

***MAGISTRITÖÖ “KOHALIKUD ESINDUSKOGUD: VÕIM,
VÕIME JA VÕIMEKUS MÕJUTADA KOGUKONNALE
OLULISI OTSUSEID JA ARENGUID”***

JUHENDAJAD : KADRI KASEMETS, VEIKO SEPP

KERTU VUKS

TALLINNA ÜLIKOOLI DOKTORANT-NOOREMTEADUR

ÜHISKONNATEADUSTE INSTITUUT



TALLINNA ÜLIKOOL

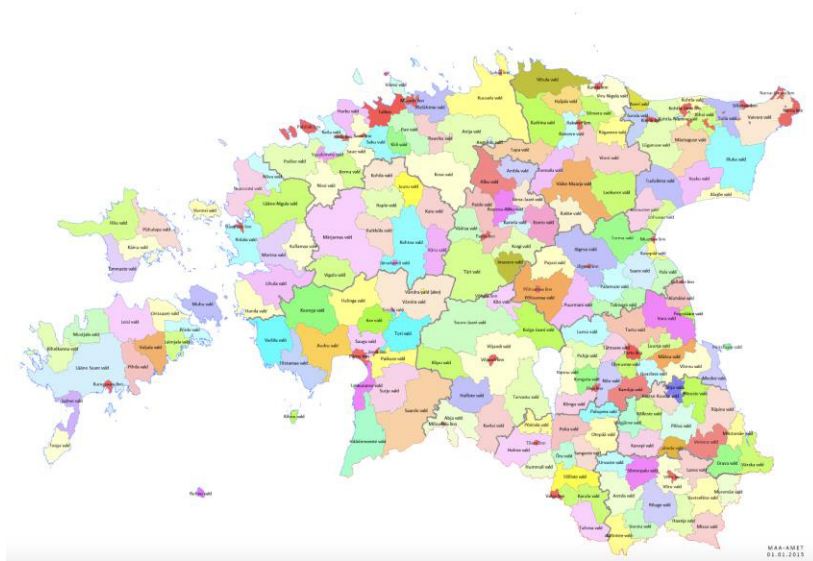


TAUST JA TÖÖ *EESMÄRK*



TALLINNA ÜLIKOOL

TAUST: HALDUSREFORM



- Eesti riik on alates 1990ndatest aastatest soodustanud kohalike omavalitsuste omal algatusel ühinemist, et tekiks suurema territooriumi ja elanike arvuga võimekad linnad ja vallad.
- Reformi läbiviimiseks võeti 2016. aasta juunis vastu haldusreformi seadus, mille elluviimise tulemusena oli Eesti varasema 213 omavalitsuse asemel 79.
- Väljakutse: kuidas vältida omavalitsuste võimalikku kaugenemist inimesest ning kuidas vältida kohalike inimeste järjest vähenevat võimalust kaasa rääkida kohalikku elu puudutavate otsuste kujundamisel
- Haldusreformi seadus andis võimaluse moodustada kohalike esinduskogusid- piirkonna- või kogukonnakogusid



TÖÖ EESMÄRK

Analüüsida, kuidas tekib esinduskogudel võim esinduskogude pädevuses olevate ja kogukonnakorralduslike otsuste mõjutamiseks ja otsustusprotsessides osalemiseks?

Uurimisküsimused:

- Kuidas mõista ja defineerida võimu esinduskogude ja kohaliku omavalitsuste volikogu kontekstis?
- Mis on võimu tekke mehhanismid sotsiaalse kapitali käsitlustest lähtudes ja kuidas erinevad sotsiaalse kapitali teooriad mõtestavad võimu tekkemehhanisme?
- Kuidas ja milliste otsuste tegemisel on antud võim otsustada kohalikule esinduskogule?
- Kuidas esinduskogud hoiavad, kujundavad ja kaotavad võimu otsustusprotsessides (esinduskogu vs volikogu funktsioonid)?



