

EUROOPA KOLLEDŽI LOENGUD

VIHIK NR. 17

Tarvo Kungla

**TERRITORIAALSTRUKTUURIDE
EUROOPASTUMINE
KESK- JA IDA-EUROOPA RIIKIDES**

TARTU 2002

Vastutav toimetaja
Liina Kulu

Keeletoimetaja
Eve Kask

Kaane kujundanud
Aita Linnas

Käesoleva brošüüri ilmumist toetab Euroopa Liit.
Brošüüris avaldatud seisukohad ja arvamused ei pruugi ühtida
Euroopa Liidu ametlike seisukohtadega ning
Euroopa Liit esitatud seisukohtade eest ei vastuta.

© TÜ Euroopa Kolledž, 2002
ISBN 9985-4-0309-6
ISSN 1406-7862
Tartu Ülikooli Kirjastus
Tiigi 78, Tartu 50410

SAATEKS

Eesti Euroopa Liiduga ühinemine on Eesti ja teiste kandidaatriikide jaoks ühtlasi nii paljutootav võimalus kui ka tõsine väljakutse. Et eesootavate muutustega edukalt toime tulla, peaksime katsuma enda jaoks selgeks mõelda, mida Euroopa integratsioon meile tähendab ja mida see endaga kaasa toob. Nüüd, kus Eesti ja Euroopa Liidu vahelised ühinemisläbirääkimised on jõudnud lõppjärku, on arutelu liitumise mõjude ja tagajärgede üle ulatuslikum kui kunagi varem. Samas tuleb tunnistada, et sageli kaasatakse eurointegratsiooni teemalisse väitlusesse üksnes poliitikuid ja mõnikord ka teadlasi. Kuna lõpliku otsuse Euroopa Liiduga ühinemise osas langetab siiski eesti rahvas, ei tohiks diskussioon Euroopa Liiduga ühinemise üle jääda vaid eliidi pärusmaaks.

Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži brošüüride sari „Euroopa Kolledži loengud“ üritab laiendada eurodebati kandepinda Eesti ühiskonnas. Seni ilmunud kuusteist vihikut sisaldavad peamiselt akadeemilise ringkonna argumenteeritud hinnanguid Euroopa Liiduga liitumise küsimuses. Rangelt akadeemiline käsitluslaad ei ole aga käesoleva sarja eesmärgiks. Sarjas on ilmunud ka Jaan Kaplinski esseistlik mõtisklus Euroopasse integreerumisest, samuti on oma arvamust avaldanud ühinemisläbirääkimiste juht Alar Streiman. Vihikutesarja eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidu laienemisega seotud valdkondades, tuginedes eelkõige sellistele märksõnadele nagu argumenteeritus ja aktuaalsus.

Käesolev brošüüride sari kasvas välja 1998. aastal alguse saanud eurokoolituse projektist, mille korraldasid Avatud Hariduse Liit, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž ja Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaat. Käesoleva vihiku väljaandmist on toetanud Euroopa Liit, Balti ülikoolide juures tegutsev EuroFaculty programm ning Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž. Sarjas on praeguseks ilmunud juba kuusteist brošüüri, mis peaksid andma lugejale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikest ja tegevusest eelkõige Eesti vaatevinklist lähtudes. Varemilmunud vihikutega on võimalik tutvuda TÜ Euroopa Kolledži koduleheküljel (<http://ec.ut.ee>). Ilmumisejärge ootavad vihikud, mis käsitlevad Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika rakendamisega seotud probleeme Kesk- ja Ida-Euroopas ning Euroopa poliitilise koostöö arengusuundi.

Head lugemist soovides,

Piret Ehin, TÜ Euroopa Kolledži asedirektor

SISSEJUHATUS

Kuni 1980-ndate aastate lõpuni domineerisid Euroopa integratsiooni käsitlevas diskussioonis suuresti rahvusvaheliste suhete distsipliini “integratsiooniteooriad”. Avaliku halduse ning ka poliitikateaduse teiste alavaldkondade spetsialistid on aga hakanud integratsiooni vastu huvi tundma alles viimasel ajal. Nn. uued uurimused, mis käsitlevad Euroopa integratsiooni, lähtuvad Euroopa Liidu (EL) poliitilis-administratiivse süsteemi empiirilisest reaalsusest. Erinevalt traditsiooniliste integratsiooniteooriate “suurtest” küsimustest tegelevad 1990-ndatel aastatel alguse saanud uuringud rohkem EL-i igapäevase poliitika-tegemise kirjeldamise ja analüüsiga, kusjuures peamine rõhuasetus on EL-i valitsemise efektiivsuse ja legitiimsusega seonduvatel küsimustel (vrd. Grande 2000; Jachtenfuchs ja Kohler-Koch 1996).

Euroopa integratsiooni post-ontoloogiliste (vrd. Caporaso 1996) uuringute üks harusid analüüsib, millised on Euroopa integratsiooni mõjud riikide poliitikatele (*policies*) ja struktuuridele. Ilmselt on neid mõjusid teatud juba üsna pikka aega, kuid kahtlemata on Euroopa integratsiooni siseriiklik mõõde avardunud oluliselt just integratsiooni kiirenemise tõttu 1980-ndate teisel poolel ja 1990-ndate alguses. Selle taustal hakati üheksakümnendate algul pöörama enam tähelepanu integratsioonist tingitud siseriiklikele muudatustele (vrd. Héritier *et al.* 2001; Cowles *et al.* 2001). Samal ajal kui integratsiooni mõju liikmesriikidele on vahepeal üsna palju uuritud, on vähe infot Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikide euroopastumise kohta — seda vaatamata ilmsele EL-i mõjule, mis on ilmnenud kandidaatriikide poliitikates ja struktuurides juba enne nende ühinemist Euroopa Liiduga (Grabbe 2001, lk. 1014).

Käesolev brošüür analüüsib Euroopa Liidu mõju Kesk- ja Ida-Euroopa riikide territoriaalstruktuuridele. Siirdemaades eksisteerisid enne 1989. aastat kohalikul ja regionaalsel tasandil suhteliselt sarnased struktuurid ning ka vahetult pärast kommunistlike režiimide lagunemist viisid Kesk- ja Ida-Euroopa riigid sisse üsna ühesugused territoriaalsed struktuurid. 1990-ndate aastate esimesel poolel pandi eelkõige rõhku kohaliku tasandi demokraatlike institutsioonide ülesehitamisele. Üheksakümnendate aastate keskpaigast alates on paljudes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides hakatud ellu viima regionaalse valitsemistasandi reforme. Ühest küljest leidis regionaliseerimine aset riigisisestel põhjustel ehk endogeensete tegurite survele, teisalt andis ka Euroopa Liit olulise tõuke reformide läbiviimiseks (Hughes *et al.* 2001; Brusis 1999). Käesolevas brošüüris keskendatakse eelkõige regionaliseerimise ja euroopastumise protsesside vahelistele seostele Kesk- ja Ida-Euroopa siirdemaades.

Käesoleva uurimuse maht ei võimalda käsitleda territoriaalstruktuuride euroopastumist kõikides Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikides. Sellepärast analüüsitakse põhjalikumalt ainult nelja riiki – Eestit, Ungarit, Poolat ja Sloveeniat. Need maad jagavad kommunistliku mineviku pärandit ning on läbi teinud sarnase poliitilise, majandusliku ja sotsiaalse ümberkujundamise. Samuti on tegemist nn. Luksemburgi grupi riikidega, kes kaasati 1998. aastal EL-i laienemise “esimesse lainesse”. Selline riikide valik võimaldab meil samas vaadelda EL-i mõju territoriaalstruktuuridele erineva suurusega riikides. Eelduslikult on riigi territoorium oluline tegur territoriaalstruktuuride kujundamisel. Ungari ja eriti Poola on piisavalt suured riigid nii territooriumi kui ka rahvaarvu osas, et omada suurt regionaliseerimise potentsiaali. Väikese territooriumi ja rahva arvuga Eestis ja Sloveenias on oluliselt vähem võimalusi laiaulatuslikuks regionaliseerimiseks, mis aga ei pruugi tähendada seda, et nendes riikides puudub vajadus regionaalse tasandi omavalitsuse järele.

Käesoleva brošüüri struktuur on järgmine. Esimeses osas käsitletakse Euroopa integratsiooni olulisust piirkondlikele valitsemistasanditele – tuuakse välja omavalitsuste ja regioonide seisukohalt kõige olulisemad arengud Euroopa integratsioonis ning analüüsitakse integratsiooni- ja regionaliseerimisprotsessi vastastikuseid seoseid liikmesriikides. Teises osas antakse ülevaade siirderiikide territoriaalstruktuuridest kommunistliku režiimi ajal ning üleminekuprotsessi algusaastatel toimunud detsentraliseerimise reformidest. Samuti analüüsitakse Euroopa Liidu laienemise territoriaalset mõõdet. Kolmandas osas diskuteeritakse põhjalikumalt neljas Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriigis toimunud arengute üle. Viimases osas võetakse kokku analüüsi tulemused.

EUROOPA INTEGRATSIOON JA PIIRKONDLIKUD VALITSEMISTASANDID

Euroopa integratsiooni territoriaalsed mõõtmed

1980-ndate aastate keskpaigast alates on Euroopa integratsioon omandanud olulise tähenduse piirkondlike valitsemistasandite jaoks. Järgnevad arengud on olnud sealjuures eriti olulised.

Ühtse Euroopa aktiga (ÜEA) nähti ette viia lõpule Euroopa siseturu projekt ning sellega seoses kaotada piirangud kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu liikumiselt aastaks 1992. Paljud meetmed, mida tuli rakendada ühtse turu projekti elluviimiseks, puudutasid valdkondi, mis olid omavalitsuste ja regioonide pädevuses (näiteks muudatused planeerimise režiimides, täiendkoolituse, professionaalse väljaõppe, kohaliku transpordi, keskkonna, kaubanduse standardite, tervishoiu ja -ohutuse ning tarbijakaitse valdkondades) (John 2000, lk. 879.)

Arengu kõige olulisemaks ilminguks oli Euroopa Ühenduse (EÜ) regionaalpoliitika reform. ÜEA tugevdas Euroopa Ühenduse regionaalpoliitikat, sidudes esimest korda regionaalpoliitika eesmärgi majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse laiema eesmärgiga. Kooskõlas tugevama pühendumisega regionaalpoliitika eesmärkidele suurendati oluliselt ka EÜ regionaalpoliitika eelarvet. Järgmisel perioodil — aastatel 1988–1992 (Delors-1 pakett) — Ühenduse regionaalpoliitika eelarve kahekordistus, moodustades 1993. aastaks 25% Euroopa Ühenduse eelarvest. Regionaalpoliitika eelarve märkimisväärset kasvu on sageli tõlgendatud osana valitsustevahelisest pakettlepingust (*package-deal*), mis oli vajalik, et tagada nelja vaesema liikmesriigi toetus ühtse turu projektile (vrd. Pollack 1995, samas vt. erineval arvamusel Marks 1993, eriti lk. 194–202). Samuti pandi ÜEA-ga Euroopa Komisjonile ülesandeks muuta ratsionaalsemaks ja reformida regionaalpoliitika elluviimist ja eesmärgi. 1988. aastal võeti vastu rida määrusi, millega muudeti oluliselt EÜ regionaalpoliitika eesmärgi ja põhimõtteid. 1988. aasta reformidega tugevdati muuhulgas regionaalpoliitika nelja põhimõtet, mis on olnud olulised ka selle poliitikavaldkonna hilisemas arengus (Allen 2000, lk. 254):

- *Kontsentratsioon* – EÜ regionaalpoliitika peab olema kontsentreeritud aladele, mis vajavad toetust kõige enam.
- *Partnerlus* – poliitikaprotsessi tuleb kaasata piirkondlikke valitsemistasandeid. Komisjoni ja piirkondlike valitsemistasandite vahel peab toimuma tihe koostöö erinevates otsustamisetappides regionaalpoliitika väljatöötamisest kuni elluviimiseni.

- *Täiendavus* – EÜ toetus regionaalpoliitikale ei asenda regionaalpoliitikasse tehtavaid riiklikke eraldisi. EÜ struktuurifondidest eraldatud summad täiendavad liikmesriikide enda toetusi.
- *Programmeerimine* – ei toetata üksikuid projekte, vaid mitmeaastaseid, koordineeritud programme, mis koosnevad üksikutest projektidest.

