

**Tallinna Ülikool
Riigiteaduste Instituut**

**Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede
analüüs**

Uurimisaruanne

**Georg Sootla
Kersten Kattai
Ave Viks**

Tallinn 2008

Sisukord

Sisukokkuvõte	3
I Sissejuhatus	10
1.1. Valdade profiili lühikirjeldus	10
1.2. Tänuavaldused	13
II Ühinemiste teooria ja analüüsi meetodika	13
2.1. Ühinemiste põhjused	13
2.2. Suuruse mõju kohaliku omavalitsuse eri aspektidele	16
2.3. Uurimisobjekti määraltemisest	20
2.4. Teoreetiline presumptsioon	21
2.5. Uurimuse meetodika	22
III Valdade ühinemisprotsessi analüüs	24
3.1. Ühinenud valdade piirkondlikud seosed ja nende roll ühinemistel	24
3.2. Eelnevad koostöökogemused ja nende roll ühinemisprotsessis	27
3.3. Ühinemise eeldused	31
3.4. Ühinemisprotsess	35
3.5. Ühinemislepped ja nende taust	39
IV Ühinemistärgne areng ja tulemused	44
4.1. Arvamused ühinemistest	44
4.2. Üldised tendentsid	50
4.3. Muutused valla juhtimises ja struktuuris	53
4.4. Mõjud valla administratsioonile	61
4.5. KOV finantssuutlikkuse dünaamika	69
4.5.1. Muutused teenuste kuluefektiivsuses ja eelarve proportsioonides	69
4.5.2. Muutused investeerimissuutlikkuses	75
V Valla uus piirkondlik struktuur ja ääremaastumise probleem	76
VI Ettepanekud ühinemisprotsessi tõhustamiseks	86
VII Kasutatud allikad	91
Lisad (eraldi fail)	

Sisukokkuvõte

1. Uurimistöö keskendus neljale 2005. aastal toimunud ühinemisele, mille tulemusena tekkisid Saarde, Suure-Jaani, Tapa ja Türi vallad. Uurimistöö tugines ennekõike dokumendi ja allikmaterjali analüüsil, struktureeritud intervjuudel, kesksete toimijate (volinikud, ametnikud, kodanikud) küsitlusel, kuluefektiivsuse analüüsil, valla ametnike ja volikogu liikmete koosseisude analüüsil.

2. Ühinemiste analüüsi teoreetiline taust

2.1. Ühinemisprotsessis on palju enam keskseid muutujaid ja nende toime on vasturääkivam kui seda tavaliselt arvatakse. Kohaliku omavalitsuse reformidel ja ühinemistel on kolm keskset põhjust: avalike teenuste mastaabi laienemine ja kvaliteedi tõus, valglinnastumine (või piirkonna tugeva keskuse kujunemine), mis tingib intensiivse pendelrände, ning vajadus elavdada kohalikku poliitikat eesmärgiga tagada efektiivse poliitiline kontroll. Eesti puhul on kõik muutujad olulised ühinemisevajaduste kujunemisel. Ühinemised on toimunud valdavalt Põhja-Euroopas, kus omavalitsusüksus on teenusepõhine piirkond, erinevalt Kesk- ja Lõuna-Euroopast, kus omavalitsusüksus on loodud asumipõhiselt. Eesti on seetõttu nii Euroopa Liidus kui Kesk- ja Ida-Euroopas suur omavalitsus territooriumi suuruselt ja keskmine omavalitsus rahvastiku arvult. Siit tulenevad ka ühinemiste puhul olulised piirangud ja suuremad tehingukulud ning riskid.

2.2. Ühinemisprotsessi majanduslikest efektidest on keskne mastaabi- ja mahuefekt, millele vastandatakse monopoliefekti, mis võib selle tulemusena tekkida ja vähendada esimesest saadavad efekti. Suurus ja efektiivsus pole otseses kausaalses seoses. Ühinemiste positiivsed mõjud juhtimise ja teenuse osutamise kvaliteedile ning valikuvõimalustele on vaieldamatud. Ühinemiste tagajärjeks arvatakse olevat võimude kaugenemist. Viimasel ajal paljud autorid on näidanud ka selle positiivseid efekti: voliniku mandaadi kaalu suurenemist, poliitilist tasakaalu, personifitseeritud suhete vähenemist ja indiviidi valikuvabaduste suurenemist. Suuremates valdades ei vähene tingimata kodanike informeeritus ja huvi valla asjade vastu, pigem on see sihstatud ja seega mõjukam. Ühinemised ei mõjuta ühesuunaliselt samuti kodanike osalust ja võimet võime mõjutada. Väikesed vallad tagavad küll personaalse kontakti võimudega ja korporatiivse kindlustunde. Kuid suuremates valdades võib osalus selle parema organiseerituse, kodanikuühenduse suurema mitmekesisuse ja amplituuda, anonüümsuse ja suuremate ressursside tõttu pigem suurendada osaluse kvaliteeti ja mõjukust kohalikule otsustusprotsessile. Vaieldamatult võimaldab aktiivne osalus suuremates valdades rohkem delegerida kolmandale sektorile.

2.3. Ühinemisprotsessi tähistamiseks on missiooni seisukohast vajalik rõhutada mitte „korralduse muutmist“ (seaduse määratlus) vaid reformi. Samuti pole tegemist mitte pelgalt haldusreformiga, vaid valitsemisreformiga, kuna väga olulised muutused peaksid toimuma ka valitsemisprotsessis kui tahetakse positiivseid tulemusi. Missiooni definitsioon on väga oluline. Ühinemisprotsessi eesmärkidena käsitletakse tavaliselt ennekõike *teenuste osutamise* tõhustamist, samas kui ühinemised aitavad oluliselt kaasa *kohaliku demokraatia* ja kodanike *sotsiaalsete õiguste (õiglus)* paremale realiseerimisele, nt. koolihariduse kvaliteedi ühtlustamisele ja lõpetajate konkurentsivõime suurendamisele õpi- ja tööjõuturul.

3. Valdade ühinemisprotsess

3.1. Valdade ühinemisvajadused teadvustuvad esialgu suuremate valdade vaheliste tõmbekeskuste tekkimisega, pendelmigratsiooniga nii avalike teenuse tarbimisel kui tööalase ja muu mobiilisuse suurenemisega, ühiste probleemide tekkimisega valdade (eriti linna ja valla piirialadel). Algselt olid need reeglina pingeid tekitavad tegurid, mis siiski on viinud pragmaatiliste lahendusteni ja probleemide ühise lahendamise praktikate laienemiseni. Kuni maavalitsuste rolli vähenemiseni olid piirkonna vallad ühendatud ka teatud teenuspiirkonnaks (pääste, konstaablipiirkonnad jne.). Juba see praktika näitas, et kohalike teenuste struktuur on objektiivselt mitmetasandiline, seega, et ükskõik millise jurisdiktsiooni (valla piiride) määratlemisega kõikide teenuste optimaalset taset saavutada pole võimalik. Ka ühinenud vald peab kujundama mitmetasandilise struktuuri et olla efektiivne ja kodanikukeskne üheaegselt. Ühine teenuspiirkond (koolid, vaba aeg) tekitas reguleerimatuse tõttu pigem alalhoidlikke hoiakuid, mis väga selgelt ilmsid ühinemisläbirääkimistel.

3.2. Ühinemistele eelnev koostöö võib olla oluline tegur ühinemiste käivitamisel ja edukal teostamisel. MTÜ Türi Arenduskoda ja ühiste ametnike kohtade loomine Suure-Jaani tulevases ühendvallas kinnitavad sellise koostöö positiivset efekti. Siiski, eelnev koostöö *ei ole* ka nende valdade näitel olnud latusate ühinemiste keskne faktor ennekõike seetõttu, et keerukate ja sisukate – ennekõike ühiste ametnike, asutuste loomise ning arendusühingute ja -projektide – koostööpraktika on olnud väga tagasihoidlik. Üheks põhjuseks on normatiivsed takistused selliste koostöövormide arendamisel ja ka tehniliste kogemuste puudumine. Ühinemiste reaalne sünergia tekkib siis kui teatud valdkonnas on kujunenud ühised väärtused, praktikad ja standardid. Sügavamad koostöövormid võivad neid kujundada enne ühinemisi ja väljapool ühinemiste protsessi. Seetõttu peaks ühinemiste kõrval niisuguste koostöövormide arendamine olema valitsuse teine mitte vähem tähtsam prioriteet.

3.3. Ühinemise eeldused ja takistused. Antud valdade ühinemispotentsiaal on olnud suur ja enamuses (v.a. Tapa) oli ka enne tehtud katseid ühinemist algatada. Ühinemised ei toimunud ennekõike väikse usaldusressursi tõttu, tugevate väliste tõmbekeskuste tõttu, samuti ei olnud väga tugevaid surveid nagu need tekkisid 2005. aastaks. Suur rolli oli konjunktურsetel teguritel, nagu suured laenud. Kindlasti on keskne tegur valdade ametnike kartused, kas koondamiste või uute kvalifikatsiooninõuete ees ühinenud vallas. Kuid mitte väiksem polnud väga tugevate stereotüüpide-müütide levik. Neid kasutati ka taktikalistel eesmärkidel selleks, et suurendada ühinemisläbirääkimistel oma läbirääkimispositsioone. See on olnud ka ühinemiste kulude suurenemise üheks keskseks põhjuseks. Selle asemel tuleks sihipäraselt kujundada ühinenud valla positiivne kuvand, mis võiks olla juba Siseministeeriumi strateegia aastast 2008.

Pärast EL liikmeks saamist tekkis vajadus omafinantseerimiste ja finantstagatiste järele, mida väikesed vallad ei saanud endale lubada. Kiire inflatsioon sõi ära suurema osa eelarve juurdekasvust. Valdade vajaduse muutusid keerukamateks ja eeldasid suuremaid eelarveressursse. Kindlasti hakkas tõukavat mõju avaldama piirangud, mida killustunud piirkonnad tekitasid ettevõtluse edendamisele. Kesksel rollil etendas põhikoolide õpilaste arvu vähenemine kriitilise piirini. Siit ka uudne nähtus: üksikute piirnevate valdade liitumine ühinemisprotsessiga viimasel momendil.

3.4. Ühinemisprotsess on üldiselt reguleeritud minimaalselt, kuid piisavalt. See lihtsustas formaalsete protseduuride täitmist valdade poolt, kuid ei suutnud tagada ühinemise võimalikku lisaväärtust. Nt. valimisaasta aprillikuu kui ühinemisdokumentide esindamise tähtsust võimaldab *de facto* ühineda ilma selleks sisuliselt valmistumata. See tähendab arenguseisakut järgmiseks kaheks kui mitte neljaks aastaks. Sisuliseks valmistumiseks tuleb ühinemisprotsessis välja töötada ja rakendada *üleminekuperioodi mõiste ja mehhanismid*, mis määratleks tegevused ja tähtsused *enne ja pärast* formaalset ühinemist. Enne ühinemisi peaks toimima praktikate ja normide ühildamisperiood vähemalt üks aasta enne valimisi (oktoober) ja pärast ühinemisi ca. 2 aastat, mil kujuneb uue valla kuvand, praktikad ja kogemused. Selle järel aktsepteeritakse valla uus mudel ja strateegiad ning käivitatakse reorganiseerimise mehhanism. Mõned vallad võivad sellele valmisolekuni jõuda kiiremini.

Tuntav oli ühinemisprotsessi fokuseerimine tagatiste loomisele sügavate (ja võimalik, et ootamatute) uuenduste vastu. Puudub selge strateegiline visioon (tihti on päris sümpaatne intuiitiivne) uue valla struktuur ja juhtimismudelist ja ka lõppeesmärkidest, mis tihti on sõnastatud rutiinsete käibelausetega. Strateegilise komponendi kujundamine on üks keskne ressurss muutmaks ühinemised tõhusamaks arengumootoriks. Üheks tagasisaavataavaks meetmeks on ringkondade loomine valimiste proportsionaalsuse vähendamise ja piirkondliku esindatus suurendamise eesmärgil. Pikema perspektiivi vaatevinklist on see lühinägelik meede. Üks kõige paremini läbi töötatud tahk oli ääremaastumise vältimise meetmed. Täna etendab riik väga passiivset rolli ühinemisprotsessis, ehkki riik saaks oluliselt suurendada usaldust ja vähendada kartusi. Oluline kasutamata mõjur on ettevõtjad, kes võiks etendada selles ka – lisaks neutraalse vahendaja rollile – professionaalse ekspertiisi rolli. Uuritud valdades olid ühinemisorganid loodud kitsalt volikogude ja valla juhtide baasil. Vähemalt ette valmistavate tegevuste tasandil (töörühmad) peavad need olema laiapõhjalised (lülitades ametnike, koostöökogemustega organisatsioonide juhte jms), millega välditakse ja ühinemisagenda liigset politiseeritust. Elanike arvamuse väljaselgitamise meetod peab olema selge ja tagama laiapõhjalise arvamuse küsitluse (nii nagu see toimus enamuses valdades).

4. Ühinemisjärgsed arengud

4.1. Üldiselt olid arvamused ühinemistest soodsad. Märgatav oli aga volinike suur(em) optimism ja kodanike suurem ettevaatlikkus kindlate positiivsete hoiakute sõnastamisel. Küsitluses oli tunda nõ. juurutatud muutide mõju, nt. hinnangud sellele kes võitis: kas vald või linn (arvud räägivad selgelt esimeste kasuks), vastused on kohati ebaloogilised. Kindlasti on paranenud teenuste kvaliteet, kuid mitte oluliselt kättesaadavus. Võim on kaugenenud kodanikest, kuid võimud pole kaotanud huvi keskusest välja olevate piirkondade suhtes. Kindlasti on suurenenud ka külade ühtsustunne. Üllatav on kodanike poolt antud madal hinnang ametnikutöö tõhusamaks muutmise kohta. See kinnitab väidet, et bürokraatliku (spetsialistikeskse) halduse suurenemine ei ole kohe psühholoogiliselt aktsepteeritav. Ilmselt on ka see üks argument teenuspunktide rolli laiendamise poolt.

Oodatult vähe toetavad olid vastused tulevase valla struktuur ja juhtimise (möödapääsmatute) arengute osas, mis näitab nende probleemide vähest käsitlemist ühinemiste käigus. Eriti suur oli nende meetmetele – ennekõike delegerimisele –

osas vastuseis volinike seas, mis sunnib seda nähtust edasi analüüsima ja võimalik, et tegema tõsisemaid järeldusi, ennekõike ühinemiste motiivide osas.

Küsitlusest ilmnes, et üks oluline muutuja vastustes oli linnakesksus kahes aspektis. Esiteks, eristusid suuremate ja väiksemate linnakeskustega vallad. Viimaste puhul siiski ei saa tähendada valitsemise ja haldus kvalitatiivset muutust (see võib ilmned hiljem) kuid võimalik on väikevalla loogika oluline optimeerimine. Kuid samas ilmselt teatud aspektides just linnade puhul negatiivsed hinnangud ühinemistele. Ilmselt on linna endistele juhtidele ja kodanikele muutuste tempod ja mastaap liiga väike samas kui valdade juhtidele on need liiga kiired. Teiseks eristusid vastused selle alusel, kelle põhjal – kas linna või valdade endiste juhtide põhjal – kujunes uus juhtkond. Vastused on soodsamad linnade juhtide tuumiku puhul.

4.2. Üldised tulemused. Tulenevalt ühinemisleppe suundumusest (kas rohkem edasi või tagasivaatav) tekitab ühinemine kohese kvalitatiivse hüppega valitsemises teatud ja isegi peataoleku ja seisaku juhtimises ja uutele ülesannetele kohandumises. Tegelik muutus on paljuski ootamatu, isegi suuremate kogemustega linna volinikele ja ametnikele, mis kinnitab üleminekuperioodi vajalikkust. Peamine muutuste pidur ja allikas on juhtide mõtteviis, selle teisenemine ja asjatundlikkuse uue taseme arendamise võime. Üheski vallas polnud kolme aasta möödudes tehtud eneseanalüüsi, mis peaks olema muutuste üks keskseid juhtimisinstrumente. Siiski on uute valdade juhid ja ametnikud sellel perioodil suutnud kohanduda muutustele ja uutele vajadustele suuremal või vähemal määra, kusjuures paremini just nendes valdades, kus ühinemise protsessis oli märgatav parem strateegiline orientatsioon ja visioon (ennekõike Tapa vallas). Pärast ühinemisi vastu võetud arengukavad (v.a. üks vald), on tunduvalt paremad kui endised kavad, ennekõike strateegilise komponendi osas. Seega strateegilise arengu ressurss on reeglina olemas.

Valla reaalne integreerimine pole toimunud nii kiiresti kui oodati, ehkki ootused olid kindlasti suuremad kui võimalused. On säilinud teatud piirkondlik rivaliteet ja ka ühinemiseelse valla nostalgia ja kohati vastuseis integreerumisele. Üks tagasimineks selles dimensioonis on kindlasti informatsiooni nappus vallas toimuvast. Seega piirkondlikult leviv info on väga oluline uue valla haldamise komponent. Selgete strateegiliste sihtide seadmine ja nende realiseerimine üleminekuperioodil oli enam kui tagasihoidlik. Siiski, ühinemisejärgne areng on kummutanud suure osas kartustest, s.h. võimu kaugenemise tagajärjed, finantsvahendite jaotamine linna kasuks ja eriti kiire ääremaastumine.

