

TARTU ÜLIKOOL  
Majandusteaduskond

Pipa Anniste

HORISONTAALNE KOOSTÖÖ BALTIMAAD KÖHALIKES OMAVALITSUSTES  
2011-2020

Bakalaureusetöö

Juhendaja: kaasprofessor Diana Eerma

Tartu 2024

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

## Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Horisontaalse koostöö teoreetiline käsitlus.....	6
1.1 Horisontaalse koostöö definitsioon ja mõiste avaliku sektori vaates.....	6
1.2 Koostöö senised praktikad ja väljakutsed Baltimaade kohalikes omavalitsustes.....	10
1.3 Horisontaalset koostööd käsitlevad varasemad uuringud.....	13
2. Koostöö hetkeolukord ja horisontaalse koostöö praktikad Baltimaade kohalikes omavalitsustes.....	15
2.1 Halduspoliitilised muudatused Balti riikides 2011-2020.....	15
2.2 Uuringu meetodika ja valim.....	19
2.3 Horisontaalse koostöö praktika ja selle edendamise tulevikuvõimalused.....	24
Kokkuvõte.....	34
Kasutatud kirjandus.....	36
Lisad.....	41
Lisa A. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused.....	41
Lisa B. Struktureeritud intervjuu küsimused.....	42
Summary.....	43

## Sissejuhatus

Tänapäeva maailmas esinevad nii majanduspoliitika kui ka halduspoliitika valdkonnas eelkõige probleemid, mis on ääretult kompleksed ning mille lahendamine nõuab valdkonnaülest koostööd ja omavahelist koordineerimist. Selliste keerukate probleemide (*wicked problems*) puhul on oluline tegutseda ühtse meeskonnana, sest see võimaldab laiemalt ning paremini probleeme adresseerida, efektiivsemalt tegutseda ja lõpptulemusena ka tulemuslikumalt kokkulepitut ellu viia (Voltri, 2015). Relevantne on esile tuua ka mõistet ühetaoline valitsemine (*joined-up government*), mis kirjeldab valitsemise strateegiat, mille puhul on keskmis just koostöö ning koostoitimise arendamine ja erinevate valitsussektorite kokku sulandamine, et keerukatele probleemidele oleks võimalik leida efektiivselt toimivaid lahendusi ja tagada ka nende järjekindlus (Khan & Musarrat, 2016). Selle üks osa ja kaasnev nähtus on tegutsemine ühtse võrgustikuna ehk horisontaalne koostöö.

Horisontaalse koostöö kasutuselevõttu ja efektiivsust on aga tihti peale keeruline tagada, mistõttu võivad halduspoliitiliste küsimuste lahendused olla probleemsed ning olukorra parandamise asemel hoopis konflikte ja tõrkeid juurde luua. Asjakohaseks näiteks koostöö puudulikkuse kohta on 1. juulil 2023 jõustunud hooldereform, mille sisu seisnes selles, et kui seni oli hooldekodu kohatasu maksmine inimese enda ja tema lähedaste kanda, siis reformi jõustumisega jagunes maksmise kohustus hooldatava ja kohaliku omavalitsuse vahel. Muudatuse eesmärgiks oli võimaldada kohalikele omavalitsustele täiendavaid rahalisi vahendeid pikaajalise hoolduse korraldamiseks ning tagada parem ligipääs hoolekandeteenustele. (Hooldereform, 2023) Tekkis aga olukord, kus juba enne reformi jõustumist heitsid kohalikud omavalitsused riigile ette reformiga kiirustamist, ebavõrdset kohtlemist ning olid sunnitud pöörduma õiguskantsleri poole murega, et riigi poolt ettenähtud rahalised vahendid ei ole piisavad, et omavalitsustele pandud ülesandeid täita (Põlendik, 2023). 2023. aasta novembri alguses teatas Riigikohtusse pöördumisest Eesti rahvaarvult teine omavalitsus Tartu linn, kes tõi põhjusena välja, et riik ei ole taganud hooldereformiks vajalikku rahastust, mistõttu tekib omavalitsuse eelarvesse 1,6 miljoni euro suurune puudujääk (Kuusk, 2023).

Käesolev bakalaureusetöö keskendub horisontaalsele koostööle kohalikes omavalitsustes kolmes Balti riigis ning hõlmab nii omavalitsuste omavahelist kui ka keskvalitsusega tehtavat koostööd. Töö võtab kitsamalt vaatluse alla koostöö hetkeolukorra, perioodil 2011-2020 toimunud olulisemad muudatused, mis on potentsiaalselt omanud mõju koostöö efektiivsusele ja samuti horisontaalse koostöö senised praktikad, et mõista lähemalt,

kas ja kuidas võiks olla horisontaalsest koostööst tulevikus kasu halduspoliitiliste probleemide lahendamisel. Antud periood on valitud põhjusega, et nende aastate jooksul on kolmes Balti riigis aset leidnud laiaulatuslikud halduspoliitilised reformid, mis on ümber struktureerinud nii kohalike omavalitsuste ülesehitust kui ka juhtimispõhimõtteid ja seetõttu on eelduslikult omanud ka mõju koostöö praktikatele. 2011. aastal avaldatud Majanduskoostöö- ja Arengu Organisatsiooni (OECD) raporti kohaselt oli horisontaalse koostöö rakendamine Eesti avalikus sektoris pigem vähene ja kasutusel olnud enamasti kriisiolukordades (Voltri, 2015). Kuna valitud ajaperioodi sisse jäävad nii aastatel 2015-2016 toimunud Euroopa rändekriis kui ka COVID-19 pandeemia kõige akuutsem periood, siis on võimalik luua seoseid kas ja millisel määral on erinevad kriisid seniseid praktikaid muutnud.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk on selgitada horisontaalse koostöö praktikaid ja tulevikuvõimalusi Balti riikide omavalitsustes. Eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgnevad uurimisülesanded:

- Defineerida ja selgitada horisontaalse koostöö mõistet ning anda ülevaade horisontaalsest koostööst avaliku sektori vaatest.
- Anda ülevaade varasematest horisontaalse koostöö teematikal tehtud relevantsetest teadustöödest ja nende olulisematest järeldustest.
- Anda ülevaade olulisematest halduspoliitilistest muudatustest käsitletud ajaperioodi jooksul.
- Koostada valim ja viia läbi intervjuud valitud Baltimaade kohalike omavalitsuste esindajatega ning teiste relevantsete organisatsioonide esindajatega.
- Transkribeerida, kodeerida ja kategoriseerida intervjuude tulemused ning võrrelda neid varasemates uuringutes leituga.
- Tuua välja võimalikud lahendused ja ideed, kuidas tulevikus horisontaalset koostööd efektiivsemalt kohalike omavalitsuste vaatest rakendada.

Käesolev bakalaureusetöö on jaotatud kaheks osaks, millest esimeses ehk teoreetilises osas antakse ülevaade horisontaalse koostöö mõistest ja olemusest avaliku sektori vaatest ning samuti senistest koostööpraktikatest Balti riikides. Lisaks antakse ülevaade varasemalt teostatud uuringutest, mis on horisontaalse koostöö teematikat käsitleanud. Töö teises ehk empiirilises osas antakse esmalt ülevaade olulisematest halduspoliitilistest muudatustest Baltimaades käsitletava ajaperioodi jooksul. Seejärel kirjeldatakse uurimuse valimit ja meetodikat ning viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuud Eesti kohalike omavalitsuste juhtivtöötajatega ning ankeetintervjuud Läti ja Leedu kohalike omavalitsuste ning omavalitsusi koondavate organisatsioonide juhtidega. Empiirilise osa lõpetuseks selgitab

autor lähemalt uuringu tulemusi, esitab olulisemad järeldused ja samuti omapoolsed tulevikusoovitused.

Bakalaureusetöö autor tänab kõiki uuringus osalejaid ning eriti töö juhendajat Diana Eermat asjakohaste soovitude ja igakülgse toetuse eest.

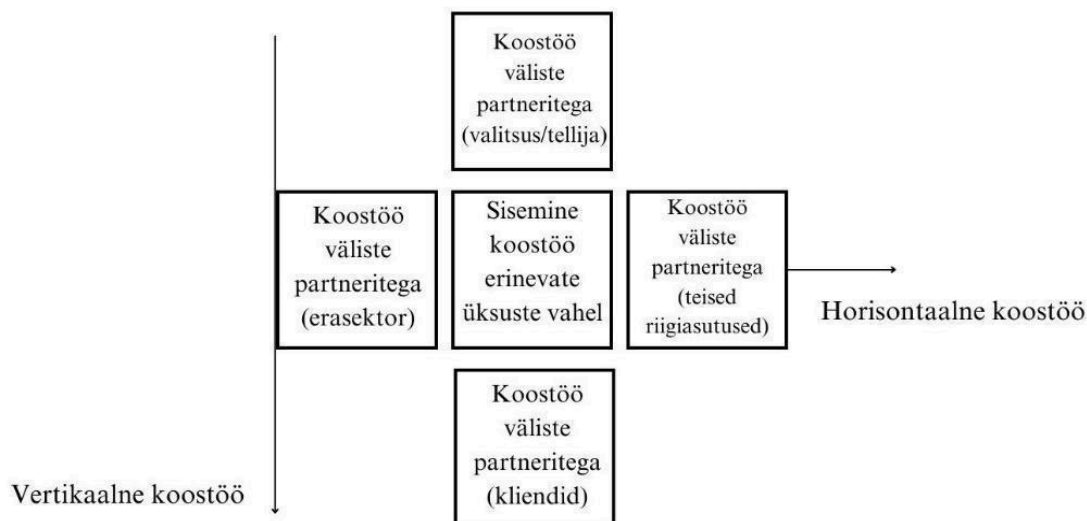
Märksõnad: koostöö, horisontaalne koostöö, koostöövõrgustikud, võrgustik, kohalikud omavalitsused, keskvalitsus, horisontaalne koordineerimine, avaliku sektori koostöö.

## **1. Horisontaalse koostöö teoreetiline käsitlus**

### **1.1 Horisontaalse koostöö definitsioon ja mõiste avaliku sektori vaates**

Käesoleva töö kontekstis on oluline esmalt defineerida ja seletada lahti avaliku sektori mõiste. Avaliku sektori termin hõlmab kas riigile või kohalikele omavalitsustele kuuluvaid asutusi koos oma töötajaskonnaga (Riigihaldus, 2024). Kohalikud omavalitsused kuuluvad samuti avaliku sektori alla ning olenemata suurusest on kohustatud täitma kõikjal Eestis ühetaolisi ülesandeid ja pakkuma kohalikele elanikele samu teenuseid. Omavalitsused on oma otsustes ja kohaliku elu korraldamisel iseseisvad ja riik võib KOV-idele kohustusi seada ainult seadusega või omavalitsusega kokkuleppel. (Kohalikud omavalitsused, 2023)

Koostööd avalikus sektoris on võimalik kirjeldada kolme peamise teoreetilise lähenemise abil – hierarhia tüüpi lähenemine, turu-tüüpi lähenemine ja võrgustiku tüüpi lähenemine. Hierarhia tüüpi mehhanismi puhul on märksõnadeks võim ja sundus, kus koostöö põhineb korral, reeglitel ja seadustel. Turu-tüübi korral on tegemist erinevate osapoolte vahelise konkurentsiga ning koostöö tegemisel lähtutakse erinevatest stiimulitest ja soovist seista iseenda huvide eest. Võrgustiku-tüüpi saab iseloomustada kui vabatahtlikku koostööd erinevate osapoolte vahel, mis põhineb usaldusel ja tugevatel organisatsioonide vahelistel suhetel. Igalt isikult eeldatakse vastutuse võtmist ja ühiste väärtuste ning strateegia eest seismist. (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010) Reaalelus ei esine koostööolukordades ainult ühte tüüpi mehhanisme, vaid halduspoliitiliste küsimuste lahendamisel rakendatakse igast ühest midagi (Voltri, 2015). Lihtsamalt öeldes aga jaguneb avaliku sektori sisene koostöö vertikaalseks ja horisontaalseks, millest esimene kirjeldab üldlevinud ülesehitust, kus erinevad valitsusorganisatsioonid on spetsialiseerunud kitsasteks segmentideks ning suhtlus toimub erinevatel valitsemistasanditel (Varik, 2019). Horisontaalse koostöö illustreerimiseks on koostatud ülevaatlik joonis (vt joonis 1).



Joonis 1. Horisontaalse koostöö ja vertikaalse koostöö erinevus

Allikas: Autori koostatud Barratt (2004) põhjal

Horisontaalset koostööd eristab eelkõige fakt, et puudub hierarhiline alluvus ning probleemide lahendamisel tegutsetakse võrgustikuna. Selline viis võimaldab efektiivse organiseerimise puhul tegeleda komplekssete ning muutuvate teemadega operatiivselt, jätkusuutlikult ja tulemuslikult. Avaliku halduse valdkonnas saab horisontaalset koostööd defineerida kui koostööd, mille raames halduspoliitiliste teemade lahendamiseks koondutakse erinevate üksuste poolt organisatsiooni- või valdkonnaüleselt ühtseks võrgustikuks. Võrgustike loomise viise on võimalik kirjeldada varasemalt mainitud kolme koostöö lähenemise kaudu – sunduse ja käskude abil, mis tulevad ülevalt poolt, stiimulite abil motiveerides või sisemisest soovist ühiste eesmärkide nimel meeskonnana tegutseda (Voltri, 2015) Ehk kõige tähtsamad märksõnad on koondumine võrgustikuks ja erinevate üksuste koostöö. Üsna sarnaselt kirjeldab horisontaalsed koostööd ka Katrin Varik (2019), kes rõhutab eelkõige erinevate organisatsioonide vahelist suhtlust ja toob esile, et vajadus sellise koostöö tegemiseks tekib kõrge spetsialiseerituse taseme ja kitsale valdkonnale keskendumise tagajärjel, mis tekitab killustatust ning võib viia muuhulgas näiteks dubleerimiseni.

Fischer ja Jager (2020) kasutavad horisontaalse koostöö kirjeldamisel eelkõige halduspoliitilist vaatepunkti ehk horisontaalse koostöö puhul on tegemist nähtusega, mille puhul koonduvad kohalikud omavalitsused võrgustikeks, et suurendada probleemide lahendamise võimekust ja vähendada kulusid. Oluline on sellise käsitluse puhul välja tuua ka mõistet hajutatud autoritaarsus (*dispersed authority*) ehk struktuuri, kus õigus teha otsuseid ei kuulu mitte ainult keskvalitsusele või kõrgemale otsustajale, vaid jaotub allüksuste vahel.