1988. aasta reformide järel jaotati ligikaudu 90% struktuurifondide summadest kolmeastmelise otsustusprotsessi tulemusena. Esiteks pidid liikmesriigid koostama regionaalarengu plaanid ja esitama need Euroopa Komisjonile. Nende alusel leppisid Komisjon ja asjassepuutuv liikmesriik kahepoolset kokku Ühenduse toetusraamistike suhtes (*Community Support Frameworks*). Kolmandaks töötati riikide, Komisjoni ning piirkondlike tasandite koostöös välja konkreetsed majandusprogrammid (Marks 1996, lk. 394). Kontsentratsiooni põhimõtet järgides pidid liikmesriikide poolt algatatud programmid olema suunatud viiele prioriteetsele sihtalale: vähemarenenud regioonid (sihtala 1), taandarenevad tööstuspiirkonnad (sihtala 2), pikaajaline tööpuudus (sihtala 3), noorte tööpuudus (sihtala 4), põllumajanduslike struktuuride kohandamine (sihtala 5a) ja maapiirkondade areng (sihtala 5b).¹ Sealjuures olid ainult sihtalad 1, 2 ja 5b otseselt seotud regionaalse arengu eesmärkidega.

Lisaks Ühenduse toetusraamistikele nähti ette, et 9% struktuurifondide eelarvest on suunatud nn. Ühenduse algatuste jaoks. Ühenduse algatusi võib käsitleda jätkuna Euroopa Regionaalarengu Fondi mittekvootide alusel jaotatavatele summadele. Komisjonile anti võimalus algatada teatud programme, mis olid Ühenduse huvides, kuid jäid väljapoole regionaalarengu plaanides seatud eesmäärke (Wishlade 1996, lk. 38). Liikmesriikidel on siiani võimalus taotleda nendest programmidest toetust. Euroopa Komisjonil on seejuures Ühenduste algatuste osas oluline autonoomia. Esiteks on meetmed, mida Komisjon võib välja pakkuda, üldiselt määratletud. Samuti töötatakse Ühenduse algatuste elluviimise plaan välja Komisjoni poolt määratud reeglite alusel, kuigi seejuures tuleb konsulteerida liikmesriikide valitsuste esindajatest koosneva komiteega (Allen 2000, lk. 256).

1988. aasta reformid olid edukad selles mõttes, et "... senise koordineerimata ja liikmesriikide poolt valitud projektide toetamise asemel asuti toetama program-

¹ Sihtalade korraldust on alati muudetud hilisemate programmeerimisperiodide alguses. 1993. aastal nähti ette uus neljas sihtala, et edendada tööliste kohanemist tööstuse ümberstruktureerimisega ja tootmissüsteemide muutumisega, ning endised sihtalad 3 ja 4 liideti. Rootsi ja Soome ühinemisel EL-iga 1995. aastal viidi sisse sihtala 6, mis oli suunatud hõredalt asustatud regioonide arendamiseks. Agenda 2000 sisaldas edasisi muudatusi, et saavutada struktuurifondidest antavate summade suurem kontsentratsioon kõige enam abi vajavatele aladele. Otsustati, et eelarveperioodil 2000–2006 on ainult kolm sihtala: vähemarenenud regioonid (sihtala 1), eri tüüpi struktuurilised probleemidega regioonid (sihtala 2) ja tööpuudus (sihtala 3). Põhjaliku ülevaate EL-i regionaalpoliitika arengust saab Euroopa Komisjoni regionaalpoliitika veebileheküljelt www.europe/eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm.

me, mis töötati välja liikmesriikide valitsustega konsulteerides ning Euroopa Komisjoni poolt määratud kriteeriumide alusel” (Allen 2000, lk. 255–256). Nende muudatustega suurendati Komisjoni autonoomiat regionaalpoliitikat käsitlevas otsustamisprotsessis. Suurenenud finantseerimine ja partnerluspõhimõtte rakendamine tähendasid uusi võimalusi ka kohalikele omavalitsustele ja regioonidele.

Regionaalpoliitika edasine areng ei ole aga kindlasti täitnud nende lootusi, kes ootasid edasisi reforme, millega suurendataks piirkondlike tasandite rolli regionaalpoliitika-alases otsustamisprotsessis. Alates 1992. aastast on liikmesriigid tegelikult suure osa Komisjonile 1988. reformidega antud autonoomiast tagasi võtnud. Esiteks on liikmesriigid korduvalt rõhutanud, et regionaalpoliitika elluviimisel tuleb enam arvestada vastava riigi territoriaalstruktuuridega. Teiseks on liikmesriigid tugevdanud kontrolli Ühenduste algatuste üle. Et tagada liikmesriikide efektiivsem kontroll Ühenduse algatuste üle, loodi 1993. aastal uus Ühenduse Algatuste Nõuandev Komitee. Ühenduse algatuste osakaal struktuurifondide eelarves on vähenenud. Eelarveperioodil 2000–2006 on Ühenduse algatuste tarvis ette nähtud ainult 5% struktuurifondide eelarvest. Lisaks on muudetud struktuurse programmeerimise protsessi. Endine kolmeastmeline protsess on asendatud kaheastmelisega, kus liikmesriigid saavad kohe alguses esitada nii regionaalarengu kavad kui ka konkreetsed majandusprogrammid, lühendades nii otsustamisprotsessi ning vähendades Komisjoni ja piirkondlike tasandite võimalusi seda mõjutada (Allen 2000, lk. 255; vrd. Marks 1996, lk. 394–395). Kuigi neid muudatusi ei saa käsitleda lahtiütlemisena 1988. aasta reformipõhimõtetest, ei saa samas seda ka eirata, kuna liikmesriigid on tagasi võtnud olulise osa Komisjonile antud autonoomiast. Paljud spetsialistid on neid arenguid iseloomustanud kui ilminguid regionaalpoliitika “taasriigistamisest” (vt. näiteks Keating ja Hooghe 2001, lk. 248).

Kohalikud omavalitsused ja regioonid reageerisid 1980-ndate aastate keskel integratsiooni kiirenemisega kaasnenud muutustele Euroopa tasandil. 1985. aastal avasid Saksamaa liidumaadest Hamburgi ja Saarimaa liidumaa esimestena oma esindused Brüsselis. Kolm aastat hiljem oli Brüsselis 18 regionaalbürood, 1990-ndate aastate lõpul oli neid aga juba ligikaudu 150 (Hooghe ja Marks 2001, lk. 86). Need esindused võivad olla väga erinevat tüüpi, ulatudes ühe regiooni esindustest kuni regionaalbüroodeni, mis seisavad mitme riigi regioonide ja omavalitsuste huvide eest. Büroode roll jääb *lobby*-agentuuri ja mitteformaalse saatkonna vahepeale: nende ülesandeks on esitada Euroopa Komisjonile ja Euroopa Parlamendile arvamusi regioonide puudutavates küsimustes, jälgida Euroopa tasandil toimuvaid arenguid, edastada infot koduregiooni või omavalitsusse ning arendada koostööd teiste riikide omavalitsustega (Hooghe 1995, lk. 186). Empiiriliste uuringute alusel on poliitiliselt mõjuvõimsamad regioonid ja omavalitsused Euroopa tasandil enam esindatud kui vaesed regioonid, kes saavad EL-i regionaalpoliitikast kõige rohkem toetusi. Samuti on Brüsselis enam esindatud sellised regioonid, kellel on ülejäänud riigist erinev identiteet. Ilmselt on vaesemad regioonid sellepärast Brüsselis väiksema esindusega, et

piirkondlikud tasandid saavad vaid väga vähe mõjutada regionaalpoliitika-alast otsustamisprotsessi, kuna olulisimad otsused, mis puudutavad eelarvet ja eraldiste jaotust, võetakse vastu esmajoones liikmesriikide ja vähemal määral Euroopa Komisjoni poolt. Kokkuvõtlikult võib öelda, et uuringute tulemuste kohaselt on kohalikud omavalitsused ja regioonid Euroopa tasandil esindatud sageli eelkõige poliitilistel ja mitte niivõrd majanduslikel põhjustel (Marks *et al.* 1996).

Maastrichti leping nägi ette Regioonide Komitee loomise, mis on mingis mõttes Regioonide ja Omavalitsuste Konsultatiivkomitee järeltulija. Viimane moodustati 1988. aasta struktuurifondide reformi käigus konsulteerimaks Euroopa Komisjoni regionaalpoliitikat puudutavates küsimustes. Kuigi Regioonide Komitee loomise kõige suuremad toetajad (eriti Saksa liidumaad) kavandasid seda kui mõjuvõimsat institutsiooni, kellel on sarnaselt Euroopa Parlamendiga kaasotsustamisõigused, kujunes Regioonide Komiteest põhimõtteliselt konsultatiivne organ, kellel puudub pädevus otsustada ning kelle staatus ja roll on sarnane Euroopa Liidu Majandus ja Sotsiaalkomitee omaga.² Regioonide Komitee konsulteerib Euroopa Nõukogu või Komisjoni lepingus ette nähtud juhtudel või juhul, kui need institutsioonid peavad konsulteerimist vajalikuks. Lisaks sellele saab Regioonide Komitee avaldada arvamust omal initsiatiivil.

“Regioonide Euroopa” pooldajate jaoks ei olnud Regioonide Komitee kindlasti rahuldav lahendus. Lisaks selle nõrgale positsioonile Euroopa Liidu otsustamisprotsessis on kritiseeritud protseduuri, mille alusel määratakse Regioonide Komitee liikmeid. Regioonide Komitee koosneb regionaal- ja kohalike organite esindajatest, kes nimetatakse ametisse asjaomaste liikmesriikide ettepanekul Ministrite Nõukogu poolt ühehäälselt neljaks aastaks (vastavalt artiklile 198a Euroopa Ühenduse asutamislepingus). Seega otsustavad liikmesriikide keskvalitsused, kuidas määratakse vastava riigi omavalitsuste ja regioonide esindajad Regioonide Komiteesse. Sealjuures võib põhimõtteliselt Brüsselisse saata nii valitud kui ka mittevalitud delegaate (Loughlin 1997, lk. 157). Regioonide Komiteel puudub oma haldusaparaat — ta peab seda osaliselt jagama Majandus- ja Sotsiaalkomiteega. Viimast kritiseerides tuuakse sageli välja tõik, et see institutsioon on liiga heterogeenne ning seetõttu esineb sageli konflikte erinevate — eriti vaesemate ja jõukamate ning regionaalsete ja kohalike tasandite — huvide vahel. Nende sagedaste kokkupõrgete tulemusena tekivad pikaajalised konfliktijooned, mis jaotavad Regioonide Komitee liikmed erinevatesse leeridesse ja muudavad seega otsustamisprotsessi väga aeganõudvaks ja keeruliseks (Hooghe ja Marks 2000, lk. 82; Christiansen 1996, lk. 97–106.) Jättes eelneva kriitika kõrvale, võib kokkuvõtteks märkida, et Regioonide Komitee loomine iseenesest on üsna tähelepanuväärne akt, sest selle sammuga institutsionaliseeriti kohalikud ja regionaalsed huvid Euroopa Liidu poliitilises arhitektuuris.

² Vaata Regioonide Komitee loomisele eelnenud diskussiooni kohta liikmesriikides allikast Hesse 1995.

Tänu Maastrichti lepingule on Euroopa Nõukogu — kõige olulisem institutsioon Euroopa Liidu otsustusprotsessis — avatud piirkondlikele valitsemistasanditele. Seeläbi sai võimalikuks, et regionaalse tasandi minister võib liikmesriiki Nõukogu esindada juhul, kui ta teeb seda kogu riigi nimel. Liikmesriikide keskvalitsemise pädevuses on otsustada, kas selle liikmesriigi piirkondlikele tasanditele antakse see õigus või mitte ja millistes küsimustes on esindamine võimalik. Siiani on föderaalsed liikmesriigid — Saksamaa, Belgia ja Austria — seda võimalust ka kasutanud. 1999. aastal Suurbritannias toimunud *devolution*-reformide tulemusel on privilegeeritud regioonide grupiga ühinenud samuti Šotimaa ja Wales. Samasuguseid õigusi on väga häälekalt nõudnud ka Hispaania autonoomsed piirkonnad, kuid seda siiani edutult. On äärmiselt vähe tõenäoline, et teiste Euroopa Liidu liikmesriikide regioonid saavad lähitulevikus oma riiki Nõukogus esindada (Hooghe ja Marks 2000, lk. 83).