4.3. Valla juhtimises ja struktuuris on toimunud suhteliselt väikesed muutused. See on seotud ühinemise eel seatud piirangutega, kuid ka vähete kogemustega sügavate uuenduste tegemiseks. Kõige olulisemad, reeglina pealesunnitud, muutused on toimunud valla volikogu ja tippjuhtkonna töös, millega kõige paremini tulid toime linna juhtimise kogemustega ja poliitilise konkurentsi kogemustega valdade juhid ja ametnikud. Ühinemise eel ja järel on säilinud negatiivne hoiak *poliitilisse juhtimisse*, ehkki just poliitilise juhtimise osakaalu suurendamine on kvalitatiivselt muutunud valitsemisprotsessi. Suurenenud on nõudmised volinike professionaalsusele, on tekkinud suurem tasakaal (ja ka konflikt) ametnike ja poliitikute vahel otsustamise protsessis ja suurenenud on kindlasti komisjonide roll, ehkki seda ei hinnata ühemõtteliselt positiivseks muutuseks. Need muutused pole puudutanud suurt osa

hallatavate asutuste juhte. Juhtimise ja valitsemise professionaliseerumine on ühinemisejärgse arengu peamine ressurss, mida saab ka sihipäraselt ette valmistada.

Valla asutuste ümberkorraldused on olnud tagasihoidlikud, kuid tehtud uuendused piisavalt edukad: raamatukogude ühendamised, spordi koondamine ühe „katuse“ alla, kommunaalteenuste ühiste ettevõtete loomine jne. Üldiselt on vastuseis sellele palju väiksem kui eeldada võis. Suurtes valdades peab muutuma – kuid pole muutunud – valla valitsuse ja hallatavate asutuste suhe, suurenema esimese koordineeriv ja valitsev roll. Samas, ei ole toimunud nii hoogsat delegeerimist, kui võiks eeldada ja kui oleksid vajadused. (Seda näitas ka hoiak küsitluse raames.) Valla asutuse struktuuri kujundamisel on lähtunud ennekõike sektoraalse konsolideerumise põhimõttest, mis võib nõrgendada valla *horisontaalset integratsiooni* ja sektorite võimalikku ja vajalikku ühildatust (nn. takistada täna päevakajalise *join-up government* kujunemise).

4.4. Valla ametnikkonnas toimunud muutused olid ootuspärased, ehkki mitte ühesugused kõikide valdade lõikes. Ametnike arv valdades vähenes kohe ja kohati tunduvalt. Väiksemates valdades jäi ametnike profiil samaks (ei suurenenud oluliselt ülesannete pakett), kuid suurenes mono-funktsionaalsus. Suuremates valdades suurenes ka ametnike spetsialiseerumine, s.t. tekkisid uued põhiülesanded, mis kaudselt tunnistab ülesannete täitmise suutlikkuse kasvu (ja nende mittetäitmist väikeste valdade poolt). Suurenes kõrgharidusega ametnike osakaal.

Üheks oodatud tulemuseks oli bürokraatia, s.t. formaalse ja impersonaalse suhtlemise kasv. Kindlasti tähendab see normatiivse korrektsuse suurenemist, kuid ka väikevalla inimestele harjumuspärase isikukeskse suhtlemise kadumist. Siiski tuleks ära hoida funktsionaalse spetsialiseerumise äärmuslikke vorme (bürokraatiat selle sõna negatiivses tähenduses.) Neid muutusi täheldavad ka ametnikud ise vastustes küsitlusankeedile. Siiski, tagasihoidlik on olnud ametnike üldise töökorralduse sujuvuse suurenemine ja suhted volinikega ei laabu nagu eeldati (ilmselt on need üleminekuperioodi nähtused).

4.5. KOV finantssuutlikkus dünaamika. Analüüsi üksikute (tähtsamate) valdkondade kuluefektiivsuse dünaamikat (*per capita*). Valdade eelarvete juurdekasv sel perioodil oli väga erinev. Suure-Jaani vallas 10%, Saarde vallas 52%, Türi vallas 54% ja Tapa vallas 71%. Eesti tervikuna suurenesid kohalike omavalitsuste tulud sel perioodil 56,75%. Üldine tendents on siiski kuluefektiivsuse suurenemine ennekõike linna suurte teenuskeskuste madalate kulude arvelt. Ühinemiste mastaabiefekt tekitab seal, kus teenuste kvaliteet ja rahastamine oli enne ühinemisi enam vähem piisav (raamatukogud, õpilastransport, ehkki ruumiliselt tingimused ei muutunud). Koolide osas ei saa sellest rääkida, kuna koolide *juhtimisreformi* (mis seda takistas!) ei ole toimunud üheski vallas. (V.t. lasteaedade ja (põhi)algkoolide ühendamine.) Suurenenud on kulutused teenustele, mis väikestes valdades olid ilmselt alarahastatud, ennekõike kultuur ja vaba aeg, samuti maanteede korrashoid. Vähene haldussuutlikkus ei luba seada ühinemiste eesmärgiks kuluefektiivsuse kasvu: paljudes valdkondades võiks eesmärgiks olla kvaliteedi suurenemine.

Kõikides valdades tekkis *valitsemiskulude kuluefektiivsus* võrreldes ühinemiseelse keskmisega. Absoluutarvudes need suurenesid Türi ja Suure-Jaanis. Kuid juurdekasv

oli väiksemad üldisest eelarve kasvust. Seega valitsemiskulude üldine osakaal eelarves suurenes vaid Suure-Jaanis (0,6%).

Esiialgu on suurenenud valdade investeerimissuutlikkus. Suure-Jaanis on see (ilmselt ajutiselt) vähenenud, sest see vald eskaleeris laene ja toetusi enne ühinemisi. 2007 aastal laenude vajadus suurenes veelgi ja toetuste tase vähenes. Liiga intensiivne viimasel momendil investeerimine enne ühinemisi võttis piltlikult öeldes Suure-Jaani vallal hinge kinni.

5. Valla uus piirkondlik struktuur

Ääremaastumine võib olla füüsiline (kaugus valla keskusest), halduslik (keskuse vajaduste ja huvide domineerimine) ning valla horisontaalse sidususe, ühtekuuluvustunde vähenemine. Tervikuna suudeti kõikides nendes aspektides ääremaastumist vähendada v.a. füüsilise kaugenemise aspektis. Võib väita, et valdade strateegias selles osas olid kohati isegi väga edukad. Probleemid pärast ühinemisi on tekkinud ennekõike riigi regionaalpoliitikas tekkinud „aukude” tõttu, mis kindlasti ei suurenda ühinemiste entusiasmi.

5.1. Väikesed vallad võitsid pärast ühinemisi nii jooksvate kulude kui investeringute osas. Vähenenud on piirkonna killustatus, ehkki uus identiteet pole veel tugevalt tekkinud.

5.2. Vallad on eri moel püüdnud tagada keskustest väljapool jäävate piirkondade sisendit või/ja väljundit otsustusprotsessi. *Sisendi* puhul võiks kõige optimaalsemaks lugeda Tapa lahendust (piirkondlik esindatus võimorganites), ehkki ka teistes valdades kasutatud lahendusi võib kasutada. Väljundi osas pole aga leitud veel piisavalt häid lahendeid, ehkki Tapal püüab teenuspunktide kaudu ja Saarde külakeskuste kaudu väljundi efekti suurendada.

5.3. Just väljundi probleemi tekkimine, s.t. vallasiseste piirkondade sisemise integreerumise tagamine pärast vana valla halduskeskuse kadumist, näitab, et avaliku sektori ümberkorraldamine pelgalt sektoraalsel põhimõttel ei ole piisav ääremaastumise vältimiseks. Piirkonna tasandil peab toimima piisavalt tugev integreeriv keskus, millel peaks olema ka teenuseid osutavad funktsioonid. Projekt pakkus välja erinevaid mudeleid *multifunktsionaalse aktiveerimise ja kommunikatsioonikeskuste* kujundamiseks valla piirkondades, milleta ei suudeta vältida ääremaastumist tulevikus. See muudab juhtimise keerukamaks, kuna eeldab maatriks-struktuuri loomist. Kui see on ühendatud mõne haldusfunktsiooniga (nt. kinnisvara haldamine) võib tekkida oluline kõrvalefekt ilma kulude suurendamiseta. Olulisemalt täpsemalt tuleb määratleda külaseltside ja külavanemate rollid valitsemisprotsesside perspektiivis. Äärmiselt oluline on see endistes rõngasvaldades, mille keskused asusid linnas. Piirkondade keskuse külavanematele tuleb, kas otseselt või kaudselt delegeerida teatud avaliku võimu funktsioone või luua organisatsiooniline ressurss (arenduskeskus) tugeva piirkondliku liidri kujunemisele. Selles kontekstis tuleks oluliselt revideerida tänast teenuspunkti rolli ja funktsioone.

5.4. Oluline on samuti kujundada uus *geograafiline struktuur* ja määratleda selle optimaalsed mudelid. Ühinemiste edukus on kindlasti suurem, mida enam on uue

valla keskuse kõrval teisi tugevaid ja tasakaalustavaid keskusi. See võimaldaks ilma mõttetute kartusteta eelistada 5-6 valla ühinemisi.

5.5. Valdade ühinemised on ärgitanud kodanikeühenduste aktiivsust ja seda tuleks ette kavandatult ära kasutada, s.h. piirkonna aktiveerimise ja kommunikatsioonikeskuste kujundamisel. Samuti tuleks ära kasutada väikevalla suuremat sotsiaalset kapitali ja aktiivsust linnade sotsiaalse ruumi ja elu elavdamisel.

6. Ettepanekud ühinemisprotsessi tõhustamiseks on antud nii valdadele kui riigile. Keskne kontseptsioon on see, et tuleb oluliselt suurendada riigi rolli vahetult ühinemisprotsessis, lahti rääkida ühinemiste müüdid ja eelarvamused ning suunata ühinemisprotsess rohkem strateegilisse võtmesse. Kindlasti on vaja välja töötada üleminekuperioodi loogika ja mehhanismid, mis võimaldaks kõiki ettepanekuid palju paremini realiseerida.

I Sissejuhatus

Antud uurimus sai teoks Siseministeeriumi tellimusel. Uurimuse eesmärgiks oli analüüsida ühinemiste protsessi nelja 2005 aastal ühinenud piirkonna valdade näite varal. Välja said valitud Tapa, Suure-Jaani, Türi ja Saarde vallad, kus toimusid tavapärastest keerukamad ühinemised. Meie lähteülesanne ja eesmärgid olid kogu protsessi kaardistamine ja hinnang selle erinevatele etappidele ja tahkudele (Lisa 1). Antud uurimise eripäraks oli see, et analüüsi fookus on tavapärasemast laiem ning käsitleb ühinemiste protsessi valitsemiskorralduse prisma läbi.

Uurimistöö viidi läbi Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi (RI) poolt. Projekti juhiks oli RI avaliku poliitika professor Georg Sootla ning projekti meeskonda kuulusid RI magistrandid Kersten Kattai ja Ave Viks. Projekti eeltööd aitasid teha Ursula Säde ja Reino Herranen. Varem on RI uurimisrühm läbi viinud uurimistöö CBC PHARE projekti „Lääne- ja Hiiumaa kohalike omavalitsuste suutlikkuse analüüs ja ühisarengute stsenaariumite kavandamine” (2005-2006), mis viidi läbi koostöös Läänemaa Arenduskeskusega ja Läänemaa omavalitsusliitudega. 2007 aastal valmistati ette ettekanne EGPA (*European Group of Public Administration*) aastakonverentsil Madridis, kus 4 töörühma teemaks oli kohalike omavalitsuste ühinemiste analüüs. Ettekande põhjal valminud artikkel „Perspectives of local government amalgamations in a transition society: the case of Estonia” (G. Sootla, L. Kalev, K. Kattai) on kirjastamisel.

1.1. Valdade profiili lühikirjeldus

Tabel 1. Omavalitsuste suurus pärast ühinemist

KOV üksus	Ühinenud üksused	Suurus km ²	Elanike arv	Asustusti hedus (in/km ²)
Türi vald	4	600	11 256	18,8
Saarde vald	3	707	5 016	7,1
Suure-Jaani vald	4	746	6 200	8,3
Tapa vald	3	263	9 115	34,7

Tapa vald on moodustunud 2005. aasta oktoobris Tapa linna, Lehtse valla ja Saksi valla (va. Kiku, Salda ja Pariisi küla, mis liitusid Kadrina vallaga) ühinemisel. Vald on Lääne-Virumaa läänepoolseim omavalitsus, ulatudes sopina Harjumaa Kuusalu ja Anija valla ning Järvamaa Ambla ja Albu valla vahele. Tapa valla läänepoolne naaber on Harjumaa Aegviidu vald. Tapa vald on 262,8 km² suur ning jaguneb 5 kandiks (piirkonnaks): Tapa, Lehtse, Jäneda, Saksi ja Karkuse.

Tapa valla ühinemiste idee käivitus 1999 a seoses üldise haldusreformi läbiviimisega. 2003. aastal tegi Tapa Linnavolikogu naabervaldadele ettepaneku algatada ühinemisprotsess. Kadrina vald ühines protsessiga piiride muutmise eesmärgil Kadrina ja Tapa (ning Saksi) valla vahel, Amlba vald ei olnud ettepanekust huvitatud. Ühinemise eesmärgil liitusid protsessiga Lehtse ja Saksi vald. Ühinemisprotsessi tulemusena eraldusidki Saksi valla 3 küla eesmärgiga ühineda Kadrina vallaga, kelle

elanikud ei olnud nõus minema Tapa tulevase valla koosseisu. Elanike hääletamine ühinemiste ja piiride muutmise poolt või vastu toimus nii kirja teel kui ka hääletamispunktides. Ühinemisleping Tapa linna, Lehtse valla ja Saksi valla vahel kirjutati alla 17.02.2005.

Tapa vallavolikogu valimised toimusid ühes ringkonnas. Valimistel osalesid vaid erakonnad, kellest enamus (v.a. üks) said ka esindaja volikogusse. Valimiste tulemusena moodustati 21-liikmeline volikogu.

Tapa Vallavalitsuse struktuur koosneb neljast osakonnast: majandus- , rahandus- ja sotsiaalosakond ning kantselei, mida juhivad vastavalt abivallavanem ja nõunikud ning vallasekretär. Lisaks kuuluvad struktuuri veel nõunikud, kus eraldi osakonda pole moodustatud (haridus- ja arendusnõunik ning kultuurispetsialist).

Pärast ühinemist on Tapa valla suuruseks 262,8 km², mis jaguneb viieks piirkonnaks: Tapa, Lehtse, Jäneda, Saksi ja Karkuse.

Suure-Jaani vald. Suure-Jaani linna, seda ümbritseva Suure-Jaani valla ja Olustvere valla ühinemise ideed said alguse 1990-ndate keskpaiku, mil hakati neid võimalusi kompama. Reaalsete tegevusteni jõuti 2001. aastal kui valmis põhjalik analüüs omavalitsuste koostöövõimaluste ja piirkonna arengu küsimustes. 2004. aasta sügisel tegi Suure-Jaani linn formaalse ettepaneku valdade ühinemise läbirääkimiste alustamiseks Suure-Jaani, Vastemõisa ja Olustvere vallale. Kõik nimetatud omavalitsused nõustusid sellega.

Ühinemiste läbirääkimisteks moodustati omavalitsuste esindajatest koosnev ühinemiskomisjon. Selle ülesandeks sai ühinemislepingu ettevalmistamine ja läbirääkimiste pidamine ühinemise tingimuste üle. Komisjon koosnes poliitikutest (vallavanem või linnapea, volikogu esimees ja volikogu liige). Komisjoni baasil moodustati töörühmad, mis pidasid läbirääkimisi spetsiifilisemates valdkondades (juhtimise ja varahalduse töörühm, haridus- ja kultuurivaldkond, sotsiaal- ja tervishoiuvaldkond, majandusvaldkond).

Vahetult enne ühinemisotsuse tegemist (ühinemislepingu projekti heakskiitmist) otsustas Suure-Jaani Vallavolikogu mitte ühineda. 2005. aasta 14. aprillil kogunesid kõigi ühinevate omavalitsuste volikogud ühisele nõudpidamisele, kus arutati tekkinud erimeelsusi. Pärast arutelu toimunud volikogu istungitel otsustasid volikogud ühinemisega nõustuda.

Suure-Jaani ühendvalla volikogu valimised toimusid ringkondades, mis olid moodustatud ühinevate omavalitsuste territooriumite baasil. Mandaatide arv ringkondades jagati lähtuvalt omavalitsuste rahva arvust: Suure-Jaani vald 8, Olustvere vald 5 ning Suure-Jaani linn ja Vastemõisa vald 4 mandaati. Ühendvalla volikogus on kokku 21 liiget.

Vallavalitsuse struktuur koosneb neljast osakonnast (vallakantselei, finantsosakond, majandus- ja ehitusosakond ning sotsiaalosakond) ja valdkondlikest nõunikest. Struktuuri kuulub ka kaks valla teeninduspunkti – Olustveres ja Vastemõisas.

Pärast ühinemist on Suure-Jaani vald territooriumi poolest üks Eesti suuremaid omavalitsusi, kus elab ligi 6 200 inimest. Vallas on üks vallasisene linn (Suure-Jaani linn), üks alevik (Olustvere) ja 46 küla.