TEOREETILINE RAAMISTIK



TALLINNA ÜLIKOOL

DETSENTRALISEERIMINE JA MIKROPOLIITILISED PRAKTIKAD

- Valitsemispraktikate osaks on erinevad võrgustikud ning n.ö mitte formaalset võimu omavatel tegutsejatel on suur kaal poliitikakujundamises läbi sotsiaalse kapitali (Fisker jt).
- Kohaliku tasandi võrgustikel on võimalik mõjutada poliitikakujundamist läbi mikropoliitiliste praktikate, mille eelduseks on kogukonna võimestamine (Bailey jt, Gulbrandsen).
- Kohalikel inimestel on parem ligipääs (kohalikule) informatsioonile ja võrgustikele, millele ametlikud võimud alati ligipääsu ei oma, see on seotud sotsiaalse kapitaliga (Fisker jt)
- Esinduskogudele tuleb jätta tegutsemisvabadus- toimimine loomulike mikropoliitiliste praktikatena (Bailey jt)

SOTSIAALNE KAPITAL – P. BOURDIEU

- Sotsiaalne kapital - tegelike või potentsiaalsete ressursside kogum, mis on seotud enam-vähem institutsionaliseeritud vastastikuse tutvumise ja tunnustamise suhete püsiva võrgustiku omamisega
- Kapital avaldub ühiskonnas kolmel erineval viisil- *majanduslik kapital, kultuuriline kapital ja sotsiaalne kapital* (koosneb sotsiaalsetest „kohustustest“, mis samuti saavad teatud olukordades muutuda majanduslikuks kapitaliks ning institutsionaliseeruda positsiooniks ühiskonnas või kogukonnas)
- Sotsiaalse kapitali aluseks olevate võrgustike olemasolu ei ole asi iseeneses vaid nende sidemete püsimiseks tuleb kollektiivi liikmetel teha pidevalt tööd läbi võrgustikku panustamise ja suhete.