Piirkondlike tasandite euroopastumine Euroopa Liidu liikmesriikides

Möödunud aastakümnel on Euroopa integratsiooni mõjusid käsitlevate uuringute arv märkimisväärselt kasvanud. Erinevalt varasematest “euroopastumise” uuringutest, mis huvitusid sellest, kuidas mõjutavad liikmesriigisisesed protsessid Euroopa tasandil otsustamist, keskendutakse nüüd pigem Euroopa poliitikate ja struktuuride mõjude uurimisele liikmesriikides. Euroopastumist võib seega defineerida kui “...poliitika sisu ja vormi ümberorienteerumise järk-järgulist protsessi, mille tulemusena Euroopa Ühenduse poliitiline ja majanduslik dünaamika saab üheks osaks rahvusriikide poliitika ja otsustamisprotsessi organisatsioonilisest loogikast” (Ladrech 1994, lk. 69).

Milline on euroopastumise “loogika”? On ilmne, et Euroopa integratsioon toob kaasa muudatused riiklikul tasandil sel juhul, kui Euroopa institutsioonide ja konkreetse riigi struktuurid erinevad. Siis määrab Euroopa ja riiklike struktuuride “sobivuse aste” kohandumise surve vastavas riigis (Risse *et al.* 2001, lk. 6–7). Lisaks on aga olemas kaudsemaid euroopastumise mehhanisme, mida ei saa sobivuse-mittesobivuse mudeliga hästi selgitada. Mõned Euroopa Liidu poliitikad ei kirjuta liikmesriikidele otseselt ette mingit konkreetset institutsionaalset mudelit, mida need peaksid ellu viima, vaid pigem mõjutavad subjektide (*actors*) võimaluste struktuure ja seega muudavad ressursside jaotust nende vahel. See euroopastumise mehhanism on omane nn. negatiivsele integratsioonile ehk vanadele regulatiivsetele poliitikatele, mille eesmärgiks on kõrvaldada barjäärid kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu liikumiselt ühtsel turul (Knill ja Lehmkuhl 1999). Kolmandaks — võib-olla kõige raskemini hoomatavalt — võib Euroopa integratsioon põhjustada muudatusi liikmesriikides, muutes riigi subjektide veendumusi ja ootusi. Euroopa tasandil genereeritud poliitikad ja ideed võivad olla eeskujuks reformimeelsetele gruppidele liikmesriikides

ning anda täiendavat legitimatsiooni muudatuste läbiviimiseks riiklikul tasandil (Knill ja Lehmkuhl 1999; võrdle Radaelli 2000).

Vaieldamatult on Euroopa Liidu regionaalpoliitika kõige olulisem Euroopa tasandi poliitika, mis lähtub kohalike omavalitsuste ja regioonide seisukohast. Olles eelkõige küll ümberjaotava iseloomuga poliitika, sisaldab regionaalpoliitika samas ka regulatiivseid elemente. Liikmesriigid peavad oma regionaalpoliitika korralduse viima kooskõlla Euroopa Liidu regionaalpoliitika põhimõtetega. Partnerluspõhimõtte kohaselt peavad liikmesriigid tagama selle, et piirkondlikud tasandid kaasataks Euroopa Liidu regionaalpoliitika otsustamisprotsessi. Samas on liikmesriikidel oluline diskretsioon selles osas, kuidas ja millises ulatuses partnerluspõhimõtet rakendatakse. Seejuures puuduvad selged reeglid hindamaks, kas on tagatud, et liikmesriigid seda põhimõtet järgivad.

Üldiselt on Euroopa Liidul olnud väga väike mõju partnerluspõhimõtte elluviimisele ning liikmesriigid on pidevalt rõhutanud, et territoriaalstruktuurid kuuluvad nende võimupiiridesse ja Euroopa Komisjonil ei tohiks selles osas mingit mõjuvõimu olla. Keskvalitsused ei ole üldiselt pärast 1988. aasta reforme enam piirkondlikke tasandeid regionaalpoliitika üle otsustamisse kaasanud, kui see liikmesriigis ka enne reforme tavaks oli. Kuna Euroopa Liidu regionaalpoliitikat viiakse jätkuvalt ellu riigispetsiifiliste institutsionaalsete korralduste kaudu, siis ei ole üllatav, et piirkondlike tasandite või riigi keskvalitsuse mõju liidu regionaalpoliitika otsustamisprotsessile saab suurema äpsusega ennustada pigem selle alusel, millises riigis poliitikat tehakse, kui teades, millisest protsessi etapist räägitakse. Üldistavalt võib märkida, et kui jätta kõrvale föderaalset riigid ja Hispaania, siis on piirkondlikel valitsemistasanditel teatud mõju ainult Euroopa Liidu regionaalpoliitika elluviimise ja hindamise etapis (Marks 1996).

Samas ei tohiks aga alahinnata 1988. aastal toimunud Euroopa Liidu regionaalpoliitika reformide mõju piirkondlikele tasanditele. Pärast neid muudatusi on kohalike omavalitsuste ja regioonide aktiivsus Euroopa suunal oluliselt tõusnud ning keskvalitsuste "väravavahi" positsioon tunduvalt nõrgenenud. Keskvalitsusest „mööda minnes“ on tugeva kultuurilise ja ajaloolise identiteediga regioonid arendanud otsekontakte Euroopa tasandiga (Jones ja Keating 1995). Eelkõige nende regioonide ning omavalitsuste jaoks kujutab Euroopa Liit endast uut võimalust saada täiendavat majanduslikku toetust ja arendada oma rahvusvahelist profiili.

Lisaks Euroopa Liidu regionaalpoliitikale mõjutas piirkondlikke tasandeid neile kuulunud ülesannete üleandmine Euroopa tasandile alates integratsiooni kiirenemisest 1980-ndate aastate keskel. Eriti nähtav on see mõju tugeva regionaalse tasandiga liikmesriikides, kus regioonidele on antud laiad võimupiirid. Liidu mõnedes liikmesriikides oli selline „euroopastumise“ loogika vastupidine regionaliseerimisprotsessile, mis toimus paralleelselt Euroopa integratsiooniga, kuid siiski viimasest sõltumatult. Kui regionaliseerimise reformide tulemusena said regioonid ülesandeid juurde, siis euroopastumise mõjul anti nende üles-

andeid Euroopa tasandile ära (Sharpe 1996). Reageerides ülesannete loovutamisele, nõudsid regioonid mitmes liikmesriigis enam osalemisvõimalusi siseriiklikus Euroopa-poliitikas ning paremat juurdepääsu otsustamisprotsessile Euroopa Liidu tasandil. Enamik tugeva regionaalse tasandiga liikmesriike on välja töötanud korralduse kaasamiseks regioonide riigi positsiooni väljatöötamiseks küsimustes, mis on siseriikliku ülesannete jaotuse järgi antud regioonide pädevusse (Jeffery 1997; Jones ja Keating 1996).

Euroopa Liidu mõju regioonidele ja omavalitsustele on seega kokkuvõttes väga ambivalentne. Ühest küljest pakkusid Euroopa Liidu regionaalpoliitika ümberjaotav loogika ja regulatiivsed elemendid piirkondlikele tasanditele täiendavaid võimalusi suurendada oma majanduslikku ja poliitilist mõjuvõimu. Teisalt anti Euroopa integratsiooni tulemusena üha enam regioonide ja omavalitsuste ülesandeid Euroopa Liidu pädevusse, jättes samal ajal nende võimalused piiratuks Euroopa tasandil otsustamises osalemisel. Kui võrdleme Euroopa Liidu mõju piirkondlikele tasanditele erinevates liikmesriikides, siis võib kohandumisprotsessides täheldada olulisi erinevusi (Börzel 1999; Jeffery 1997). Üldjoontes saab erinevused taandada kahele asjaolule. Esiteks on liikmesriikide territoriaalstruktuurid väga erinevad, ulatudes föderaalsetest riikidest (nagu Saksamaa) traditsiooniliselt väga tsentraliseeritud unitaarriikideni (nagu Prantsusmaa ja Suurbritannia). Erinevused kohandumisprotsessides tulenevad seega kõigepealt sellest, et integratsioon puudutab liikmesriikide territoriaalstruktuure erinevalt, mõjutades üldjoontes tugevate regioonidega riike enam kui unitaarriike. Teiseks, riikide formaalsed ja mitteformaalsed institutsioonid mõjutavad kohandumist Euroopa Liidu mõjudega. See tähendab, et isegi kui on tegemist liikmesriikidega, keda integratsioon puudutab sarnaselt, võib täheldada erinevusi kohandumisprotsessides. Saksamaa ja Hispaania juhtumid illustreerivad seda argumenti küllaltki hästi — samal ajal, kui Saksamaa koostööle orienteeritud föderalism aitas riigi territoriaalstruktuuridel institutsionaalselt kohanduda Euroopa Liidu mõjudega, takistasid võistluslikud ja konfliktile orienteeritud valitsustasanditevahelised suhted kohandumisprotsessi Hispaanias (Börzel 1999).

Kas kohalike omavalitsuste ja regioonide euroopastumisel on ka kognitiivne dimensioon? Euroopa Liidu institutsioonid, eriti Regioonide Komitee, on andnud olulise panuse “Regioonide Euroopa” idee edendamisse. Seda ideed on tugevalt toetanud föderaalsete liikmesriikide regioonid, eriti Saksa liidumaad. “Regioonide Euroopa” ei ole selgepiiriline idee ja seda kasutatakse erinevas tähenduses. Enamikel juhtudel mõistetakse selle sisuna siiski põhimõtet, et globaliseerumise ja euroopastumise kontekstis on regionaalne tasand kõige sobivam otsustamise tasand. Valitsemise efektiivsuse tõstmiseks ja demokraatia arendamiseks on vajalik suurendada regionaalse tasandi autonoomiat. Euroopa Liidus tuleb regioonidele anda enam võimalusi Euroopa otsustamisprotsessis osalemiseks. Kahjuks puuduvad empiirilised tõendid sellest, kas ja kui üldse, siis millist mõju on see kontseptsioon avaldanud regionaliseerimisprotsessidele liikmesriikides.

EUROOPA LIIDU MÕJU KESK- JA IDA-EUROOPA RIIKIDE TERRITORIAALSTRUKTUURIDELE

Plaanimajanduse periood ja siirdeprotsessi algus

Plaanimajanduslik režiim oli erakordselt tsentraliseeritud ja ebademokraatlik — riigikorraldus oli üles ehitatud “demokraatliku tsentralismi” ja “homogeense riigivõimu” põhimõttel. Vastavalt „demokraatliku tsentralismi“ ideele pidid madalama tasandi territoriaalüksused olema allutatud kõrgema tasandi üksustele ning madalamatel tasanditel vastu võetud otsuseid said hierarhias kõrgemal seisvad üksused muuta. Piirkondlikud valitsemistasandid olid ka finantsiliselt keskvalitsusest sõltuvad, kuna riigieelarvelised eraldised moodustasid lõviosa kohaliku ja regionaalse tasandi tuludest. Kohalikud eelarved moodustasid osa riigieelarvest. „Homogeense riigivõimu“ printsiibi kohaselt ei saanud põhimõtteliselt esineda vastuolusid erinevate territoriaalüksuste huvide vahel, kuna nad kõik pidid esindama tööraha huve, mis olid määratletud kommunistliku partei poolt (Illner 2002, lk. 11; Coulson 1995, lk. 5–9).

Samuti oli sellele perioodile iseloomulik, et vertikaalselt organiseeritud ja tsentraalsele kontrollile allutatud majanduslikud struktuurid domineerisid territoriaalüksuste üle. Sageli oli ettevõtetel kasutada enam ressursse kui territoriaalüksustel ning mõnikord sattusid kohalikud omavalitsused nendest isegi sõltuvusse. Selle tulemusel “... administreeriti territoriaalüksust mitte kui kompleksset sotsiaal-majanduslikku institutsiooni, vaid pigem kui keskvõimu majanduslikke ja administratiivseid agentuure koondavat organit” (vt. Illner 2002, lk. 12). Formaalselt eksisteerisid küll kohaliku ja regionaalse tasandi esinduskogud — nn. nõukogud, kuid nõukogude valimiste tulemused olid suures osas ette määratud, kuna kandidaadid valiti eelnevalt kommunistliku partei poolt välja (Baldersheim ja Illner 1996, lk. 11).