Horisontaalse koostöö tegemine võimaldab kohalikel omavalitsustel end paremini kehtestada ning taolise struktuuri toimimist tagada. (Fischer & Jager, 2020)

Benz (2009) kasutab oma töös sarnast vaatepunkti, kui kirjeldab horisontaalset koostööd Saksamaa Liitvabariigi näitel, kus erinevad liidumaad loovad ühiste probleemide eest seismiseks ja enda kuuldamaks tegemiseks omavahelisi koalitsioone ning koordineerivad läbirääkimisi ja edasisi tegevusi.

Bouckaert, Peters ja Verhoest (2010) vaatlevad horisontaalset koostööd kui instrumentide ja mehhanismide kogumit, mille abil oleks võimalik avaliku sektori koordineerimist ja kooskõlastamist parandada, et väheneksid ebakõladest tekkivad konfliktid ja ebaefektiivsus. Varasematest töödest pärinevate definitsioonide kohta on lisatud ülevaatlik tabel (vt tabel 1).

Tabel 1

*Horisontaalse koostöö definitsioonid*

Definitsioon	Märksõnad	Autor
“Liidumaad loovad probleemide lahendamiseks ühiseid koalitsioone ning koordineerivad omavahel läbirääkimisi”	Koalitsioonid, koordineerimine	Benz (2009)
“Instrumendid ja mehhanismid, mille eesmärk on suurendada vabatahtlikult või sunnitult ülesannete ja tegevuste kooskõlastamist”	Koordineerimine, kooskõlastamine, erinevate osapoolte koostöö	Bouckaert, Peters & Verhoest (2010)
“Horisontaalse koostöö puhul koonduvad kohalikud omavalitsused võrgustikeks, et suurendada ühiste probleemide lahendamise võimekust ja vähendada potentsiaalseid kulusid”	Võrgustik, koondumine, võimekuse suurendamine, kulude vähendamine	Fischer & Jager (2020)
“Horisontaalne koostöö hõlmab sama valitsemistasandi erinevate organisatsioonide vahelist suhtlust”	Erinevate organisatsioonide vaheline suhtlus, sama valitsemistasandi koostöö	Varik (2019)
“Halduspoliitiliste teemade lahendamiseks erinevate üksuste omavahelise organisatsiooni- või valdkonnaülese koostöö koondumist võrgustikuks”	Võrgustik, erinevate üksuste koostöö, koondumine	Voltri (2015)

Allikas: Autori koostatud Benz (2009); Bouckaert, Peters & Verhoest (2010); Fischer & Jager (2020); Varik (2019); Voltri (2015) põhjal

Erinevate autorite poolt esitatud definitsioonide osas on näha mitmeid sarnasusi. Kõigi puhul tuleb välja, et horisontaalset koostööd peetakse koostöövormiks, mille keskmes on koondumine ühiseks võrgustikuks ja mille eesmärgiks on saavutada efektiivsemaid tulemusi kui kitsalt igal valdkonnal eraldi tegutsedes. Olenevalt töö kontekstist, toovad autorid välja mitmeid olulisi kaasnevaid mõisteid või nähtusi, mida võib pidada horisontaalse koostöö positiivseteks külgedeks. Halduspoliitilisest vaatepunktist näiteks soov ja võimalus hoida kokku rahalisi kulutusi või hajutatud autoritaarsuse puhul säilitada võimalikult suur iseseisvus keskvalitsusest.

Kõik definitsioonid kaasavad nii koordineerimise kui ka kooskõlastamise aspekti ehk neid võib pidada horisontaalse koostöö tuumikinstrumentideks. Autori hinnangul on oluline kõigi erinevate välja toodud külgede kooskõla ning mõista, et horisontaalse koostöö kasutuselevõtu puhul ei saa eesmärgina näha ainult kulude kokkuvõidu või iseseisvuse säilitamist, vaid efektiivse ning hästi töötava võrgustiku loomiseks saabki peaeesmärgiks olla koostöökultuuri muutmine ning taoliste koosluste teke. Vastasel juhul võivad endiselt tekkida sarnased konfliktid ja probleemid, mis ka nii-öelda tavalise koostöö puhul.

Reaalne vajadus uute koordineerimis- ja koostööpõhimõtete järele tuleneb eelkõige halduspoliitiliste probleemide mitmetahulisusest ja olemuse keerukusest - tegemist on peamiselt ülesannetega, kus on vajalik mitme erineva organisatsiooni ja valdkonna panus. Avalikus sektoris pole aga võõrad olukorrad, kus ühel valitsusorganisatsioonil puudub ka kõige elementaarsem ülevaade teiste tehtavast tööst ning tihtipeale tekivad situatsioonid, kus lahenduse otsimisel asutakse omavahel justkui alateadlikult võistlema. Sellised ebakõlad loovad aga olukordi, kus välja töötatud lahendus muutub ise probleemiks ning vajab omakorda lahendust. Vältimaks taolisi situatsioone, on oluline, et erinevaid osapooli hõlmava probleemi puhul toimiks efektiivne ja võimalikult hästi koordineeritud koostöö. See aitab ka vältida üksteist dubleerivaid või vastutõtavaid tegevusi. (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010)

Kohalikud omavalitsused on üldjoontes silmitsi väga sarnaste probleemidega, mille lahendamine on eraldiseisvalt tihtipeale üle jõu käiv ning võib osutuda ka väga kulukaks. Seega on kasulikum koonduda ühiseks võrgustikuks, kus otsitakse koos lahendusi. Fischer ja Jager (2020) toovad esile, et lisaks efektiivsuse kasvule, võimaldab horisontaalse koostöö kasutamine tagada ka nii-öelda iseseisvuse säilimise, see eest ühtse rindena tegutsemine võimaldab vältida olukorda, kus liiga suur võimu hulk koondub keskvalitsuse kätte ning kohalike omavalitsuste otsustusõigus seetõttu väheneb.

Autor võtab antud töös aluseks Voltri (2015) definitsiooni, mis defineerib horisontaalset koostööd kui tegevust, mille käigus koondutakse erinevate üksuste poolt halduspoliitiliste probleemide lahendamiseks organisatsiooni- või valdkonnaüleseks võrgustikuks. Nimetatud definitsioon sobib konteksti poolest kõige enam käesoleva töö aluseks ja käsitleb horisontaalselt koostööd ilma ühegi otsese lisamõisteta või eesmärgita nagu kulude kokkuhoid või võimekuse suurendamine.

## **1.2 Koostöö senised praktikad ja väljakutsed Baltimaade kohalikes omavalitsustes**

Käesolevas alapeatükis toob autor esile kirjandusest leitud koostööga seotud seniseid praktikaid Balti riikides.

Eesti Koostöö Kogu (i.a.) toob kohalike omavalitsuste puhul kõige teravamalt välja probleemi, et tihtipeale ei olda võimelised toime tulema neile seatud ülesannetega. Võimekust ja tegelike vajadusi arvesse võtmata peavad seaduse alusel ligikaudu 350 ülesannet ühetaoliselt võimelised täitma olema nii Tallinn ja Tartu kui ka Valga ja Narva. Samas aga on reaalne olukord, kus ääremaastumine ning rahvastiku ja jõukuse koondumine mõjutavad negatiivselt eelkõige väiksemaid ning rahaliselt väiksema võimekusega maakondi. Seega on nii riigipoolne kui ka kohalike elanike ootus, et võrdse kvaliteediga suudaksid tegutseda väga erineva vanuselise koosseisu ja maksumaksjate arvuga omavalitsused. Olukorra lahendusena pakutakse välja omavalitsuste funktsioonipõhist horisontaalset koostööd, mille alusel oleks võimalik luua näiteks ühiseid ametiasutusi, et otsuste tegemise õigus säiliks siiski kohalikus kogukonnas, aga elluviimise korraldamine toimuks majanduslikult otstarbekamal viisil ning oleks võimalik koondada ka vastava pädevusega inimesi. Keskvalitsuse ja KOV-ide vahelise horisontaalse koostöö osas tehakse ettepanek, et paremini tuleks koordineerida ülesannete jaotust ning omavalitsused tuleks vabastada ülesannetest, milles neil sisuline otsustusõigus puudub. Samuti tuleks üle vaadata riigitasandi ootus ja reeglid, mis eeldavad, et kõik kohalikud omavalitsused on ühetaoliselt võimelised kõiki ülesandeid täitma. Ettepaneku kohaselt tuleks tugevamatele ja rahaliselt võimekamatele omavalitsustele lepinguga panna rohkem ülesandeid ning nende hulk oleks seega kooskõlas omavalitsuste suutlikusega. (Kohalik omavalitsus, i.a.)

2011. aastal ilmunud OECD riigivalitsemise raporti kohaselt peaks Eesti üks olulisemaid valitsemisalasid eesmärke olema “valitsus kui tervik” põhimõtte rakendamine. Olukorra parendamiseks antud soovitude hulgas olid nii valitsuse paindlikumaks kujundamine, asutuste vaheliste koostöö uuendamine kui ka horisontaalse koordinatsiooni parendamine ja valitsuse kollektiivsuse nimel pingutamine. OECD madalat hinnangut

rõhutati ka 2016. aastal välja tulnud riigiülesannete analüüsis, sest vahepealne areng oli vähene. Eesti avalikus sektoris on korduva probleemina välja toodud erinevate haldusalade vahelise juhtimise valdkondades, mis ühe ministeeriumi piiri ületavad. Seda nimetatakse nii-öelda silotornide probleemiks, mille sisu kohaselt töötavad inimesed eelkõige isiklike eesmärkide saavutamise nimel, kuid jätavad kõrvale laiemad ühised eesmärgid. Eesti avalikus sektoris on antud mõiste vägagi aktuaalne, kuid raskesti lahendatav ning seda soodustab ka väga tugevalt kehtiv tegevuspõhise eelarvestamise süsteem. Horisontaalse koordineerimise kasutuselevõtt eeldaks riigiasutuste juhtidelt soovi panustada valdkonna arendamisse, kuid sageli keskendatakse oma asutuses toimuvale ning ei nähta laiemat pilti. Selle tagajärjeks on aga muuhulgas tegevuste, arenduste ja rahastuse dubleerimine. Üheks probleemiks Eesti valitsemisektoris on ka ministeeriumide ja Riigikantselei vahelise valdkonna jaotumine, kus mõne ministeeriumi valitsemisala suurus pidevalt kasvab, kuid teise oma on langustrendis. Horisontaalse koostöö rakendamist avalikus sektoris raskendab ka kehtiv õigusruum. Mitme ministeeriumi valitsemisalaga seotud ülesanded kipuvad takerduma ja samuti on eriti raske näiteks selliste asutuste loomine või ümberstruktureerimine, mille tegevus on seotud mitme ministeeriumi valdkonnaga. Selle üks põhjustajaid on eelarvestamise süsteem, mille puhul vastutav ministeerium kaitseb läbirääkimistel eelkõige enda asutuse siseseid prioriteete ja omavahel puudub ka vastastikune usaldus. (Riigivalitsemise edasised suunad, 2023)

Läti kohalike omavalitsuste puhul tuuakse sarnaselt Eestiga esile ebaühtlast arengutaset ja võimekust, mistõttu ei suudeta endale seatud ülesandeid täita. Riia linn ning seda ümbritsev piirkond moodustab kaks kolmandikku riigi majanduskasvu näitajatest. Läti teistes regioonides on nii majanduslikud kui ka sotsiaalsed näitajad osaliselt mitmekordselt madalamad ja kehvemad kui pealinnas. Seetõttu seisavad kohalikud omavalitsused silmitsi mitmete probleemide - kõrge töötuse määr, vananev rahvastik ja laiem ääremaastumine. (Chmielewski, 2023)

Läti näitel saab ühe ebatavalise probleemi või nähtusena esile tuua ebaühtlast "iseseisvust" omavalitsuste puhul. Chmielewski (2023) toob oma kommentaaris esile, kuidas leidub omavalitsusi, mis käituvad nagu keskvalitsuse allasutused kui ka omavalitsusi, mida saab kirjeldada kui iseseisvaid "vürstiriike" ning mis loovad muuhulgas näiteks oma välispoliitilist või majandusalast agendat. Näiteks Ventspils linn, kus perioodil 1988-2021 oli võimul oligarh Aivars Lembergs, kellel olid isiklikud ärisidemed Venemaal, mistõttu oli linna arenemine tugevas sõltuvuses sealt pärinevast tulust. (Chmielewski, 2023) Sellised olukorrad ja nendega kaasnev erinev tegutsemine keskvalitsuse suunast võib koostöö kvaliteeti ning efektiivsust väga tugevalt mõjutada halvenemise poole.

OECD (2023) toob oma raportis esile, et kuigi Läti omavalitsused on üldiselt väga autonoomsed ja iseseisvad, siis esineb väga suurt usaldamatust keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel. See on aga loonud barjääri, mis takistab nii koostöö arenemist kui ka laiemat innovatsiooni. (OECD, 2023) Chmielewski (2023) toob ühe olulisema takistusena sarnaselt välja poliitilise polarisatsiooni, mis takistab väga tugevalt erinevate arengustrateegiate rakendamist.

Leedu puhul tuuakse esile, et võrreldes Lätiga ei ole kohalike omavalitsuste ebavõrdsus nii suur probleem ja lisaks edukale pealinnale eksisteerib ka ülejäänud riigis linnu, mis funktsioneerivad kui lokaalsed keskused (Chmielewski, 2023). Samuti tuuakse välja, et juhtimine ja koostöö on väga tsentraalne ning tihti mõjutatud parteipoliitikast. Leedu puhul märgitakse eraldi ära ka kehv koostöö ja läbisaamine presidendiga, mis pärsib otsuste vastuvõtmise kiirust. Tähtsamate muudatustena, mis tuleks läbi viia, saab nimetada vajadust suhtlust keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel oluliselt intensiivistada. Samuti tuleks rohkem otsustusprotsessidesse kaasata kodanikuühiskonda ja väliseid partnereid. (Kuokstis, Vilpisauskas & Jahn, 2022)

Horisontaalset koostööd saab vaadelda kui ühte potentsiaalset lahendust nimetatud probleemidele, sest pea kõikide puhul saab ühe lahenduste otsimise alusena välja tuua ühist koostegemist. Ka Varik (2019) toob oma magistritöös välja, et ühine organiseeritud koostöö parandaks ka poliitikate täideviimise ja kodanikele teenuste pakkumise kvaliteeti, sest kaoks ära näiteks rahastuse dubleerimise probleem. Laiemalt saab avaliku sektori puhul nimetada horisontaalse koostöö peamise eelistena ressursside efektiivsemat kasutust, paindlikkust ja võimet kiiremini pidevalt muutuvale olukorrale reageerida. Samuti saab esile tuua kõrgemat innovaatilisust ja võimalust areneda, sest erinevate valitsusasutuste puhul teevad koostööd mitmete valdkondade spetsialistid, kes kõik omavad unikaalseid kogemusi ja oskusi. Horisontaalse koostöövormi kasutamine ja laiemalt efektiivse koostöö tegemine võib aga tihti osutada keeruliseks ülesandeks ja tulemuseks võivad olla vastupidiselt soovitudle konfliktid ning halvasti kommuniqueeritud lahendused. Konfliktide peamiseks põhjuseks horisontaalse koostöö puhul on väga paljude erinevate osapoolte kokkupuutumine, kellel kõigil on tihtipeale erinevad eesmärgid ja nägemused. Samuti mängib rolli erinev organisatsioonikultuur ja konfliktid tööviisid. (Varik, 2019) Seega on võrgustikuna töötamise puhul väga oluline ka soov ja oskus leida kompromissikohti ning vajalik on ka avatus ja võime mõista ning aktsepteerida erinevaid arvamusi.