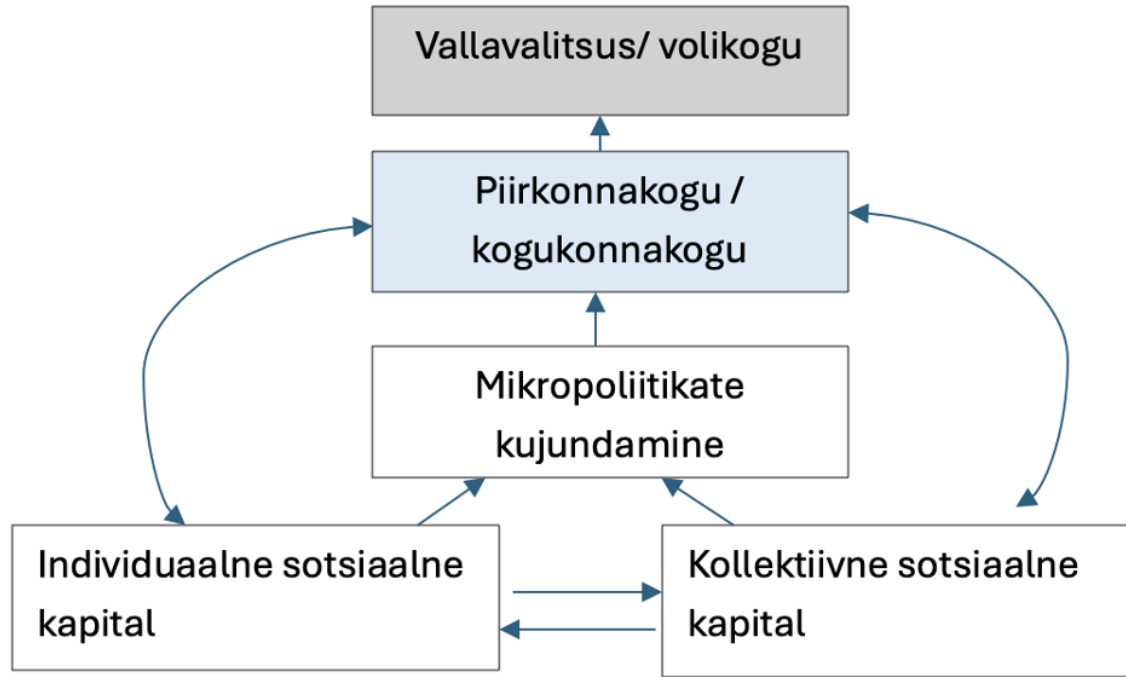


SOTSIAALNE KAPITAL

R. PUTNAM

- Sotsiaalne kapital - inimestevahelised sidemed ja ühiskondlikud võrgustikud (nt kohalikud keegliklubid, antud uurimuse kontekstis ka kohalikud esinduskogud), mis põhinevad usaldusväarsusele ja vastastikusele seotusele
- „Kodanikuvoorused“ (civic virtue) on kõige tugevamad juhul kui neid ümbritseb tihe ja vastastikune sotsiaalsete suhete võrgustik- sotsiaalne kapital mängib ühiskondade toimimises üliolulist rolli ja sellel on oluline mõju erinevatele tulemustele, sealhulgas majandusarengule, poliitilisele osalemisele ja üldisele sotsiaalsele heaolule
- Erinevalt Bourdieu’st, leiab Putnam, et sotsiaalne kapital saab eksisteerida formaalsetes võrgustikes (kollektiivne sotsiaalne kapital)





Joonis 1. Autori koostatud seoste skeem Bourdieu’le (1986), Putnamile (2008) ja Fiskerile jt (2022) tuginedes