Kommunistlike režiimide lagunemine 1980-ndate aastate lõpul ja 1990-ndate alguses tõstatas Kesk- ja Ida-Euroopa riikides vajaduse territoriaalsete reformide järele kohalikul ja regionaalsel tasandil. Elujõuliste demokraatlike struktuuride loomist piirkondlike tasanditel peeti demokraatia ja õigusriigi põhimõtete tugevdamisel hädavajalikuks (*ibid.*).

Siirdemaades läbiviidud reformides esineb sarnane muster (Illner 2002). Üleminekuperioodi algusaastatel oli prioriteediks kohaliku tasandi ülesehitamine. Sellel on erinevad põhjused. Kohalikku omavalitsust käsitleti demokraatia nn. rohujuurte-tasandina, mis on kodanikule kõige lähemal. Seejuures kardeti, et regionaalse tasandi struktuuride moodustamine võib piirata kohaliku omavalitsuse autonoomiat, kuna kohalike omavalitsuste ülesanded väheneksid ja nad peaksid hakkama regioonidega ressursside pärast konkureerima. Kohaliku

omavalitsuse reformide kõrval pöörati regionaalsele tasandile vähe tähelepanu ka seetõttu, et plaanimajanduse tingimustes eksisteerisid regionaalsel tasandil kommunistliku partei olulised kohalikud üksused, mis pidid kontrollima omavalitsuste tegevust. Seepärast seostati regionaalse tasandi institutsioone sageli kommunistliku režiimiga. Mõnedes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (näiteks Tšehhis ja Slovakkias) kaotati regionaalse tasandi institutsioonid üldse.

Kuna enesemääramise õigust ja demokraatia arendamist peeti siirdeprotsessi alguses selgelt prioriteetsemaks kui funktsionaalseid kriteeriume, siis moodustati enamikus siirdemaades palju omavalitsusüksusi, kus oli väga vähe elanikke (Baldersheim *et al.* 1996, lk. 25–26). Seega tekkisid üleminekuperioodi algusaastatel Kesk- ja Ida-Euroopa riikides kohaliku omavalitsuse suhteliselt fragmenteeritud süsteemid.

Alles 1990-ndate aastate keskel hakati Kesk- ja Ida-Euroopa riikides regionaalsele tasandile enam tähelepanu pöörama. Et osutada efektiivselt avalikke teenuseid, on vaja, et väikesed omavalitsusüksused teeksid omavahel koostööd või et teatud ülesandeid täidaks suuremad üksused regionaalsel tasandil. Lisaks sellele on mitmetele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele omased probleemid, mis on seotud fragmenteeritud riigihaldusega regionaalsel tasandil (Verheijen 1997).

Euroopa Liidu idasuunalise laienemise territoriaalsed dimensioonid

“Kopenhaageni kriteeriumidest” kuni regulatiivse kohandumiseni

Paralleelselt detsentraliseerimise reformidega pürgisid KIE riigid Euroopa Liidu liikmelisuse poole. Kuigi esimese riikide grupiga alustas Euroopa Liit liitumisläbirääkimisi alles 1998. aastal, on tihedamad sidemed siirdemaade ja Euroopa Liidu vahel arenenud juba üleminekuperioodi algusaastatest alates.

Euroopa Liidu ja Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahelised suhted said õigusliku baasi assotsiatsiooni- ehk Euroopa lepingutega, mis kirjutati alla aastatel 1991–1996. Euroopa lepingutega tugevdati osapoolte vahelist koostööd, pandi alus regulaarsele poliitilisele dialoogile ning lepiti kokku olulistes sammudes kaubanduse liberaliseerimiseks. 1993. aastal tunnustas Euroopa Liit ametlikult siirdemaade taotlust saada liidu liikmeks. Euroopa Ülemkogu istungil Kopenhaagenis räägiti nende riikide liikmelisusest kui lõppeesmärgist ja visandati nn. Kopenhaageni kriteeriumid, millele tulevased kandidaatriigid peavad EL-i liikmeks saamiseks vastama. Kõnealused kolm kriteeriumi — stabiilsed demokraatlikud institutsioonid, toimiv turumajandus ning võime võtta endale liikmeks olemisega seonduvaid kohustusi — olid siiski veel liiga ebamäärased, et neid

oleks saanud väljendada konkreetsete eesmärkidena, mille poole KIE riigid peavad pürgima (Mayhew 1998, lk. 29). 1994. aastal esitasid Ungari ja Poola esimesena avaldused Euroopa Liidu liikmeks saamiseks. Teised Kesk- ja Ida-Euroopa riigid järgisid nende eeskuju järgneva kahe aasta jooksul.

Järgmine oluline otsus võeti vastu Euroopa Ülemkogu istungil Hessenis 1994. aasta detsembris. Hessenis määrati kindlaks liitumise-eelne strateegia, mis oli suunatud assotsieerunud riikide ettevalmistamisele EL-iga ühinemiseks. See koosnes neljast peamisest elemendist:

- Euroopa lepingud;
- Valge raamat, mille sisuks oli kandidaatriikide ettevalmistamine EL-i siseturuga ühinemiseks;
- strukturealne dialoog, mis hõlmas EL-i ja liikmesriikide valitsusjuhtide kõrgetasemelisi kokkusaamisi;
- PHARE programm liitumise-eelse strateegia keskse finantsinstrumendina.

Järgnenud Euroopa Ülemkogu istungitel täiendati Hessenis vastu võetud otsuseid.

1997. aasta juulis avaldas Euroopa Komisjon dokumendi „Agenda 2000“, mis käsitles lisaks Euroopa Liidu peamiste poliitikate tulevikuarengute kujutamisele ning perioodi 2000–2006 finantsplaani avaldamisele ka Euroopa Liidu laienemist. „Agenda 2000“ sisaldas Komisjoni poolt Kopenhaageni kriteeriumide alusel kandidaatriikide kohta ettevalmistatud arvamusi ning finantsplaani kandidaatriikide toetamiseks liitumiseelses faasis. Lisaks sellele määratleti laienemise raamstrateegia. Selle kohaselt rakendub *acquis communautaire* — Euroopa Liidu õiguslik ja institutsiooniline raamistik — liitumise korral täies ulatuses, üleminekuaegu erinevates valdkondades võis taotleda läbirääkimiste jooksul. Samuti lepitati kokku „forsseeritud liitumisstrateegias“, mis põhines liitumiseelsel abil ja „liitumispartnerlusel“ iga kandidaatriigiga, mis vaadati igal aastal uuesti üle (Sedelmeier ja Wallace 2000, lk. 448). Liitumispartnerlused pidid saama liidu ja kandidaatriikide suhete aluseks kuni viimaste ühinemiseni EL-iga. Kuigi need tuli välja töötada koostöös kandidaatriikidega, pöörati liidu poolt kandidaatriikide soovidele tegelikult suhteliselt vähe tähelepanu. Selle tulemusel vähenes läbirääkimisteks ettenähtud ruum. Erinevalt Euroopa Liidu varasematest laienemistest ei nähtud ette võimalust teha praegustele kandidaatriikidele erandeid ning vajaduse korral pidi üleminekuajaks kokku lepitama ainult võimalikult lühikeseks perioodiks (Grabbe 1999, lk. 22–24).

„Agenda 2000“ võeti vastu 1997. aasta detsembris toimunud Euroopa Ülemkogu istungil Luxembourgis. Komisjoni arvamuste alusel otsustati samas avada liitumisläbirääkimised Eesti, Poola, Sloveenia, Küprose, Tšehhi ja Ungariga. Laienemise nn. esimese laine riikidega alustati liitumisläbirääkimisi 1998. aasta 31. märtsil. Järgmisel aastal alustati läbirääkimisi ka Bulgaaria, Läti, Leedu, Rumeenia ja Slovakkiaiga. Liitumisläbirääkimiste jooksul pidid kandidaatriigid vastu võtma Euroopa Liidu *acquis*. Esmalt toimus „sõelumise protsess“, mille käigus analüüsis Euroopa Komisjon kandidaatriikide võimet täita liitumise

seotud kohustusi ning määratles vastuolulised küsimused. Pärast seda algasid liitumiskõnelused, kus pidi lahendatama üleminekuperioodidega seotud küsimused (Sedelmeier ja Wallace 2000, lk. 452). Praeguseks on kandidaatriikide ja Euroopa Liidu vahelised liitumisläbirääkimised lõppenud ning Euroopa Liit on esitanud KIE riikidele liitumiskutse.

Territoriaalstruktuuride euroopastumine Kesk- ja Ida-Euroopa riikides: tingimuslikkus ja hajuvus

Euroopa Liit on toetanud demokraatlike institutsioonide arengut kandidaatriikides. 1992. aastal käivitas liit läbi programmide PHARE ja TACIS demokraatiaprogrammi, mille raames eraldati Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele 5 miljonit eküüd. Kokku 52 projektist ligikaudu pooled olid otseselt suunatud kohaliku tasandi demokraatia ja osaluse, mitteriiklike organisatsioonide arengu ning haridusanalüüsi toetamiseks (Kirchner 1999, lk. 210). Seejuures hõlmas stabiilsete demokraatlike institutsioonide olemasolu kui üks EL-i liikmelisuse kriteerium enam kui kohaliku tasandi demokraatia institutsioonide arengut. Euroopa Liidu majanduslik abi ei olnud sellest tulenevalt kontsentreeritud mitte ainult kohalike ja regionaalsete struktuuride arengule. Kui liidu liikmeks saamine muutus üha reaalsemaks, muutus ka EL-i strateegia rõhuasetus. Kui eelnevalt oli Euroopa Liit pannud põhirõhu demokraatlike institutsioonide arendamise toetamisele, siis 1990-ndate aastate teisel poolel keskendus liit enam KIE riikide poliitikate ja struktuuride regulatiivsele kohandamisele *acquis`* nõudmistega (võrdle Grabbe 1999.) Sellest perioodist alates muutus Euroopa Liidu mõju kandidaatriikide territoriaalstruktuuridele rohkem nähtavaks.

Acquis` 21. peatükk ("Regionaalpoliitika ja struktuurifondide koordineerimine") käsitleb Euroopa Liidu regionaalpoliitika valdkonnaga seotud õiguslikku raamistikku ja struktuuride korraldust — kandidaatriigid peavad oma regionaalpoliitika korralduse selle nõuetega kooskõlla viima. Mis puudutab piirkondlike tasandite ja keskvalitsuse suhteid, siis on keskse tähtsusega partnerluspõhimõtte rakendamine — kandidaatriigid peavad looma vajalikud struktuurid kaasamaks omavalitsusi ja regioone regionaalpoliitika otsustamisprotsessi. Samas on neil sarnaselt liikmesriikidele oluline diskretsioon selles osas, kuidas (ehk milliste struktuuride kaudu) seda tehakse. Kuna Euroopa Liidu regionaalpoliitikat viiakse ellu sihtalade finantseerimise kaudu ning sihtalade ulatus on määratud statistika territoriaalüksustega, siis peavad kandidaatriigid liituma ka NUTS (pr. k. akronüüm: statistika territoriaalüksuste nomenklatuur) süsteemiga. Ühtse süsteemi saavutamiseks on territoriaalüksused NUTS süsteemis jaotatud kolme üksteisega liigendatud kategooriasse. NUTS süsteemis on kolme tasandi regioone: I tasandi territoriaalüksused hõlmavad tavaliselt II tasandi üksusi ja need jagunevad omakorda III tasandi üksusteks.