Voltri (2015) magistritöös on ka esile toodud, et võrgustikul põhinev koostöövorm ei sobi kõikide halduspoliitiliste probleemide lahendamiseks, sest kasu-riski suhe ei pruugi

õigustada olemasolevate struktuuride ja protseduuride kõrvale heitmist. Tuleb arvestada, et töökultuuri reformimisega kaasnevad alati lisaks ajakulule ka rahalised kulutused ning see võib mõjutada ka isikulist koosseisu. Seega saab öelda, et horisontaalse koostööga kaasnevad ka teatud puudused. Kõige olulisematena saab esile tuua kontrolli kadumist ehk olukorda, kus ülesanne on delegeeritud teisele osapoolele, paindlikkuse kadu, sest organisatsioon ei saa enam otsuseid vastu võtta ainuisikulisel. Sellise koostöövormi puhul võib esineda ka stabiilsuse vähenemist, sest vastutus on jagunenud mitme osapoole vahel ning kuna erinevate riigiasutuste rahastus pärineb ühest allikast, siis koondumine võrgustikuks võib tuua kaasa ka üksikute ministriumite ressursside vähendamise. (Voltri, 2015)

Välja toodud informatsiooni põhjal saab öelda, et Balti riikides on kohalikke omavalitsusi ning ka laiemalt avalikku sektorit puudutavad probleemid suhteliselt ühetaolised, mille puhul on võimalik näha, et horisontaalne koostöö võiks olla lahenduseks või vähemalt abiks. Samuti saab esile tuua, et Baltimaade avalikus sektoris on horisontaalse koostöö senine praktika olnud vähene ning puuduvad vajalikud oskused ja kogemused selle efektiivseks rakendamiseks.

### **1.3 Horisontaalset koostööd käsitlevad varasemad uuringud**

Järgnevas alapeatükis annab autor ülevaate horisontaalse koostöö valdkonda käsitlevatest varasemalt teostatud empiirilistest uuringutest. Uuringute ülevaate koostamisel selgus, et antud temaatika on suhteliselt uus ning uuringuid on läbi viidud pigem vähe. Rohkem on ilmunud teoreetilist materjali, mis käsitleb horisontaalse koostöö erinevaid aspekte. Autor toob käesolevas alapeatükis välja, milliseid uuringuid on läbi viidud ja mis on olnud peamised ja antud töö kontekstis relevantsete järeldused.

Järgnevalt keskendub autor viiele varasemale tööle, milles on uuritud ja käsitletud horisontaalset koostööd. Uuringud pärinevad erinevatest aastakäikudest ning piirkondadest. Samuti on ka uuringute valimid väga erineva suurusega, mis võimaldab saada mitmekülgselt ülevaadet väga erinevate organisatsioonide toimimisest ja horisontaalse koostöö rollist. Uuringuid on läbi viidud nii avalikus sektoris kui ka erasektoris, kuid spetsiifiliselt horisontaalse koostöö toimimist kohalike omavalitsuste vaatest uuritud ei ole. Ülevaate andmiseks on koostatud tabel (vt tabel 2), kus on välja toodud uuringu fookus, meetodika ja valim.

Tabel 2

*Horisontaalset koostööd ja halduspoliitilist koostööd puudutavad varasemad uuringud*

Autor	Uurimuse fookus	Metoodika	Valim
Aoki (1986)	Millised on horisontaalse ja vertikaalse koostöö rakendamise erinevused ning kuidas erineb nende koordineerimine ettevõtte sees	Regressioonanalüüs	
Benz (2009)	Horisontaalse koostöö toimimine Saksamaa liidumaade vahel	Dokumendianalüüs	
Fischer & Jager (2020)	Kuidas erinevad poliitilised faktorid mõjutavad horisontaalsed koostööd kohalike omavalitsuse vahel	Dokumendianalüüs, modelleerimine	118 dokumenti
Varik (2019)	Kas kahe riigiasutuse paiknemine ühisel hoones loob paremaid eeldused horisontaalse koostööks	Dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud	Üheksa intervjuueeritavat kokku kahest riigiasutusest
Voltri (2015)	Horisontaalse koostöö rakendamine Rahvastiku Tervise Arengukava elluviimisel	Dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud	Seitse intervjuueeritavat kokku kaheksast riigiasutusest

Allikas: Autori poolt koostatud tabelis esitatud allikate põhjal

Voltri (2015) töös uuriti horisontaalse koostöö rakendamist Rahvastiku tervise arengukava (RTA) elluviimisel ning spetsiifiliselt keskenduti RTA läbiviimist koordineerinud juhtkomitee toimimisele võrgustikuna ja selle efektiivsusele. Magistritöö peamised järeldused rõhutasid, et kuigi toimib väga efektiivne administratiivne juhtimine, ei toeta see juhtkomitee tegevust võrgustikuna. Samuti tuli välja, et komitee sisene horisontaalne koostöö ei ole piisaval tasemel ning vajab muudatusi. Üldised relevantsed järeldused kajastasid, et Eestis on avalikus halduses vaja horisontaalse koostöö tegemisel veel palju areneda. Positiivse külje pealt toodi esile, et ühe riikliku projekti elluviimiseks üldse taoline võrgustik moodustati ning et kaasati asjakohastest organisatsioonidest just erineva taustaga liikmeid, kuid kuna teadmised horisontaalsest koostööst on puudulikud, jäi nende maksimaalne potentsiaal koostöö tegemisel ja tulemusliku lahenduse väljatöötamisel kasutamata. (Voltri, 2015)

Sarnastele järeldestele jõudis oma magistritöös ka Varik (2019), kes keskendus horisontaalse koostöö uurimisele koospaiknemise vaatepunktist. Täpsemalt oli uurimise all Politsei- ja Piirivalveamet ning Päästeamet ja eesmärgiks oli välja selgitada, kas kahe sarnase eesmärgiga ameti paiknemisel ühises hoones on paremad eeldused horisontaalseks koostööks võrreldes paiknemisega eraldi hoonetes. Peamiseks järeldesteks antud töös on teadmine, et koospaiknemine annab kõige suurema eelise ressursside ühiskasutamise võimaluste osas. Samuti toob autor välja mõju otsesuhtluse suurenemisele ja ka identiteedi tekkimisele. (Varik, 2019) Seega tuleb ka sarnaselt esimese tööga välja, et horisontaalse koostöö kasutamine avalikus sektoris on vägagi asjakohane ning kasulik, kuid probleemid tekivad efektiivse rakendamisega ja seeläbi jääb täielik potentsiaal kasutamata.

Benzi (2009) töö keskendub spetsiifilisemalt Saksamaa liidumaade vahelise horisontaalse koostöö uurimisele ning eesmärgiks on esile tuua suuremaid muutusi. Olulisematena tuuakse esile, et peamised mõjutajad muutuste toimumiseks on välised faktorid nagu parteipoliitikad ja sotsiaal-majanduslikud näitajad (Benz, 2009).

Fischer & Jager (2020) keskenduvad kõige enam horisontaalset koostööd mõjutavate poliitiliste faktorite väljaselgitamisele ning peamiseks eesmärgiks on teada saada mõjude ulatus. Tulemusena tuuakse esile, et poliitilistel teguritel on väga suur mõju kohalike omavalitsuste horisontaalsele koostööle ning kõige enam avaldab mõju geograafiline lähedus (Fischer & Jager, 2020).

Aoki (1986) töö eesmärgiks on võrrelda kahe erineva juhtimiskultuuri suurimaid erinevusi ning vaadelda, kuidas erineb nende koordineerimine ning elluviimine ettevõttes.

Varasemad uurimistööd Eesti kontekstis kinnitavad selgelt teoreetilises materjalis esitatut, et avalikus sektoris on horisontaalset koostööd puudutavad teadmised puudulikud ja antud koostööviis on vähe kasutatud. Samuti tuleb esile, et horisontaalsel koostööl on väga erinevates kontekstides positiivsed küljed ja tulemused, mis võiksid motiveerida kasutamist ka Baltimaade halduspoliitiliste probleemide lahendamisel.

## **2. Koostöö hetkeolukord ja horisontaalse koostöö praktikad Baltimaade kohalikes omavalitsustes**

### **2.1 Halduspoliitilised muudatused Balti riikides 2011-2020**

Käesolevas alapeatükis toob autor välja olulisemad halduspoliitilised muudatused Balti riikides, mis oma olemuselt võiksid potentsiaalselt olla omanud mõju nii laiemale koostööle kui ka horisontaalsele koostööle.

Balti riikide halduspoliitilist kultuuri määravad eelkõige nende geograafilised, ajaloolised ja kultuurilised eripärad. Taoliste „noorte“ demokraatiate puhul saab peamiste probleemidena esile tuua suutmatust meelitada avaliku sektorisse kõrgelt haritud ja kvalifitseeritud tööjõudu, fakti, et halduspoliitikate koostamine ja loomine on tihtipeale tugevalt mõjutatav parteide ning võimupositsioonil olevate isikute huvidest ja väga palju esineb ka onupojapoliitikat. Teiselt poolt iseloomustab nii Balti riike kui ka enamike teisi postsovetlike ühiskondi suur soov jätta selja taha nõukogudeaegne poliitiline kultuur ja valitsemine, mistõttu ollakse kõrgelt motiveeritud sisse viima muudatusi, mis aitaksid suurendada protsesside legitiimsust ning läbipaistvust, vähendada keerulist bürokraatiat ja digitaliseerida halduspoliitilisi toiminguid. (Guogis, Gudelis & Smalskys, 2023) Selliste muudatuste teostamise üks peamine abivahend on erinevate riigireformide läbiviimine.

2017. aastal jõudis Eestis lõpule pikalt kavandatud ja diskuteeritud haldusreform, mille peaesmärgiks oli võimekamate kohalike omavalitsuste moodustamine, kes suudaksid pakkuda paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ja täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid (Haldusreformi seireraport, 2022).

Haldusreformi läbiviimise temaatikat tõusis teravamalt päevakorda 2015. aastal kui osaliselt tänu kodanikuühiskonna survele jõudis riigivalitsemise kvaliteedi tõstmise eraldi peatükina koalitsioonilepingusse. Peamiste ajenditena saab välja tuua rahvastiku vähenemise ja vananemise ning sellest tingituna ka töötajate ja sissetulekuallikate kahanemise, mis omakorda asetasid kõrgendatud ootused avaliku sektori efektiivsusele ja kvaliteetsematele avalikele teenustele. Eesmärkidena käisid peamiselt läbi soov riigivalitsemist tõhustada ja vähendada võimalusel kulusid, kuid samas muuta avalike teenuste pakkumist kvaliteetsemaks ning kasvatada maapiirkondade konkurentsivõimet. Ametlikult läksid haldusreformi eesmärkidena erinevates alusdokumentides kirja lisaks avalikke teenuseid puudutavale ka soov tagada, et kohalikud omavalitsused suudaksid iseseisvalt täita neile seadusega pandud ülesandeid, vajadus parandada piirkondade konkurentsivõimet, tagada ühtlasem piirkondlik areng ning suurendada KOV-ide otsustusõigust ja finantsautonoomiat. (Taro, 2019) Samuti kõlas läbi soov tugevdada ka keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahelisi partnerlussuhteid (Lepiste, 2019).

Reformiga kaasnenud ühinemiste tulemusena vähenes Eestis kohalike omavalitsuste arv 213-lt 79-le. Kokku tekkis 51 uut omavalitsust ja muutumatul kujul jätkasid 28 linna või valda. Üks suurimaid haldusreformiga kaasnenud muudatusi oli maavalitsuste likvideerimine, mis jõustus 1. jaanuaril 2018. Senised maavalitsuste ülesanded anti üle ühiselt täidetavaks ülesandeks kohalikele omavalitsustele. Kõige tähtsam nendest oli ülesanne ühiselt kavandada

maakonna arengut ja suunata ka plaanide elluviimist. Rahandusministeeriumi eestvedamisel 2022. aastal koostatud seireraporti raames viidi 77 omavalitsuse volikogu juhtide, linnapeade, vallavanemate ja teiste valdkonnajuhtide seas läbi ankeetküsitlus, mille kohaselt selgus, et 75% 264-st vastajast hindas haldusreformi positiivselt ning 14% vastanutest oli arvamusel, et haldusreformi tulemusena pigem süvenesid kohalike omavalitsuste probleemid ja KOV-id muutusid nõrgemaks. (Haldusreformi seireraport, 2022)

Kõige positiivsemalt hinnati juhtimisvõimekuse kasvu ning teenuste mitmekesisuse ja kvaliteedi suurenemist. Negatiivsed hinnangud käsitlesid teenuste reaalselt kättesaadavust ja võimu kaugenemist. Ühe olulisema järeldusena saab välja tuua, et ühinemiste tulemusena tekkis omavalitsustel võimalus katta töötajatega spetsiifilisemaid valdkondi, kuhu varem ei jagunud töötajaid või polnud omavalitsuses eelnevalt piisavalt suurt teenust vajanud sihtrühma. Seega saab öelda, et omavahel ühinenud omavalitsused muutusid professionaalsemaks ja pakutavad teenused kvaliteetsemaks. Kohalike omavalitsuste koostöö riigitasandiga tihenes eelkõige haridusvaldkonnas, kus osad KOV-id andsid riigile üle gümnaasiumiastmete pidamise ja võtsid ise enda alla suuremat tuge vajavate laste põhikoole. Oluliselt suurenes ka kohalike omavalitsuste tulubaas ja ühinenud KOV-id suutsid tõsta ka ametnike konkurentsivõimet riigi keskmise palga suhtes, kui näiteks mitte-ühinejate puhul on see pigem langenud. Ühe olulise mõjuna tuuakse haldusreformi puhul välja ka poliitilist konkurentsi, mis on võrreldes ühinemiseelse ajaga oluliselt kasvanud. Tõusnud on nii valimisnimekirjade arv omavalitsuse kohta kui ka kandidaatide arv, kes ühele mandaadile kandideerivad. Samuti on kasvanud ka poliitiline pluralism, sest oluliselt on vähenenud omavalitsuste arv, kus üks poliitiline kooslus võidab volikogus täieliku enamuse. (Haldusreformi seireraport, 2022)