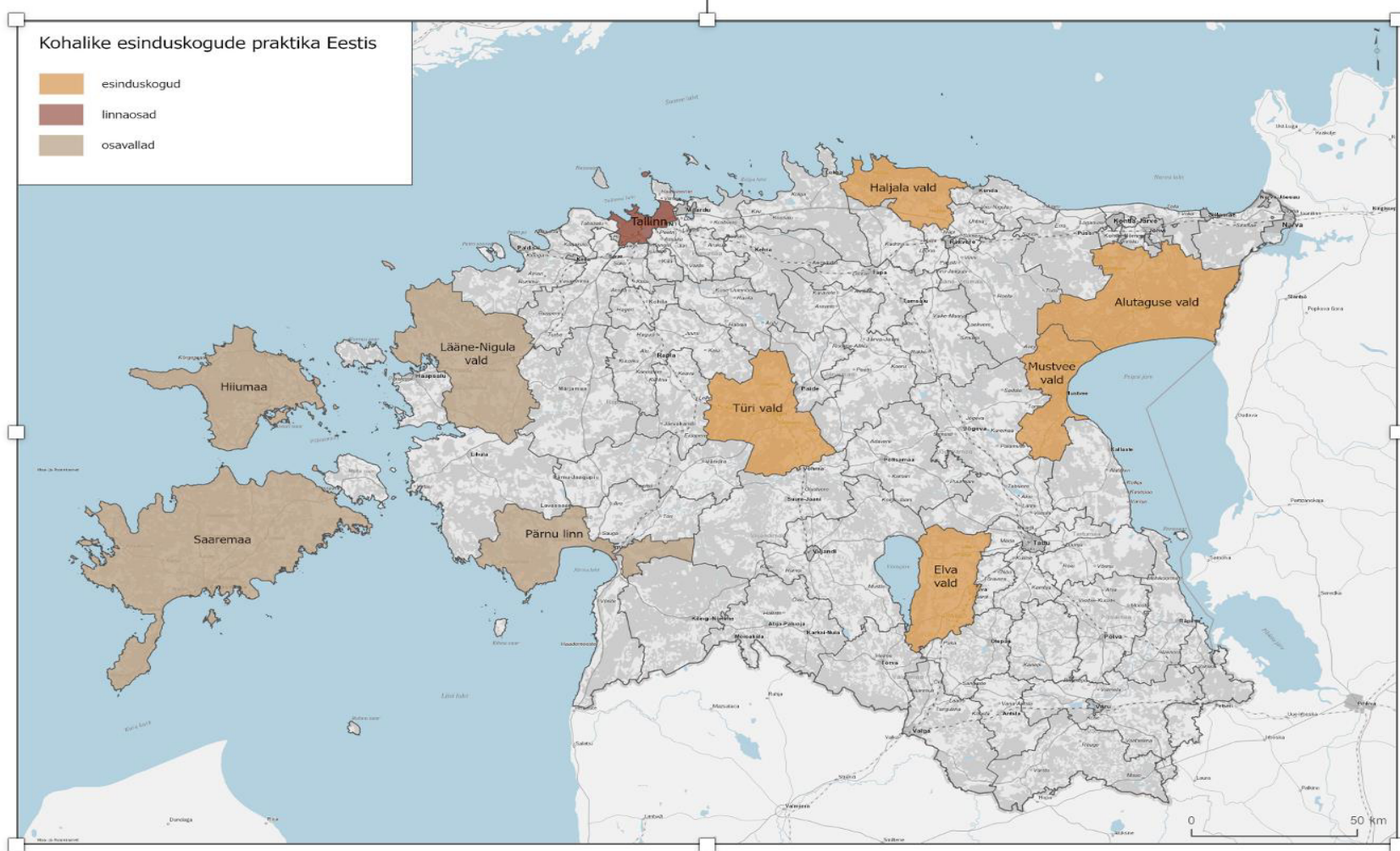
EMPIIRILINE TAUST



TALLINNA ÜLIKOOL

ESINDUSKOGUDE TOIMIMINE JA VARASEMAD ANALÜÜSID

- Haldusreformi järgselt on erinevate autorite poolt esinduskogude teemat analüüsitud, kuid tegemist on ühetaoliste käsitlustega osavallakogudest ja kogukonnakogudest
- Riigikontrolli raport (2021)- ühinenud omavalitsustes on risk, et KOVi territooriumi suurenemisega halveneb keskusest kaugemates piirkondades teenuste kättesaadavus ja kogukondade kaasamine. Analüüsist selgus, et osavallakogudel ja kogukonnakogudelt oodatakse rohkem, sh võimu otsustamisel.
- Kohalik esinduskogu - ühe omavalitsuse siseselt erinevate piirkondade huvide paremaks esindamiseks ja arvestamiseks ning kohaliku initsiatiivi ja identiteedi hoidmiseks moodustatava ühe piirkonna esinduskogu.



Kaart 1. Kohalike esinduskogude praktika Eestis (mai 2025 seis, autori koostatud)

METOODIKA

- Juhtumiuuring- Elva vald (4 piirkonnakogu) ja Alutaguse vald (3 kogukonnakogu)
- Juhtumiuuringu valiku põhjused:
 - Kogukonnakogu või piirkonnakogu olemasolust ühinemise järgses omavalitsuses
 - Õigusakti olemasolu, mis sätestab esinduskogu loomise ja selle toimimise põhimõtted
 - Esinduskogude töö on olnud kestev, toimuvad regulaarsed koosolekud ja avalikult on kättesaadavad materjalid esinduskogude töö kohta

METOODIKA

Dokumendianalüüs ja intervjuud

- Dokumendianalüüs:
 - Õigusaktide analüüsi
 - Ühinemislepingute analüüs
 - Koalitsioonilepingute analüüs
 - Omavalitsuste arengukavade ja eelarvestrateegiate analüüs
 - Omavalitsuste veebilehtede ja omavalitsuse poolt välja antavate ajalehtede analüüsi
 - Avalikult kättesaadavate esinduskogude protokollide analüüs

Pool-struktureeritud intervjuud (14):

- Esinduskogude liikmed (11)
- Vallavalitsuse töötajad (3)



ANALÜÜS JA TULEMUSED

- Esinduskogude moodustamine on korraldatud igas omavalitsuses vastavalt nende soovile- moodustamise aluseks erinevad õigusaktid (põhimäärus või eraldi statuut), erinevad ka moodustamise põhimõtted (täielikult delegeeritud kogukonnale või KOV-i poolt korraldatud selge protsess) ning erinevad nimetused (piirkonnakogud või kogukonnakogu või kandikogu)
- Käsitletud esinduskogud erinevad esinduskogu toimimise formaliseerituse poolest.

ANALÜÜS JA TULEMUSED

Kuidas mõista ja defineerida võimu esinduskogude ja kohaliku omavalituse volikogu kontekstis?

- Vastavalt õiguslikele alustele on esinduskogude roll olla eelkõige **konsulteriv kogu**, otsustusõigust konkreetsetest küsimustes esinduskogudele antud ei ole (õigus anda arvamus, kuid vallavalitsus ei pea sellega arvestama). Praktikas üksikuid näiteid, kus esinduskogu arvamus vallavalitsuse õigusaktis ära märgitud on saanud (nt detailplaneering lahendusega seotud arvamus).
- Teemad, millega esinduskogud praktikas tegelevad on eelkõige seotud kohalike kommunaalprobleemidele tähelepanu juhtimisega (teed, tänavad, heakord jne), sisendit õigusaktidesse antakse (ja KOV-i poolt ka küsitakse) vähe
- Nii erinevad raportid kui intervjuud toovad välja, et kui tegelikult millegi üle otsustada ei saa või kaasamine on „formaalne“ ei ole kogude tegevus jätkusuutlik

ANALÜÜS JA TULEMUSED

Mis on võimu tekke mehhanismid sotsiaalse kapitali käsitlustest lähtudes ja kuidas erinevad sotsiaalse kapitali teooriad kujundavad võimu tekkemehhanisme?