Teiseks, nii regionaalpoliitika kui ka teiste poliitikate kontekstis on Euroopa Liit korduvalt viidanud sellele, et kandidaatriikidel peab olema elluviimiseks vajalik

haldussuutlikkus (Arnswald 2000, lk. 55–60).³ Euroopa Liidul endal puudub täidesaatev aparaat ja ta sõltub oma poliitikate elluviimisel suuresti liikmesriikidest ning piirkondlikest tasanditest. Praeguste kandidaatriikide puhul on Euroopa Liit eriti huvitatud haldussuutlikkusest ka seetõttu, et pärast laienemist on need riigid kõige suuremad struktuurifondidest toetuse saajad ning hakkavad seega kulutama märkimisväärseid summasid ühenduse eelarvest. Kuigi haldussuutlikkus oli osa neist kriteeriumidest, millega hinnati kandidaatriikide liitumisvalmidust ka ELi varasemate laienemiste puhul, ei ole see varem omanud nii suurt tähtsust nagu laienemise käesoleval etapil (Ruubel 2002, lk. 27–28).

Euroopa Liit on kasutanud mitmesuguseid vahendeid, et tagada liikmelisuse tingimuste täitmine. Euroopa Ülemkogu istungil Luxembourgis otsustati, et Komisjon peab Nõukogule esitama regulaarselt aruandeid, mis „... annavad hinnangu iga Kesk- ja Ida-Euroopa riigi edusammude kohta EL-iga liitumise suunas Kopenhaageni kriteeriumide alusel, eriti aga selles osas, mis puudutab liidu *acquis*’ vastuvõtmise kiirust.“ (European Council 1997.) Iga-aastased eduaruanded informeerivad kandidaatriike sellest, kuivõrd nad vastavad liidu liikmelisuse kriteeriumidele (Mayhew 2000, lk. 11). Lisaks sellele on Komisjon proovinud kandidaatriike rohkem või vähem mõjutada PHARE poolt finantseeritud regionaalsete programmide kaudu, igapäevaste kokkupuudetega kandidaatriikide ja Komisjoni esindajate vahel ning Komisjoni delegatsioonide kaudu kandidaatriikides (Hughes *et al.* 2001, lk. 7).

Lisaks otsesele kohandumissurvele on samuti tunnetatav kandidaatriikide poliitikate ja struktuuride kaudne euroopastumine. Juba vahetult pärast plaanimajanduslike süsteemide lagunemist sai Euroopa Liidust siirdemaadele omalaadne poliitiline ja majanduslik rollimudel (Friis ja Murphy 1999, lk. 220). Euroopa Liidust ei võetud eeskujuna mitte niivõrd sellepärast, et tulevased kandidaatriigid püüdsid juba varakult vastata liidu liikmeks saamise tingimustele, vaid eelkõige seepärast, et Euroopa arusaamad ja ideed olid väärtus omaette, sõltumata sellest, kas nende järgimine aitab kaasa liidu liikmestaatuse saavutamisele või mitte. Euroopa väärtustele pühendudes püüdsid siirdemaad imiteerida põhimõtteid ja ideesid, mida seostatakse “Euroopaga”. Sama moodi ei rõhutatud liidu liikmeks saamise vajadust mitte ainult sellega kaasnevate praktiliste eeliste tõttu, vaid ka nende väärtuste pärast, mida Euroopa Liit kehastab (Grabbe ja Hughes 1999, lk. 189). Siirdemaade poliitikud on sageli rõhutanud, et „pöörduakse tagasi Euroopasse“, kuhu need maad ajalooliselt kuuluvad. Nagu Eesti ekspeaminister Mart Siimann on välja toonud: „Eesti osalemine Euroopa integratsioonis on loomulik protsess, mille aluseks on sajanditepikkune kuulumine Lääne-Euroopa kultuuriruumi. Sellel taustal tuleb Euroopa struktuuridega ühinemist käsitleda kui ajalooliste, majanduslike, poliitiliste ja kultuuriliste sidemete taastamist“ (tsiteeritud allikast Kirch *et al.* 2001, lk. 71).

³ Õigusliku ja administratiivse „infrastruktuuri“ vajalikkust ning mitte pelgalt Euroopa Liidu seadusandluse ülevõtmist rõhutati juba 1995. aastal regulatiivset kohandumist puudutavas Valges raamatus (Sedelmeier ja Wallace 2000, lk. 443).

Juhtumi analüüsid

Eesti

Erinevalt teistest käesolevas brošüüris käsitletud riikidest oli Eesti osa Nõukogude Liidust. Kuigi Eesti iseseisvus formaalselt alles 1991. aasta augustis, alustati muutunud poliitilise situatsiooni tõttu reformidega juba 1980-ndate aastate lõpus. Esimesed demokraatlikud kohaliku tasandi valimised toimusid juba 1989. aasta detsembris. Kuu enne valimisi loodi kohaliku omavalitsuse aluste seadusega seadusandlik raamistik uuele kohalike omavalitsuste süsteemile — sisse viidi sisse kahetasandiline kohaliku omavalitsuse süsteem, kus esmatasandi omavalitsuse moodustasid vallad, alevid ja linnad ning teise tasandi 15 maakonda ja 6 iseseisvat linna (Mäeltsemees 2000, lk. 64).

Et saada kohaliku omavalitsuse staatust, pidi asjaomane üksus esitama keskvalitsuse juurde moodustatud haldusreformi ekspertkomiteele oma sotsiaal-majandusliku arengu kava ja põhimääruse eelnõu. Taotluste läbivaatamise järel said kohaliku omavalitsuse staatuse 250 üksust, kusjuures umbes pooltes neist oli vähem kui 2000 elanikku. (*ibid.*, lk. 103). Ehkki tänu keskvalitsuse poolt toetatud vabatahtlikele ühinemistele on kohalike omavalitsusüksuste arv praeguseks vähenenud, puudub veel paljudel väikestel kohaliku omavalitsuse üksustel piisav finantsiline baas ja suutlikkus neile antud ülesandeid efektiivselt täita. Vabariigi valitsus on proovinud lahendada fragmenteeritud omavalitsussüsteemi efektiivsusega seonduvaid probleeme, liites omavalitsusühendusi.⁴ Üsna radikaalse ideega tuli välja regionaalminister Toivo Asmer, kelle poolt välja pakutud plaan näeb ette 15+5 kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamise praeguste maakondade ning suuremate linnade baasil. Üldjoontes võib siiski öelda, et siiani on siiski kõik ettepanekud kohaliku omavalitsuse üksuste hulga drastiliseks vähendamiseks — ilmselt eelkõige keskvalitsuse poliitikute kartuse tõttu kaotada rahva seas poliitilist toetust — läbi kukkunud.

1989. aasta kohaliku omavalitsuse aluste seadus nägi samuti ette, et kohalik omavalitsus luuakse regionaalsel tasandil. Kahetasandiline omavalitsuse korraldus eksisteeris aga ainult kuni Eesti konstitutsiooni vastuvõtmiseni 1992. aastal ning aasta hiljem läbiviidud muudatusteni territoriaalstruktuure puudutavas seadusandluses. Konstitutsioon eeldab põhimõtteliselt ühetasandilist omavalitsuste süsteemi. Põhiseaduse artikli 155 kohaselt on vallad ja linnad omavalitsusüksused ning muude üksuste loomine on võimalik seaduses sätestatud alustel ja korras. 1993. aasta seadusandlus ei näinud ette omavalitsust regionaalsel tasandil. Maavalitsused muudeti üldpädevusega riigihalduse üksusteks. Maavalitsuse eesotsas on maavanem — prantsuse prefektile (*préfet*) sarnane ametiisik, kes on ametisse määratud keskvalitsuse poolt ja vastutab koha-

⁴ Vaata Eesti kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse reformi diskussiooni kohta kriitiliselt: Drechsler 1999; võrdle Kungla 1999.

like omavalitsuste tegevuse järelevalve ning keskvalitsuse ja omavalitsusüksuste poliitikate koordineerimise eest maakonnas. Lisaks maavalitsustele on regionaalsel tasandil ametiasutused, kellel on antud keskvalitsuse eripädevus.

Nagu teisteski Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on ka Eestis diskuteeritud selle üle, millised on üldpädevustega ametiasutuste eelised ja puudused võrreldes eripädevust omavate ametiasutustega. Teine regionaalse tasandiga seonduv diskussiooniteema on maavalitsuste arv. Selles kontekstis on argumenteeritud, et Eestis oleks vaja maavalitsuste arvu vähendada, kuna suuremad üksused on Euroopa Liidu kontekstis konkurentsivõimelisemad. Samas ei ole „Euroopa“ argumendid Eesti-siseses diskussioonis omanud sõltumatut kaalu, vaid neid on pigem kasutatud muude argumentide toetuseks (CoR 2000, lk. 31–32). Praeguseni on maakondade arv jäänud samaks. Kokkuvõttes võib öelda, et üheksakümnendate aastate teisel poolel on diskuteeritud olemasoleva süsteemi modifitseerimise üle, mitte aga radikaalse muutmise üle. Omavalitsuse taasviimist regionaalsele tasandile ei ole isegi mitte kaalutud. Samuti ei ole küsimused, mis puudutavad regionaalse tasandi reformi, olnud kaugeltki mitte nii olulised kui need, mis seonduvad kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse reformiga.

Euroopa Liidu liikmelisuse tingimused on avaldanud üsna väikest mõju Eesti territoriaalstruktuuridele. Oma ligi 1,4 miljoni elanikuga on Eesti suhteliselt väike riik. Liitumisläbirääkimiste käigus lepidi kokku, et kogu riigi territooriumi tervikuna käsitletakse NUTS-2 üksusena. Enam on vaieldud selle üle, millised struktuurid peaksid vastama NUTS-3 üksustele. Eesti valitsus edastas Euroopa Liidu Statistikaametile 2001. aasta aprillis ettepaneku jagada Eesti viieks NUTS-3 üksuseks: Põhja-, Kesk-, Kirde-, Lääne- ja Lõuna-Eesti. Maakonnad moodustaksid NUTS-4 üksused (Ruubel 2002, lk. 81). Viis NUTS-3 regiooni on regioonid statistilises mõttes ilma igasuguste struktuurideta. Sellele vaatamata kiitis Euroopa Komisjoni ülalkirjeldatud jaotuse heaks (European Commission 2001a, lk. 71).

Paralleelselt nende muudatustega on Eesti teinud olulisi samme kohandamiseks riigi regionaalpoliitika korraldust Euroopa Liidu nõudmistega. 1999. a võttis Eesti valitsus vastu uue regionaalarengu strateegia, millega püüti seda protsessi kiirendada. 2001. aasta aprillis kinnitas Eesti valitsus põhiseisukohad Euroopa Liidu struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi vahendite kasutuselevõtu ettevalmistamiseks ja Vabariigi valitsuse tegevuskava Euroopa Liidu struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi vahendite kasutuselevõtu ettevalmistamiseks aastatel 2001–2003. Komisjon on vastavalt 2000. a. ja 2001. a. eduaruannetes neid samme tunnustanud, kuid on rõhutanud samal ajal ka vajadust teha edasisi pingutusi haldussuutlikkuse tugevdamiseks ja koostöö parandamiseks erinevate institutsioonide vahel (Commission 2000a, lk. 68; Commission 2001a, lk. 71).

Ungari

Ungaris läbi viidud kohaliku omavalitsuse reforme võib mitmel põhjusel pidada Kesk- ja Ida-Euroopas kõige paremini õnnestunuks (Gibson ja Hanson 1996; Baldersheim *et al.* 1996). Ungari reformid olid pikema perioodi jooksul ja põhjalikumalt ette valmistatud kui teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. 1990. aasta seadusandlusega loodi uus omavalitsussüsteem ja reguleeriti kohalike esinduskogude valimisi. Nendele raamseadustele järgnesid kiiresti õigusaktid, millega määratleti omavalitsuste pädevus, finantsid ja varadega seotud küsimused. Ehkki kohalikule omavalitsusele pandi väga laialdased ülesanded, anti neile ka oma maksubaas ja garanteeriti kindel osa keskvalitsusega jagatud maksudest, mis andis neile kokkuvõttes olulise kindluse tulude laekumise osas (Davey 1996, lk. 117). Kohaliku omavalitsuse autonoomiat tugevdati ka konstitutsiooniliste garantiidega (Fowler 2001, lk. 8). Haldusterritoriaalse reformi tulemusel anti isegi kõige väiksematele kogukondadele omavalitsusüksuse staatus (Temesi 2000, lk. 347). 1994. aasta seadusandluse muudatustega modifitseeriti nelja aasta kogemuse põhjal kohaliku omavalitsuse süsteemi. Mis puudutab Ungari kohaliku omavalitsuse autonoomiat, siis selles osas olulisi muudatusi ei tehtud. Ungari kohalikul omavalitsusel on siiani „suurim autonoomia ja kõige laialdasemad ülesanded“ Kesk- ja Ida-Euroopas (CoR 2000, lk. 33).