Lätis muutus haldusreformi temaatika aktuaalseks 1990. aastatel peale taasiseseisvumist. Peamisteks põhjusteks oli kohalike omavalitsuste suur arv, mis küündis 536 omavalitsusteni, ning fakt, et enne haldusreformi teostamist ei erinenud Lätis maakondade, linnade ega valdade ülesanded ja neid kõiki nimetati ka kohalikeks omavalitsusteks. Pikaajaliselt teostatud reformi eesmärgiks seati detsentraliseerimine, kohaliku võimu vastutuse kasv ja soov eristada selgelt kohalik ning regionaalne valitsus. 2008. aasta 18. detsembril võttis Läti parlament vastu otsuse, mille kohaselt jäi alles 9 vabariikliku linna ning 109 ühinenud omavalitsust. Antud otsuse vastuvõtmisel sai määravaks riigi kehv majanduslik olukord ning soov seetõttu vähendada võimalikult kiiresti avaliku sektori kulutusi. (Arm, 2014)

2009. aastal lõppenud haldusreformi peamiste positiivsete mõjudena toodi esile eelarvete koondamine, inimressursside kontsentreerimine, suutlikkuse kasv ning piirkondlike arengukeskuste loomist, mis võimaldas tihendada linnade ja riigi koostööd. Lahendamata jäid aga probleemid, mis puudutasid muuhulgas haldusterritoriaalse struktuuri killustatust, ebapiisavat maksutulu ja suuri halduskulusid väikeses omavalitsustes ning puudulikku detsentraliseerimist, sest teatud ülesannete puhul ei olnud väikesed KOV-id endiselt võimelised neid iseseisvalt täitma ja vajasisid riigi abi. (Haldusreform 2017, 2018)

Probleemide lahendamiseks asuti planeerima ja tegutsema veelgi ambitsioonikama reformi nimel ning 10. juunil 2020 võttis Läti Seim vastu seaduse, mille alusel vähendati kohalike omavalitsuste arvu veelgi ja 2021. aastal jõustunud reformi tagajärjel jäi 119 omavalitsusest järele 42. Peamisteks ajenditeks olid majanduslikult jätkusuutlike omavalitsuste loomine, mis oleksid võimelised iseseisvalt tagama kvaliteetseid ja kättesaadavaid teenuseid. Samuti sooviti veelgi vähendada kõrgeid halduskulusid ja reformida ka haridus- ja tervishoiuvaldkonda. (Saeima adopted administrative-territorial reform, 2020)

Leedus jõustus haldusreform 1. juulil 2010, mille olulisim muudatus puudutas juhtimisstruktuuride ümberkorraldust. Aastatel 1995-2010 toimusid riigis maakonna- ja linnavalitsused, mille peamine ülesanne oli tagada pidev regionaalne areng. Reformi jõustumisega maakondlikud valitsused likvideeriti ja alles jäid kohalikud omavalitsused ning riigiasutused. Omavalitsuste suurust muudeti juba 1993. ja 1994. aastal vastu võetud seadustega, mis küll jõustusid alles 2005. aastal. Tagajärjeks oli, et Leedus loodi ühed Mandri-Euroopa suurimad kohalikud omavalitsused. (Haldusreform 2017, 2018)

2010. aastal jõustunud reformi peamisteks eesmärkideks olid maakonna- ja linnavalitsuste kaotamine, et oleks võimalik vähendada tegevuste dubleerimist ning kulusid, kiirendada otsustusprotsessi ja parendada teenuste kvaliteeti (Gaulé, 2011). Reformi on pigem hinnatud ebaõnnestunuks ja kuigi osaliselt suudeti parandusi sisse viia, jäid suuremas plaanis eesmärgid saavutamata. Leedu omavalitsused on endiselt väga väikese otsustusõigusega ning tugevas sõltuvuses keskvalitsusest. See on aga omakorda toonud kaasa olukorra, kus ebavõrdsus Vilniuse ja riigi ülejäänud omavalitsuste vahel on pigem suurenenud ning toonud kaasa väga suure koormuse pealinna avalikele teenustele. Väiksemate omavalitsuste eelarved on ülekoormatud ja seetõttu on esinenud kõrgelt haritud kõrgemapalgalise töötajaskonna koondamist. (Kovač & Bileišis, 2017)

Kõigi kolmes Balti riigis toimunud haldusreformide peamiseks eesmärgiks oli tagada elanikkonnale paremaid ja kvaliteetsemaid teenuseid ning vähendada otsustusprotsesside

pikkust. Aset leidsid kohalike omavalitsuste liitmised ja vahepealsete otsustusorganite kaotamised, mis löid võimalused ühelt poolt nii majanduslikult võimekamate omavalitsuste loomiseks kui ka halduskulude kokkuhoiuks. Samas saab aga öelda, et mitte üheski kolmest riigist ei suudetud täita kõiki enesele seatud eesmärgi ning kaasnenuid probleemid on üsnagi sarnased. See on ka üks peamisi põhjuseid, miks on otsustatud käesolevas originaaluurimuses käsitleda kolme Balti riiki koos, et muuhulgas selgitada välja, kas ka koostöö kontekstis on muudatuste mõjud pigem ühetaolised.

## 2.2 Uuringu metoodika ja valim

Järgnevas alapeatükis antakse ülevaade empiirilise uuringu läbiviimiseks valitud uurimismeetodi ja valimi kohta. Samuti kirjeldatakse uuringu ettevalmistuse ja läbiviimise protsessi.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgini jõudmiseks valis autor kvalitatiiivse lähenemise ning viis läbi poolstruktureeritud intervjuud ja struktureeritud ehk ankeetintervjuud. Poolstruktureeritud intervjuude kasutamine võimaldab küsitlemise käigus olla paindlik ja vajadusel esitada ka lisaküsimusi. Samuti on võimalik intervjuu jooksul küsimuste järjekorda muuta ning vajadusel otsustada ka nende otstarbekuse üle. Struktureeritud intervjuu puhul on abivahendina kasutusel ankeet, kus on kindlaks määratud küsimuste vorm ja järjekord. (Virkus 2016) Peamiseks ankeetintervjuude kasutamise põhjuseks oli soov kaasata võimalikult suurel hulgal oma ala spetsialiste ning vältida olukordi, kus ajapuuduse või keelebarjääri tõttu osalemisest loobutakse.

Valimi koostamisel lähtus autor soovist kaasata ja saada ülevaade nii rahvaarvult kui ka rahvusliku koosseisu poolest võimalikult erinevates organisatsioonidest. Intervjueeritavateks osutusid omavalitsusjuhid või juhtivtöötajad, kes oma igapäevatoos ametijuhendist lähtuvalt kõige enam puutuvad kokku kas omavalitsuse esindamisega suhtluses riigiga või kelle töö osa on taolise koostöö koordineerimine.

Uuringu läbiviimiseks otsustas autor Eestist valimisse kaasata Tartu linna, Harku valla, Toila valla ning samuti Eesti Linnade ja Valdade Liidu. Lätist kuulusid valimisse Ādaži, Valmiera, Daugavpils ning Läti Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Liit (*Latvijas Pašvaldību savienība*) ja Leedust Utena, Kaunas, Visaginas ning Leedu Kohalike Omavalitsuste Assotsiatsioon (*Lietuvos Savivaldybių Asociacija*). Eestis kaasatud omavalitsused vastavad autori poolt soovitud kriteeriumitele, sest kui Tartu puhul on tegemist rahvaarvult Eesti suuruselt teise linnaga, kus elab 2024. aasta 1. aprilli seisuga 98 047 inimest (Huvi- ja vaatamisväärsused, 2024), siis Harku vallas elab 2024. aasta 1. aprilli seisuga 18

153 inimest (Harku vald arvudes, 2024) ning Toila vallas 2024. aasta 31. märtsi seisuga 4479 inimest (Toila vald, 2024). Omavalitsused erinevad ka rahvusliku koosseisu poolest - kui nii Tartu linnas kui ka Harku vallas oli 2021. aasta rahvaloenduse kohaselt eestlaste osatähtsus vastavalt 80,7% ja 86,0%, siis Toila vallas on näitaja 64,4% (Eesti Statistikaamet, 2021). Eesti Linnade ja Valdade Liidu puhul on tegemist omavalitsusliiduga, kuhu kuuluvad kõik Eesti omavalitsused ning mille eesmärgiks on esindada ja kaitsta oma liikmete huve nii siseriiklikult kui ka üle maailma (Tutvustus ja ajalugu, 2024).

Läti ja Leedu puhul oli autori soov kaasata valitud Eesti omavalitsustele nimetatud tunnuste põhjal võimalikult sarnaseid haldusüksusi. Lätist valituks osutunud Ādaži linna rahvaarv on 2023. aasta seisuga 8014 inimest, Valmiera linna puhul 22 585 inimest ning Daugavpilsis on vastav näitaja 78 850 inimest. Sarnaselt Eesti omavalitsustele on ka Ādaži ja Valmiera puhul lätlaste osakaal vastavalt 84,8% ning 70,2%, kuid Daugavpilsis oluliselt madalam ehk 21,0%. (Oficiālās statistikas portāls, 2023) Läti Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Liidu puhul on tegemist sarnaselt Eesti organisatsioonile omavalitsusliiduga, kuhu kuuluvad pea kõik Läti omavalitsused ning mille ülesanneteks on nende esindamine, huvide kaitsmine ja ka nõuandmine, et tagada võimalikult heal tasemel toimetulek ning jätkusuutlikus (Latvijas Pašvaldību savienība, i.a).

Utena ja Visaginas linnad Leedus on rahvaarvult võrreldes suurlinnadega ühed väiksemad ehk 2024. aasta 1. jaanuari seisuga elab Utenas 27 759 inimest ja Visaginas 19 326 inimest kui Kaunas on näitaja 304 198. Rahvusliku koosseisu poolest on Visaginas Leedus ainus linn, kus elanikkonnast enamus on venekeelne ehk 47,4%, samuti on linnas ka suur poolakate kogukond - 10,2%. Leedulasi elab 2021. aasta seisuga Visaginas vaid 20,1%. Kaunas moodustavad leedulased elanikkonnast vastupidiselt 96,2% ja Utenas on näitaja 95,61%. (Oficialiosios statistikos portalas, 2021) Leedu Kohalike Omavalitsuste Assotsiatsioon (*Lietuvos Savivaldybių Asociacija*) on võrdväärne Eesti ja Läti organisatsioonidega ning antud valitsusvälise organisatsiooni eesmärk on kohalike võimude esindamine nii suhtluses riigiasutustega kui ka rahvusvaheliste organisatsioonidega (*Lietuvos Savivaldybių Asociacija*, i.a). Valimi ülevaatlükustamiseks on koostatud tabel (vt tabel 3), kus on välja toodud käsitletavat omavalitsused, nende rahvaarv ning rahvuslik koosseis.

Tabel 3

*Valimisse kuuluvad omavalitsused*

Omavalitsus	Rahvaarv	Rahvuslik koosseis
Tartu linn	98 047 inimest	Eestlaste osatähtsus 80,7%
Harku vald	18 153 inimest	Eestlaste osatähtsus 86,0%
Toila vald	4479 inimest	Eestlaste osatähtsus 64,4%
Daugavpils	78 850 inimest	Lätlaste osakaal 21,0%
Valmiera	22 585 inimest	Lätlaste osakaal 70,2%
Ādaži	8014 inimest	Lätlaste osakaal 84,8%
Kaunas	304 198 inimest	Leedukate osakaal 96,2%
Utena	27 759 inimest	Leedukate osakaal 95,61%
Visaginas	19 326 inimest	Leedukate osakaal 20,1%

Allikas: Autori koostatud Eesti Statistikaamet (2021); Harku vald arvudes (2024); Huvi- ja vaatamisväärsused (2024); Latvijas Pašvaldību savienība (i.a); Lietuvos Savivaldybių Asociacija (i.a); Oficialiosios statistikos portalo (2021); Oficiālās statistikas portāls (2023); Tutvustus ja ajalugu (2024) põhjal

Palve poolstruktureeritud intervjuude läbiviimiseks edastas autor meili teel märtsikuu keskpaigas kaheksale omavalitsuse töötajale, kellest vastasid kolm. Valimisse kuulunutest jäi sisend puudu Eesti Linnade ja Valdade Liidult ning samuti tiheda ajagraafiku tõttu Toila vallast, kus sai intervjuueeritava tiheda ajagraafiku tõttu pakutud ka kirjaliku vastamise võimalust, kuid kahjuks ei olnud töö valmimise ajal siiski võimalust intervjuueeritaval sisendit anda. Seega viis autor käesoleva bakalaureusetöö raames läbi 10 intervjuud. Intervjuud toimusid vahemikus 8.04 - 19.04 ning üks intervjuu viidi läbi individuaalselt silmast-silma ja üks individuaalselt veebi teel. Mõlemad intervjuud on autori poolt lindistatud ja keskmiselt kulus intervjuule 30 minutit. Intervjuu salvestamiseks oli küsitud luba ning küsimused olid eelnevalt intervjuueeritavatele teada. Intervjuu käigus kogutud informatsioon, subjektiivsed hinnangud ning muud mõtted lubati autori poolt jätta anonüümseks ja isikustamata ning

bakalaureusetöö analüüsis nimeliselt intervjueeritavaid seisukohtadega ei seostata. Täpsema ülevaate andmiseks läbiviidud intervjuude kohta on autor koostanud tabeli (vt tabel 4).