Saarde vald. Kilingi-Nõmme linna ja seda ümbritseva Saarde valla ühinemisest hakati rääkima 1990-ndate keskel. Erinevatel põhjustel see teoks ei saanud. Alles 2003. aasta sügisel hakati astuma otsustavaid samme ühinemiseks. Korraldati rahva arvamuse väljaselgitamine ühinemise kohta ning arutati teemat volikogudes. 2004. aasta veebruaris tegi Kilingi-Nõmme linn Saarde vallale formaalse ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks, millega viimane ka nõustus. Sama aasta suvel tegi Tali vald ühinemisläbirääkimiste ettepaneku nii Kilingi-Nõmme linnale kui ka Saarde vallale. Sellest ajast asuti ette valmistama kolme omavalitsuse ühinemist.

Ühinemisläbirääkimiste pidamiseks ning ühinemislepingu koostamiseks moodustati kõikide omavalitsuste esindajatest ühinemiskomisjon. Komisjoni koosseisu kuulusid valdade poliitikud (volikogu esimees, vallavalitsuse juht, kaks volikogu liiget).

Regulaarselt toimunud ühinemiskomisjonide koosolekutel lepiti kokku tulevase omavalitsuse erinevates aspektides. Vahetult enne ühinemislepingu valmimist tekkisid eriarvamused, mis panid kahtluse alla kogu ühinemisprotsessi. 13. aprillil 2005 kinnitasid kõikide omavalitsuste volikogud ühinemislepingu ning nõustusid ühinemisega.

Saarde Vallavolikogu valimised toimusid ühes ringkonnas ning välja jaotati 19 mandaati. Koalitsiooni moodustasid VL Saarde ja Erakond Res Publica esindajad ning opositsiooni jäid Keskerakonna esindajatest volikogu liikmed.

Ühinemisejärgne vallavalitsuse struktuur koosnes abivallavanematest, kellest üks kureeris humanitaaralasid ja teine majandust ning arendust, vallakantseleist (juhtis vallasekretär) ja finantsvaldkonnast (juhtis pearaamatupidaja).

Pärast ühinemist on Saarde vald territooriumi poolest üks Eesti suurimaid omavalitsusi, kus elab ligikaudu 5 000 inimest. Vallas on üks vallasisene linn (Kilingi-Nõmme), üks alevik (Tali) ja 23 küla.

Türi vald. Türi linna ja seda rõngasvallana ümbritseva Türi valla ühinemisest hakati rääkima 1990-ndate alguses, mil tehti linna poolt ka esimene ühinemissettepanek. 1990-ndate lõpus tehti ühinemissettepanek Oisu valla poolt, kuid ka siis ei saanud ühinemine teoks. 2001. aastal loodi nelja omavalitsuse - Türi linna, Türi valla, Oisu valla ja Kabala valla poolt ühiselt Lõuna-Järvamaa piirkonna arengu kavandamiseks ja ühistegevuse arendamiseks MTÜ Lõuna-Järvamaa Arendusühing. Sellest ühingust sai ka valdade ühinemise generaator. Ühinemisläbirääkimistega alustati 2003. aasta lõpus.

Ühinemisläbirääkimiste pidamiseks moodustati nelja omavalitsuse esindajatest koosnev ühinemiskomisjon, mille tegevust juhtis Lõuna-Järvamaa Arendusühing. Valdkondlike teemadega ja vajalike materjalide ettevalmistamisega tegelesid omavalitsuste ametnikud. Ühinemisleping kinnitati volikogude poolt 2005. aasta jaanuaris.

Türi Vallavolikogu valimised toimusid ringkondades, mis olid moodustatud nii, et Türi linn ja Türi vald moodustasid mõlemad eraldi ringkonna ning Kabala ja Oisu vald ühise ringkonna. Mandaatide arv ringkondade vahel jagunes – 13 mandaati Türi linnale ning 5 mandaati nii Türi valla kui ka Kabala ja Oisu valla valmisringkonnale. Valimiste tulemusena moodustati 23-liikmeline Türi vallavolikogu, kus valitsuse moodustasid Rahvaliidu esindajad ning opositsiooni jäid Isamaaliidu ning Kesk- ja Reformierakonna esindajad.

Vallavalitsuse struktuur koosneb viiest osakonnast: arendus- ja rahandusosakond, majandus- ja planeeringuosakond, vallakantselei, sotsiaalosakond ning haridus- ja kultuuriosakond. Lisaks on teeninduspunktid endistes vallakeskustes Oisus ja Kabalas.

Pärast ühinemist on Türi vallas ligikaudu 11 000 elanikku ning üks vallasisene linn (Türi), kaks alevikku (Oisu ja Kabala) ning 35 küla.

1.2. Tänuavaldused

See uurimistöö sai teoks tänu Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna huvile ja initsiatiivile. Uurimistöö korraldamisel aitasid sellele kaasa uuritavate valdade vallavanemad Kuno Rooba, Toomas Marrandi, Maie Käba ja Kalle Song ning nende valdade kontaktisikud Piret Treial (TLÜ RTI vilistlane, Riigiteaduste magister), Maire Pettai, Veronika Ringo, Eesi Kolla ja Erli Aasamets. Me täname neid ja ka teisi nende kolleege, kes meid uurimistöös lahkelt aitasid. Lisaks, teoreetiliste aspektide läbitöötamisel ja ka eelhüpoteeside püstitamisel toetusime ETF projekti „Kohalikud võimuinstiitutsioonid ja kodanike osalus: mõjukanalid ja vormid” tulemustele, mis tänaseks on üldistamisel valmivas monograafias. (Sootla 2009)

II Ühinemiste teooria ja analüüsi metoodika

2.1. Ühinemiste põhjused

Kohalike omavalitsuste ühinemised on olnud kindlasti üks levinumaid reformisuundi pärast II maailmasõda. Kohaliku omavalitsuse reformidel ja omavalitsuste ühinemistel on olnud kolm keskset süvapõhjust (Brans 1992). **Esiteks** heaoluriigi kasvu tingimusi oli vaja suur osa teenuseid delegeerida kohalikele ja piirkondlikele (maakondlikele) omavalitsustele, mistõttu nende suutlikkust võrreldes traditsioonilise kogukonna suutlikkusega oli vaja järsult suurendada. Suurendada tuli nii finantsuutlikkust kui haldussuutlikkust, samuti viia uued vallad vastavusse keske teenuspiirkonnaga (nt üldharidus esmatasandil). Ent ühinemised toimusid vaid riikides, kus esiteks, avaliku võimu rolle on tavaks oluliselt delegeerida (autonoomse omavalitsussüsteemiga riikides) ja teiseks riikides, kus poliitikas on sügav konsensustraditsioon (kultuur), s.h. kesk ja kohaliku valitsuse suhetes s.t. Põhja-Euroopas.

Teiseks, seoses valglinnastumisega suurenes pendelmigratsioon ja linna ning linnaümbruse valdadel tekkis *de facto* ühine infrastruktuur (linnas), mida reeglina finantseeris linn ning mille finantseerimisega linnaümbruse vallad tegelda ei tahtnud või ei suutnud. Ühe kommunikatsiooniruumi jaotumine mitme jurisdiktsiooni vahel oli väga ebaratsionaalne ja takistas arenguid. Kõige radikaalsem versioon on olnud suurlinnade *metropolitan* areaali kujundamine ja selle ühtne juhtimine.

Kolmas ja kõige enam debateeritud põhjus, mis Eesti oludes on osutunud väga aktuaalseks, on olnud vahetult poliitiline. Väikestes valdades kipub poliitika olema, kas liiga vähene või liiga sügavalt konkureeriv (konfliktne)¹, kuid igal juhul keskvalitsusega võrreldes enam vasakpoolne ja eestkostja-võimu kallakuga. Ühinemisi on käsitletud kui parempoolse poliitika katsed valdade mastaapide suurenemisega suurendada parempoolsetele programmidele iseloomulikumat temaatikat ja mobiliseerida parempoolset valijaskonda. Kuid mitte ainult. Tasakaalustatud parteisüsteeme loetakse efektiivsemaks kontrolli vahendiks altpoolt, mis võimaldab vähendada administratiivse kontrolli vajadusi ülaltpoolt (s.t. Riigikontrolli tüüpi asutuste sekkumist) ja seega säilitada omavalitsuste autonoomiat ilma et tekkiks korruptsiooni või suurte juhtimisvigade ohtu. Viimati nimetatud argumenti võiks ühinemiste retoorikas rohkem kasutada ja eelmist argumenti rohkem tunnistada.

Seetõttu on Eestis ühinemistel väga oluline institutsioonipoliitiline aspekt. Tähelepanuväärses osas Eesti omavalitsustes võidab üks partei enam kui 2/3 hääli. (Tabel 2) Ühe partei ja kohaliku eliidi ühe tervikrühma sisuliselt monopoolne valitsemine väheneb kusagil alates 5000 elanikuga suurusega omavalitsustes. Meie uurimised on näidanud siiski, et ülekaaluka partei-enamusega valdades on paremini tagatud valla strateegiline juhtimine ja organiseeritud rühmade mõju valla otsustele. Kuid samas näitavad arvud, et need mõjud tulenevad vaid teatud ja pigem korporatiivsete (kui liberaalsete) hoiakutega rühmadelt ning valla võimud eelistavad rohkem „juhitud” osalust. (Sootla, Saarts 2008) Sellises kontekstis on raske tagada alt-üles ja tasakaalustatud kontrolli. S.t. valdade ühinemiste üks tulem (ja eesmärk) oleks tasakaalustatud parteispektri kujunemine ja poliitilise kontrolli tugevnemine kohalikes omavalitsustes.

Tabel 2. Võitja parteile või valimisliidule antud häälte arv 2005. aasta valimistel

Võtja partei saadud häälte osakaal (protsentides)/ valla suurus	Kuni 1500 elanikku	1501-3000	3001-4999	Enam kui 5000 elanikku	Keskmine
49 ja vähem	21	35	38	61	36
50-64	29	29	28	23	28
65 ja enam	50	35	33	16	37

Kokkuvõtteks, nagu näha Tabelist 3, just nendes riikides, kus valdade arv on väga suur ja elanike arv vallas on väga väike, ühinemisi sisuliselt pole toimunud, v.a.

¹ See tendents on Eestis väga tugev, mis ilmnes meie küsitluses ETF projekti raames 2006-2007 aastal

Portugal ja Austria. Nendes Kesk- ja Lõuna-Euroopa riikides on sarnaseid probleeme lahendatud jõulise riikliku poliitikaga.

Tabel 3. Valdade suuruste dünaamika 1950-2000ndad Euroopas

	Kohalike omavalitsuste arv 1950	Kohalike omavalitsuste arv 2007	Vähene mine 1950-2007	Elanike arv KOV üksuses (2007) ²
Põhjamaad – Inglise – Holland				
Taani	1387	98	14,2 korda	55 631
Norra	774	431	1,8 korda	10 861
Rootsi	2 281	290	7,9 korda	31 439
Ühendkuningriik	2 028	484 (1992 a)	4,2 korda	134 000
Holland	1 015	443	2,3 korda	36 925
Belgia	2 669	589	4,5 korda	17 970
Soome	547	416	1,3 korda	12 685
Mandri-Euroopa				
Prantsusmaa	38 814 (1945 a)	36 780	1,1 korda	1 724
Hispaania	9 214	8 111	1,1 korda	5 511
Kreeka	5 959	5 922	1,0 korda	
Itaalia	7 781	8 100	-1,4 korda	7 321
Saksamaa	24 272	12 320 (2006 a)	2 korda	6 681

Allikas: Schaap 2007, The Size 1995

Umbes sama pilt avaneb meile Kesk- ja Ida-Euroopas (Tabel 4). Mandri-Euroopa riikides on väga väikesed omavalitsused ja nende ühinemine on blokeeritud, s.h. traditsioonide poolt: omavalitsused on reeglina asumipõhised, kus enamus on väikesed alla 1000 elanikuga külad.

Tabel 4. Kohalike omavalitsuste suurus uutes EL liikmesriikides (2000)

Riik	KOV üksuste arv	Elanike arv (keskmine) üksuses ³	KOV-id alla 1000 elanikuga (%) (2000)	Keskmine asustustihedus (in/km ²)	Keskmine KOV suurus (km ²)
Eesti	227 (2007)	5991	15,5	20	198
Tsehhi	6249	1637	79,8	115	12,6
Ungari	3127	3241	58,8	90	29,7
Slovakkia	2875	1878	68,4	102	17,1
Läti	563	4400	32,1	30	114,7

Allikad: välja arvestatud: Horvath: 2000; Valitsuste veebilehed

² T. B. Jorgensen (2007)

³ Pealinnade elanikud on välja arvatud

Eestis ja Lätis on valdade elanike arv suur (Ungaris on see suur linnade arvelt, alla 1000 elanikega üksusi on ikka üle poole), kuid nendes on ka kõige aktiivsemalt ühinemisi taotletud või/ja läbi viidud. Siit tuleneb veel kord järeldus, et ühinemiste kesksed põhjused ja ka ilmselt edu pant on mitte niivõrd majanduslik-geograafilised muutujad ja argumendid kuivõrd valitsemisüsteemi eripära ja et need on ennekõike poliitilised protsessid. Poliitilise aspekti eiramine on üks ühinemiste retoorika ja institutsionaalse (normatiivse) raamistiku suurimaid puudusi.

Kõik kolm ühinemise põhjust toimivad Eestis vääramatult. Ühinemiste üldpõhjuseks ei olnud siiski mitte niivõrd ülalmainitud sotsiaalsed muutused. 1993 aastal võeti vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mil Eesti oli väga sügavas kriisis ja vajas kiireid lahendusi valitsemise õiguslikus reguleerimises. Kriis eeldas poliitiliste riskide vähendamist keksvalitsuse jaoks (1993. aasta poliitilised kriisid: välismaalaste seadus ja Kirde-Eesti, jäägripataljoni jt.) ja seega lõi väga soodsad eeldused avaliku võimu ülesannete radikaalseks detsentraliseerimiseks ning ulatusliku kohaliku autonoomia kehtestamiseks. Selles kontekstis jäi peaaegu täielikult kõrvale valdade reaalse suutlikkuse idee. Eeldati, et selle lahendab automaatselt valdade tulubaasi kasv, kuid see ootus ei õigustanud ennast. Suutlikkuse kasvu on püütud lahendada ennekõike tsentraliseerimismeetmetega, s.h. maakonnas jaotatava RIPi kaotamine, sihtotstarbeliste ja suunatud grantide suurenemine. Tabel 5 näitab, et viimasel kümnel aastal on kohalikud eelarve tulud kasvanud oluliselt aeglasemalt ja omatulud veelgi aeglasemalt kui riigieelarve tulud ning et see kasvubahe on kompenseeritud ennekõike sihtotstarbeliste ja suunatud eraldiste kaudu, mis on üks tunnustatud kohaliku autonoomia vähenemise tunnus.

Tabel 5. Kohalike omavalitsuste tulude struktuuri dünaamika

	1998 (1000 000 EEK)	2007 (1000 000 EEK)	Muutus (%)
Riigieelarve (ilma sotsiaalmaksuta)	15 287	54 647	357
KOV eelarved	6 998	20 150	288
Tasandusfond	746	1301	174
Ülejäänud toetused	835	5 388	645
Omatulud	5 417	13 461	248
Ülejäänud teotuste ja omatulude suhe (%)	15,4	40,0	

Allikas: M. Moll 2008

Uurimus püüab anda ka vastuse küsimusele kui suutlikud on väikevallad ühinenud valdadega võrreldes.

2.2. Suuruse mõju kohaliku omavalitsuse eri aspektidele

Nagu märgib kohaliku ja regionaalpoliitika tuntud uurija M. Keating (1998) on ühendamiste temaatika väga tihedalt seotud ideoloogia ja huvidega, mistõttu ühendamiste pooldajatel ja vastastel on alati käepärast vajalikud argumendid. Tema

arvates on neid neljal teemal: majanduslik efektiivsus (hind), demokraatia ja demokraatlik kontroll, võrdne kohtlemine (teenuste maht ja kvaliteet, nende ühtlane tase kõikidele maksumaksjatele) ning tulubaasi kasv seoses ühinemiste sünergiaga. Teised autorid keskenduvad ka teistele teemadele nagu haldussuutlikkus (Schaap 2007).

Majanduslikud argumendid: efektiivsus

Efektiivsust laias tähenduses saab mõõta väga erineval moel. Esimene indikaator on kuluefektiivsus e. ökonoomia. Eeldatakse, et see suureneb (s.t. kulud vähenevad) seoses mastaabi- (e. kuhjumis-) ja mahuefektiga. S.t. *suurem mastaap* võimaldab vältida dubleerimist juhtimise viimisel ühe katuse alla ja sellega vähendada tugikulusid, mis on suhteliselt suured väikeses mastaabis ja hajutatud tegutsemisel. Efekt on ökonoomia ennekõike tugiteenuste arvelt ning teenuste osutajate suurema spetsialiseerumise ja professionaalsuse arvelt. See efekt on leidnud kinnitust eelnevates (Geomedia 2002) uuringutes. Suurem *mahuökonomia* tekib teenusühiku odavnemisega teenuse saajate ringi laienemisel. Türi vallas tehtud hiljutine koolide kuluefektiivsuse uurimus näitab seda efekti veenvalt: suurtes koolides on õpilaskoha maksumus ja õpetajate arv üle 3 korra väiksem õpilase kohta (Türi valla haridusuuring 2008).