Ungari on etniliselt väga homogeenne riik ja seetõttu on etnilise või ajaloolise „alt-üles“ regionalismi ilmnemine vähetõenäoline (võrdle Keating 1995). Vaatamata sellele on riigi regionaalse tasandi struktuuridel pikaajaline traditsioon (Temesi 2000; CoR 2000, lk. 34). Kooskõlas selle traditsiooniga nägi 1990. aasta kohaliku omavalitsuse seadus ette maakondade — *Komitaten* — loomise. Lisaks ajaloolistele ja funktsionaalsetele argumentidele väideti, et teatud struktuurid keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandi vahepeal on „euroopalik“ tava (Fowler 2001, lk. 12).⁵ Regionaalse tasandi struktuuride loomisele eelnes terav vaidlus. Mitmed poliitikud tahtsid neid hoopis kaotada, kuna regionaalset valitsemistasandit seostati kommunistliku partei domineerimisega kohalikul tasandil. Lõpuks jõuti siiski kompromissile — regionaalse tasandi struktuurid säilitati, kuigi nõrgendatud kujul. Maakonnad pidid täitma ainult toetavat rolli, s.t. neile jäid ülesanded, mida kohalikud omavalitsused ei olnud võimelised täitma ning ülesanded, millel on regionaalne iseloom. Võrreldes kohaliku omavalitsusega jäid maakonnad ka suuremasse sõltuvusse keskvalitsuse ressursidest, sest neil puudusid oma maksutulud. 1994. aastani ei valinud maakondade esinduskogusid elanikud otse, vaid seda tegid asjaomase maakonna kohalike omavalitsuste esindajad (Davey 1996, lk. 118).

⁵ Üldiselt on Ungaris toimunud diskussiooni põhjal jäänud siiski üsna ebaselgeks see, milline on euroopalik territoriaalstruktuuride mudel, kuna erinevad grupid kasutasid „Euroopa“ argumenti vastukäivate väidete toetuseks (Fowler 2001, lk. 15–16).

1994. aasta reformidega tugevdati maakonna tasandit. Lisaks otsevalitud esinduskogude sisseviimisele laiendati maakondade ülesandeid ning muudeti omavalitsuste järelevalve korraldust. Nn. komissarid asendati avaliku halduse büroodega, mis vastutasid kohalike omavalitsuste tegevuse õigusliku järelevalve ning omavalitsuste ja riigiasutuste töö koordineerimise eest maakonnas. Esimesed olid ametisse määranud president ja nende jurisdiktsioon hõlmas mitut maakonda, teised loodi igasse maakonda ning pealinna ja nende juhid määras peaminister siseministri soovitusel (Temesi 2000, lk. 352).

Juba 1990-ndate aastate alguses teadvustati, et riigis on vaja ühtset regionaalpoliitikat, et vähendada erinevusi majanduse ja infrastruktuuri arengus regioonide vahel. Territoriaalstruktuuride osas keskendus diskussioon küsimusele, kas regionaalarengu ülesanded tuleb anda olemasolevatele maakondadele või uutele institutsioonidele, mis loouakse sel eesmärgil (Fowler 2001, lk. 23–25). Lõpuks otsustati viimase variandi kasuks. 1996. aastal võeti vastu regionaalarengu ja -planeerimise seadus, mis nägi ette maakonna regionaalarengu nõukogude loomise, kuhu kuuluvad asjaomase maakonna esinduskogu, kohalike omavalitsuste liitude, tööandjate ja ametiühingute ning regionaalpoliitika- ja keskkonnaministeeriumi esindajad. Kõnealune seadus töötati välja Euroopa Liidu regionaalpoliitika põhimõtetest lähtuvalt (Horváth 1999). Euroopa Komisjon märkis oma arvamuses, et „Ungari on esimene Kesk- ja Ida-Euroopa riik, kus on vastu võetud seadusandlik raamistik, mis vastab suures osas Euroopa Ühenduse struktuuripoliitika nõuetele. Paljud uue seaduse osad on välja töötatud, arvestades *acquis*’ ülevõtmise vajadusega.“ (European Commission 1997, lk. 90).

Vaatamata sellele, et varasemas diskussioonis tunnustati maakondi kui tuleviku olulisimat vahepealset valitsemistasandit, nägi 1996. aasta seadus ette ka uute vahepealse valitsemistasandi üksuste loomise. Selle põhjuseks oli asjaolu, et Ungari 19 maakonda on ligilähedaselt sama suured kui Prantsusmaa departemangud või Itaalia ja Hispaania provintsid, mis vastavad NUTS-3 tasandi üksustele. Et kvalifitseeruda struktuurifondide sihtala 1 abile, on samas vajalikud suuremad, mitmest maakonnast koosnevad üksused, mis vastaksid NUTS-2 tasandi üksustele (CoR 2000, lk. 42). Lisaks vajadusele viia oma struktuurid kooskõlla Euroopa Liidu regionaalpoliitika nõudmistega tunnetati, et suuremad üksused on üldiselt rohkem euroopalikumad ning lihtsustavad piiriülest koostööd teiste Euroopa regioonidega (Fowler 2001, lk. 30). Uute üksuste loomist ei saanud siis küll käsitleda väljakutsena maakonnale kui vahepealse tasandi keskele institutsioonile Ungaris. Regioonide moodustamise eesmärk oli tulla vastu Euroopa Liidu nõudmistele ja ei midagi enam (ibid., lk. 31). 1996. aasta seadus oli üsna umbmäärane selles osas, mis puutub regioonide moodustamisse. Selle küsimuse üle toimus üsna vastuolulisi mõtteid hõlmav diskussioon, eriti vaieldi selle üle, kas uute regioonide piiride tõmbamisel peab võtma aluseks olemasoleva maakondade struktuuri või mitte. Lõpuks langetati otsus maakondadel põhinevate regioonide kasuks, kuid lõplik territoriaalne jaotus jäeti lahtiseks. Regionaalse arengu nõukogud pidi moodustatama maakonna regionaalarengu nõukogude poolt vabatahtlikult. Seadus sisaldas ka „uue regiooni“ defi-

nitsiooni, mida määratleti kui „... territoriaalüksust, mida saab käsitleda ter-
vikuna nii sotsiaalses, majanduslikus kui ka keskkonna mõttes, ning mis hõlmab
mitut maakonda või osa mitme maakonna territooriumist“ (Fowler 2001, lk. 36).

Euroopa Komisjoni 1988. aasta eduraport Ungari kohta tunnustas juba tehtud
pingutusi, kuid kritiseeris samal ajal teravalt seda, et on viivitatud vajalike struk-
tuuride elluviimisega (European Commission 1998a, lk. 33). Ungari parlament
täiendas järgneval aastal regionaalarengu ja -planeerimise seadust. Maakonda-
dele tehti regionaalse arengu nõukogude loomine kohustuslikuks. Seadus nägi
ette luua seitse regionaalse arengu nõukogu, mis vastaks NUTS-2 tasandi
üksustele ja koosneks igaüks kolmest maakonnast, välja arvatud see üksus, mis
hõlmas Budapesti regiooni ja seda ümbritsevat Pesti maakonda. Iga maakond
moodustab omakorda NUTS-3 üksuse. Seadus tugevdas samuti regionaalse
arengu nõukogude ja maakonna regionaalarengu nõukogude positsiooni maa-
kondade suhtes. Samuti muudeti regionaalse arengu nõukogude koosseisu,
kallutades tasakaalu enam keskvalitsuse esindajate kasuks (CoR 2000,
lk. 42–43). Hiljuti oli Ungaris arutluse all demokraatlikult valitud esindus kogu-
de sisseviimine uutes regioonides. Erinevad poliitilised jõud on juba avaldanud
oma toetust sellele ideele (Fowler 2001, lk. 41–43).

Poola

Erinevalt Ungarist saavutati Poolas detsentraliseerimisprotsessi alguses vaid
osalist edu. 1990. aasta kohaliku omavalitsuse seadus peegeldas põhimõtteliselt
valitseva kommunistliku partei ning demokraatliku opositsiooni vahelist komp-
romissi. Kuigi seadus nägi ette läbi viia demokraatlikud valimised, olid sätted,
mis puudutavad omavalitsuse struktuure, ülesandeid ja finantseerimist, liiga
puudulikud, et luua hästi toimiv kohaliku omavalitsuse süsteem. Esinduskogu ja
omavalitsuse täidesaatva aparaadi ülesannete jaotuses esines olulisi puudusi
ning esinduskogud olid liiga suured. Kohalikule omavalitsusele ei antud samuti
piisavat finantsautonoomiat (Zauch 1999, lk. 66–67). Kommunistliku perioodi
ajal eksisteerinud omavalitsusüksuste piirid jäid suures osas kehtima. Erinevalt
teistest käesolevas artiklis käsitletud riikidest ei ole Poolas omavalitsusi, kus on
vähem kui 1000 elanikku ning 77%-l Poola omavalitsusüksustest on elanikke
rohkem kui 5000 (Kowalczyk 2000, lk. 245).

Samal ajal 1990. aasta kohaliku omavalitsuse reformiga kaotati regionaalse
tasandi üksuste — vojevoodkondade — esinduskogud. 49 vojevoodkonda
muudeti riigihalduse üksusteks, mida juhtis peaministri poolt ametisse määratud
vojevood (*wojewoda*). 1990. aasta kohaliku omavalitsuse seadusega nähti küll
vojevoodkonna tasandil ette ka omavalitsuste esindajatest koosnev kogu, kuid
see oli vaid konsultatiivne organ ning tegelikkuses moodustasid regionaalse ta-
sandi dekontsentreeritud riigihalduse üksused. Samal aastal loodi veel üldpäde-
vusega territoriaalbürood, mille ülesandeks oli osutada sotsiaalteenuseid regio-

naasel tasandil. Territoriaalbüroode maa-alane jaotus põhines enne 1975. aastat eksisteerinud maakondade (*powiat*) piiridel. (Kowalczyk 2000, lk. 220).

Vaatamata sellele, et siirdeprotsessi algusperioodil ei toimunud laiaulatuslikku regionaliseerimist, on Poolas regionaalse tasandiga seotud küsimusi arutatud juba kommunistliku režiimi lagunemisest alates. Poola regionaliseerimisprotsessi ei iseloomusta „alt-üles“ loogika, kus etnilised või ajaloolised regioonid, mis erinevad ülejäänud riigist, nõuavad enam autonoomiat. Kuigi riigi lääneosas esineb mõningaid piirkondi, kus domineerivad saksa vähemused ja kaguosas alasid, kuhu on kontsentreerunud ukrainlaste kogukond, ei ole nende territooriumide autonoomia kunagi arutluse all olnud (Illner 2002, lk. 8). Poola regionaliseerimisprotsess on toimunud hoopis „ülalt-alla“ suunatult. Vahepealse tasandi omavalitsuste loomist on põhjendatud vajadusega suurendada riigivalitsemise legitiimsust. Vojevoodkondi peeti demokraatliku ja detsentraliseeritud riigi jaoks liiga suurteks üksusteks. Sellepärast tunnetati vajadust luua regionaalasel tasandil täiendavaid struktuure, mis jääks omavalitsuse tasandi ja vojevoodkondade tasandi vahepeale. Samal ajal otsustati, et vojevoodkondade arvu tuleb vähendada ja nad peavad saama elanike poolt valitud esinduskogud. Vasakpoolsete jõudude (Demokraatlik Vasakpoolsete Jõudude Ühendus, Poola Talupoegade Erakond ja Ametiühing) võimuletulekuga 1993. aastal lükati regionaliseerimisreformid Poola Talupoegade Erakonna vastuseisu tõttu maakondade tasandi sisseviimisele edasi (Zauch 1999, lk. 74–75; Kowalczyk 2000, lk. 221).