Tabel 4

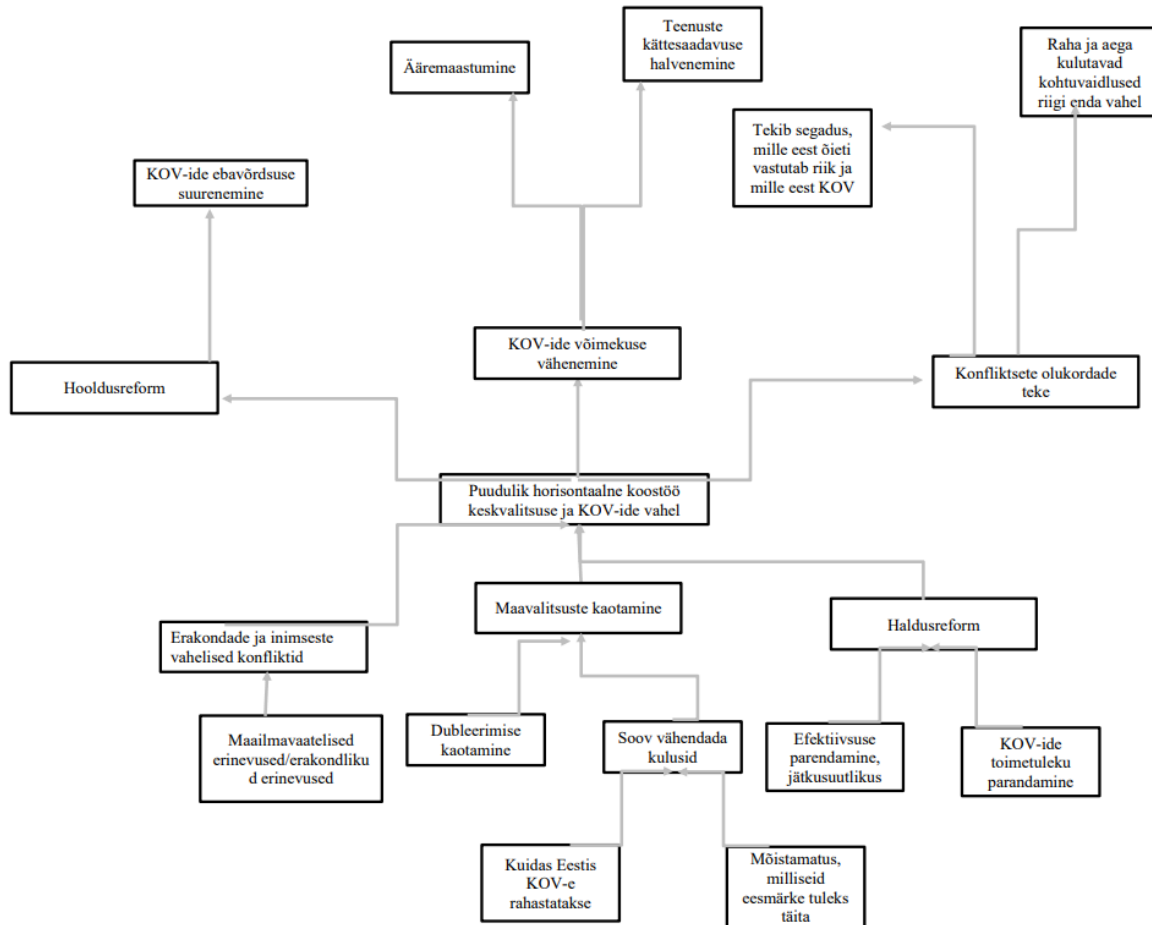
*Läbiviidud intervjuud*

Intervjueeritav	Aeg	Koht	Kestus minutites
Tartu linna esindaja	08.04.2024	Tartu linnavalitsus	33
Harku valla esindaja	18.04.2024	<i>Microsoft Teams</i>	27
Toila linna esindaja	Ei toimunud		
Linnade ja Valdade Liidu esindaja	Ei toimunud		
Ādaži linna esindaja	10.04-26.04	Kirjalikult <i>Google Forms</i> keskkonnas	
Valmiera linna esindaja	10.04-26.04	Kirjalikult <i>Google Forms</i> keskkonnas	
Läti omavalitsuse esindaja	10.04-26.04	Kirjalikult <i>Google Forms</i> keskkonnas	
Läti Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Liidu esindaja	10.04-26.04	Kirjalikult <i>Google Forms</i> keskkonnas	
Utena linna esindaja	10.04-26.04	Kirjalikult <i>Google Forms</i> keskkonnas	
Leedu omavalitsuse esindaja	10.04-26.04	Kirjalikult <i>Google Forms</i> keskkonnas	
Leedu omavalitsuse esindaja	10.04-26.04	Kirjalikult <i>Google Forms</i> keskkonnas	
Leedu Kohalike Omavalitsuste Assotsiatsiooni esindaja	Ei toimunud		

Allikas: Autori koostatud

Poolstruktureeritud intervjuude läbiviimiseks pani autor paika kolmeks plokiks jagunenud intervjuukava (vt Lisa A). Küsimuste koostamisel lähtus autor eelkõige varasemalt läbi viidud samateemalistest uuringutest võttes peamiseks eeskujuks 2015. aastal Tallinna Tehnikaülikoolis Helena Voltri poolt koostatud magistritöö, milles sarnaselt käesolevale

bakalaureusetöle oli teematikaks mõista horisontaalse koostöö toimimist ja kasutamist halduspoliitilise küsimuse lahendamisel. Samuti arvestas autor küsimuste koostamisel teoreetilises osas väljatooduga ning autori koostatud probleemipuuga (vt joonis 2), mis käsitleb autori nägemuse kohaselt Eesti avaliku sektori probleeme, mille puhul oleks potentsiaalselt kasu efektiivsemast horisontaalsest koostööst.



Joonis 2. Puudulikku horisontaalset koostööd iseloomustav probleemipuu

Allikas: Autori poolt koostatud Haldusreform 2017 (2018), Hooldereform (2023) & Volmer (2023) põhjal

Esimene plokk kujunes sissejuhatavaks, mis käsitles intervjueritavate kokkupuuteid ja kogemusi kas keskvalitsuse või teiste kohalike omavalitsustega koostöö tegemise osas, samuti palus autor jagada varasemat teadmist horisontaalse koostöö mõistest. Teine teemaplokk keskendus koostöö hetkeolukorrale ehk milline näeb hetkel välja koostöö Eesti avalikus sektoris, mis meetodid on peamiselt kasutusele, millised on suurimad muutused ja väljakutsed ning kui efektiivseks koostööd peetakse. Vastavalt omavalitsusele integreeris autor intervjuusse ka relevantseid küsimusi muuhulgas haldusreformi ja hooldereformi kohta,

et saada laiapõhjalisemat ülevaadet koostöö olemuse ja probleemide kohta. Kolmas alaplokk käsitles kitsamalt horisontaalset koostööd ning omavalitsuste esindajate kogemusi antud meetodikaga. Intervjuude käigus küsimuste järjekord muutus ning mõlemas intervjuus puudutas autor horisontaalse koostööga seotut paralleelselt teise ploki küsimustega ehk otsest keskendumist kolmandale alaplokile ei tekkinud.

Ankeetintervjuu koostati inglise keeles Google Forms keskkonnas ning palve vastamiseks edastati Läti ja Leedu omavalitsustele peamiselt üldmeili kaudu aprilli keskpaigas kümnele omavalitsuse töötajale, kellest vastas üheksa. Intervjuu kaaskirjas lubas autor jätta vastanute poolt väljendatud informatsiooni, subjektiivsed arvamused ning muud hinnangud anonüümseks. Autor lisas küsimustiku vabatahtliku küsimusena võimaluse kirjeldada oma ametikohta ning seda otsustas teha kuus üheksast vastanust. Küsimuste koostamisel lähtus autor eestikeelsetest poolstruktureeritud intervjuude küsimustest, mida kohandas vastavaks ankeedile (vt Lisa B). Kõik küsimused olid vabatahtlikuks vastamiseks ning avatud formaadis.

### 2.3 Horisontaalse koostöö praktika ja selle edendamise tulevikuvõimalused

Käesolevas alapeatükis annab autor ülevaate läbiviidud intervjuude tulemustest ning toob esile nende põhjal tehtud järeldused. Analüüsi teostamiseks transkribeeriti intervjuud ja seejärel viidi läbi kodeerimine ning kategoriseerimine eraldi Eesti, Läti ning Leedu kohta. Tabel 5 iseloomustab Eesti kohalikest omavalitsustest saadud sisendit nii koostöö hetkeolukorra kui ka horisontaalse koostöö praktikte kohta.

Tabel 5

*Eesti omavalitsuste kogemus horisontaalse koostöö rakendamisel*

Teema	Koodid	Kategooriad
Koostöö hetkeolukord	Väga palju ja kogu aeg; pidevalt väga aktiivne suhtlus; iseenesest mõistetav, et igapäevaselt tuleb ette; oluline osa erinevate probleemide lahendamisel	Koostöö tegemine igapäevatoos
	Ettepanekute tegemine ja kooskõlastamine; suhtlus ministeeriumitega peamiselt läbi Linnade ja Valdade Liidu; seminarid	Vahendid ja meetodid
	Ministeeriumite poolt segane kommunikatsioon; ajapuuduse tõttu ei jõuta kõigi teemadega omavalitsusi aidata; KOV-id ei oska ise ka väljendada, milles abi oleks vaja; riigikesksus	Peamised murekohad
	Vähene; puudulik; otsused tehakse eelnevalt ära ja alles siis kaastakse; oluline määraja ka KOV-i suurus; pigem näiline; valmidus väga halb	KOV-ide kaasatus

Teema	Koodid	Kategooriad
Horisontaalne koostöö	Kriisid; COVID; sõda Ukrainas; energiakriis; haldusreform	Muutused ja mõjutanud tegurid
	Hooldereform	Negatiivsed näited
	Sisuliselt on arusaadav, aga pole eelnevalt defineerinud; sisuliselt teada	Teadlikkus
	On aidanud väga palju suhtlemist tihedamaks muuta; võimalus jagada üksteisega kogemusi; aitab luua sõprussuhteid	Kogemus kasutamisel
	Inimsuhted; põhineb üksikutel eestvedajatel; puudub haldav organisatsioon, kes hoiaks käigus ja üleval	Takistused
	On inspireerinud ka teisi, kes sooviksid kasutusele võtta; positiivne ja lootus on, et olukord paraneb	Tulevikuvaade

Allikas: Autori koostatud Eesti omavalitsustega läbiviidud intervjuude põhjal

Tabel 6 analüüsib Läti omavalitsuste kogemust koostöö puhul nii teiste omavalitsuste kui ka keskvalitsusega. Samuti on eraldi välja toodud horisontaalse koostöö praktikaid puudutav temaatika.

Tabel 6

*Läti omavalitsuste kogemus horisontaalse koostöö rakendamisel*

Teema	Koodid	Kategooriad
Koostöö hetkeolukord	Tihe ja väga erinevate organisatsioonidega; põhitegevus ning toimub pea kõigi ministriumite ja riigiasutustega; ülesandepõhine; projektipõhine	Koostöö tegemine igapäevatoos
	Kohalike omavalitsuste seadus; iga-aastased läbirääkimised; töögrupid; üks-ühele kohtumised	Reguleeritus ja vahendid
	Läti vabariigi valitsus ja ministriumide; vastavalt vajadusele valdkonna spetsialistid riigiasutustest; vabariigi valitsus; vabaühendused ja mittetulundusühingud	Peamised partnerid
	Haldusreform, millega vähenes oluliselt kohalike omavalitsuste arv; digitaliseerumine; koostöö on paranenud; kohalike omavalitsuste kaasatus parem	Suuremad muutused 2011-2020
	Kohalike omavalitsuste suurused on väga erinevad; vähene soov omavalitsusi kaasata; puudulik kuulamisoskus; puudulik ühine arusaam; vähene keskvalitsuse huvi; otsustega kiirustamine; vähene kooskõlastamine omavalitsustega; omavalitsuste ülekoormus	Peamised murekohad
Horisontaalne koostöö	Kontseptsioon pigem ebaselge; mõte on arusaadav, mõistet ei tea; olen teadlik; jah	Teadlikkus
	Ühiste eesmärkide saavutamiseks teiste omavalitsustega; igapäevaselt erinevate küsimuste lahendamisel; väga positiivne mõju	Kogemus kasutamisel

Teema	Koodid	Kategooriad
	Teadmatus; soovimatus omavalitsustega sellisel tasemel arvestada; kehvad inimsuhted; puudulik kvalifikatsioon	Takistused
	Väga positiivne, tahaks kasutamist laiendada; võtta kasutusele ka teistes olukordades; viia läbi koolitusi, mis meetodikat tutvustaks	Tulevikuvaade

Allikas: Autori koostatud Läti omavalitsustega läbiviidud intervjuude põhjal

Tabel 7 illustreerib intervjuude kodeerimise ja kategoriseerimise tulemusi Leedu omavalitsuste puhul. Eraldi on välja toodud teemad nii koostöö hetkeolukorra kui ka horisontaalse koostöö kogemuste kohta.