Nendele argumentidele on ka tugevad vastuargumendid. Ühelt, poolt on vastuargumendiks (Boyne 1992) konkurentsi kui efektiivsuse mootori summutamine suures vallas, mis teenuseid konsolideerib. Tekkib teenuste pakkumise monopol, mis võimaldab pikemas perspektiivis selle kvaliteedi, kuid ka efektiivsuse langust. Teiselt poolt on oluline argument teenuste kättesaadavuse vähenemine ühinemiste järel ning otsese kontrolli võimaluste vähenemine kodanike poolt (see on osaliselt poliitiline argument ka Boynel). Siiski pole see piisavalt tugev argument nii nagu ka teised ratsionaalse valiku teooria argumendid, mida kasutavad parempoolse mõtteviisiga inimesed.

See argument eeldab et valla suurenemisega jääb vald tsentraliseeritud juhtimisega ning teenuste osutamise sisemist dekontsentreerimist ei toimu. Kuid see eeldus pole praktiline. Kui suures vallas tekkib üks raamatukogu, siis saab säilitada selle filiaalid. Seega tekib mahu ja mastaabiökonomia kuid teenused jäävad kohtadele, ilmselt mitmekesisust kättesaadavate teavikute hulk, ja seega suureneb kvaliteet.

Siiski, suurem teenuspiirkond võib teatud teenuste puhul suurendada kulutusi kommunikatsioonile ja seega neutraliseerida mahuefekti, eriti üksustes kus vahemaad on suured. Selle vältimiseks püütakse tihti kulud üle kandmisega teenuse saajale, mistõttu tegelikku koguefektiivsust ei saavutata. See on ka teenuste kättesaadavuse ja mastaabiökonomia hindamise teine tahk, mis eeldab, et mitte teenuste osutamise vaid selle kogutarbimise kulud tuleb võtta efektiivsuse hindamise aluseks.

Kolmandaks, tuleb arvestada seda, et avalikud teenused on, erateenustega võrreldes, mahuliselt (eelarve tõttu) piiratud, ja kvaliteedi/ kvantiteedi suhet reguleerib poliitiline otsus: kui palju me sellele kulutame. Kuid teenuste madal hind võib tuleneda ka sellest, et selle kvaliteet on halvem ja see ei vasta standardile. Tegelikult hinnatakse ju väljundi ja sisendi kaudu teenuse maksumust, kuid mitte selle reaalselt efekti avaliku teenuse tarbijale. Suuremad kulutused võivad vastupidi olla teenuse kõrge

tulemuslikkuse (võrreldes kulutuste ühikuga) näitaja, nt koolide asukoht riigieksamite pingereas.

Palju uurijad on seisukohal, et paljude avalike teenuste puhul mahuefekti ei ole võimalik saavutada või seda on võimalik saavutada suhteliselt suure konsolideerimise järel (erinevad allikad, alates 50 tuhandest (Keating) ja 100 tuhandest elanikust (Wright)). Eckstein (1967) märgib näiteks, et efekti ei anna politsei, päästeteenistuste, hariduse konsolideerimine⁴, valitsemiskulude puhul ilmneb efekt üle 100 tuhande elanikuga kohalikes omavalitsustes. Mahuefekt on lihtne tulema linnades nt. vee ja heitvete ja jäätmemajanduses kuid maavaldades on efekt vastupidine.

Valitsemise võimekuse kasv. Suurem kasutajate arv ja kuhjumisefekt võimaldab laiendada pakutavate teenuste kvaliteeti ja suurendada valitsemise võimekust. Esiteks võimaldab see pakkuda mitte niivõrd suuremat mahtu ja hulka vaid varieerida teenuseid vastavalt kodaniku soovidele ja vajadustele. Teiseks, tõuseb valitsemissootlikkus paremate spetsialistide värbamise võimaluste tõttu ja nende suurema spetsialiseerumise tõttu. Sellega suureneb ametnike tööviljakus (ei ole vaja ennast jaotada mitmete sektorite vahel) ja professionaalsus. Suurem kasutajate arv võimaldab palju paremini sobitada kokku teenusasutuste struktuuri teenuspiirkonna optimaalsete kulutuste ja kvaliteediga.

Suuremat valitsemissootlikkust seotakse samuti võimalusega detsentraliseerida rohkem avaliku võimu funktsioone omavalitsustele.

Samas on oht, et suurem ja funktsionaalselt spetsialiseeritud ametnikkond tähendab keerukate teenuste puhul rohkem bürokraatiat ja rohkem ajakulu kodaniku jaoks oma probleemi lahendamisel. Kuid see ei ole ühene mõjur. Seal kus riigi ja kodaniku suhe eeldab (Minzberg 1996) võrdset kohtlemist, seadusekuulekust ja nõ. massteenuseid tuleb bürokraatia kindlasti asjale kasuks. Seal kus see suhe peab olema vahetu, individuaalne ja küllaltki keerukas võib bürokraatia juurdepääsu teenustele vähendada ja isiklikke kulusid suurendada.

Suuremates omavalitsustes tekib otsustamise kohmakuse probleem ja tähelepanu hajumise probleem teatud probleemidele või vajajatele (ääremaastumine). Viimane on aga juba demokraatia argument.

Demokraatia ja autonoomia argumentid on palju tõsisemad, kuid meie ühinemiste retoorikas on need vähem kajastunud.

Keskne argument on, et suurtes valdades vähenevad kodanike osaluse võimalused ja huvi poliitika vastu. Spetsiaalses uurimuses Larsen (2002) näitab, et vahetu ja emotsionaalne kontakt võimudega suurtes omavalitsustes väheneb kindlasti, kuid võimude mõjutamise võimalused ning huvi poliitika vastu ja eri rühmade huvide ja vajaduste esindatus kohalikus poliitikas suurtes valdades ei vähene vaid pigem võimalused suurenevad. Eestis võib sellest saadav efekt olla veelgi suurem sest valdade elanike arvu kasvuga suureneb ka parteide tasakaal ja väheneb piirkondlik partikularism. (vrld. Dahl&Tufte: 1973: 14) Enamgi, suuremates valdades on kergem

⁴ Hmselt jäävad sellest arvestusest välja väga väikese asutustihedusega omavalitsused, mida võib kohata Euroopas kuid mitte USAs.

nn. rohujuure tasandi organiseerumine ja võimude survestamine, sest partikulaarsed isiklikud suhted seda ei sega. (Rose 2002) Nt. vertikaalse tasakaalu loomine avalikule võimule (protest, kontroll) on väikestes valdades raskendatud, kuna isikliku suhted ja võimalus olla kogukonnast kõrvale tõrjutud seda takistavad. Personaalne kontakt võib kõrvale tõrjuda tegelikud avalikud probleemid ning suunata avalik võim lahendama partikulaarseid ja teisejärgulisi probleeme. See pole aga kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõtetega. Väikevallas toimib tegelikult väga spetsiifiline poliitika, osaluse ja kontaktide mudel, mis tugineb ennekõike isiklikele suhetele. Liiga lähedal asuv võim ei ole piisavalt mõjukas või vastupidi võib liigselt sekkuda kodanikuühiskonna asjadesse. Väikestes valdades on pärsitud nii huvide mitmekesisuse ilmnemine kui professionaalne juhtimine.

Väga levinud on tees, et valdade suurenemisega väheneb huvi valla asjade vastu ja väheneb ka soov osaleda valla juhtimises. Osaluse küsimuses ja selle tagajärgede interpreteerimises on väga suur erinevus erinevate maailmavaadete rollil. Liberaalne visioon eeldab, et osaluse eesmärk on tagada piisavalt efektiivne sisend, et valitsus rahva arvamusi ja huve otsustamisel arvestaks. S.t. osalus teenindab esindusdemokraatiat: osalus on kas ebapiisava sisendi kompenseerimine või lihtsalt inimese vaba aja veetmiseks ja suhtlusvajaduse rahuldamiseks. Ka vaba aja veetmiseks avaliku elu ruumis on suurtes valdades sellised võimalused suuremad.

Väga levinud on tees, et suures vallas maksab valija hääl vähem ja seetõttu väheneb kodanike hääle mõjukus ning kodaniku huvi mõjutada valla otsuseid. Samas, suureneb suuremas vallas voliniku hääle kaal ja voliniku professionaalsus ning volinikutöö väärtus (seda hakatakse tõsisemalt tegema ja väärikamalt hindama), mistõttu kodanike huvi kohaliku poliitika vastu võib vastupidi suurened.

Teine osa autoritest käsitleb osalusdemokraatiat kui väärtust iseendas, täpsemalt kui mehhanismi mille abil kodanike osalus avalikus elus (ja vaid sealhulgas poliitikas) laieneb, tema võime seista enda eest ja vajadusel ka võimude vastu suureneb. Osaluse põhifunktsioon on see, et see suurendab sotsiaalset kapitali. Selles punktis on aga arvamused kahte lehte, kas see on nii või ei. Siiski kipub täna jääma peale arvamus (Rose 2002, Denters 2002), mille taga on ka sügav teoreetiline probleem. Üks osalusdemokraatia suund (ennekõike Putnam 2007) eeldab, et alt-üles osalus on ühiskonna institutsionaalse arengu keskne mõjur ning eeldab, et vajalik väärtussüsteem sellist isetekkiivat aktiivsust ka soodustab. Seetõttu tingivad Putnami arvates tugevad kodanikuinitsiatiivid valitsemise tõhustumise. Siiski näitavad uuringud, et Putnamil on põhjuslike seoste kirjeldamisega suuri probleeme. (Portes 1998, Jackson, Miller 1998). Teine teoreetiline suund eeldab, et ladus valitsemine ja ka kodanike osalus ning võimestamine (*empowerment*) toimub selle kahe tasandi koostöös, s.t. osalus eeldab teatud institutsionaalset konteksti ja valitsemise võimekust (stiili). (Lowdens 2001, Maloney 2000, Akkerman 2004) Sellest tulenevalt, suurtes valdades kodanikuaktiivsuse suurenemiseks on pigem soodsamad tingimused, eeldusel et kohalikud võimud ei soovi ennast kehtestada kui ainuvõimalikku autoriteeti vaid püüavad aidata kaasa valla või linna kodanikuaktiivsuse suurendamisele isegi kui sellega kaasneb suurem alt-üles kontroll. Suuremas vallas on selline aktiivsus vähem seotud partikulaarsete eesmärkidega (s.h. valla võimude erilise soosingu saavutamise) ja see võimaldab rohkem ka tasakaalustada kohalikke võime.

Niisiis, valdade ühinemise pessimistlik versioon on õigustatud siis kui suures vallas on avaliku elu juhtimine ja teenuste osutamine keskendunud ühte punkti, s.t. et autonoomsed vallad on sisemiselt tugevalt tsentraliseeritud. Suur osa vastuargumente kaotab oma veenvuse või isegi relevantsuse kui eeldada, et valla ühinemisega kaasneb oluline sisemine detsentraliseerimine ja kodaniku jaoks jääb kõik enam-vähem samaks, keskendub vaid otsustusvõim, mis võib veel tõhusamalt ja paindlikumalt jaotada ressursse. S.t. edukad ühinemised tähendavad ennekõike **muutusi juhtimisstruktuurides** ja siit terendub ka ühinemiste peamine efekt. See tähendab ühest küljest kohapeal osutatavate teenuste osutamise jätkamist seal kus selle efektiivsuse ja kvaliteedi suhe jääb optimaalsuse piiridesse kohalike asutuste või toimijate poolt (MTÜd), teisalt on võimalik lihtsustada enne ühinemist keskuses saadud teenuste kasutamist kogu piirkonna elanike poolt. Kolmandaks, see eeldab väga efektiivset sisendit valla piirkondadest keskesse otsustusorganisse (volikogu ja valitsus) ning efektiivset „väljundit” võimude poolt andmaks impulsse ja ressursse ning koordineerimaks külade tasandi aktiivsust. Suurus muudab valla juhtimise keerukamaks, kuid võimalused probleeme lahendada paindlikumaks. Uurimisrühma keskne arusaam on, et ühinemised on ennekõike just muutus valla-siseses juhtimissüsteemis ja struktuuris, mitte ainult jurisdiktsiooni laienemine ja võimu mehhaaniline keskendumine.

2.3. Uurimisobjekti määraltemisest

Eesti avalikus kõnepruugis nimetatakse valdade ühinemist haldusreformiks, seda reguleeriv seadus aga nimetab seda „haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks”. Mõlemad väljendid ei ole täpsed selle protsessi määratlemiseks ja näitavad teatud määral ka nimeandjate arusaamade kontseptuaalseid taotlusi. Ühest küljest ei „kata” valdade ühendamine tähelepanuväärset osa kohaliku valitsemise võimalikest põhimõttelisest muutustest. Nt. riiklike investeeringute jaotamise korra muutmine 2000. aastate alguses või Riigikontrollile auditeerimise võimaldamine tingisid *de facto* isegi sügavamad muutused kohaliku valitsemise süsteemis kui paljud valdade ühinemised, mille järel kvalitatiivseid muutusi valitsemiskorralduses toimub oodatust vähem. Ilmselt on oma osa selles ka sellel, et ühinemisi kutsutakse ametlikult pelgalt *muutuseks*. Seega, teisalt, tuleks ühinemisi käsitleda ja kavandada reformina. See eeldaks ka ühinemistele kvalitatiivselt uudse sisu teadlikku andmist nii ühinenud valdade valitsemiskorralduses kui valitsustasandite vahelistes suhetes. Ühinemiste analüüs avastas, et seda pole tervikuna suudetud määratleda, mistõttu ka strateegilised sihid on määratletud reeglina üldiselt ja on suures osas ühinemiste negatiivse mõju vältimisele suunatud. Ilmselt on eesmärkide – mis läheb paremaks – puudus ka üheks põhjuseks, miks alalhoidlikumad poliitikud ja elanikud ei soovi võtta ühinemisega kaasnevaid võimalikke riske. Reform on kompleksne nähtus ja kannab endaga kaasas suuri riske ja pingutusi ning samas ka tohutuid võimalusi. Viimaste osas pole suudetud leida veenvaid seoseid ja argumente, mille puudust antud uurimus püüab ka vähendada. Teiselt poolt, eesmärkide määratlemine oli ühinemiste käigus tagaplaanil ja ka arengukavades olid need erineva eduga defineeritud. (Tapa arengukava on selles osas esiletõusev.)

Kolmandaks, ja see võib olla kõige tähtsam, ei ole ühinemiste näol tegemist mitte **haldusreformiga** vaid **valitsemisreformiga**. Eesti kohalik omavalitsus ei ole pelgalt

haldusüksus valitsemishierarhias (mis võiks olla tõsi nt. Prantsusmaa valitsemisüsteemis), sest Eesti KOV moodustab autonoomse avaliku võimu sfääri ning omavalitsuse baasinstitsioon on kohalik volikogu, mis ei ole otsestes haldussuhetes vabariigi valitsuse ja nende asutustega. (Selle poolest erinetaksegi Mandri-Euroopast, kus valla juhid muutuvad selles osas, milles nad täidavad riigi haldusfunktsioone administratiivhierarhia osaks.) Haldus-territoriaalne muutus on see, et muutuvad (kaovad) endiste valdade piirid. Kui ühinemine sellega piirdub, siis pole neid mõtet ette võtta. Lihtsalt mahu ja kuhjumise efekti saavutamine on problemaatiline, eriti hajusalt asutatud Eesti valdades. Ühinemistel on mõtet vaid siis kui toimuvad kvalitatiivsed muutused valitsemises, võimude ja kodanike suhetes ning sellega koos – nii nagu Euroopas tavaliselt see toimub – samuti kohaliku võimu ja keskvõimu suhetes. Viimast takistab Eestis asjaolu, et Eesti on strateegiliselt valinud valdade *järkjärgulise ühinemise* teed, mis seetõttu tunduvalt vähendab ühinemistest saadavaid efekte. Niisiis tuleks soovitava ideaali saavutamiseks analüüsida ka kõikehõlmava (mitte tingimata sundliitmiste) valitsemisreformi võimalusi.

Põhimõtteliselt võib tänased ühinemisi nimetada ka „haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks”, kuna seda taotluslikult reformina ei käsitleta. Kohaliku omavalitsuse üks tuntumaid uurijaid Leemans (Leemans 1970) eristabki kolme nähtust. Esiteks, annekteerimist, s.t. ümberasuva territooriumi liitmist suurema keskusega. Teiseks valdade sulandamist, mis tähendabki lihtsat ühinemist ilma taotlusteta kvalitatiivselt ka territoriaalset korraldust muuta. Kolmandaks, KOV reorganiseerimist, millega tähistatakse valdade sotsiaalse ja valitsemisruumi kvalitatiivset muutust mitme valla kokkuleppel ja strateegiliste sammude tulemusena. Seega võiks üheks hüpoteesiks olla, et Eestis valdavad seni lihtsalt sulandumused, ilma taotlusteta kvalitatiivseteks muutusteks. Selles olukorras jäävadki ebaselgeks valdade ühendamise eesmärgid.

2.4. Teoreetiline presumptsioon

Käesolev analüüs lähtub üldiselt aktsepteeritud presumptsioonist, et kohalik valitsemine kätkeb endas erinevaid võrdseid, kuid realisatsioonis vasturääkivaid väärtusi ja eesmärke, mis samuti peab kajastuma nii kohalikus arengustrateegias ja kohaliku valitsemise organisatsioonis. (Hood: 1991, Wolman: 1998). Täna on antud primaat eesmärgile, osutada võimalikult efektiivsemalt ja kvaliteetselt **avalikku** teenust. Avaliku võimu jaoks pole ainuüheks märk üksnes efektiivse teenuse osutamine vaid teenuste osutamisel *turuhälvete neutraliseerimine*. See tähendab paljude konkreetsete sellesuunaliste ülesannete hulgas, kas toetada või üle võtta selliste erateenuste osutamine konkreetsele sihtrühmale, mille tehingukulud teatud spetsiifiliste tingimuste tõttu (ennekõike võike nõudlus hajaasustuse tõttu) tõusevad üle majandusliku otstarbekuse lävendi või millest majanduslikul põhjustel loobuvad erasektori asutused. See puudutab nii teatud ordinaarseid kaupu, mida tavaliselt osutatakse turu kaudu (post, pangad, kauplused) kui ka avalikke teenuseid (kohalik ja regionaalne transport), mille alternatiivne osutamine tõstab selle kvaliteeti ja vähendab kulusid. Kui tavalises tegevuskesskonnas võib efektiivsuse allikaks olla delegeerimine või turu kaudu teenuse osutamine (s.t. halduskoormuse vähenemine) siis teisel juhul tuleb avalike hüvede ringi ja mahtu laiendada.