Pärast uue kohaliku omavalitsuse süsteemi sisseviimist 1990-ndate aastate alguses muutusid selle funktsionaalsed puudused varsti märgatavaks. Nimelt oli vahepealsel valitsemistasandil loodud rida eripädevusega riigi ametiasutusi, millega seoses esines märkimisväärseid valitsemise läbipaistvuse ja poliitika koordineerimisega seotud probleeme („osakondade Poola“). Eriti rõhutati vajadust luua üksused, mis toimiksid regionaalpoliitika seisukohalt efektiivsemalt. Vojevoodkondade arvu vähendamise toetuseks toodi välja, et suuremad üksused on sobivamad Euroopa Liidu struktuurifondide rakendamiseks. Peale selle rõhutati, et suuremate üksuste kasuks räägivad ka piiriülene koostöö ja EL-i regioonidevahelise partnerluse programmid. Erinevalt varasemast regionaliseerimise diskussioonist rõhutati nüüd mitte niivõrd demokraatia ja efektiivsusega seotud argumente kui valitsemise efektiivsuse tõstmisega seotud kaalutlusi (CoR 2000, lk. 52–53; Garsztecki 2001, lk. 307).

1997. aastal avanes tsentristlik-parempoolse koalitsiooni võimuletulekuga võimalus viia regionaliseerimisreformid ellu. Juba mõni nädal pärast valitsuse moodustamist saatis uus valitsus parlamendile vastava seaduse eelnõu, milles nähti ette luua uued territoriaalstruktuurid. Koalitsioonierakondade siseste erimeelsuste ja opositsiooni vastuseisu tõttu lükkus vajalike seaduste vastuvõtmine siiski peaaegu aasta võrra edasi ning alles 1998. aasta suvel võttis parlament vastu otsuse, mille kohaselt jagati Poola 1. jaanuarist 1999. aastast 16 vojevoodkonnaks ja 373 maakonnaks. Sama ajal kaotati 1990. aastal moodustatud territoriaalbürood ning nende ülesanded anti üle uuele maakonna tasandile. Eu-

roopa Komisjon reageeris nendele reformidele äärmiselt positiivselt (võrdle European Commission 2000b). Juba enne uute struktuuride rakendamist märkis Komisjon, et sel reformil „... peaks olema äärmiselt positiivne mõju regionaalpoliitika arengule Poolas“ (European Commission 1998b, lk. 33). 2000. aastal tegi Poola valitsus Komisjonile ettepaneku käsitleda uusi vojevoodkondi NUTS-2, 44 maakondade gruppi NUTS-3 ning maakondi NUTS-4 üksustena (võrdle European Commission 2000b, lk. 67).

Poolas hiljuti loodud regionaalsed struktuurid on sarnased korraldusele, mis eksisteeris riigis enne kommunistlikku perioodi (võrdle Kuklinski ja Swianiewicz 1996). Maakondadel on nelja aastasaja pikkune traditsioon. Vojevoodkondade ajaloolised juured ulatuvad tagasi kolmeteistkümnenda sajandi lõppu. 17 vojevoodkonda eksisteerisid juba ajavahemikel 1918–1939 ja 1950–1975. Seega saab hiljutist reformi seletada ajalooliste mõjudega. Samas on aga viidatud sellele, et praegune mudel sisaldab väga tugevaid detsentraliseerimise elemente, mis on Poola unitaarriigi ajaloos üsna ainulaadsed (CoR 2000, lk. 53).

Sloveenia

1991. aasta Sloveenia konstitutsioon määratles uue kohaliku omavalitsuse süsteemi põhimõtted. Kohaliku omavalitsuse staatus anti kogukondadele, mille elanike hulgas oli selles küsimuses läbi viidud positiivse tulemusega referendum. Erinevalt Ungarist, Poolast ja Eestist võeti Sloveenias vastu põhimõtteline otsus, mille kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksuses olema vähemalt 5000 elanikku, kusjuures erandeid lubati spetsiifilise geograafilise asukoha puhul ning õigustatud rahvuslikku, ajaloolist ja majanduslikku laadi põhjustel. Tegelikult sai erandist pigem reegel, eelkõige põhjusel, et riigis on palju mägiseid, hõreda asustusega piirkondi. Kokkuvõttes viidi sisse kohaliku omavalitsuse küllaltki fragmenteeritud süsteem kokku 192 omavalitsusüksusega, kusjuures ainult pooltel neist on enam kui 5000 elanikku (võrdle Setnikar-Canca *et al.* 2000, lk. 388–389).

Kooskõlas üldise siirderiikidele iseloomuliku trendiga on regionaliseerimise protsess Sloveenias toimunud küllaltki aeglaselt. Sloveenia konstitutsiooni kohaselt võivad kohaliku omavalitsuse üksused koos teiste omavalitsusüksustega moodustada laialdasemaid kohaliku omavalitsuse kogusid või regionaalseid omavalitsuse kogusid, et täita haldusfunktsioone või laiema ühishuviga seotud ülesandeid. Esimesed kohalikud omavalitsused kasutasid seda võimalust alles 1998. aastal (Požun 2001). Kõige olulisemad vahepealse tasandi institutsioonid on 58 dekontsentreeritud riigihalduse üksust, mis hõlmavad igäüks ühe või mitme omavalitsusüksuse territooriumi. Need eripädevusega ametiasutused täidavad riigihalduse ülesandeid regionaalsel tasandil ning teostavad oma valdkonnas järelvalvet kohalike omavalitsuste tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse ja riigi ametiasutuste koostöö parandamiseks on loodud omavalitsuste esindajatest koosnevad konsultatiivkomiteed (Setnikar-Canca *et al.* 2000, lk. 390–391).

Üldiselt on regionaalse tasandi struktuurid Sloveenias väga killustunud. Samuti esineb probleeme, mis on seotud dekontsentreeritud riigihalduse üksuste staatusega ning nende suhetega kohaliku omavalitsusega (CoR 2000, lk. 63).

Sisetekkeliste põhjuste kõrval esineb Sloveenias väline surve regionaliseerimise reformide läbiviimiseks. Sloveenia struktuuride sobitamisel NUTS klassifikatsiooniga osutus keskseks küsimuseks, kas käsitleda NUTS-2 üksusena Sloveenia territooriumi tervikuna või mitte. Kui toetada esimest lähenemist, siis võib Sloveenia, mille SKP elaniku kohta ulatub juba praegu 68%-ni Euroopa Liidu keskmisest, juba perioodil 2003–2005 ületada 75% piiri ning langeda välja esimese sihtala raames toetust saavate regioonide nimekirjast. Samuti puudus selgus, millised peaksid olema Sloveenia NUTS-3 tasandi üksused, mis on vajalikud toetuse taotlemiseks teise sihtala raames (*ibid.*, lk. 64).

Sloveenia valitsus on viimastel aastatel regionaliseerimise protsessi kiirendanud. 1998. aasta augustis saadeti regioonide seaduse eelnõu parlamendile. Selles nähti ette luua laialdast pädevust omav regionaalne omavalitsus. Samas jäeti regioonide arv lahtiseks (*ibid.*). Sellele sammule järgnenud arutelude jooksul tehti rohkelt mitmesuguseid ettepanekuid, kuidas tõmmata regioonide piire. Plaanid ulatusid kahest kuni viiekümne kaheksa regioonini. 2000. aasta märtsis otsustas valitsus esimese äärmuse kasuks. Valitsus tegi ettepaneku jagada Sloveenia kaheks regiooniks: urbaniseerunud Ljubljana ja muu territoorium, seda vaatamata tugevale vastuseisule erinevates Sloveenia piirkondades väljaspool pealinna (Požun 2001). Euroopa Komisjon kritiseeris seda kava samuti üsna teravalt. Komisjon, arvestades Sloveenia struktuuride kohandamise vajadust NUTS süsteemiga, pidas plaani sobimatuks, kuna „see looks ebaproportsionaalse jaotuse, arvestades elanike arvu, samal ajal kui Sloveenia käsitlemine tervikuna NUTS-2 regioonina oleks suhteliselt lähedal Euroopa Liidu 15 liikmesriigi keskmisele“ (European Commission 2001b, lk. 72). Alates Sloveenia valitsuse ettepanekute tagasilükkamisest Euroopa Komisjoni poolt ei ole toimunud olulist edenemist regionaliseerimise protsessis. Sloveenia valitsus töötab praegu uue ettepaneku kallal. 1999. aasta regionaalarengu arendamise seadusega loodi 12 regionaalarengu nõukogu, mis vastavad NUTS-3 üksustele. Euroopa Komisjon on selle jaotuse heaks kiitnud (European Commission 1999, lk. 48).

KOKKUVÕTTEKS

Eesti, Poola, Ungari ja Sloveenia detsentraliseerimist puudutavate reformide puhul võib täheldada sarnast mustrit. Vahetult pärast plaanimajanduslike süsteemide lagunemist said prioriteetseks kohaliku omavalitsuse reformid. Reaktsioonina tsentraliseeritud süsteemile viidi nendes riikides sisse suhteliselt fragmenteeritud kohaliku omavalitsuse süsteemid märkimisväärse arvu väikeste omavalitsusüksustega. Samal ajal nõrgendati regionaalse tasandi struktuure. Välja arvatud Eesti, ei moodustatud elanikud otse legitimeeritud regionaalset omavalitsust mitte üheski brošüüris käsitletud riikidest. Vahepealsel valitsemistasandil domineerisid mitmesugused eripädevusega riigi ametiasutused. Paljudes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides tekkisid probleemid riigi poliitikate koordineerimisega regionaalsel tasandil. Sellel taustal on üheksakümnendate keskpaigas suurenenud sisetekkeline surve reformide läbiviimiseks regionaalsel tasandil, kuigi mõnedes riikides on regionaliseerimine olnud arutluse all juba üleminekuprotsessi algusest peale.

Riikidesiseste mõjutegurite kõrval oli Euroopa Liidul märkimisväärne mõju siirdemaade territoriaalsetele reformidele. Euroopa Liit toetas demokraatlike institutsioonide ülesehitamist ja arengut juba üheksakümnendate alguses. Liidu mõju oli aga märgatav alles alates kandidaatriikide kohandumisest *acquis communautaire* nõudmistega. Administratiivne suutlikkus ja NUTS süsteem on kõige olulisemad *acquis* osad, mis on mõjutanud territoriaalstruktuuride arengut kandidaatriikides. Viimased pidid oma territoriaalstruktuurid sobitama NUTS territoriaalüksuste klassifikatsiooniga. Mis puudutab haldussuutlikkust, siis on Euroopa Komisjon olnud küllaltki ebamäärane selles osas, mida kandidaatriikidelt täpsemalt oodatakse. Komisjoni eduraportitest ei loe välja selget eelistust ei administratiivse ega poliitilise detsentraliseerimise kasuks. Partnerluspõhimõtte rakendamise kohta on siiani vähe empiirilisi andmeid arutlemaks selle üle, millises ulatuses kaasatakse nüüd kandidaatriikides regioone ja oma valitsusi regionaalpoliitika-alasesse otsustusprotsessi. Euroopa Komisjon on partnerluspõhimõtte rakendamist kandidaatriikide eduraportites siiani puudutanud ainult ääremärkuse korras.

Euroopa Liidu mõjutustele tuginevad reformid ulatuvad ilma mingisuguste struktuurideta statistiliste regioonide sisseviimisest (Eesti) kuni laiaulatuslike regionaliseerimist puudutavate reformideni, mille käigus on antud regioonidele oluline autonoomia (Poola). Ungaris loodi regionaalse arengu nõukogud, mis vastavad NUTS-3 üksustele. Praegu on käimas arutelu edasiste reformide toimumise üle ja ei saa välistada, et uued regioonid saavad valitud esinduskogud. Ungaris toimunud reforme analüüsisides tuli välja, et „Euroopa“ argument on mõjutanud ka varasemat detsentraliseerimise üle peetavat diskussiooni ning seda on kasutatud erinevate, osaliselt vastukäivate argumentide toetamiseks.