- Individuaalne sotsiaalne kapital on aluseks, et inimene kogukonnas aktiivse tegutsejana silma paistaks, mida suurem on esinduskogu liikmete individuaalne sotsiaalne kapital, seda suurem on see ka kollektiivselt ning seda tõsiseltvõetavam on esinduskogu kohaliku omavalitsuse jaoks
- Valimiste teel moodustatud esinduskogud annavad kogu liikmetele legitiimse õiguse piirkonda esindada, kuid edukamad on need liikmed, kes varasemalt kandideerinud valimistel või juhivad vallaga seotud asutusi- individuaalne sotsiaalne kapital mõjutab valituks osutumist.
- Juhtumiuuringud kinnitasid, et mida suurem on esinduskogu sotsiaalne kapital, seda võimekamad on nad kogukondlikul tasandil mikropoliitikate elluviimisel ning vallavalitsuse ja volikogu mõjutamisel otsuste tegemisel.
- Esinduskogudesse kuuluvad kohalikud aktiivsed inimesed, kes soovivad kaasa rääkida kohaliku elu kavandamisel, kuid ei taha või ei saa (pole osutunud valituks) seda teha kohalikus volikogus.

ANALÜÜS JA TULEMUSED

Kuidas esinduskogud hoiavad, kujundavad ja kaotavad võimu otsustusprotsessides (esinduskogu vs volikogu funktsioonid)?

- Esinduskogud kui platvorm kohalikku poliitikasse suundumisel (esinduskogu töö raames kasvanud individuaalne sotsiaalne kapital muudab need inimesed atraktiivseks kohalikku poliitikasse suundumiseks).
- Isiklik huvi kui motivaator- mitmed inimesed on esinduskokku tulnud saada midagi endale kasulikku tehtud (tee korda või vallalt maa rendile), kuid kui selgub, et see polegi võimalik, siis pettuvad või hakkavad esinduskogu või valla vastu töötama.
- Ootus, et suurenenud omavalitsustes võiks esinduskogudele olla delegeeritud ka kohalikud teenused.
- Tulevikus nähakse perspektiivi, et üha suurenevates omavalitsustes võiks esinduskogude praktika jätkuda, kuid läbi tuleks mõelda valla ootused esinduskogule ning roll juhtimisstruktuuris ja liikmete valimisega seonduv (kuidas saada „õiged“ inimesed, kes seisaksid piirkonna mitte iseenda eest)- individuaalne mõjuvõim vs kollektiivne huvi.



JÄRELDUSED

- Esinduskogude loomise ja toimimise praktika erineb omavalitsuseti (õiguslik alus, formaliseeritus).
- Esinduskogude õiguslik alus – põhimäärus vs statuut. Sümbolne tähendus (põhimäärus) ja koht valla juhtimisüsteemis.
- Formaliseeritud protsess aitab tagada legitiimsuse, aitab vähendada sotsiaalse kapitali negatiivset poolt (n.ö onupojapoliitika).
Juhtumiuuringud ei näita, et vähem formaliseeritust tagaks parema esinduskogude toimimise praktika.

JÄRELDUSED

- Individuaalne sotsiaalne kapital on aluseks, et inimene kogukonnas aktiivse tegutsejana silma paistaks – mida suurem on esinduskogu liikmete individuaalne sotsiaalne kapital, seda suurem on see ka kollektiivselt ning seda tõsiseltvõetavam partner on esinduskogu kohaliku omavalitsuse jaoks.
- Esinduskogude praktikate jätkusuutlikkus tulevikus sõltub omavalitsuste ja esinduskogude omavahelisest usaldusest ja koostööst. Andes kohalikele kogukondade esinduskogude moodustamise võimaluse, annavad omavalitsused neile ka usalduse kohaliku kogukonna ja selle probleemide eest kaasa rääkida.
- Haldusreformi järgsed omavalitsused vajavad esinduskogusid mitte ainult kogukondade võimestamiseks, vaid partnerina omavalitsuse ja kogukonna vahelistes suhetes.