Tabel 7

*Leedu omavalitsuste kogemus horisontaalse koostöö rakendamisel*

Teema	Koodid	Kategooriad
Koostöö hetkeolukord	Eluliselt oluline; väga tihe; pidev ja igapäevane; vahetevahel; põhiline osa tööst	Koostöö tegemine igapäevatoos
	Seadusandlikud aktid reguleerivad; seadustega; otsesuhtlus meili ja telefoni teel; koostöö lepingud; töögrupid; Q&A kohtumised; koolitused	Reguleeritus ja vahendid
	Pea kõik Leedu ministeeriumid; rahandusministeerium; geograafiliselt lähedased omavalitsused;	Peamised partnerid
	Ühised andmebaasid, mis on kommunikatsiooni parendanud; vähem iseseisvust	Suuremad muutused 2011-2020
	Väga aeglane vastamine keskvalitsuse poolt; suur kaadrivoolavus; liigne delegeerimine; keeruline finantsolukord; kohalikud omavalitsused on väga erineva tasemega ning mehitatusega; ministeeriumid ei tunne otsest huvi; riigi poolt puudulik mõistmine	Peamised murekohad
Horisontaalne koostöö	Olen teadlik; puutusin kokku ülikoolis, tööl mitte; kaudselt, kuid mitte otsest kontseptsiooni; olen kursis	Teadlikkus
	Igapäevaselt; teiste omavalitsustega sarnaste probleemide lahendamise; on omanud väga positiivset mõju	Kogemus kasutamisel
	Operatsioonid ja protsessid väga erinevad; raske paika panna ühiseid eesmärke; soov leida kompromisse on vähene; puudulik kuulamisoskus	Takistused
	Kindlasti sooviks kasutamist laiendada; ainult positiivne kogemus ehk kindlasti tahaks veel kasutada; kindlasti tahaks edaspidi veel kasutada	Tulevikuvaade

Allikas: Autori koostatud Leedu omavalitsustega läbiviidud intervjuude põhjal

Intervjuude esimeses pooles paluti kohalike omavalitsuste esindajatel kirjeldada ja selgitada senised praktikaid, mis puudutavad koostööd nii teiste omavalitsuste kui ka keskvalitsusega. Kogutud informatsiooni põhjal on võimalik öelda, et kuigi koostöö keskvalitsusega on kõigis omavalitsustes pea igapäevane praktika ja moodustab väga olulise osa tööst, siis kerkisid üles murekohad, mistõttu saab esile tuua, et koostöö on problemaatiline kõigis kolmes Balti riigis. Antud järeldust toetab asjaolu, et kõikides intervjuudes kõlasid koostööd iseloomustades üldjuhul negatiivsed omadussõnad. Samas toodi esile erandid, et riigiasutuste kohapealsete esindustega nagu Terviseamet, Politsei- ja Piirivalveamet ning Päästeamet on koostöö väga heal tasemel ja negatiivsed kogemused on seotud peamiselt erinevate ministriumitega. Murekohana toodi Eesti puhul eriti esile Sotsiaalkindlustusametit, mille puhul peaks eelduslikult tegemist olema kohalike omavalitsusi toetava kompetentsikeskusega ja kus on muuhulgas ühe 2025. aastaks paika pandud strateegilise eesmärgina esile toodud, et soovitakse olla kohalikele omavalitsustele tugev partner, kuid tegelikkus on osutunud vastupidiseks ja omavalitsustele pole suudetud tuge pakkuda (Sotsiaalkindlustusameti tutvustus ja struktuur, 2024)

Koostöö tegemist üldiselt kirjeldati kõigis riikides sarnaselt - nii teiste omavalitsuste kui ka riigiasutustega on suhtlus igapäevane ja pidev, valdkonnad on väga erinevad ja ka koostööpartnerid sõltuvad vastavalt lahendatavast probleemist. Töövormid ja meetodid on riigiti suhteliselt ühetaolised - kõige enam on kasutusel töögruppide loomine ja seminaride läbiviimine. Kui Eesti puhul tuli kõigist intervjuudest välja ka Eesti Linnade ja Valdade Liit, mille kaudu ettepanekuid ja muudatusi teha proovitakse, et kõlapinda suurendada, siis ei Läti ega Leedu omavalitsused vastavaid organisatsioone ei maininud. Seda võib seletada ka Läti Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Liidu poolse kommentaariga, kus mainiti, et hetkel on praegu üheks suuremaks efektiivset tööd takistavaks teguriks fakt, et peale laiaulatusliku haldusreformi on omavalitsuste omavahelised suhted väga kehvad ning hetkel tehakse intensiivset tööd, et taastada soovi üldse koostööd teha.

Autor uuris töös ka koostöö reguleerituse ja initsiaatorite kohta ning saab öelda, et kui Lätis ja Leedus on vastu võetud kohalike omavalitsuste seadused, mis osaliselt ka puudutavad koostööd, siis Eestis midagi sellist ei ole. Koostööd initsieeritakse mõlemalt poolt, kuid spetsiifilisemalt probleemide lahendamist puudutavates küsimustes toodi kõigis kolmes Balti riigis esile, et koostöötahet ja soovi väljendavad pigem kohalikud omavalitsused ning senise kogemuse põhjal eelistavad ministriumid otsuseid vastu võtta rohkem omakeskis.

Järgmises küsimustega käsitles autor eelkõige koostöö hetkeolukorda, suuremaid koostööd mõjutanud muutusi vaatluse all oleval perioodil ja samuti pakkusid huvi ka

olulisemad murekohad, mis esinevad. Muutuste vaatest toodi esile nii positiivseid kui ka negatiivseid külgi. Lätis toodi kõige teravamalt esile haldusreformi, mille tagajärjel on ühelt poolt halvenenud suhete tõttu muutunud kommunikatsioon keerulisemaks, kuid teisalt on see ka omavalitsusi lähendanud. Viimast tendentsi võis täheldada ka Eestis, kui kirjeldati, et haldusreformi tulemusena küll suhtlus otseselt aktiivsemaks ei muutnud, kuid samas asusid kohalikud omavalitsused üksteist külastama, et jagada kogemusi ning ideid. Positiivse poole pealt toodi nii Lätis kui ka Leedus veel välja uute digitaalsete andmebaaside väljatöötamist ja kasutuselevõttu, mis on aidanud tunduvalt kommunikatsioonis esinevaid eksimusi ja konflikte vähendada. Samamoodi on need kompromisside leidmisel võimaldanud olla erinevatel kohalike omavalitsustel üksteise olukordadest rohkem teadlikud ja alustada läbirääkimisi ühiselt pinnalt.

Negatiivsemate muutustena toodi Leedu poolt esile fakti, et kohalike omavalitsuste iseseisvus on vähenenud, eriti mis puudutab finantsotsuseid. Seda arvamust aga pigem ei toeta fakt, et kohaliku autonoomia indeks on Leedus perioodil 2015-2020 üle 60 ehk iseseisvust hinnatakse teiste seas sarnaselt Eestile keskmisest kõrgemaks (Ladner, Keuffer & Bastianen, 2023). Eestis kõlasid enim koostööd mõjutanud teguritena pigem viimastel aastatel aset leidnud kriisid nagu energiakriis või COVID-19 pandeemia, mis ühelt poolt küll lähendas näiteks kohalike omavalitsusi ja riigiasutuste lokaalseid esindusi, kuid samas tõstatas veel teravamalt tunnetust, et riik on kohalikud omavalitsused üksi jätnud või ei suuda oma ülesandeid vajalikul määral ning efektiivsusega täita.

Kui autor palus intervjuueeritaval esile tuua peamiseid koostööga seotud murekohti, siis riigiti esines üsna palju sarnasusi. Kõige enam tõusis esile kohalike omavalitsuste kaasatust puudutav temaatika. Pea kõigis intervjuudes, välja arvatud ühes, toodi esile murekoht, et kohalikud omavalitsused tunnevad ennast neid puudutavatest otsustest kõrvale jäetuna ning riik ja riigiasutused ei huvitu piisaval tasemel kohalikes omavalitsustes toimuvast. Kaasatus kirjeldati kui puudulikku, näilist ja vähest. Kolmes riigis toodi sarnaselt ka esile, et keskvalitsuse poolne koostöö tahe ja valmidus on seotud ka omavalitsuste suurusega - suuremad omavalitsused on tihti aktiivsemad ja nende mured jäävad rohkem kõlrama.

Lätis ja Leedus kõlas aktiivselt läbi ka kohalike omavalitsuste kehv finantsiline olukord, mis omakorda pärsib koostöö efektiivsust, sest madala maksevõimekuse tõttu on omavalitsustes suur kaadrivoolavus ja tihtipeale ei ole võimalik palgata oma ala spetsialiste, kes oskaksid antud valdkonna heaks midagi päriselt ära teha. Samuti toodi võrdselt esile probleemi, et riigiasutused ja keskvalitsus ei oma piisavalt head ülevaadet kohalike

omavalitsuste pädevustest ja tegevusest ning puudub ka otsene huvi enda kurssi viimiseks, mistõttu seatakse niigi ülekoormatud KOV-idele reaalsusele mittevastavaid ootusi. Eesti puhul kõlas aktuaalse näitena 2023. aastal jõustunud hooldereform, mis pani kohalikele omavalitsustele kohustuse katta osaliselt riigi lubatud rahastuse toel elanike hooldekodu arveid. Kohalike omavalitsuste sõnul toimetati antud reformiga kiirustades, kohalike omavalitsusi ebapiisaval määral kaasates ning ilma vajalikke analüüse tegemata. Nüüdseks on ka riskid realiseerunud, kuid keskvalitsus ja Sotsiaalkindlustusamet neid piisaval tasemel hallata ei oska. Näitena saab tuua antud reformiga kaasnenud ebavõrdse rahastamise probleemi - riik eraldas kohalikele omavalitsustele raha vastavalt omavalitsustes elavate vanurite arvuga, mis aga ei vasta hooldekodudes elavate vanurite arvule. Selline süsteem oleks õiglane juhul, kui kõigis Eesti omavalitsustes elaks hooldekodudes samas vanusegrupis ühepalju vanureid. Paraku on aga realiseerunud olukord, kus omavalitsused said toetusi äärmiselt ebavõrdselt - kui näiteks Maardu linn saab ühe hooldekodus elava inimese kohta toetust 1122 eurot, siis Kanepi vald 308 eurot. (Pärnapuu & Kuulpak, 2023) Probleemi kerkides ja omavalitsuste pahameelest ajendatuna muutis sotsiaalministeerium 2024. aastaks rahastamise skeemi. Nimelt lisati klausel, et raha jagamisel võetakse arvesse ka fakti, et kõikidele omavalitsustele oleks senise keskmise omapanusega tagatud minimaalne vahendite tase hooldekodus olevate isikute kohta selliselt, et sellest oleks võimalik ära katta keskmise üldhooldekodu hoolduskulu maksumus. Paraku säilitab selline süsteem ka varasemalt probleemi südameks olnud ebakõla, sest pensionitulu küll vastab vanurite arvule, kuid mitte hooldekodudes elavate inimeste arvule. Bakalaureusetöö valimis olnud Tartu linna puhul on negatiivne vahe Eesti omavalitsustest kõige suurem - ühe eaka kohta saadakse riigilt toetust 382 eurot kuus, kuid seatud piirmäär vajaks 760 eurot toetust ehk pea pool summast tuleb leida omavalitsuse enda vahenditest. (Pärnapuu, 2023)

Intervjueeritud kohalike omavalitsuste kogemust puuduliku koostöö ja vähese kaasamise osas toetab ka omavalitsusi koondava Eesti Linnade ja Valdade Liiduga juhtunu, kus pöörduiti haridus- ja teadusministeeriumi poole seoses õpetajate alampalga tõstmiseks ettenähtud rahaeraldisega. Ministeeriumi poolt ettenähtud ajaks vastust pöördumisele ei tulnud ning tekkis olukord, kus ühelt poolt rääkis ministeerium avalikult omavalitsustega koostöö olulisusest, kuid teisalt küsimustele ei vastata. (Postimees, 2024)

Viimase teemaplokina käsitles autor spetsiifilisemalt horisontaalse koostöö temaatikat. Kui intervjueeritavatel paluti iseloomustada oma arusaama ja teadlikkust horisontaalsest koostööst kui mõistest, siis selgus, et kõigis kolmes Balti riigis on üldine ja sisuline arusaam olemas, kuid horisontaalset koostööd on tööelus ette tulnud pigem juhuslikult ning teadlikult

ei ole pigem üritatud võrgustike luua. Horisontaalse koostöö näidetena toodi esile kõigis riikides omavalitsusi koondavaid organisatsioone ning samuti igapäevast koostööd asutuste sees, kus näiteks teevad koostööd omavalitsuse finants-, haridus- ja spordiosakond. Ainukene näide päris toimivast võrgustikust, mis oli ka teadlikult loodud, leidis ühes käsitletud Eesti omavalitsuses, kus oli loodud omavalitsuste vahel finantsjuhte koondav võrgustik, mille peamiseks eesmärgiks ja taotluseks oli luua võimalus üksteisega vabamalt suhelda ja praktikaid jagada. Võrgustiku raames kohtutakse neli korda aastas seminarideks ning korra aastas üheks suuremaks seminariks. Intervjueeritav tõi välja, et seminaridele ja võrgustiku töösse on kaasatud ka teisi valdkondi - näiteks sotsiaalvaldkond, et arutada fintantsteemadega ristuvaid kohti. Käesoleval aastal kaasati ka näiteks personalivaldkonda ja kohtumistel on osalenud ka ministriumide esindajad.

Loodud võrgustiku puhul on võimalik esile tuua ka reaalseid positiivseid tulemusi. Keskvalitsuse poolt töötati välja analüüs, mis kajastas omavalitsuste finantsvaldkonna ebakõlasid ning kui esialgu oodati ministriumilt, et initsiatiiv ootuste kujundamiseks omavalitsustele tuleks riigi poolt, siis erinevate pakilisemate küsimuste tõttu jäi see soiku. See viis selleni, et omavalitsuste lõikes loodi töörühm, mis hakkas antud temaatikaga tegelema, ettepanekuid vormistama ja lahendusi leidma. Ettepanekud ja ideed esitati omakorda Eesti Linnade ja Valdade Liidu kaudu kaasatud ametkondadele ning lõpptulemuseks oli, et töörühma poolt pakutud lahendused kiideti heaks ning võeti omavalitsuste poolt kasutusele, lahendades seeläbi ebakõlad.

Tegemist on väga positiivse näitega, mis illustreerib elavalt horisontaalse koostöö positiivseid külgi ja näitlikustab hästi selle kasulikkust halduspoliitiliste probleemide lahendamisel. Sarnasele järeldusele jõudsid ka Fischer ja Jager (2020), kes tõi välja, et horisontaalse koostöö puhul on tegemist ühe potentsiaalse lahendusega mitmeid regionaalseid piirkondi puudutavate probleemide puhul. Antud võrgustiku näitel on asjakohane tuua paralleele ka teoreetilises osas käsitletud võrgustike loomise viiside ja avaliku sektori koostöö teoreetiliste lähenemistega. Nimelt on tegemist hea näitega, kus võrgustiku loomisel on korruga toimimised kõik kolm Bouckaert, Peters ja Verhoest (2010) poolt nimetatud teoreetilist lähenemist - kõige paremini on äratuntav võrgustiku tüüpi lähenemine, sest koostlus loodi vabatahtlikuse alusel ja koos seistakse ühiste väärtuste eest, et omavalitsuste olukordi paremaks muuta. Samas aga esineb osaliselt ka stiimuleid ja sundus, sest tegemist oli probleemiga, mis vajas kindlasti lahendamist ja korrektuuride sisseviimist. See teadmine aga omakorda motiveeris omavalitsusi kokku tulema ja koos lahendusi otsima.

Kui autor palus iseloomustada horisontaalse koostöö kasutamise kogemusi, siis toodi kõigis kolmes riigis esile eranditult positiivset. Horisontaalne koostöö on aidanud probleemide lahendamisel panna palju efektiivsemalt paika ühiseid eesmärke ja eriti tõsteti esile kogemuste jagamise aspekti, mida muidu eriti palju ei esinenud. Seda esines ka näitena toodud võrgustiku puhul, kus intervjueeritav tõi esile, et tänu tutvuste loomisele on üksteisel külas hakanud käima kaks Eesti erinevates otsades asuvat omavalitsust. Ühe positiivse kõrvalmõjuna toodi horisontaalse koostöö kasutamise puhul esile ka fakti, et sellises koostöövormis julgevad sõna võtta ning oma muresid jagada ka omavalitsused, kes seda üldiselt pigem ei tee.