Euroopa Liidul on olnud väga suur mõju Sloveenia regionaliseerimise reformidele. Sloveenia valitsus esitas Euroopa Komisjonile ettepaneku, mille kohaselt riik oleks jagatud kaheks regiooniks, mis vastavad samal ajal NUTS-2 üksustele. Komisjon lükkas selle kava tagasi ning Sloveenia valitsus töötab praegu välja uut territoriaalset jaotust. Poolas moodustati 1999. aastal laialdase autonoomiaga regioonid. Samas mängisid Poola regionaliseerimise diskussioonis funktsionaalsed argumendid ja territoriaalstruktuuride traditsioon kindlasti tunduvalt olulisemat rolli kui Euroopa Liidu mõju. Huvitaval kombel pole Euroopa Liit avaldanud mingit mõju Eesti territoriaalstruktuuridele. Väikese riigina käsitletakse Eesti riigi territooriumi tervikuna NUTS-2 üksusena ning sobitatakse riigi territooriumi NUTS-3 üksustega, moodustati ilma struktuurideta statistilised regioonid.

Eesti, Ungari, Poola ja Sloveenia analüüsi põhjal võib väita, et euroopastumine tugevdab regionaliseerimise protsessi Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikides. Kõikides vaadeldud riikides, välja arvatud Eestis, on euroopastumine andnud tõe vahepealse tasandi institutsioonide arengule. Enamikel juhtudel on euroopastumine viinud administratiivse detsentraliseerimiseni. Samas on paljude Kesk- ja Ida-Euroopa riikide territoriaalstruktuurid veel praegugi pidevas muutumises, eriti mis puudutab regionaalset tasandit. Hiljuti toimunud arengud Ungaris näitavad, et administratiivne detsentraliseerimine võib lõpuks viia poliitilise detsentraliseerimiseni. Sellepärast on veel vara anda lõplikku hinnangut sellele, milline on Euroopa Liidu mõju kandidaatriikide territoriaalstruktuuridele.

Lõpetuseks võib märkida, et samal ajal kui euroopastumine on andnud tõe regionaalse tasandi struktuuride arengule laienemise-eelses faasis, viib euroopastumine ilmselt — mõneti paradoksaalselt — tsentraliseerimiseni, kui praegused kandidaatriigid ühinevad Euroopa Liiduga. Riikides, kus on toimunud laiaulatuslik regionaliseerimine, tuleb ühinemisel EL-iga anda osa regionaalse tasandi ülesandeid ära Euroopa tasandile.

KIRJANDUS

Allen, D. Cohesion and the Structural Funds. Transfers and Trade-Offs. In *Policy-Making in the European Union*, 4th ed., eds. Helen Wallace and William Wallace. Oxford: Oxford University Press, 2000, lk. 243–265.

Arnswald, S. EU Enlargement and the Baltic States. The Incremental Making of New Members. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, 2000.

Baldersheim, H.; Illner, M. Local Democracy: The Challenges of Institution building. In *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, ed. Baldersheim, H. et al. Boulder, Col.: Westview Press, 1996, lk. 1–22.

Baldersheim *et al.* New Institutions of Local Government: A Comparison. In *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, ed. Baldersheim, H. et al.. Boulder, Col.: Westview Press, 1996, lk. 23–41.

Börzel, T. A. Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*, 1999, nr. 37 (4), lk. 573–596.

Brusis, M. Re-Creating the Regional Level in Central and Eastern Europe: An Analysis of Administrative Reforms in Six Countries. In *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union*, eds. von Breska, E.; Brusis, M. 1999
<http://www.cap.uni-muenchen.de/download/regadmin.doc>.

Caporaso, J. The European Union and the Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? *Journal of Common Market Studies*, 1996, nr. 34 (1), lk. 29–52.

Christiansen, T. Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of Regions. *The Journal of Federalism*, 1996, nr. 26 (1), lk. 93–116.

Committee of the Regions. Preparing for the Enlargement: Devolution in the First Wave Candidate Countries. COR Studies E-4/99. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2000.

Coulson, A. From Democratic Centralism to Local Democracy. In *Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Grassroots*, ed. Coulson, A., Aldershot: Edward Elgar, 1995, lk. 1–17.

Cowles, M. G.; Caporaso J; Risse, T. Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change. Ithaca: Cornell University Press. 2001.

Davey, K. Hungary: Into the Second Reform Cycle. In *Transformation from Below. Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions*, ed. Gibson, J.; Hanson, P. Cheltenham: Edward Elgar, 1996, lk. 115–127.

Drechsler, W. Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, prinzipielle Erwägungen, estnische Perspektiven. In *Die Selbstverwaltete Gemeinde. Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa*, ed. Drechsler, W. Berlin: Duncker & Humblot, 1999, lk. 97–100.

European Commission. 2001a. Regular Report on Estonia's Progress Toward Accession. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

- European Commission. 2001b. Regular Report on Slovenia's Progress Toward Accession. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 2000a. Regular Report on Estonia's Progress Toward Accession. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 2000b. Regular Report on Poland's Progress Toward Accession. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 1999. Regular Report on Slovenia's Progress Toward Accession. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 1998a. Regular Report on Hungary's Progress Toward Accession. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 1998b. Regular Report on Poland's Progress Toward Accession. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 1997. Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Council. 1998. Presidency Conclusions. Luxembourg, 12-13 December 1997.
- Fowler, B. Debating Sub-State Reform on Hungary's Road to Europe. "One" Europe or Several?. Brighton: University of Essex, Working Paper, 2001, nr. 21/01.
- Friis, L.; Murphy, A. The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries. *Journal of Common Market Studies*, 1999, nr. 37 (2), lk. 211–232.
- Garsztecki, S. Regionalisierung in Polen – die Verwaltungsreformen im zweiten Jahr ihrer Umsetzung." In *Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, ed. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 2001, lk. 306–318. Baden-Baden: Nomos.
- Gibson, J.; Hanson, P. Decentralization and Change in Post-Communist Counties. In *Transformation from Below. Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions*, eds. Gibson, J.; Hanson, P. Cheltenham: Edward Elgar, 1996, lk. 303–313.
- Grabbe, H. How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity." *Journal of European Public Policy*, 2001, nr. 8 (6), lk. 1013–1031.
- Grabbe, H. A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality For the Central and East European Applicants. *EUI Working Paper RSC*, 1999, nr. 99/12.
- Grabbe, H.; Hughes, K. Central and East European Views on EU Enlargement: Political Debates and Public Opinion. In *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*, ed. Henderson, K. London: UCL Press, 1999, lk. 185–202.
- Grande, E. Multi-Level Governance: Institutionelle Rahmenbedingungen des Europäischen Mehrebenensystems. In *Wie problemslösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, eds. Grande, E.; Jachtenfuchs, M. Baden-Baden: Nomos, 2000, lk. 11–30.
- Héritier, A. *et al.* Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking. Lanham: Rowman and Littlefield, 2001.
- Hesse, J. J. *Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 1995.
- Hooghe, L.; Marks, G. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2001.

- Hooghe, L. Subnational Mobilisation in the European Union. *West European Politics*, 1995, nr. 18 (3), lk. 175–198.
- Horváth, G. Changing Hungarian Regional Policy and Accession to the European Union. *European Urban and Regional Studies*, 1999, nr. 6 (2), lk. 166–177.
- Huang, M. Carving Out a New Estonia. *Central Europe Review*, 2001, nr. 3 (2), http://www.ce-review.org/01/2/amber2_2.html.
- Hughes, J.; Sasse, G.; Gordon, C. The Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top Down Policies and Bottom Up Reactions. *ESRC Working Paper*, 2001, nr. 29.
- Illner, M. Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and Its Reforms after 1989. *EUI Working Paper*, 2002, nr. 2002/7.
- Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B. Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In *Europäische Integration*, ed. Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996, lk. 15–44.
- Jeffery, C. *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe*. London: Frank Cass, 1997.
- John, P. The Europeanization of Sub-National Governance. *Urban Studies*, 2000, nr. 37 (5–6), lk. 877–894.
- Jones, B.; Keating, M. *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon, 1995.
- Keating, M.; Hooghe, I. Bypassing the Nation-State? Regions and the EU Policy Process. In *European Union. Power and Policy-Making*. 2nd ed., ed. Jeremy Richardson. London: Routledge, 2001, lk. 239–255.
- Keating, M. Europeanism and Regionalism. In *The European Union and the Regions*, ed. Jones, B.; Keating, M. Oxford: Clarendon, 1995, lk. 1–22.
- Kirch, A.; Bröckling, I.; Kivimäe, M. Images of Europe: The Country Study Estonia. In *Social Science in Eastern Europe Newsletter*, ed. Tamás, P. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften, 2001, lk. 70–81.
- Kirchner, E. J. The Role of the EU in Local and Regional Government. In *Decentralization and Transition in the Visegrad. Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*, ed. Kirchner, E. J. Houndmills: Macmillan, 1999, lk. 208–222.
- Knill, C.; Lehmkuhl, D. How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1999, 3. osa, nr. 7.
- Kowalczyk, A. Local Government in Poland. In *Decentralization: Experiments and Reforms*, ed. Horváth, T. M. Budapest: LGPSI, 2000, lk. 220–253..
- Kuklinski, A.; Swianiewicz, P. The Polish Palatinatus: Experiences and Prospects. In *The Rise of Meso Government in Europe*, ed. Sharpe, L. J. London: Sage, 1996, lk. 182–209..
- Kungla, T. Fiscal Decentralization in Estonia. *Discussion Papers*, 1999, nr. 13. Budapest: LGPSI.
- Ladrech, R. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 1994, nr. 32, lk. 69–88.
- Loughlin, J. Representing Regions in Europe: The Committee of Regions. In *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe*, ed. Jeffery, C. London: Frank Cass, 1997, lk. 147–165.

- Mäeltsemees, S. Local Government in Estonia. In *Decentralization: Experiments and Reforms*, ed. Horváth, T. M. Budapest: LGPSI, 2000, lk. 64–113.
- Marks, G. et al. Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. In *Governance in the European Union*, eds. Marks, G. et al.. London: Sage, 1996, lk. 40–63.
- Marks, G. Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, ed. Hooghe, L. Oxford: Oxford University Press, 1996, lk. 388–422.
- Marks, G. Structural Policy in the European Community. In *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community*, ed. Sbragia, A. M. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993, lk. 191–224.
- Mayhew, A. Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries. *Sussex European Institute Working Papers in Contemporary European Studies*, 2000, nr. 39.
- Mayhew, A. *Recreating Europe. The European Union’s Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: CUP, 1998.
- Pollack, M. Regional Actors in an Intergovernmental Play: the Making and Implementation of EC Structural Policy. In *The State of the European Union III*, eds. Rhodes, C.; Mazey, S. Boulder, CO.: Lynne Rienner and Longman, 1995, lk. 361–390.
- Požun, B. Little Country, Big Problem. Slovenian Regions. *Central and Eastern Review*, 2001, nr. 3 (3), <http://www.ce-review.org/01/3/pozun3.html>.
- Radaelli, C. M. Policy Transfer in the European Union. *Governance*, 2000, nr. 13 (1), lk. 25–43.
- Risse, T.; Cowles, M. G.; Caporaso, J. Europeanization and Domestic Change: Introduction. In *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, eds. Cowles, M. G.; Caporaso, J.; Risse, T. Ithaca: Cornell University Press, 2001, lk. 1–20 .
- Ruubel, N. *The Capacity of Estonia to Administer EU Structural Funds*. BA thesis. University of Tartu, Department of Public Administration, 2002.
- Sedelmeier, U.; Wallace, H. Eastern Enlargement. Strategy or Second Thoughts? In *Policy-Making in the European Union*, 4 väljalase, eds. Wallace, H.; Wallace, W. Oxford: Oxford University Press, 2000, lk. 427–460.
- Setnikar-Canka, S. V.; Klun, M. Local Government in Slovenia. In *Decentralization: Experiments and Reforms*, ed. Horváth, T. M. Budapest: LGPSI, 2000, lk. 388–421.
- Sharpe, L. J., ed. *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage, 1996.
- Temesi, I. Local Government in Hungary. In *Decentralization: Experiments and Reforms*, ed. Horváth, T. M. Budapest: LGPSI, 2000, lk. 341–384.
- Verheijen, T. Public Management in Central and Eastern Europe: the Nature of the Problem. In *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, eds. Verheijen, T.; Coombes, D. Aldershot: Edward Elgar, 1997, lk. 207–219.
- Wishlade, F. EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues. In *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, ed. Hooghe, L. Oxford: Oxford University Press, 1996, lk. 28–58.
- Zaucha, J. Regional and Local Development in Poland. In *Decentralization and Transition in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*, ed. Kirchner, E. J. NY: St. Martin’s Press, 1999, lk. 53–79.