SOOVITUSED

- Haldusreformi järgsed territoriaalsed suured omavalitsused (nii maalised kui linnalised omavalitsused) vajavad kogukonnapõhist lähenemist – esinduskogude praktika koondamine ja jagamine inspireerib ka teisi omavalitsusi uusi kaasamispraktikaid rakendama.
- Esinduskogude n.ö „reeglistiku“ loomine, hõlmates juhendit omavalitsustele, millise detailsusega peaks omavalitsuste õigusaktides olema kokku lepitud esinduskogudega seonduv (valimised, esinduskogu suurused, piirkonna valik).
- Aktiivsete inimeste ressurss on piiratud – esinduskogude moodustamisel ei peaks seadma piiranguid volikogu/komisjonide liikmetele või vallavalitsusega seotud inimestele esinduskogusse kandideerimisel.
- Kuigi esinduskogud peaksid ka tulevikus olema oma töös autonoomsed, peaks omavalitsusregulaarselt ja strateegiliselt tegelema esinduskogude võimestamise (koolitused, juhendid) ja nende tegevuse tutvustamisega kogukonnas.
- Edasist uurimist vajaks näiteks Eesti kohalikul tasandil mikropoliitiliste praktikate analüüs konkreetse juhtumi kontekstis, et minna veel detailsemaks (*actor-network theory*).



KASUTATUD MATERJALID

- Bakker Y., de Koning J., van Tatenhove J. (2019) „Resilience and social capital: The engagement of fisheries communities in marine spatial planning” Marine Policy lk. 132-139
- Bailey N., Pill M. (2015) „Can the state empower communities through localism? An evaluation of recent approaches to neighbourhood governance in England“ Environment and Planning C: Government and Policy Vol. 33 lk. 289 – 304
- Bryman A. (2012) „Social research methods“ Oxford University Press lk. 377-438
- Bourdieu P. (1986) „The forms of Capital“ Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, Richardson, J. lk. 241-258
- Feinberg A., Ghorbani P., Herder M. (2023) „Commoning toward urban resilience: The role of trust, social cohesion, and involvement in a simulated urban commons setting“ Journal of Urban Affairs Vol 45, lk.142–167
- Fisker J.K, Johansen P.H, Tuhuesen A.A (2022) „Micropolitical practices of multispatial metagovernance in rural Denmark“ Politics and Space, Vol. 40, lk.970-971
- DeFilippis J. (2001) “The Myth of Social Capital in Community Development” Housin Polidy Debate Vol. 12 lk 781-806

KASUTATUD MATERJALID

- Gulbrandsen K.S (2023) „Region work – Institutional activism and the implementation of regional reform“ Political Geography lk. 1-11
- Kalev L. (2011) „Vabadus, võrdsus ja vendlus ning liberaaldemokraatliku riigi üleilmastumine“ Vikerkaar <https://www.vikerkaar.ee/vabadus-vordsus-ja-vendlus-ning-liberaaldemokraatliku-riigi-uleilmastumine/> (viimati vaadatud 02.05.2025)
- Koemets M. (2021) „Elva valla piirkonnakogude tegevuse analüüs“ <https://atp.amphora.ee/elvavv/index.aspx?o=928&o2=157146&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=piirkonnakogu&itm=523804&clr=history&pageSize=20&page=6> (viimati vaadatud 02.04.2025)
- Markantoni M., Steiner A., Meador J.E, Farmer J. (2018) “Do community empowerment and enabling state policies work in practice? Insights from a community development intervention in rural Scotland” Geoforum Vol.97 lk. 142–154
- Martinez A.D (2023) „Power and Positionality in Participatory Budgeting“ American Behavioral Scientist Vol. 67 lk.



