finantsteenistus, Irma Remma, Kristel Kibus (välisprojektide osakond, Strateegiabüroo), erinevad programmid ja projektid, 12.10.2018, helisalvestis
 5. Kihnu KOV, Ingvar Saare (vallavanem), INTERREG Kesk-Läänemere programm, projekt “MASAPO”, 16.10.2018, helisalvestis
 6. Tallinna Transpordiamet, Jaagup Ainsalu (projektijuht), INTERREG Kesk-Läänemere programm, projekt “SUMBA”, 17.10.2018, helisalvestis
 7. Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Amet, Anne Veevo (projektide teenistuse juhataja), INTERREG Kesk-Läänemere programm, projektid “30MILES”, “CITYTWINS”, 18.10.2018, helisalvestis
 8. Tartu Linnavalitsus, Siim Espenberg (ettevõtluse arengu peaspetsialist), erinevad programmid ja projektid, 19.10.2018, helisalvestis
9. Viljandi Linnavalitsus, Reet Alev (linnaarengu spetsialist), 2014 - 2020 INTERREG V-A Eesti –Läti programm, projekt “GREEN RAILWAY“, 29.10.2018, helisalvestis
10. Jõhvi Vallavalitsus, Maria Laanemäe (haridus-,kultuuri- ja noorsootöö spetsialist), Eesti-Läti-Venemaa programm, projekt ELRII-499 “Teadlikkuse tõstmine ja investeringud tõstmine ja investeringud energiatõhususse: Jõhvi ja Kingissepp”, 30.10.2018, helisalvestis
11. Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit, Hardi Murula (arendusspetsialist), INTERREG Kesk-Läänemere, projekt “Smart Blue Regions“, 30.10.2018, helisalvestis
12. Endine Võrumaa Omavalitsuste Liit, Tiit Toots (SA Võrumaa Arenduskeskuse juhatuse liige), Eesti – Läti programm, projekt “Riwerways”, 19.11.2018, helisalvestis
13. Kiri Rahandusministeeriumi kontaktisikult Riina Nurmsaar, 29.11.2018

Lisa 3. Intervjuus osalemise kutse

Tere

Olen Tallinna Tehnikaülikooli üliõpilane ja kirjutan magistritööd Euroopa territoriaalse koostöö kohta.

Magistritöö toetub intervjuudele programmides osalenud KOV-ide esindajatega, uurides nende Euroopa territoriaalse koostöö programmide osalemise kogemusest. Sedasi püüab töö anda hinnangut programmides osalenud KOV-ide mõjule, võimekusele ja suhtlusele, st suhtlus teiste kohalike omavalitsuste, sotsiaalpartnerite ja välispartneritega, keskvalitsusega. Uuringu hüpoteesi järgi saadud tagasiside põhjal saab väita, kas ja kuivõrd Eestis toimib horisontaalne mitmetasandiline valitsemine ning mil määral on see tõukunud Euroopa Liidu poolse rahastamise tõttu.

Oleksin äärmiselt tänulik, kui oleksite nõus andma mulle intervjuu .

See võtaks aega ca 30 min, maksimaalselt 45 min ringis.

Jäädes Teie tagasisidet ootama

Lugupidamisega,

Jana Jurjeva