Selle kõrval on mitte vähem olulisem väärtus **demokraatia**, s.t. selliste otsuste vastuvõtmine, mis mitte üksnes ei ole optimaalsed, vaid suudavad tasakaalustada

erinevate sihtrühmade huvid ja vajadused. Demokraatial on nagu öeldud väga oluline roll – tagada efektiivne alt üles kogukonna kontroll avaliku võimu üle ilma vajaduseta sekkuda administratiivselt või kohtu poolt.

Kolmandaks on selles väärtuseks õiglus ja ennekõike võrdse kohtlemise printsiip. See on ka kaudselt avalike hüvede määramise probleem, sest kõikidel valla elanikel peab olema minimaalselt võrdne juurdepääs hüvedele ja samuti vastama minimaalsele võrreldavale kvaliteedi ja mahu standarditele riigis. Tuleme nende väärtuste vasturääkivuse juurde korduvalt tagasi näitamaks, et need on väga konkreetsed põhimõtted, mille alusel *hea* kohalik valitsemine organiseerub. Ka ühinemised ei saa olla eesmärk iseendas, vaid nende põhimõtete maksimaalne teostamine tingimustes, kus nad teineteisele vastu räägivad.

2.5 Uurimuse metoodika

Projekti mahuks oli arvestatud 2 inimkuud (40 päeva), millest 15 inimpäeva arvestati lõpparuande kirjutamisele. Tegelikult ületas töö maht esialgselt kavandatu, mistõttu lükati edasi esialgset lõpptähtaega. Tulenevalt projekti mahust, püüdis uurimisrühm kasutada erinevaid uurimismetoodikaid kombinatsioonis maksimaalse tulemuse saavutamiseks. Samas ja ka seetõttu on täiendatud esialgset lähteülesannet.

Ennekõike tehti teatud ülesannete kuluefektiivsuse analüüs ja määratleti selle hindamismetoodika kasutamise piirid ning võimalused. Teiseks pöörati suuremat tähelepanu just ühinemis**strateegia kujunemisele**, kuna ühinemiste *strateegiline aspekt* osutus analüüsi käigus kõige suuremaks kitsaskohaks. Kolmandaks viidi läbi peamiste sihtrühmade – volinike, ametnike ja elanike – lühiküsitlus selleks, et määratleda kõige üldisemalt hoiakud ühinemiste tulemustesse.

1. Lähteülesande põhjal koostati nimekiri andmetest, mida me pidime vajalikuks hankida protsesside kaardistamiseks. (Lisa 2) Selle nimekirja alusel kogus ja salvestas valla töötaja vajalikud algandmed ja edastas uurimisrühmale. Koostöö vallaga oli selles ja kõikides faasides väga hea. Suur osa analüüsist tehti just saadud andmete põhjal.

2. Koostati ka üksikasjalik uurimis- ja intervjuude protokoll. (Lisa 3) Selle tutvustamiseks ja täiendamiseks korraldati esimene kohtumine rühmaintervjuu valla juhtidega, ühinemise ettevalmistajatega ning valla kodanikuühenduste aktivistidega. Selle järel täiendati protokoll ja viidi läbi 19 lisaintervjuud.

3. Ühendamiste ökonoomia aspektis hinnati valitud teenuste kuluefektiivsuse dünaamikat (Lisa 5, 6, 7, 8) Sellega koos suutsime määratleda ka üldised kitsendused niisuguste võrdlevate analüüside teostamisel. Kuna aastatel 2004-2007 kasvas omavalitsuste tulubaas 15% aastas ja ühinemislepetes määrati kindlaks suurem osa järgneva perioodi investeeringustest, siis ei osutunud eelarvete detailide dünaamika võrdlev analüüs otstarbekaks.

4. Koostati 3 küsitlusankeeti ja suutlikkuse muutumise hindamisraamistik (Lisa 9, 10). Viidi läbi lühiküsitlus ametnike /45/, volinike /39/ ja tavakodanike seas /53/. Muutuseid valla suutlikkuses hindasid 15 valla juhti.

5. Koondati valla ametnike ja volinike avalikud isikuandmed (ca. 600 isikut) ning ametijuhendite põhjal kaardistati ametnike funktsioonid (Lisa 11). Selle tulemusena sündis nelja valla ametnike andmebaas enne ja pärast ühinemisi, mida aruandes kasutatakse ametnikutöö muutuste hindamiseks.

7. Volikogude ja valitsuse istungite protokollide ja otsuste analüüs (2004, 2007) analüüsivaks muutusi valdade otsustusprotsessis.

6. Iga valla kohta koostati üksikasjalik profiili kirjeldus, mis oli ka lõpparuande (analüüsilise kokkuvõtte) aluseks. Algselt ei näinud projekt ette üksikute valdade spetsiifika analüüsi ja selle esiletoomist.

Uurimistöö kesksed probleemid

Esiteks, ühinemisprotsess oli äärmiselt katkendlikult ja vähe dokumenteeritud ning paljud otsused sündisid ka mitteformaalsete kokkusaamiste raames. See raskendas oluliselt ühinemiste detailide kirjeldamist, ehkki olulisimate järelduste jaoks ei etendanud see kriitilist rolli. Teiseks, intervjuud 4-5 aastat pärast ühinemisläbirääkimisi tähendas ka seda, et paljud detailid olid, kas unustatud või ilmselt tõlgendatud *post-factum*. Intervjuude käigus ilmnes ka suhteliselt palju vasturääkivusi, mistõttu intervjuude tulemusi sai kasutada subjektiivse tegurit silmas pidades.

Kolmandaks, lähteülesande püstitamisel otsustati, et valdade poliitilist profiili ja selle mõju ühinemisprotsessis analüüsida pole vajalik. Tegelikult on ühinemisprotsess sügavalt poliitiline protsess ja tehtud tähelepanekute roll võib olla oluline tulevikus ühinejatele adekvaatsete sammude astumiseks.

Neljandaks, ühinemiste *tulemuste*, seda enam *tagajärgede* määratlemine täna on liialt enneaegne. Ühinemiskokkuleppe saavutamiseks kehtestasid vallad reeglina moratoriumi järgmiseks valimistsükliks (Saarde küll 2 aastase) paljudele olulistele muutustele, mistõttu olulised sisereformid on seni jäänud kas paberile (arengukavad) või ei ole veed teadvustunud. Ühinemised ise eeldasid 1-2 aastast vähemalt kohandamisperioodi ja ühinemiste paljude tegelike probleemide ja vajaduste avastamisperioodi, mis pole veel lõppenud. Samas ei anna kõik arengukavad selget ülevaadet just *ühinemiste* tulemusena toimuvatest või oodatavatest muutustest ja paljud tegevused-eesmärgid oleks toimunud/taotletud ilma ühinemiseta. Ühinemiste nõ. võimalikud murrangulised aspektid on erinevalt ja suurel määral seni ebaselgelt teadvustunud ja ka nähtavad. Seetõttu tuleks käesolevat uurimus käsitleda väga vajaliku eeluuringuna, mida tuleks korrata ca. 4-5 aasta pärast kui uued ühisvallad on lõpule viinud võimalikud uuendused.

III Valdade ühinemisprotsessi analüüs

3.1. Ühinenud valdade piirkondlikud seosed ja nende roll ühinemistel

Kõikides ühendvaldades rõhutati korduvalt, et ühinenud vallad moodustavad ühtse piirkonna ja on ka eelnevalt olnud seotud haldus-territoriaalselt ning et tänased valla keskused on olnud tugevateks tõmbekeskused. Mõnedes ühinemislepetes ongi väidetud, et ühinemiste eesmärk on „halduspiiride vastavusse viimine tegelikult välja kujunenud halduspiiridega”. Enamus uurituid valdasid on ka ühinemiste eesmärgidena ja tulemustena näinud piirkonna terviklikkuse ja tasakaalustatuse saavutamist ning mõned ka uue identiteedi kujunemist. Siiski, tõmbekeskusteks olid linnad olnud ennekõike valla juhtidele ning ametnikele ning vähem kodanikele. Valla juhid, kes ühinemiste keskmes seisid käsitlesid keskust kui teist omavalitsust ning teatud osas nägid selles rivaali, tulubaasi ahendajat. Piirkonna eri osade integratsiooni aste oli samuti väga erinev.

Kõige olulisim seotuse põhjus on olnud linn kui tõmbekeskus, mis on juba kaua aega tinginud väga paljude teenuste ja infrastruktuuri s.h. erasektori teenuste kasutamise külgnevate valdade elanike poolt linnas. Selline praktika on ühest küljest suurendanud linna rolli ja tema poolt osutatud teenuste mastaabiefekti. Kuna aga see on olnud rõhutatult ühepoolne, siis see on pannud linnale ka lisakoormusi, mis on kindlasti olnud linna jaoks üks ühinemise tugevaid motiive.

Kõige keskmes oli loomulikult naabervaldade laste õppimine keskuse koolides ja lasteaiakohtade kasutamine. Selles valdkonnas puudus kaua selge tasaarvlemise süsteem (ennekõike otseste ja kaudsete kulude eristamine) ja on ju ka selge, et turupõhine taasarvlemine ei suuda katta kõiki kaudseid kulusid. 1990ndatel tekkis seetõttu õiglase tasaarvlemise üle palju pingeid. Pingeid tekitas samuti sellega seonduv laste äravool keskuse kooli ja kohapealse kooli õpilaskoha maksumuse kallinemine, hiljem aga ka koolide sulgemise oht. Täna on viimane probleem samuti üleval ühendvaldade ja väiksemate naabervaldade vahel. Enamus ühendvaldu kinnitab, et nende sisetransport baseerub ennekõike õpilasliinide loogikal ja samas on see ühildatud piirkondliku transpordiga (kus on täna sügavad probleemid). Ilmselt ei ole tulevikus muud lahendust kommunikatsioonide taseme säilitamiseks ja ääremaastumise vältimiseks suuremate piirkondlike ja/või maakondlike avaliku transpordi süsteemi väljaarendamine. See on ka üks prioriteete valdade arengukavades pärast ühinemist.

Õpilaste pendelmigratsiooni on ilmselt kõige parem integreerituse indikaator. Õpilaste mobiilsus on seotud vanemate töölase mobiilsusega ja on ka koolide kvaliteedi (ja perspektiivi) näitaja.

Tabelist 6 ilmneb, et kõige seotumad keskusega on Suure-Jaani ja Saarde vald, kuid kõige enam lapsi käib keskuse koolis Türi vallast. Türi endine vald on väga kauge tagamaaga, mis suundumist keskusesse soosib. Aastal 2004 õppis Türi valla lapsi 2,5 korda enam linna põhikoolis kui oma valla koolis. Endise Oisu valla mobiilsus on väga suur, samas on ka Kabala valla õpilaste mobiilsus välja intensiivne. Suure-Jaani

vallas endises oli õpilaste väljarände koefitsient ca. 2,0 ja Saardes ca. 1,5. Saksi vallas polnud kooli, seega käisid suurem osa rõngasvalla lapsed linna koolis, osad aga Kadrina koolis. Viimane oligi üheks argumendiks Saksi valla poolitamisele ja üleminekuks Kadrina valla koosseisu. Samas, Lehtse vallas (samuti kokkupuutes Tapaga) oli see koefitsient 0,2 ning teistes omavalitsustes (Ambblas, Tallinnas) käidi koolis enam kui Tapal. See näitab Lehtse (ennekõike Jäneda) suhteliselt nõrka seotust Tapaga enne ühinemisi. Lehtse ühinemise üks stiimuleid oli aga kooli arengu ebamäärased perspektiivid kui mitte tupikseis ja valla võimud nägid ühinemises ühte viisi kuidas kooli arenguperspektiivi lahendada.

Tabel 6. Õpilaste pendelränne ühendvalla keskusesse või välja /koolid/ (2003-2004)

Vald	Rahvaarv	Oma koolid	Keskus- sesse	Välja	Valla õpilaste väljarände koefitsient (väljaspool valda õppijad/ valla koolis õppijad)	Keskuse domineerimine (valdade elanikud linna elanikud)
Tapa linn	6607	1067/ 229		27		0,42
Lehtse	1608	170	33	40	0,43	
Saksi	1186	--	137	65	1	
Türi linn	6174	1280		18		0,85
Türi vald	2890	103	295	20	3,0	
Kabala	1030	88	12	46	0,66	
Oisu	1331	110	69	21	0,82	
Suure-Jaani linn	1268	438		--		3,96
SJ vald	2276	101	217	41	2,55	
Olustvere	1611	232	15	42	0,25	
Vastsemõisa	1131	138	45	42	0,63	
Kilingi-Nõmme	2183	629		17		1,41
Saarde vald	2343	122	235	21	2,1	
Tali	734	83	21	11	0,39	

Allikas: <http://kaardid.regio.ee/koolid/rasterid/>

Viimane indikaator selles tabelis näitab valla keskuse elanike arvu suhet valla teiste piirkondade elanike arvu. Siin on selgelt näha et kõige enam domineerib vallas Tapa, kuid isegi Tapa linnale pole siiski nii suur ülekaal, et muuta linnakesksus peamiseks ohuteguriks. Tapa arengukava ning ühinemisjärgsed meetmed on väga tugevalt suunatud valla sisemise integratsiooni saavutamisele. Türi vallas on keskus juba

peaaegu tasakaalustatud valdadega. Sama võib öelda Kilingi-Nõmme kohta. Suure-Jaani jäi ka pärast ühinemisi selgelt maavallaks, kus enamus elanikest elab ümbritsevates valdades. Seega võib siin rääkida valla piirkondade domineerimisest. Selles punktis tulebki jälle defineerida strateegiliste valikute erisused. Kas nõrgema keskusega vallas on valla integreerumiseks vaja tugevdada keskust või vastupidi, on vaja veelgi hajutada teenuste pakkumist ka ümbritsevate valdade poolt. Suure-Jaanis olidki osa piirkondlikke teenuskeskusi (noortekeskus, tervisekeskus) rõngasvallas. Tugevate keskuste olemasolu väljapool linna on üks ühinemiste keskseid probleeme ka linna domineerimise puhul: tugevate keskuste kadumine uues vallas võib tekitada kiire ääremaastumise. Eriti Tapa linnal tuleks (ja seda ka tehakse) piirkondade rolli suurendada. Valla uue majandus-geograafilise mudeli probleem pole aga päevakorras, v.a. Tapal.

Kokkuvõtlikult. Sellised arvutused ja nendest tehtud järeldused peaksid olema kindlasti valdade ühinemisstrateegiates, selleta on ühinemise tagajärgi võimatu ette näha.

Teine piirkonda siduv faktor oli nn. piirkondlikud teenused ja infrastruktuur, viimane just linna ning valla kokkupuutepunktides. Üks osa neid teenuseid oli suhteliselt hästi reguleeritud kohamaksudega ja valla toetustega transpordile keskusse, huvikoolide kohamaksude kompenseerimine jne. Eri valdadel oli erinevad praktika, mis pärast ühinemisi võisid isegi elanike jaoks kohamaksu suurenda ja kompensatsioonid kaotada. Teine osa nendest teenustest (kultuur, üritused) võimaldas vaba juurdepääsu ent samuti nagu koolikohtade puhul tuli linnal nende kulud katta, mis mastaabiefekti tõttu ei olnud nii olulised kui koolide ja lasteaedade puhul. Mõnedes valdades pakkus ka vald linnale teenuseid (spordikompleksid ametikoolides), mistõttu tasaarvelduste asemel hakati kasutama ka vastastikkuseid kokkuleppeid, mis on soodsamad konsensuse ja usalduse tekkimiseks.

Valdade piirid ühise või osaliselt kattuva (kokkupuutepunktides) infrastruktuuri (vesi-kanalisatsioon, teed, maad jne.) puhul tekitas pingeid ja sundis valdadel leidma ühiseid ja loogilisi lahendusi. Need pingeid olid kohe pigem konstruktiivset laadi võrreldes tasaarveldustega. Just linna piiril asuvate nn. tööstusparkide ja muude alade arendamisel ilmnes valdade eraldatuse pärssiv toime, sest see eeldas dubleerivat asjaajamist, kokkuleppeid jne. Selle pinnal hakkasidki hiljem tekkima väikesed ühisprojektid (sillad, jalgrattateed). Osas valdades kavandati ühiseid üldplaneeringuid ja sektorite arengukavade koostamist (vesi ja kanalisatsioon), kuid riik neid ei toetanud. Nii selles punktis kui ka teistes (investeeringud, s.h. teede projektid) on riiklikud investeeringud ebapiisavalt seotud ühinemispoliitikaga enne ühinemisi.