Nagu ka üldise koostöö olukorra puhul, saab ka horisontaalse koostöö vaatest öelda, et olenemata kohalike omavalitsuste suurusest või rahvuslikust koosseisust, on murekohad ka selle temaatika raames riikide lõikes pigem ühetaolised. Kõige enam tõsteti esile fakti, et antud koostöövormi osas on teadlikkus pigem madalal tasemel ja seetõttu ei osata efektiivseid võrgustikke luua. Samuti toodi sarnaselt esile isikute küsimust ehk ühelt poolt vastavatel ametikohtadel olevad inimesed ei pruugi olla valmis koostööks sellises ulatuses või teisalt on loodud võrgustikud liiga ühe inimese peale üles ehitatud. Samasugune olukord iseloomustab ka nimetatud finantsjuhtide võrgustiku, mis ei ole mitte organiseeritud või mida ei halda mõni omavalitsusi koondav organisatsioon, vaid üksikisik. Ehk on tekkinud olukord, kus eestvedaja lahkumisel või väsimisel loodud võrgustik laguneb. Leedu puhul toodi ka esile liiga erinevaid protsesse ja süsteeme omavalitsuste lõikes, mistõttu on keeruline ühiseid eesmärke paika panna.

Kui kokkuvõttes osas palus autor intervjueeritaval avaldada oma arvamust horisontaalse koostöö kasutamise tulevikuperspektiivide osas, siis saab esile tuua, et tahe sellist meetodit veel kasutada ja laiendada ka teistesse valdkondadesse on kõigis omavalitsustes väga kõrge tasemel. Näiteks on käsitletud finantsjuhtide võrgustik inspireerinud ka juba teisi omavalitsusi ning ideede tasemel on välja käidud mõtteid kasutada sellist võrgustiku ka teiste kompetentsi jagamiseks. Samas aga ei saa üle ega ümber inimfaktorist, mis väga tugevalt nii üldist koostööd kui ka kitsamalt horisontaalsed koostööd mõjutab. Väga palju on kinni inimsuhtes, läbisaamises ja kompromisside leidmise oskuses, mis on nii valdkonniti, asutuseiti kui ka omavalitsuseiti väga erinev. Voltri (2015) leidis sarnaselt ühe võrgustiku kontekstis, et tegelikult on valmidus taolise koostöövormi viljelemiseks olemas, kuid samas esineb probleeme, mis takistavad võrgustiku head toimimist. Horisontaalset koostööd puudutavate takistuste ja tulevikuvaate illustreerimiseks on koostatud tabel, kus on välja toodud riigiti nii sarnasused kui ka erinevused (vt tabel 8).

Tabel 8

*Horisontaalse koostöö rakendamise peamised takistused ja tulevikuvaade Balti riikides*

	Eesti	Läti	Leedu
Peamised takistused	Keskvalitsuse valmisolek KOV-e sellisel määral kaasata ei ole piisav; vähene teadlikkus/oskus võrgustikke luua; väljakujunenud käitumismustrite ja mõtteviiside muutmine liialt keeruline	Ametnike puudulik kvalifikatsioon/oskuste tase; madal teadlikkus horisontaalse koostöö osas; keerulised suhted omavalitsuste vahel	Omavalitsuste protsessid ja süsteemid erinevad üksteisest suurel määral; keerulised inimsuhted – puudub piisav üksmeel/valmidus kompromisside tegemiseks, keeruline paika panna ühiseid eesmärke
Tulevikuvaade	Juba loodud võrgustikud inspireerivad ka teisi omavalitsusi ja valdkondi katsetama horisontaalset koostööd; kasu oleks koolituste läbiviimisest, mis teadlikkust tõstaksid	Soovitakse horisontaalset koostööd aina rohkem kasutusele võtta, sest on tajutud positiivseid mõjusid; soovitakse koolitust, mis metoodikat lähemalt tutvustaks	Positiivne kogetud mõju on ajendiks, et veelgi enam teadlikult horisontaalset koostööd kasutada ja selle kohta ka juurde õppida

Allikas: Autori poolt koostatud omavalitsustega läbiviidud intervjuude põhjal

Teostatud uurimuse põhjal saab teha kolm olulisemat järeldust:

- Teadlikkus horisontaalsest koostööst on sisuliselt kõigis kolmes Balti riigis sarnaselt heal tasemel ehk ollakse teadlikud horisontaalse koostöö olemusest ja iseloomust. Samas on selle meetodi teadlik kasutamine pigem madalal tasemel ja võrgustike loomine on üldjuhul juhuslik, mitte teadlik tegevus. Sarnasele järeldusele jõudis ka Voltri (2015) magistritöö, kus autor tõi esile, et Eestil on horisontaalse koostöö tegemisel avalikus halduses palju arenemisruumi (Voltri, 2015).
- Omavalitsustes esineb positiivseid näited horisontaalse koostöö kasutamisest, mis illustreerivad ka hästi fakti, et horisontaalse koostöö kasutamine halduspoliitiliste probleemide lahendamisel on kasumlik ja omab lisaks otsesele tagajärjele ka mitmeid positiivseid mõjusid nagu suhtlusvõrgustike laiendamine.
- Horisontaalse koostöö rakendamisele omavad kõige enam mõju inimsuhted ja inimfaktor ning teadlikkuse tase, mida intervjuueeritavad hindasid laialdaselt pigem

madalaks. Samuti kipuvad loodud võrgustikud jääma liialt üksikute eestvedajate kanda ning puudub laiem organiseeritus. Koostööd takistavad tegurid on kolme riigi lõikes väga sarnased ja ühetaolised.

Järgnevalt annab autor tuginedes käesoleva bakalaureusetöö raames käsitletud teoreetilisele materjalile ning läbiviidud uurimusele omapoolsed soovitusel tulevikupraktikateks.

Esimesed kaks soovitusel tuginevad suuresti läbiviidud intervjuudele ning on osaliselt välja pakutud omavalitsuste endi poolt:

- Luua kohalike omavalitsusi koondava Linnade ja Valdade Liidu juurde eraldi koostööd koordineeriv institutsioon, mis kaasab oma töösse juba edukalt näiteks horisontaalset koostööd rakendanud omavalitsusi. Selline lahendus aitaks ühelt poolt luua potentsiaalseid uusi töörühmi ja võrgustikke ning teisalt võtaks enda hallata ka juba loodud kooslused, et vältida olukordi, kus eestvedaja lahkumisel koostöö katkeb.
- Tuleks kaardistada erinevate omavalitsuste kompetentsid ning luua “mentorprogramm”, mille kaudu ühes valdkonnas tugevamad omavalitsused saaksid mentordada vähem kompetentsemaid omavalitsusi. Selline lahendus võimaldaks esmalt aidata kaasa omavalitsuste ebavõrdsuse vähendamisele ning leevendaks ka probleemi, kus paljudes omavalitsustes ei ole võimalik kas töötajapuuduse või madala maksevõime tõttu kõiki kvalifitseeritud spetsialiste palgata.
- Viia omavalitsustes läbi horisontaalse koostöö temaatikale keskenduvaid koolitusprogramme, mis aitaks tõsta teadlikkust meetodi kasuteguritest ja olemusest. Siin oleks eriti oluline kaasata koolituste läbiviimisesse omavalitsusi, kes on juba horisontaalsed koostööd ning ka teisi hästi toimivaid koostöövorme kasutusele võtnud. Autor leiab, et selline kaasamine motiveeriks teisi omavalitsusi rohkem kui lihtsalt valdkonnaväliste lektorite kasutamine.
- Toetada ja motiveerida riiklikul tasemel omavalitsustes võrgustike eestvedajaid - nii omavalitsuste kui ka üksikisikute näol. Esiteks motiveeriks selline tunnustamine enam ka teisi oma seniseid koostöömeetodeid üle vaatama ning teiseks oleks kasulik ka keskvalitsusele endale, sest parem koostöö tagaks ka riigi efektiivsema toimimise.
- Kirjanduse ning originaaluurimuse põhjal kinnistus autoril arusaam, et efektiivse ja tulemusliku koostöö tagab kõigile osapooltele eelkõige aktiivne ja avatud suhtlemine. Ainult efektiivne ja ka päriselt sisuline kommunikatsioon ning kaasamine tagab halduspoliitilistele probleemidele reaalselt töötavad ning nii riiki kui ka selle kodanikke aitavad lahendused.

### **Kokkuvõte**

Halduspoliitilised probleemid on mitmetahulised ja keerukad, mistõttu nõuab nende efektiivne lahendamine uusi koostööviisi, millest üks on ka horisontaalne koostöö ja selle teadlik kasutamine. Autor defineeris horisontaalset koostööd kui meetodit, mille raames koondutakse halduspoliitiliste probleemide ja küsimuste lahendamiseks erinevate nii organisatsioonisiseste kui ka -väliste üksuste poolt ühtseks võrgustikuks. Käesolevas bakalaureusetöös käsitleti antud mõistet kohalike omavalitsuste vaatest.

Esimese teoreetilise osa põhjal saab öelda, et nii Eestis kui ka teiste Baltimaade avalikus sektoris puudub hetkel piisav kompetents, mis võimaldaks laialdaselt horisontaalset koostööd kasutusele võtta ilma, et sellest ei tekiks kasu asemel uusi probleeme või konflikte. Samuti toob autor teooria põhjal välja, et horisontaalse koostöö temaatika on pigem vähe uuritud ja käsitletud, kuid olemasolevate uurimuste põhjal on võimalik öelda, et taolise koostööviisi kasutuselevõtt omab kohalikele omavalitsustele mitmeid kasulikke mõjusid, näiteks majanduslik kokkuvõid või efektiivsemad lahendused.

Empiirilises osas läbiviidud intervjuude põhjal saab üldistada, et kohaliku omavalitsuste ja keskvalitsuse vahelist koostööd iseloomustavad Baltimaades üsnagi ühetaolised muutused ja probleemid. Kõigis kolmes riigis on vaatluse all olnud ajaperioodi jooksul läbi viidud riiklikud reformid, millega on oluliselt muudetud halduspoliitilist ülesehitust ja omavalitsuste olemust. Peamised murekohad on seotud omavalitsuste puuduliku või kõigest näilise kaasamisega keskvalitsuse poolt, mis toovad kaasa kohalike omavalitsuste võimekustega mitteamvestavad lahendused ja kohustused, mida ei olda võimelised ülekoormuse tõttu täitma.

Horisontaalse koostöö rakendamise kogemused on olemas kõigis kolmes riigis ja teadlikkus on läbi Baltimaade pigem heal tasemel. Küll aga tõuseb esile fakt, et üldjuhul ei ole horisontaalset koostööd rakendatud teadlikult, vaid pigem loomuliku osana igapäevasest koostööst. Intervjuude põhjal kujunes ühes Eesti omavalitsuses välja ka reaalne näide horisontaalset koostööd kasutavast võrgustikust, millest on olnud kasu ka juba valdkondlike probleemide lahendamisel ehk autori arvates on tegemist ühe väga hea näite ja eeskujuga nii omavalitsustele kui ka teistele valdkondadele, kuidas selline koostöövorm võimaldab tunduvalt efektiivsemalt erinevaid arutelusid luua ja muresid lahendada. Samuti tuli välja, et selline koostöövorm on muuhulgas aidanud kaasa ka muidu vähem aktiivsete omavalitsuste võimestamisele ning isegi kui muresid julgetakse jagada vaid võrgustiku raames, on suurem tõenäosus, et need saavad laiemat kõlapinda.

Autor tõi empiirilise osa viimases peatükis välja ka omapoolsed soovitused, mis võiksid tulevikus aidata koostöö efektiivsust parandada ning horisontaalset koostööd rohkem kasutusele võtta. Nii kõigi soovituste ajendiks kui ka teoorias ja intervjuudes välja kujunenud probleemide tuumikuks on ebaefektiivne kommunikatsioon ja juurdunud arusaamad, mida on üldiselt väga keeruline muuta. Autor tooks siinkohal esile ühes intervjuus kõlanud mõtte, mille kohaselt kipub keskvalitsus kohalike omavalitsusi kohtlema pigem oma allasutustena kui võrdsete partneritena. Sellist mõtteviisi saab pidada üheks peamiseks takistuseks, miks horisontaalse koostöö areng laiemalt kui ainult omavalitsuste siseselt või vaheliselt võib toppama jääda. Horisontaalne koostöö eeldab arusaama, et kõik on võrdsed partnerid ning kõigilt on võimalik midagi õppida. Seega võib üldistatult öelda nii koostöö kohta laiemalt kui ka spetsiifilisemalt horisontaalse koostöö kohta, et niikaua kuni ei kasva teadlikkus efektiivse koostöö vajalikkusest või mõlema osapoole soov mõista üksteise piire ja vajadusi, on äärmiselt raske näha, kuidas koostöö avalikus sektoris võiks efektiivsemaks muutuda või olla tulemuslikuma, et ei tekiks lahendusi nagu hooldereform, mille puhul on jäänud esiteks saavutamata eesmärgid ja teiseks on realiseerunud ka suur hulk riske.

Teema edasiseks uurimiseks võiks kaasata suurema valimi ning keskenduda ühele riigile spetsiifilisemalt, et tuua esile probleeme ja võimalike lahendusi rohkem süvitsi. Samuti võiks sellist uuringut teostada ka keskvalitsuse vaatest, mis annaks väga huvitava võrdlusmomendi.

**Kasutatud kirjandus**

1. Aoki, M. (1986). Horizontal vs. Vertical Information Structure of the Firm. *The American Economic Review*, 76(5), 971-983.
2. Arm, K. (2014). *Kohalike omavalitsuste ühinemise mõju ühinenud haldusüksuste arenguvõimele Lääne-Viru maakonna näitel*. Magistritöö. Eesti Maaülikool, majandusarvestuse ja finantsjuhtimise eriala.
3. Barratt, A. (2004). Understanding the meaning of collaboration in the supply chain. *Supply Chain Management*, 9(1), 30-42.
4. Benz, A. (2009). *Intergovernmental Relations in German Federalism – joint decisionmaking and the dynamics of horizontal cooperation*. Kättesaadav <https://www.forumfed.org/libdocs/2009/2009-03-27-Zaragoza-Benz.pdf>
5. Bouckaert, G., Peters, B., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. London: Palgrave Macmillan.
6. Chmielewski, B. (2023). Far behind Riga: Latvia's problems with uneven development. *OSW*, 15. märts. Kasutatud 06.05.2024, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-03-15/far-behind-riga-latvias-problems-uneven-development>
7. Eesti Statistikaamet. (2021). RL21004: Eestlaste arv ja osatähtsus elukoha (asula) järgi, 31. detsember 2021. Kasutatud 17.04.2024, [https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvaloendus\\_\\_rel2021\\_\\_rahvastiku\\_paiknemine\\_\\_elukoht-ja-soo-vanusjaotus/RL21004](https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvaloendus__rel2021__rahvastiku_paiknemine__elukoht-ja-soo-vanusjaotus/RL21004)
8. Fischer, M., & Jager, N. (2020). How policy-specific factors influence horizontal cooperation among subnational governments: Evidence from the Swiss water sector. *Publius: The Journal of Federalism*, 50(4), 645-671.
9. Gaulé, E. (2011). Analysis of County Governors' Administrations Reform of 2010 in Lithuania. *Public Policy and Administration*, 10(3), 312-332.
10. Guogis, A., Gudelis, D., & Smalskys, V. (2023). Research on the Development of Public Administration in Lithuania. *Bestuur*, 11(2).