505–519

TALLINNA ÜLIKOOL

KASUTATUD MATERJALID

- Lavarack G., Wallerstein N. (2001) “Measuring community empowerment: a fresh look at organisational domains” *Health Promotion International* Vol.16 lk. 179–185
- Lõhmus M. (2022) „Osavallad ja teised kogukondade kaasamise vormid ühinenud KOVides“ *Seireraport "Viis aastat haldusreformist* lk. 89-93
https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/HR%20seireraport%202022_0.pdf (viimati vaadatud 04.05.2025)
- Lõhmus M. (2021) „Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes“. Ekspertarvamus https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Detsentraliseeritud_korralduse_mudel_KOV.pdf (viimati vaadatud 05.05.2025)



KASUTATUD MATERJALID

- Lõhmus M., Sootla G., Kattai K., Noorkõiv R. (2016) „Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses“ Rahandusministeerium <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/juhend-2016-detsentraliseeritud-valitsuskorraldus.pdf> (viimati vaadatud 22.04.2025)
- Lõhmus M., Valner S., Päll P., Noorkõiv R., Kattai K., Olle V., Lust-Vedder L., Pikamäe P., Suur N., Sepp V., Võigemast J., Taro K., Mikli A., Aas A., Korb M., Aab J. (2018) „Haldusreform 2017 : artiklikogumik : otsused, taustad, elluviimine“ lk. 390-395
- Mill J. (1891) „Considerations on Representative Government“ <https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm> (viimati vaadatud 05.05.2025)

KASUTATUD MATERJALID

- Portes A. (1998) „Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology“ *Annual Review of Sociology*, Vol. 24 lk.1-24
- Putnam R. D. (2008) „Üksi keeglisaalis. Ameerika kogukonna elu kokkuvarisemine ja taassünd“ Tallinn, Hermes
- Rosenberg T. (2015) „Eesti seltsiliikumisest ja selle ajaloo uurimisseisust“ *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat* lk.121-135
https://oes.ut.ee/wp-content/uploads/06_rosenberg.pdf (viimati vaadatud 05.05.2025)
- Stoker G. (1998) „Governance as theory: five propositions“ *International Social Science Journal* Vol. 50 lk.17-28
- Tocqueville A. (1995) „Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast“ Tallinn, Hortus Litterarum lk. 269-270

KASUTATUD MATERJALID

- Rahandusministeerium (2023) „Ülevaade haldusreformi läbiviimisest 2015-2017“ <https://www.fin.ee/haldusreform-0#kuidas-reformini-jou> (viimati vaadatud 03.05.2025)
- Riigikontrolli raport (2021) „Omavalitsuste teenuste korraldus endistes keskustes ja nende lähiümbrustes pärast haldusreformi“ Riigikontrolli aruanne Riigikogule, <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2532/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (viimati vaadatud 01.04.2025)
- Varblane U, (2023) „Riigi konkurentsivõime tulevikutegurid“ Arenguseire Keskus www.arenguseire.ee/raportid/riigi-konkurentsivõime-tulevikutegurid (viimati vaadatud 02.04.2025)
- Vihma P., Lippus M. (2014) „Kogukonnauuring. Eesti kogukondade hetkeseis“ Uuringuraport [.https://www.kysk.ee/failid/Upload/files/Uuringud/Kogukonnauuring.pdf](https://www.kysk.ee/failid/Upload/files/Uuringud/Kogukonnauuring.pdf)
- Õunapuu L, (2014) „Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes“ Tartu Ülikool lk. 56-64



KASUTATUD MATERJALID

- Alutaguse valla põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/403052018091?leiaKehtiv>
- Haldusreformi seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001>
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>
- Elva valla ühinemislepingu lisa https://www.riigiteataja.ee/akt/lisa/4221/2201/6084/Lisa5_piirkonnakogu.pdf#
- Elva valla piirkonnakogude statuut <https://www.riigiteataja.ee/akt/407092021001>
- Elva valla koalitsioonileping 2021-2025 <https://www.elva.ee/koalitsioonileping>
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS>



KASUTATUD MATERJALID

- Alutaguse valla leht – kõik 2021-märts 2025 aastal ilmunud numbrid

<https://www.alutagusevald.ee/paberleht>

- Elva valla leht- kõik 20218-märts 2025 ilmunud numbrid

<https://www.elva.ee/infoleht>

- Alutaguse valla kogukonnakogude protokollid
- Elva valla piirkonnakogude protokollid



AITÄH!



TALLINNA ÜLIKOOL