Kolmas seotuse liin oli ühised piirkondlikud teenused, s.h. riigiasutuste teenuspiirkonnad (konstaablipunkt, päästekomandod, veel munitsipaliseerimata asutused, s.h. hooldekodud jne.), samuti juba mainitud transport, jäätmevedu jms. Varased (1990ndad) katsed ühineda tulenesid just nende teenuste piirkondade koordineerimise vajalikkusest (leida keskne partner). Kuid maakonna tasandi ülesannete vähendamine, seda enam riigi teenistuste organiseerimine osakondadeks vähendas riigi kui piirkondliku ja maakondliku koostööpartneri integreerija rolli. Nn. teise tasandi piirkondlike teenuste tarvis loodi maakondlikud või piirkondlikud ettevõtted või sõlmiti koos lepinguid erafirmadega (transport, prügilad, prügiveedu).

Seega selle rühma seosed, kas langesid pikapeale ära või tõusid veel ühe taseme võrra kõrgemale, mistõttu piirkonna integreerimisele need kaasa ei aita.

Õppetunnid.

- (a) selline praktika näitas, et teenuste struktuur pole kohalikul tasandil sugugi mitte ühetasandiline ja et põhiprobleem on see, et väikesed vallad ei suuda teatud teenuseid osutada. Suurem osa avalikke teenuseid on täna piirkondlikud (või isegi maakondlikud), mistõttu valdade ühendamise võib tõepoolest kõrvaldada mittevajalikud takistused ja bürokraatia (!) (tasaarveldused, toetused, arenduspiirkondade maaküsimused ettevõtjatele jne). Selle järel ei tohiks aga astuda sammu tagasi ja unustada, et üks osa avalikust elust, mida avalik võim mõjutada saab (ennekõike poliitiline „sisend” ja väljund sotsiaalse sidususe näol) jääb kogukondlikule tasandile. Tavaliste teenuste puhul (lasteaiad, hoolekanne) on seda ühinemiste käigus arvestatud. Kogukonna sidusust tagavate tegevuste osas on vajalik põhjalikum analüüs ja diskussioon.
- (b) Just sellised piirkondliku teenused on olnud valdade vaheliste pingete ja rivaliteetide allikateks. Kuigi see sundis valdu üha enam omavahel läbi käima ja kompromisslahendusi leidma, pärssisid need pinged kindlasti valdade koostöövalmidust ja vastastikust usaldust. Ühinemisläbirääkimistel oli tunda nende mõju, mis suurendas läbirääkimiste kauplevat iseloomu.
- (c) Nõ. ühine teenuspiirkond ei pruugi alati olla piisav ja ka vajalik eeldus ühinemisteks. Kui väikevallad näevad ühinemistest tõesti lahendusi oma probleemidele, siis võivad ühinemised olla päris ladusad (nagu Lehtse puhul). Samuti on kõrval toimuv ühinemine üheks teguriks, mis sundis isegi nõrgemalt seotud valdu viimasel momendil ühinemise kasuks.

3.2. Eelnevad koostöökogemused ja nende roll ühinemisprotsessis

Projekti planeerimise käigus oli hüpotees, et koostöö peaks olema ühinemise ettevalmistav mehhanism ja mida enam koostööd, seda enam tõenäoline on valdade ühinemine. Koostöö toimus eri tasanditel, kuid koostöö intensiivsus ja sügavus (s.t. koostöö liiga vähe siduvad vormid) ei muutunud seda ühinemise otseselt ei lihtsustavaks ega taganttõukavaks teguriks.

Kõige olulisem mastaapsem koostöö arenes seoses piirkonna arenduskeskuste (MTÜde) loomisega Türi ja Tapa piirkondades. Need MTÜd täitsid esialgu piirkondlike arengu funktsioone ning otseselt ühinemise ettevalmistamisega ei olnud seotud. MTÜ Türi Arenduskoda oli loodud ka palju laiema ringi poolt, mistõttu ühinemise faasis tekitab see pigem pingeid. Saardes tegutses edukalt MAÜ Livonia, mille tuumikuks oli Kilingi-Nõmme linnapea ja ametnikud. Siiski ei etendanud see MTÜ ühinemisprotsessis vahetult mingi rolli. Siit, maakondades välja joonistunud piirkonnad peaksid palju aktiivsemalt moodustama piirkondlike arenduskodasid ilma kohustuseta ühineda, kuid see võimaldaks edukalt arendada planeerimistegevusi ja tugevdada valdade vahelisi suhteid ka seal, kus puudub tugev loogiline tõmbekeskus (nt. Süдавaldade ühendus).

Teine suhteliselt siduv koostöö vorm oli ametnikekohtade moodustamine valdade ülesannete ühiseks täitmiseks. Mingil määral õnnestus selline koostöö Suure-Jaanis, kus moodustati linna ja valla koostöös ehitusspetsialistide (3) ja noorsootöötaja ametikohad. Türiil püüti luua ühine piirkonnaarsti ametikoht. Tapal moodustati maakorraldaja ühine ametikoht Saksi vallaga, ent Saksi vald (moe piirkond) on niivõrd integreerunud Tapaga, et pigem võis seda käsitleda kui toetusmeedet. Levinud ka oli perearstipunkti, konstaablipunkti jt. piirkondlikult tähtsate mitte-valla asutuste ühine toetamine. Tervikuna aga ei ole see koostöö vorm olnud piisavalt perspektiivne Eestis oludes, kus ühise avaliku positsiooni või asutuse moodustamine pole õiguslikult võimalik, eraõiguslike asutuste moodustamine ei võimalda seda aga siduda avaliku võimu funktsioonidega. See sunnib valdu kasutama ühiselt finantseeritavaid asutusi, mis asuvad ühe valla jurisdiktsioonis. Selliste asutuste tekkimine (Tervisekeskused, spordikeskused, noorsookeskused jne.) on ilmselt vastuseks sunnitud tasaarvlemiste käigus tekkinud negatiivsetele kogemusele ja hakatakse välja arendama mingit piirkondlikku teenust. Nii nagu ühiste ametnike loomise puhul on ametikoht või asutus teise üksuse omandis, ja omand tekitab ju teatud kohustusi ja ka otsustamise õigusi. Seega vastandub selliste kvaasi-ühiste toimijate moodustamine demokraatliku kontrolli printsiibile: kes tellib ja maksab, see ka peaks hääletama, kuid hääletab ja otsustab see vald, kelle omandis antud toimija asub. Me ei suutnud fikseerida selliste asutuste ja ametikohtade puhul teatud regulaarset konsultatiiv- või otsustusorganit, nende tegevuste kooskõlastamine toimub *ad hoc* ja see on ebapiisav perspektiivse koostöö arendamisel selles suunas (ühiste institutsioonide loomine).

Siiski, nt. sotsiaalteenuste, noorsootöö, kultuuri ja spordi, kommunaalteenuste, varahalduse jms. valdkondades kasutatakse laialdaselt pädevuste delegeerimise praktikad eraõiguslikele asutustele. Teistes piirkondades toimivad edukalt piirkondlikud aktiveerimiskeskused. Tunda on, et väikestes valdades pole selliseid delegeerimise kogemusi ja ka valmisolekut. Ilmselt pole ka valdadevaheline usaldus piisav, mistõttu pärast ühinemisi polnud peaaegu katseid selliselt lahendada teenuste haldamise küsimused nüüd juba suurtes ja suuremates valdades. Vähenenud delegeerimise ja sellest tulenev koostöö valmidus on seotud samuti enam isikupõhise juhtimisstiiliga väikevaldades, taotlusega kõike ja kõiki juhtida. Lihtsamate asjade puhul tugev liider töötab suurepäraselt (ühisühituste korraldamine) kuid keerukamates seostes võib see kujuneda koostöö takistuseks. Delegeerimine eeldab ka teatud haldussuutlikkust, selle puudumine võib vähendada oluliselt valla suunavat ja kontrolli võimalusi. Seda on näha väikese valla asutuste toimimises (koolide arenduspotentsiaal nt.). Seda enam võivad sellised eraõiguslikud asutused hakata elama oma elu isegi toimides külg külje kõrval avaliku võimuga. Siit tulenebki vajadus koolitada väikevaldade juhte delegeerimise küsimustes, mis võiks suurendada oluliselt siduvamate koostööpraktikate rolli ja sellega lihtsustada ka ühinemisi, eriti valdkondlikul tasandil.

Teiseks siduvaks koostöö vormiks olid ühised investeeringud infrastruktuuri külgnavate valdade poolt. Põhilisteks sellisteks objektideks olid reovee (vähem vee) projektid, millesse kaasati ennekõike linna lähedased naaberkülad. Tegelikult hõlmavad sellised projektid terveid valdade rühmi, kuid meie valimis neid ei olnud. Tapa vald tagas tegelikult ka Saksi tööstuspiirkonna reovete puhastuse ja ka kaugkütte. Kolmandaks oluliseks siduvaks teemaks on olnud linna piiril asuvad perspektiivsed tööstusrajoonid ja nende tervikliku väliarendamise vajadus, ennekõike takistuste kõrvaldamine maaküsimuste lahendamisel ja kommunikatsioonide

arendamisel. Kuid mitte ainult. Ettevõtluse arengu seisukohast on linna ja valla piirid piduriks, eriti Tapale, kes väljus ühelt poolt Kadrina suunda, teisalt Saksi suunda ja lisaks Lehtse suunas, mis omakorda oli veel Järvamaa osa. Probleemid olid ka Tapal ja Saardes. (Kilingi-Nõmme läheb nt. sujuvalt üle Saarde vallaks, mistõttu on elumud ühendatud linna infrastruktuuri.) Neljandaks selliseks koostöö suunaks olid ühiste teede/sildade ehitamine, õigemini linna kommunikatsiooni sujuva jätkumise tagamine vallas. Ühest küljest on ka need koostegevused ühelt poolt sundkäigud, kuna linn ja vald puutuvad teatud punktides vahetult kokku. Kuid teisest küljest eeldasid sellised ühised tegevused juba olulisi läbirääkimisi, otsuseid ja koordineeritud tegevusi. Selles dimensioonis toimus linna ja valla sisuline integratsioon.

Olulisem ja tihedam koostöö vorm oli ühiste ürituste korraldamine, millele tavaliselt koostöö puhul viidatakse. Selliste tegevuste puhul ei sega nn *ad hoc* otsustamine ja kontroll, sest tegemist on ühekordsete või sihitud projektidega (noortelaagrid, kultuuriüritused, mitmesugused valla päevad jne.) Selline koostöö võib tugevdada piirkondlikku läbikäimist ja identiteete. Selliseid üritusi ei pea tingimata läbi viima ka valla keskuses, mis võimaldab elavdada ka valla teiste piirkondade elu ning tugevdada valla ühtekuuluvustunnet. Siiski on see liiga pinnapealne koostöö vorm ühinemiste soodustamise vaatevinklist.

Meie poolt uuritud valdadest hakati Suure-Jaanis varakult välja andma ühist piirkondlikku ajalehte ja seda võib käsitleda ka kui ebaõnnestunud ühinemisläbirääkimiste ühte kaudset väljundit. (S.t. läbirääkimistel ühinemiste üle võib küll olla vahetu mõju mõnedele koostöövormidele). Türi ja Kilingi-Nõmmes oli see piirkondliku kallakuga linnaleht. Ühinemiste ajal anti välja ühinemisläbirääkimisi kajastavaid numbreid, s.h. ka Tapal. Sellistel ajalehtedel võib olla oluline roll info tagasisideme parandamisel kodanikega. Kuid, ühe ajalehe piiratud formaat vähendas oluliselt konkreetse valla kohta käiva info mahtu ja seega kahanes huvi piirkondliku lehe vastu võrreldes oma valla lehega, kus kõik vallas toimuvad sündmused ja vähegi aktiivsed isikud on kajastatud. Tundub, et piirkondlik leht ei asenda valla lehte, küll aga võib piirkondliku suunitlusega suurema valla/linna leht anda infot teiste valdade tegemistest.

Üheks koostöösuunaks, mis potentsiaalselt saaks ühinemisi tehniliselt ette valmistada oleks ühiste valdkondlike arengukavade ja ka selles sisalduvate ühiste standardite kujundamine. Mõnedes ühendvaldades tehti endiste valdade poolt katseid luua valdadevaheline valdkondlik strateegia kuid erilise eduta. Kolm piirkonda neljast olid ühinemiseelses koostöös jõudnud piirkondliku üldise arengukava koostamiseni ja seda kasutati edukamalt (Türi) või vähem edukamalt ühinemisejärgse arengukava koostamisel. Kuid konkreetsemale tasandile niisugune „pehme” planeeriv ja arendav tegevus enne ühinemisi ei jõudnud. Nagu nägime ei toetanud ka riik selliseid algatusi. Kuid just siin on üks ühinemiseelse koostöö vorme, mis aitavad vahetult kaasa ühinemistele kuid jällegi ei kohusta ühinema. Sellega vähendatakse strateegilise piirkondliku planeerimise koormust ja suurendatakse kvaliteeti pärast ühinemisi.

Ühinemiste reaalne sünergia tekkitab siis kui teatud valdkonnas on kujunenud ühised väärtused, praktikad ja standardid. See – alates ühisest strateegiast kuni standardite juurutamiseni – on üks kõige töömahukamaid tegevusi, mis võiks ja peaks algama juba *ühinemise eelses* faasis. Kuid praktikas hakati sellest rääkima alles pärast ühinemisi. Sellega pidurdusid ühinemisest saadavad efektid ja reaalsed tulemused

kaugenevad. Kui „kõvade” projektide poole pealt oli koostöös edu märgata, siis „pehmete” projektide – arenduskavade koostamise ja ühine juurutamine – poole pealt käsitletud valdades suuremat edu ei olnud näha. Selline „pehme” arendus võib alata spetsiifilistest koolitustest (üldist koolitust siiski teatud juhtudel ühiselt korraldati), kogemuste vahendamisest, ka nn. *shadowing* projektides enne isegi kui ühinemised aktuaalseks muutuvad. Ühesuguste asutuste praktikad ja normatiivsed raamistikud isegi naabervaldades on väga erinevad ja tihti kui mitte üldistele tavadele ja normidele mittevastavad, siis kohati ebaefektiivsed ja ebaprofessionaalsed kindlasti. Asutuste praktikate ja normide ühildamise protsess, mis algab alles pärast ühinemisi võiks ja tuleks – vähemalt ühise infovälja ja kogemuste ruumi loomisega – alata ammu enne ühinemisi.

Üldise koostöö laienemisega hakkasid vallad ka koordineerima oma aktsioone maakondlike liitude tasandil, ennekõike piirkondlike investeeringute aspektist. Türi piirkonna vallad püüdsid vältida omavahelist konkurentsi investeeringute taotlemisel enne kui ühinemisotsus tehti.

Valdade piirkondliku koostöö kõrval on oluline valdadevaheline koostöö maakonna tasandil ja laiemas mastaabis. Järvamaa ja Viljandimaa on selles osas teistest olnud aktiivsemad (Prügila ja Jäätmekeskus, Haigla, Ühistranspordi keskus, Noortekeskus). Kindlasti vähendab sellise tasandi keskuste olemasolu pakulist vajadust ühinemiseks, kuid samas kujundab valdadevahelise koostöö kogemusi ja usaldust. Piirkonna vallad osalesid maakondlikes projektides, kuid piirkondlikud ühisprojektid (mida muuseas soosis CBC PHARE) olid harvad, nt. Türil kanalisatsiooni projekt välisostetusega.

Ning lõpuks. Kuna kõikides piirkondade alustati arutelusid ühinemiste teemadel veel 1990ndatel (vt. ühinemiste pt.), siis kujunesid valdades välja enam või vähem regulaarsed mitteformaalsed kohtumised valla juhtide vahel ning ka ühised üritused võimude esindajate laiemale ringile (jõulupeod, väljasõidud loodusesse jms.). Selline kontekst pidanuks lihtsustama läbirääkimisi ametlikul tasandil, suurendama usaldust ühinemisläbirääkimistel. Kindlasti see nii ka osaliselt oli. Ent meil ei tekkinud veendumust, et sellist laadi mitteformaalsetel kohtumistel oli oluline roll usalduse suurenemisel. Pigem etendasid olulist rolli – nii ühinemisi soodustavalt kui vastandavalt – isiklikud suhted tippjuhtide tasandil

Kokkuvõtteks

Suurtele ootustele vaatamata ei leidnud me väga tugevaid vahetuid seoseid koostöö ja ühinemiste vahel, sest vähe kasutati keerukamaid ja stabiilsemaid koostöö vorme ühinemiselsetes valdades. Enamus koostööst oli pigem reaktsiooniks asjaoludele või/ja kasvas välja kodanike teenusmobiilsusest, piirkonna keskuse rollist. See ei tähenda sugugi, et koostööd oli vähe. Seal kus projektipõhine koostöö toimus seal seda ka laialdaselt kasutati. Vaieldamatult suurendasid rohkem *ad hoc* üritused ja ettevõtmised piirkondlikku läbikäimist ja ühtekuuluvustunnet. Väheintensiivne oli koostöö sellistes vormides, mis võinuks ühinemistega vahetult seonduda. See võib tunduda kummaline, kuna enamus valdu rääkisid juba kaua aega võimalikust ühinemisest ja olid astunud konkreetseid ka samme selles suunas.