11. Haldusreform 2017. (2018). *Rahandusministeerium*. Kasutatud 05.01.2024, <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf>
12. Haldusreformi seireraport. (2022). *Rahandusministeerium*. Kasutatud 05.01.2024, [https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/HR%20seireraport%202022\\_0.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/HR%20seireraport%202022_0.pdf)
13. Harku vald arvudes. (2024). *Harku vallavalitsus*. Kasutatud 17.04.2024, <https://www.harku.ee/statistika>
14. Hooldereform. (2023). *Sotsiaalministeerium*. Kasutatud 18.11.2023, <https://www.sm.ee/hooldereform>
15. Huvi- ja vaatamisväärsused. (2024). *Tartu linn*. Kasutatud 17.04.2024, <https://www.tartu.ee/et/huvi-ja-vaatamisvaarsused>
16. Khan, N., & Musarrat, K. (2016). Joined-Up Governance. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (1-7). New York City: Springer Cham.
17. Kohalik omavalitsus. (i.a.). *Eesti Koostöö Kogu*. Kasutatud 03.01.2024, <https://kogu.ee/riigipidamise-kava/kohalik-omavalitsus/>
18. Kohalikud omavalitsused. (2023). *Rahandusministeerium*. Kasutatud 03.01.2024, <https://www.fin.ee/kohalikud-omavalitsused#kohaliku-omavalitsus--2>
19. Kovač, P., & Bileišis, M. (2017). *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States*. Kättesaadav [https://www.fu.uni-lj.si/wp-content/uploads/2021/02/Public-Administration-Reforms\\_Kovac\\_Bileisis.pdf](https://www.fu.uni-lj.si/wp-content/uploads/2021/02/Public-Administration-Reforms_Kovac_Bileisis.pdf)
20. Kuokstis, V., Vilpisauskas, R., & Jahn, D. (2022). *Sustainable Governance Indicators 2022. Lithuania report*. Kättesaadav [https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022\\_Lithuania.pdf](https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Lithuania.pdf)
21. Kuusk, H. (2023). Tartu pöördub hooldereformi puuduliku rahastuse tõttu riigi vastu kohtusse. *Tartu Linnavalitsus*, 2. november. Kasutatud 18.11.2023, <https://www.tartu.ee/et/uudised/tartu-poordub-hooldereformi-puuduliku-rahastuse-tottu-riigi-vastu-kohtusse>

22. Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2023). Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). *Regional & Federal Studies, 1(23)*.
23. Latvijas Pašvaldību savienība. (i.a). Kasutatud 17.04.2024, <https://www.lps.lv/en/about-lalrg/about/>
24. Lepiste, K. (2019). *Haldusreformi mõju avalike teenuste osutamisel väikeasulates*. Lõputöö. Tartu Ülikool, ettevõtluse osakond.
25. Lietuvos Savivaldybių Asociacija. (i.a). Kasutatud 22.04.2024, <https://www.lsa.lt/en/>
26. Oficialiosios statistikos portalas. (2021). Gyventojų skaičius. Kasutatud 22.04.2024. <https://osp.stat.gov.lt/lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=eaab70eb-f564-48f7-b34b-ef4be0c62eec#/>
27. Oficiālās statistikas portāls. (2023). Population by ethnicity in regions, cities, municipalities, towns, neighbourhoods and densely populated areas at the beginning of year 2012 - 2023. Kasutatud 17.04.2024, [https://data.stat.gov.lv/pxweb/en/OSP\\_PUB/START\\_\\_POP\\_\\_IR\\_\\_IRE/IRE071/](https://data.stat.gov.lv/pxweb/en/OSP_PUB/START__POP__IR__IRE/IRE071/)
28. OECD. (2023). Innovation in the Latvian Public Sector Context. *Strengthening the Innovative Capacity of the Public Sector of Latvia*. Paris: OECD Publishing.
29. Omavalitsuste liit ei ole saanud vastust õpetajate palgaraha kohta. (2024). *Postimees*, 14. märts. Kasutatud 30.04.2024, <https://www.postimees.ee/7979826/omavalitsuste-liit-ei-ole-saanud-vastust-opetajate-palgara-ha-kohta>
30. Põlendik, K. (2023). Omavalitsused kaaluvad hooldereformi tõttu kohtusse pöördumist. *Eesti Rahvusringhääling*, 29. juuni. Kasutatud 19.11.2023, <https://www.err.ee/1609020440/omavalitsused-kaaluvad-hooldereformi-tottu-kohtusse-poordumist>
31. Pärnapuu, P., & Kuulpak, K. (2023). Hooldereformi absurdne rahajagamine jätkub: üks omavalitsus saab kuus riigilt 300, teine aga 1100 eurot abivajaja kohta. *Õhtuleht*, 9. juuni. Kasutatud 30.04.2024, <https://www.ohtuleht.ee/1086623/hooldereformi-absurdne-rahajagamine-uks-omavalitsus-saab-kuus-riigilt-300-teine-aga-1100-eurot-abivajaja-kohta>

32. Pärnapuu, P. (2023). Hooldereformi ebavõrdne rahajagamine jätkub: pooled kohalikud omavalitsused saavad riigilt minimaalse 379 eurot kuus eaka kohta, mõni aga üle 900 euro. *Õhtuleht*, 8. november. Kasutatud 30.04.2024,  
<https://www.oh tuleht.ee/1095218/kaardid-hooldereformi-ebavordne-rahajagamine-jatkub-pooled-kohalikud-omavalitsused-saavad-riigilt-minimaalse-379-eurot-kuus-eaka-kohta-moni-aga-ule-900-euro>
33. Riigihaldus. (2024). *Rahandusministeerium*. Kasutatud 02.01.2024,  
<https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus-kinnisvara/riigihaldus>
34. Riigivalitsemise edasised suunad. (2023). *Rahandusministeerium*. Kasutatud 02.01.2024.
35. Saeima adopts administrative-territorial reform. (2020). *Läti Seim*. Kasutatud 05.01.2024,  
<https://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/29027-saeima-adopts-administrative-territorial-reform>
36. Sotsiaalkindlustusameti tutvustus ja struktuur. (2024). *Sotsiaalkindlustusamet*. Kasutatud 26.04.2024,  
<https://sotsiaalkindlustusamet.ee/asutus-uudised-ja-kontakt/asutuse-info/sotsiaalkindlustusameti-tutvustus-ja-struktuur>
37. Taro, K. (2019). Haldusreform riigireformi osana. *Õiguskantsler*, 15. jaanuar. Kasutatud 24.04.2024.
38. Toila vald. (2024). *Toila vallavalitsus*. Kasutatud 17.04.2024,  
<https://toila.kovtp.ee/statistika>
39. Tutvustus ja ajalugu. (2024). *Eesti Linnade ja Valdade Liit*. Kasutatud 17.04.2024,  
<https://www.elvl.ee/asutus-uudised-ja-kontaktid/organisatsioon/tutvustus-ja-ajalugu>
40. Varik, K. (2019). *Koospaiknemise mõju koostöö eeldustele: Politsei- ja Piirivalveameti ja Päästeameti näide*. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, haldusjuhtimise õppekava
41. Virkus, S. (2016). *Intervjuu, vaatlus ja sisuanalüüs*. Tallinna Ülikool, digitehnoloogiate instituut. Kasutatud 05.04.2024
42. Volmer, G. (2023). Tänesest jõustuv hooldereform jätab mitu valda rahapuudusesse. Riisalo: parandame rahastust. *Delfi Meedia*, 1. juuli. Kasutatud 24.10.2023

<https://www.delfi.ee/artikkel/120210062/tanasest-joustuv-hooldereform-jatab-mitu-valda-rahapuudusesse-riisalo-parandame-rahastust>

43. Voltri, H. (2015). *Horisontaalne koostöö rahvastiku Tervise Arengukava 2009-2020 elluviimisel*. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, avaliku halduse õppekava.

## Lisad

### Lisa A. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

#### Sissejuhatus

1. Kas ja mil määral esineb Teie töös vajadust teha koostööd kohalike omavalitsuste/riigiasutustega?
2. Kas ja mil määral olete teadlik horisontaalse koostöö mõistest?

#### Koostöö hetkeolukord

1. Kuidas ja mille alusel on reguleeritud riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste vaheline koostöö Teie ametikohal?
2. Kes on peamised koostööpartnerid ja osapooled ning kelle ülesandeks on koostöö koordineerimine?
3. Milliste peamiste vahendite/meetodite kaudu koostöö toimub?
4. Kui piisavaks/efektiivseks peate koostööd riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste vahel?
5. Milliseid suuremaid muutusi koostöö korraldamisel ja koordineerimisel viimase kümne aasta jooksul esile tooksite? Millisel määral ja kuidas on need koostööd mõjutanud?
6. Kui suurel määral on Teie kogemuse põhjal koostööd mõjutanud 2017. aastal läbi viidud haldusreform?
7. Millised on hetkel suurimad väljakutsed riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste vahelises koostöös?

#### Horisontaalse koostöö kasutamine väliste partneritega (riigiasutused/kohalikud omavalitsused)

1. Millises ulatuses olete kasutanud horisontaalse koostöö meetodit? Kuidas täpsemalt? Kui ei, siis mis on suurimad takistused, et seni pole seda meetodit kasutanud?
2. Kas leiate, et horisontaalse koostöö rakendamine on andnud positiivset mõju koostöö kulgemisele? On see olnud piisav?
3. Millised on olnud suurimad väljakutsed, mis on esinenud horisontaalse koostöö rakendamisel?
4. Milliseks hindate erinevate osapoolte motivatsiooni ja valmidust võtta tulevikus veelgi enam kasutusele horisontaalse koostöö meetodit?

**Lisa B. Struktureeritud intervjuu küsimused****Introduction**

1. What is your exact job title?
2. Is there a need to cooperate with state institutions in your work and to what extent?
3. Are you aware of the concept of horizontal cooperation and to what extent?

**Current state of cooperation**

1. How and on what basis is cooperation between state institutions and local governments regulated in your position?
2. Who are the main cooperation partners and whose task is coordinating cooperation?
3. What are the main means/methods of cooperation?
4. How efficient do you consider the cooperation to be between state institutions and local governments?
5. What major changes regarding cooperation have taken place in the past ten years? To what extent and how exactly have they affected cooperation?
6. What are the biggest challenges in cooperation between state institutions and local governments at the moment?

**Using horizontal cooperation with external partners (state institutions)**

1. To what extent have you used the horizontal collaboration method? How exactly? If not, what are the biggest obstacles to not using this method so far?
2. Do you find that the implementation of horizontal cooperation has had a positive effect on the course of cooperation? Has it been enough?
3. What have been the biggest challenges in the implementation of horizontal cooperation?
4. How do you assess the motivation and willingness of the various parties to adopt the horizontal cooperation method even more in the future?

## Summary

### HORIZONTAL COOPERATION IN BALTIC LOCAL GOVERNMENTS 2011-2020

Pipa Anniste

In today's world, administrative political problems are multifaceted and complex, therefore their solutions require cross-sectoral cooperation and coordination. To find optimal solutions, it is crucial to act as a united team, since it allows to address the problems in a broader and better manner (Voltri, 2015). Author defined horizontal cooperation as a method, where different entities, both inside and outside the organization, come together as a network to solve administrative and political problems and issues. In this bachelor's thesis, this concept is discussed from the point of view of the local governments.

The objective of this bachelor thesis is to identify the current practices and future possibilities of horizontal cooperation in local governments of the Baltic states. This thesis takes a closer look at the current situation of cooperation, the most relevant changes that took place during the period of 2011-2020 as well as the current practices of horizontal cooperation, in order to understand more closely whether and how horizontal cooperation could be useful in solving administrative and political problems in the future.

Based on the theoretical part, it can be said that in the public sector of the Baltic states currently do not have enough sufficient competence that would allow horizontal cooperation to be introduced on a large scale without new problems or conflicts arising. Author also points out that the subject of horizontal cooperation is rather little studied and discussed, but based on existing research, it is possible to say that the introduction of such a method of cooperation has several beneficial effects on local governments, such as economic savings or more effective solutions.

Empirical part of the study was conducted through two semi-structured and eight structured interviews with representatives from local authorities and related organizations in the Baltic states. The interviews were transcribed, coded and analysed.

Based on the conducted interviews, it can be generalized that the cooperation between local authorities and the central government in the Baltic countries is characterized by fairly similar changes and issues. In all three countries, national reforms have been carried out during the period under review, which have significantly changed the administrative and political structure and the nature of municipalities. The main areas of concern are related to the incomplete or only apparent involvement of local governments by the central government, which leads to solutions that do not take into account the capabilities of local

governments and obligations that they are unable to fulfill due to overload. The main areas of concern are related to the incomplete or only apparent involvement of local governments by the central government, which leads to solutions that do not take into account the capabilities of local governments and obligations that they are unable to fulfill due to overload.

The experience of implementing horizontal cooperation exists in all three countries, and awareness is rather good throughout the Baltic countries. However, the fact emerges that horizontal cooperation is generally not implemented consciously, but rather as a natural part of everyday cooperation. Based on the interviews, a real example of a network using horizontal cooperation was developed in one Estonian municipality, which has already been useful in solving sectoral problems, i.e. in the author's opinion, it is a very good example and model for both municipalities and other fields, how this form of cooperation enables different discussions much more effectively create and resolve concerns.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Pipa Anniste,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose “Horisontaalne koostöö Baltimaade kohalikes omavalitsustes 2011-2020”, mille juhendaja on Diana Eerma, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

*Pipa Anniste*

*09.05.2024*