Meie arvates on sellel kaks seletust. Esiteks, ühinemiste kõrval on vaja kohaliku omavalitsuse poliitikas palju aktiivsemalt luua eeldusi koostöö arendamiseks valdade

vahel, seejuures koostöö keerukamaid vorme, milleks seni kohapeal *know how* ja julgus puudub. Koostöö kohalike omavalitsuste liitude tasandil on vajalik kuid ebapiisav, et koostöö ja ühinemiste vahel tekiks kausaalne seos. Koostöö on palju vähe radikaalsem ja poliitilisem, rohkem evolutsiooniline ja paindlikum rakendamisel. Teiseks, Eestis ei soosi tänane institutsionaalne kontekst just piirkondlikku koostööd. Koostöö maakonna tasandil on selles osas palju sügavam (keerukamad protsessid) ja stabiilsem. Selline praktika ühiste ametnike kohtade ja asutuste loomiseks ei ole perspektiivne. Õiguslik ruum ühiste avalike asutuste loomiseks aga puudub. Paljude ühistegevuste korraldamine eraõiguslikus vormis pole aga samuti aktsepteeritav. Siiski on vajalik aktiivne koolitus ja selgitus delegeerimise võimaluste ja piiride osas ennekõike väikevaldade juhtidele. Väga suur perspektiiv on „pehmete” koostöö vormide rakendamisel ennekõike valdade valdkonnapoliitikate ühildamisel ja arendamisel. Seda võiks julgemini ette võtta ja finantseerida.

Kolmandaks, ka ametlikus poliitikas ei räägita vajadusest siduda ühinemisi valdade piirkondliku koostööga. (Liitude koostöö seda nagu öeldud ei asenda, pigem neutraliseerib.) Sellised nõustamismeetmed nagu ühinemiste puhul koostöö puhul pole olemas. Ajal, mil ühinemiste temaatika pole esiplaanil oleks mõistlik tegelda koostöö edendamise, alates nõustavate materjalide ettevalmistamisest, koolitustest kuni konkreetsete projektide nõustamiseni välja. Teiseks suundumuseks oleks olemasolevate koostöökogemuste (ka ebaedukate) juhtumuringute koostamine ja levitamine.

3.3. Ühinemise eeldused

Valdade eelnevad katsed ühineda. Kõik ühinenud vallad olid teinud varasmaid katseid ühineda, seda juba 1990ndate keskpaigas. Klassikaline variant oli linnade pakkumine, kas rõngas või ümbritsevatele valdadele, mille viimased tavaliselt tagasi lükkasid. Ühinemistest loobumiseks oli erinevaid põhjusi, millest keskne oli ühinemisprotsessi liiga ebamäärane normatiivne kontekst ja sellest tekkinud pinged ja vähene usaldus teineteise suhtes. Normatiivse konteksti arendamine ja eriti 2004 aasta parandused Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega löid palju soodsamad eeldused ühinemisotsuste langetamiseks, kuid – nagu me demonstreerime – ei muutnud need uuendused ühinemistest saadavat efekti käegakatsutavaks.

Valdade ühinemised kahes ühendvallas - Türi ja Suure-Jaanis – olid päevakorral juba 1990ndatest alates. Igas järgnevas valimistsükli tehti katseid ühinemisprotsessi käivitada kuid ühinemisotsuseni ei jõutud. Reeglina oli selle põhjuseks kellegi otsene või kaudne vastuseis (venitamised), kuid see näitab ka üldise tahte nõrkust. Türi vallas oli keskne probleem Kabala piirkonna ühe osa juhtide vastuseis, kuna Võhma oli neile suurem tõmbekeskus. (Täna on kõige paremini mehitatud just Kabala teenuspunkt.) Saardes oli kaua rivaliteet valla ja linna vahel, mistõttu otsus ühineda tehti alles pärast 2002 valimisi. Tapa piirkonnas oli ühinemispotentsiaal väga suur, kuid Tapa naabrid Lääne-Virumaal (v.a. Saksi) ei soovinud linnaga ühineda. 2005. aastal ühines Tamsalu vald ja linn ja üks osa Saksi vallast eraldati Kadrina valla koosseisu. Läänes ja lõunas piirnes Tapa aga Järvamaaga, mis tegi Tapa ühinemisprotsessi ääretult raskeks.

Türil loodi 2001. aastal Lõuna-Järvamaa Arendusühing, mis hakkas välja töötama koostööprogramme ning analüüsima selle piirkonna arenguprobleeme. 2004. aastal sündis piirkonna arengukava, mis oluliselt lihtsustas ühinemisprotsessi sisulist külge. (Töötasid valdkondlikud töörühmad, räägiti läbi konkreetseid probleeme). Siiski ei saanud sellest ametlikku dokumenti valdade jaoks. Türi ühinemisprotsess oli korraldatud seetõttu ka natukene teisiti kui teistel. Tapa piirkonnas loodi 1997 MTÜ Arenduskoda laiema piirkonna vajaduste rahuldamiseks (tööhõive, sotsiaalprobleemid) ja seda areaali laiendati veelgi. Kuigi MTÜ aitas kaasa piirkonna valdade dialoogile, et muutunud ta ühinemiste tugistruktuuriks (nagu Türil) ja oli poliitiliselt teatud mõttes pigem Tapa ühinemise pidur kui liikumapanev jõud (sealt tulevadki põhiliselt surved Saksi valla poolitamiseks). Siiski, kuigi Tapa pidi maadlema piiride probleemidega (s.h. osalema maakonna piiride muutmises), oli Tapa käesoleva analüüsi põhjal ühinemisteks strateegiliselt kõige paremini valmis. Ühinemiste ettevalmistuse organisatsioonilist mudelit mida rakendati Türil võiks kasutada laiemalt.

Pikemat aega sai ettevalmistusega tegelda ka Suure-Jaani vald, kus valmis 2001. aastal piirkonna arengukava ja piirkonnas toimus kasvav koostöö. Ent 2002. aastal ühinemisotsuseni siiski veel ei jõutud. See on ilmekas näide, kuidas isegi piirkonna sisuliste probleemide lahenduste olemasolul ei ole piisavat tahet ja usaldust, et ühineda ja takistused on pigem siin. Saarde vallas hakati ühinemistest rääkima ja selle nimel toimima kõige hiljem. Kuna nende ühinemine oli vist kõige lihtsam (ja valutum) siis jõuti see ka sisulise poole pealt ette valmistada.

Tegurid ja toimijaid, mis takistasid lõppotsuse langetamist lisaks üldistele (ja paljuski müütilistele) hirmudele

- (a) Mõnede asutuste **juhtide ja isikute kartused**, et ühinemised neile kahju toovad. Tihti olid need kartused momendil õigustatud, kuid perspektiivis lihtsalt püüdsid probleeme edasi lükata. Üldse olid isikulised, mitte kontseptuaalsed ja parteipoliitilised, tegurid kesksed faktorid ühinemisprotsesside õnnestumisele ja ebaõnnestumisele. Edukate ühinemiste (ka sisulises, strateegilise perspektiivi mõttes) jaoks oleks vaja välja arendada mehhanism, et selliseid üksikuid hoiakuid ei muutuks otsustavateks vetopunktideks.
- (b) Keskseks objektiivseks põhjuseks olid **reaalsed tõmbekeskused väljapoole** (Jäneda, Kabala), valla elanike pendelränne mujale ja siit ka nende vastuseis. See tegur on osaliselt ületamatu ja ühendvallad peaksid läbirääkimiste ajal pidama ka välise tõmbekeskuste juhtidega konstruktiivset dialoogi. Siin tuleb olla aga piisavalt aktiivne, et – nagu Saksi valla näide Tapal – tulemuseks võib olla valla tükeldamine. Kuid ka seda lahendust tuleks aktsepteerida. (Demokraatia on teatavasti rahva õigus teha ka valesid otsuseid.) Teisalt tekkivad sellised välised tõmbekeskused valla enda sisemisest piirkondlikust rivaliteedist. Valdade piirkondade konflikte meie valimis siiski ei olnud, kuid need on olemas. Seetõttu oleks väga oluliseks boonuseks kahe keskuse võrdne tunnistamine ühinenud valla poolt.
- (c) Just **pooleliolevad investeeringud** tekitasid, kas võlgade või edasise vajaliku investeerimise vajaduse tõttu palju vaidlusi. Kuigi tegemist oli reeglina

tulevasele vallale vajaliku objektiga, tekitas see pingeid. Intervjuude põhjal oli selles suur osas poliitikat, tugevamate läbirääkimispositsioonide saavutamiseks linna suhtes ja viimase survestamiseks ning teatud juhtudel ka riigi survestamiseks kui riigipoolne investeringulubadus seati valla poolt ühinemise eeltingimuseks. Siin hakkasid tööle ka parteilised liinid, mis antud kontekstis on positiivne mõjur. Uurimisrühma hinnangul ei ole riigi investeerimispoliitika ühinemiste suhtes piisavalt ettenägelik ja seda toetav. Sundliitmiste retoorika asemel, mis tekitab pigem vastandumist tuleks ühinemisi soovivatel valitsustel, tegelikult riigil tervikuna, etendada palju aktiivsemat ja vahetumat rolli ühinemisprotsessis, nt. investeringute, ekspertiisi ja läbirääkimiste vahendamise kaudu. See võimaldab ka riigil oma arvamusega ühinemisläbirääkimistesse sekkuda. Selline alt üles initsiatiiv, mis võib piirneda ultimaatumiga, survestab riiki ja on tavaliselt pigem läbikukkumise põhjus.

- (d) kuigi avalikult sellest ei räägitud, oli kindlasti piduriks **ühe osa ametnike kartus** jääda koondamiste hammasrataste vahele; esines ka otsest vastuseisu. Selle kartuse olulisust näitab, kui palju tähelepanu ühinemisläbirääkimistel osutati ametnike tulevasele koosseisule kuni palkadeni välja. Uue administratsiooni kujundamise probleem on väga keerukas, sellele me anname oma visiooni järgmistes osades.
- (e) ühinemiste keskne hirm oli ja on see, et sellega **hakkavad kaduma asutused kohapeal**, ennekõike koolide kadumine õpilaste arvu vähenemise tingimustes. Sellest tulenevalt seadis osa valdu moratooriumi sellistele muutustele või teatud pehmendavad piirangud (põhikooli säilimise osas).
- (f) lõpuks, kuid kõige põhilisem on vastastikuse usalduse puudumine ja teineteise käsitlemine konkurendina. See ei ole etteheide mitte juhtidele, vaid Eesti KOV autonoomse süsteemi arengu tulem. Autonoomsed süsteemid, mida saab edukalt ühendada, tuginevad ennekõike valdade koostööl ja konsensusel. KOV käsitlemine ennekõike teenuspunktina ja seda toetavad mehhanismid (nagu nt. pearaha süsteem) ja üldse kohalike finantside liigne tsentraliseeritus on suurendanud valdade enesekesksust, sisemist tsentraliseeritust (korporatiivsust) ja nendevahelist poliitilist konkurentsi maksubaasi suurendamise nimel. Need on – nagu teoreetilises osas nägime – ühendamiste kui halduspoliitika instrumendi kasutamist pidurdavad ja välistavad tegurid. Ilmselt oleks õigem öelda, et sellisele institutsionaalsele kontekstile vaatamata on osa valdu suutnud siiski leida piisava usaldusressursi, et saavutada ühinemise otsus. Seda on viimasel ajal toetanud ka konjunktuursed tegurid, mis soodustavad ja isegi sunnivad valdu ühinema.

Tegurid, mis soodustasid või sundisid valdu ühinema

Ühinemiste oluliseks impulssideks 2005. aastal olid põhiliselt kolm põhilist ja rida teisi kaudsemaid tegureid.

Esiteks, EL ühinemise protsessis sai reaalsuseks investeringute saamine EL fondidest ja EL poolsete nõuete rakendamine, mis eeldas selliste investeringute tegemise vajaduse. Kasvas ka investeringute suurusjärk ennekõike vee- ja

kanalisatsioonisüsteemi projektide näol. Suurenes investeeringute suhteline maksumus. Väikestele valdadele seadis see väga tõsised piirid selliste investeeringute tegemisele (seda isegi kaasfinantseerimise naol). Väikesed vallad tunnistasid avalikult, et nende edasine arenguperspektiiv puudub.

Teiseks, ümbritsevate valdade põhikoolid hakkasid demograafia kriisi ja ilmselt ka parema kommunikatsiooni tõttu keskusega (isiklike autode kasv) jõudma minimaalse efektiivsuse piirini. Nt. Õpilaskoha maksumus linna koolides on 2 (miinimumiga laste arvu puhul põhikoolides) ja ligi 3 korda (alla miinimumiga laste arv) väiksem ning õpetajate arv 3-3,5 korda väiksem *per capita*. Seejuures on kulude põhikomponendiks õpetajate palk, mitte niivõrd majandamiskulud (nii nagu tihti arvatakse) (Türi valla haridusuuring 2008). Meie poolt uuritavates valdades oli 2004. aastal jõudnud põhikooli miinimumpiirini (80 õpilast) 4 põhikooli 11st. Aastal 2008 oli 11 kooli 10-st jõudnud põhikooli arvestusliku miinimumi lävele ja neist 3 isegi alla ühinemislepingu lävendit.

Samas ühinemised ei kiirendanud märgatavalt õppimaasumist valla keskusesse, v.a. üks näide. Koolivõrgu reformide loogika oli ja peaks muutuma üheks oluliseks argumendiks ühinemiste kavandamisel. Ühendvallas mõjutab koolide reorganiseerimine palju vähem piirkonna elu teiste – võibolla piirkonna ühtsuse jaoks palju olulisemate aspektide – rahastamist, sest neid rahastatakse ühisvallas ühisest eelarvest.

Kolmandaks põhiteguriks oli linnade soov nende reaalne roll tõmbekeskusena ja keskse teenuspunktina viia vastavusse valla piiridega, samuti muutusid linna piirid lisatakistuseks linna ettevõtluse arengus suuremates linnades. Mõnes ühinemislepingus on õiglaselt märgitud, et massilised tasaarveldused teevad eelarved läbipaistmatuks.

Ühinemiste oluliseks soosivaks teguriks (ehkki mitte otseseks põhjuseks) olid – vaatamata teatud pingetele – pidev läbikäimine ühiste teenuste korraldamise/arveldamise osas ning eelnevad ühistegevused ja koostöö. Ilmselt võivad koostöö sügavamad ja keerukamad vormid otseselt käivitada ühinemised.

Üha enam on hakanud süvenema ka arvamus, et ühendvallahal on paremad läbirääkimispositsioonid regionaalsel ja riigi tasandil. (Seda rõhutas esimest korda ka regionaalminister.) Teoreetiliselt on see nii, kuid praktikas kaotab suur ühisvalla teatud positsioone finantsvahendite taotlemisel fondidest ja eriti kohaliku transpordi osas, mis ühisvalla jaoks on oluline. KOV liidus suureneb ühendomavalitsuse hääl, finantstaotlusi reastatakse liidus niikuinii konsensusse ja suuruse alusel. Kuid see ei pea olema piisav lõplike otsuste tegemisel, mis sünnivad ministeeriumides ja ka Riigikogus. Intervjuude käigus esines arvamus, et suured vallad kaotavad pigem väiksemate finantseerimisprojektide osas (ka kodanikuühenduste rahastamine), kus ikkagi on tendents eraldada raha nõ. üksustepõhiselt (et ühte üksusesse palju projekte ei läheks). Kohaliku Omaalgatuse programmi eraldiste analüüs 2006-2008 seda siiski ei näidanud, pigem sõltub see MTÜde algatus ja projektide kirjutamise võimest ja ka finantseerimisallikast. Teine aspekti, kus kaotatakse on transport. Ühendvallad on kavandanud ambitsioonikaid programme teede ja transpordi parandamiseks. Võrreldes 2004. aastaga on sinna suunatud ressursside maht suurenenud kõige vähem 70% (inflatsioon maha arvatud) ja kõige enam 212%. 30-75% on suurenenud

kulutused õpilasveo liinidesse. Seega valdade tahe on olnud suur. Kuid uues ühinenud vallas käsitletakse endiseid valdadeüleseid liine kui valla transporti, mida ei toetata. Kuna dotatsioon on siiski 50%, siis tänane poliitika vähendab ühinemistest saadavat efekti ja kaudselt loob ka selles osas takistusi ühinemistele. Kuna praegu langeb ka maakonnaliinide intensiivsus, siis langeb üha enam koormust valla transpordile, mis on õpilasliinide põhised. See suurendab veelgi valdade transpordi ja kommunikatsioonide kulutusi.

Neljandaks, vaatamata sellele, et teenuste keskendumine keskustesse tekitasid teatud pingeid, eriti 1990ndatel kui tasaarvelduse mehhanism ja koostöökogemused puudusid või olid veel välja arenemata, võimaldas just see kogemus teineteist paremini tundma õppida, s.h. läbirääkimiste ja kompromisside kogemusi. Sama efekt oli ka eelnevalt ebaõnnestunud ühinemiskatsetel.

Lisaks, rõngasvaldade vallamajad asusid linnas, Türi koguni samas majas. See suurendas ja lihtsustas valla ametnike ja juhtide läbikäimist. Ent selle kogemuse otsene mõju ühinemisele sisuliselt on väga vasturääkiv. Osas valdades olid just rõngasvallad vägagi alalhoidlikud ühinemisotsuste tegemisel.

3.4. Ühinemisprotsess

Iga ühinemisprotsess oli unikaalne, seetõttu on kõikidele laienevaid üldistusi piisavalt raske teha. **Esiteks**, erinev oli valdade tegelik kaal ja huvitatus ühinemisprotsessis. Tervikuna on ilmne, et kõige enam on ühinemistest huvitatud ühest küljest linn, mis on juba piirkonna keskus ja kannab selle teenindamise põhiraskust. Tasaarveldused on reeglina kasulikud maksjale, mitte teenuse osutajale, s.h. väiksema „peavalu” tõttu asjade korraldamisel. Teisest küljest olid need kaugemad väikevallad, mis polnud nii tihedalt seotud linnaga, kuid mis nägid selgeid arengutupikuid samas mastaabis jätkamisel.

Türi ja eriti Suure-Jaanis etendas rõngasvald omavahelises tööjaotuses suurt rolli (vt. koostöö osa) ja olid piirkonnas piisavalt iseseisvad ja tugevad vallad. (Suure-Jaanis on linn elanike arvult kolmandal kohal, natuke suurem kui Vastsemõisa vald). Siit tulenesid ka nendes piirkondades valdadel tugevad läbirääkimispositsioonid, mida nad läbirääkimistega ka tugevdasid ennekõike *status quo* suurendamise suunas (nt. ringkonnad, lisagarantiid). Nt. just nendes valdades kehtestati põhikoolide minimaalseks laste arvuks 70% Haridusministeeriumi miinimumist. Uurimisrühma hinnangul aeglustas nende valdade konservatiivne positsioon lõppkokkuvõttes ühinemisjärgseid arenguid ja mingeid erilisemaid meetmeid ääremaastumise vastu seal ei rakendatud. Suure-Jaanis vastupidi diskuteeritakse võimaluse üle teenuspunktid kaotada, mis teenuspunktide kitsa käsitlemise kontekstis on isegi mõistlik kui need ülesanded delegeerida nt. raamatukogudele. Siiski, Türi ja Suure-Jaani vallas on kõige enam kasvanud kulutused teedele.

Teiseks, takistasid suuremal (Türi) või väiksemal määral (Saarde) ühinemisi kahtlejad vallad (Kabala) ja – tehnilises mõttes – viimasel momendil ühineda otsustanud naabervallad (Tali, Vastsemõisa) ja läbirääkimised piiride osas (Saardes ja Tapal). Viimasel juhul lõigati Saksi vald kaheks ka suurel määral Kadriina valla liigse aktiivse tegevuse tõttu ja ka Saksi (Tapa) valla passiivsuse tõttu. (Tapa linnal oli vähe

selles rivaalitsemisses kaasa rääkida.) Siit tulenevad tehnilised ja taktikalised soovitusel. Esiteks, kahtlejad vallad tuleb võimalikult vara panna valiku ette, teiseks, jätta üksikute külade eraldumine teise valla koosseisu pärast ühinemisi (Saarde näide), mil poliitilised pinged on maandunud ja esimesed ühinemise eelised selgunud (ja hirmud kadunud). Kolmandaks, luua õiguslikud eeldused, et pärast ühinemisläbirääkimiste alustamist võivad vallad (uued ühineda soovijad) lülituda ühinemisläbirääkimistesse ja ühinemislepinguga ühineda. Ei ole otstarbekas kogu menetlus otsast peale alustada.

Vahemärkusena ja järeldusena võib väita, et väikestel valdadel on kujunenud ühinemiste suhtes kompleks, mida mõned valdade poliitikud ja asutuste juhid edukalt ära kasutavad (süvendavad), kuid mille mõju oleks võimalik väga ratsionaalsete argumentidega oluliselt vähendada. Nagu näitab meie hilisem analüüs on vähemalt kahes osas väikestele valdadele ühinemine ülikasulik: tunduvalt suurenevad kulud *per capita* ja piisavalt edukas on olnud ühinemistjärgne ääremaastumise vältimise poliitika. Kahjuks ei ole poliitilises retoorikas sellised argumendid levinud, piirdutakse samasuguste üldiste/ebamääraste väidetega nagu haldussuutlikkuse suurendamine ja -kulude kokkuhoid.

Ühinemisprotsess jaotub kaheks osaks, esiteks, ühinemisläbirääkimiste alustamine (ühinemisotsuse tegemine) ja teiseks ühinemisdokumentide ette valmistamine. On ilmne, et esimesel etapil saavutatud poliitilised kokkulepped mõjutavad väga oluliselt ka teise etapi sisulisi otsuseid.

Ühinemisprotsess sisaldab endast teatud mehhanisme, mis on kas seadusega ette antud või on *ad hoc* kujunenud vastavad praktikad.

Esiteks, suhteliselt mitteformaalsetele läbirääkimistele enne ühinemisi järgneb teisel etapil ühinemiskomisjonide loomine. Kõigepealt luuakse ühiskomisjon, mis teeb lõppotsuseid ja alakomisjonid, mis räägivad läbi valdkondlikke probleeme või mingit aspekti (nt. sümboolika, oli valla nime küsimus teatud juhtude keskne probleem). Tuleks kasutada enam Türi organisatsiooni, mille puhul kõik läbirääkimise ja ühinemise ettevalmistamise protsessis osalejad toimiksid oma selles rollis MTÜ egiidi all ja oma igapäevarollis jätkaksid traditsioonilises staatuses (mille roll enne valimisi pidevalt kahaneb). Sellega hakatakse juba algusest peale modelleerima tulevase valla juhtimise ja administreerimise praktikaid.

Väga positiivse praktikana võib lugeda kõikide lahkkelide jätmist alakomisjoni. Kuid, ka alakomisjonides toimivad valdavalt samad inimesed, valdade kaks juhti ja volikogu liige, lihtsalt püütakse koormust mõneti hajutada. Väliseid toimijaid (ja formaalselt ka ametnikke) enamasti neisse ei ole kaasatud, ehkki teatud sihtrühmad (ettevõtjad, noored, pensionärid jms.) on teinekord väga aktiivsed tegijad ja võiksid sisulisi panuseid teha just konkreetsetes küsimustes. Ettevõtjad on reeglina väga tugevad pooldajad ja neid tuleks palju enam ära kasutada, kaasata. Lisaks on neil samuti head juhtimiskogemused ja mis eriti oluline, ettevõtete ühendamise kogemused, mida ühendamiste käigus oleks vaja palju enam ära kasutada. Lisaks, on ettevõtja reeglina neutraalne ja võimaldab vähemalt pakkuda lahendusi, mis maandaks poliitilisi pingeid ja erapoolikust tehniliste küsimuste lahendamisel.

Kuna, nagu öeldud on ka teine etapp väga poliitiline, siis ilmselt tuleks selliseid mõjusid ja panuseid igati vältida. Üheks oluliseks instrumendiks oleks, kui riigi

esindaja (maavanem) osaleks läbirääkimiste protsessis algusest peale neutraalse vahendajana ja otsekommunikatsiooni kanalina keskvalitsusega, mis võimaldaks riigil kiiresti ja efektiivselt ühinemisi stimuleerida, punnseise likvideerida, eriti kui tegemist on maakonna piiride muutmisega. (Tegelikult sellised läbirääkimised tihti *ad hoc* toimuvad.) Otse loomulikult ei ole ühinemiskomisjonide poolt kena otsustada maksta endistele valla juhtidele lahkumiskompensatsiooni, eriti veel siis ta asub tööle uude valda ja ka ametnike värbamisel, kus poliitilise juhtkonna eelistused domineerivad professionaalsete kriteeriumite üle ametikohtadele määramisel.

Lisaks Lõuna-Järvamaa Arendusühing toetavale rollile toimisid Türi vallas komisjonid natuke teismoodi. Ühendkomisjonile valmistas ette materjale ametnike ühendatud töörühmad, mis moodustusid funktsionaalsuse põhimõttel. Türil oli sisulist eeltööd tehtud kõige enam (olid ka Lõuna-Järvamaa arengukava töörühmad), mistõttu see mudel töötas piisavalt efektiivselt.

Ühest küljest võib ühendkomisjonide kitsast koosseisu pidada otstarbekaks (Üldised soovitusel: 1998) põhimõttel „parem pool muna kui tühi koor“. Laiemas ringis võib tekkida rohkem erimeelsusi ja ka mõttetuid pikki debatte. Siiski ühinemiskomisjon peaks endasse lülitama neutraalse läbirääkija riigi poolt. Samas meenutab selline ühinemine tihti sundabieli, mille eesmärgiks on paari astuda ja olulised tulevikuprobleemid lahtiseks jätta. Selles ettevalmistusmehhanismis on mitu olulist tühimikku nagu asutuste tegevuspraktikate ühtlustamine* ja varade sisulised auditid ning tulevikupoliitikate ja tulemuste määratlemine, mille rolli analüüsitakse hiljem. Nende tegevuste täiemahuline sissetoomine ühinemisprotsessi on suhteliselt keerukas kuid vajalik ja see eeldab eraldi analüüsi ja ettepanekuid.

Ühinemisprotsessis osalejate/otsustajate koosseis ja läbirääkimiste tulemused näitavad, et see siiski pigem kohaliku eliidi projekt. See tuleneb ka Eesti KOV üdisest institutsionaalsest konfiguratsioonist (Sootla, Grau 2004), mis tagab väga tugeva strateegilise suunitluse, huvide üldise esindatuse, kuid mille puhul sidemed kodanikega on oluliselt nõrgemad kui teiste institutsionaalsete lahenduste puhul (Läti, Ungari). Seega *ei ole* ka nõ. vahendaja lülitamine läbirääkimisprotsessi ning teatud poliitika instrumentide kasutamine valitsuse poolt ühinemisprotsessi ladusamaks muutmiseks *vastuolus* kohaliku autonoomia põhimõttega.

Ühes küljest on rõhutatult elitaarne iseloom ühinemisi soosiv, kuna ühinemisprotsessi laiapõhjalisus otsuste faasis võib muuta protsessi veelgi ebamäärasemaks tulemuste vaatevinklist. Kui valla eliit ja selle otsused taotleavad kõige paremaid otsuseid valla huvides, oleks see ka täielikult vastuvõetav. Kuid just ühinemisprotsessis ilmneb, et see pole kaugelki alati nii. Tervikuna on debatil väga olulisel määral suunatud tagatiste loomisele selles osas, et vähem muutusi toimuks ja et valla eliit säilitaks garantiid ka pärast ühinemisi. Tuleviku osas on ühinemislepingud väga üldised, tagatiste osas aga väga konkreetsed. Selline tagasivaatav stiil vähendab poolt

* Vallad ei suuda isegi saavutada ühtset eelarvestamise praktikast, mis teeb ka nende efektiivsuse analüüsi keerukaks. Kuigi seadus nõuab ühinevatelt valdadelt auditeeritud aastaaruandeid, ei suutnud selle olemasolu vältida juhtumit, kus ühinemiste järel ilmnis suur riisumine ühes ühinenud vallas. See näitab ka selliste auditite kvaliteeti.

argumente, et ühinemisprotsess võiks olla suhteliselt suletud ja printsiibi – *abinõu pühendab eesmärgi* – rakendamist ühinemise teatud dimensioonides (nt. ametnike kohalemääramine). Ühinemislepete sisu analüüsime me järgmises osas.

Pärast ühinemisotsust kehtestati valdades **moratorium laenudele**, sest ühinemisotsuse taga olid ka kokkulepped investeeringute osas. Tervikuna see meede töötas, nii nagu ka investeeringute taotluste koordineerimine KOV liitude tasandil. Siiski oli üks juhtum kui laenude moratoriumi kokkulepet faktiliselt rikuti. (Laenude tagasimaksmist lükati edasi ühinemisjärgsesse perioodi.) Investeerimislabirääkimised olid samuti pigem poliitilised kui strateegilistest sihtidest lähtuvad, ehkki esimene tingimata ei pea välistama teist. Kõik ühendvallad kavandasid investeeringuid omafinantseeringuna ühe aasta mahus, kolmes vallas moodustas omafinantseering ca 1/3, s.t. tegelikkuses reserveeriti investeeringute raha kolmeks aastaks. Seda võib pidada loomulikuks kui strateegiline komponent on valdav. Seega meie valimis olnud valdade investeerimisplaanid mahtusid suhteliselt väikesse perioodi.

Suhted elanikega

Intervjuust: Ühinemise puhul on võtmetähtsusega see, et rahvale selgitataks, miks ühinemine vajalik on ja kuidas see täpsemalt toimub. Rahvas ei huvitu poliitikast ega muudest kohaliku elu juhtimise küsimustest, seetõttu peavad juhid tekitama rahvas huvi ja soovi ühinemiseks.

Kõik vallad pöörasid olulist tähelepanu elanikkonna häälestamiseks ühinemiste poolt, mis on ka mõistetav, kui valla juhid olid enda jaoks langetanud põhimõttelise otsuse ühineda. Varasemad ühinemiskatsed aitasid seda teemat juba väga kaua agendas hoida. Rahvaga suhtlemisel kasutati erinevaid vorme ja taotleti erinevaid eesmärke erinevate etappidel. Esimesel etapil (enne ühinemisotsust) olid kohtumise eesmärgiks ennekõike ühinemiseideede propageerimine ja toetuse võitmine. Siin hakkasid mõju avaldama tihti poliitilised arvestused, mistõttu eelnevatel etappidel juhtide ebalev käitumine või vasturääkimine juhtkonna ringis räägitule tekitas pingeid ja oli ühinemisotsusele mittejõudmise üks põhjuseid. Mõnedes valdades viidi läbi seminare ja konverentse, kuid need olid suunatud põhiliselt eri valdade juhtide ja ametnikega ühinemisprobleemide arutamisele. Ühinemisotsuste järel olid koosolekud ja kohtumised rohkem teavitavad ja ilmselt ka enam sümboolsed. Koosolekute kõrval teine suhtluskanal olid valla ajalehed, kus mitte ainult ei teavitatud ühinemisläbirääkimiste käigust vaid, kus esinesid kirjutistega ka sihtrühmade esindajad. Tihti olid need just sihtrühmad, mille tegutsemisalas oli juba koostöö välja arenenud, ja siin võib näha koostöö ja ühinemisotsuste vahetut seost. Meie küsitlus näitas, et valla elanike informeeritus ei olnud halb, ehkki vähem oldi nõus väitega, et arvestati nende arvamust (Tabel 7). Kuna ühinemised on siiski tervikuna valla eliidi projekt, siis sellised tulemused kindlasti pigem toetavad Eesti KOV mudeli efektiivsust ühinemiste vaatevinklist.

Tabel 7. Elanike hinnang informeeritusele ja arvamusega arvestamisele

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
Elanikud olid piisavalt informeeritud ühinemiste käigust: kindlasti	50,9	45,3	3,8
Elanike arvamust arvestati	32,1	56,6	11,3

Elanike arvamuse väljaselgitamine

Intervjuust: *Rahva arvamuse välja selgitamise küsitlus on paljuski reguleerimata. Probleem on selles, kuidas esitada küsimus. Meil oli näide, kus küsimus esitati järgmiselt: „Kas oled ühinemise vastu?“, see ei jätagi kahte valiku võimalust.*

Seadus näeb ette „valla või linna elanike arvamuse väljaselgitamist” ning kõikides valdades seda ka tehti. Kuid selleks kasutati väga erinevaid meetodikaid. Nt. ühtedes valdades toimus see rahvakoosolekutel ja vastajate arv oli 35 elanikku. Koosolekutel hääletamine on probleemne ka seetõttu, et tihti tulevad sinna just ühinemistesse kriitiliselt suhtuvad elanikud. Tapal kasutati kirja teel (makstud) hääletamist ja võimalus oli ka hääletusbussi kohalolekul kokkulepitud ajal oma küsitlusleht kasti panna. Kõrgeim vastanute protsent oli 59, kuid keskeltläbi 1/3. Saardes kasutati samuti hääletamist ja see oli aktiivsem. Nt. Kilingi-Nõmmel oli osalusprotsent ca. 65. Seega mõjutab küsitluse läbiviimise meetodika päris oluliselt küsitluse tulemusi. (Põhimõtteliselt võiks seaduse püüdlikul tõlgendamisel selgitada seda arvamust välja ka lehelugejate kirjade põhjal.) Seetõttu tuleks arvamuse väljaselgitamise vorm konkreetset määratleda seaduses, et teha see piisavalt representatiivseks ja ka mõningal määral mõjutada (just positiivse tulemuste korral) ühinemise vastaseid, ennekõike neid, kes lähtuvad isiklikest huvidest.

Väga erinevaid tegevusi kätkenud ühinemisprotsessis võiks esile tuua järgmisi tähelepanekuid:

- Teiste valdade kogemustega tutvumine, mida tuleks teha süsteemselt ja palju laialdasemalt. Neid kogemusi võiks teada ka need vallad, mis ühinemisi pole kavandanud;
- Kõige ladusamalt toimub juba olemasolevate ühistegevuste aktsepteerimine, mis näitab, et teatud tasemel on koostöö ja ühinemiste seos siiski olemas;
- Ühendamistel on õigusliku järjepidevuse probleem: kui rangelt õiguslikult tõlgendada. Täna on paljud tõlgendused jäetud valdadele.

3.5. Ühinemislepped ja nende taust

Ühinemislepped on keskne dokument, mis tagab valitsemise järjepidevuse ühinemistel ja mille kaudu on võimalik kokku leppida teatud arengutes. See milles kokku lepiti ongi antud analüüsi teema.

Ühinemisleppes püüti ühildada selle õiguslikult siduvat ja järjepidevust tagavat rolli ja strateegilise dokumendi rolli. Kõigepealt küsimus: kas need rollid ei peaks olema erinevate dokumentide aine? Ühinemislepe fikseeriks üksnes rangelt õiguslikud aspektid ja peaks sisaldama ka kõikide kohustuste loetelu ja aktsepteerimist. Strateegiline dokument oleks arengukava alused, mis määratleks siis kokku lepitud tulevase valla mudeli ja poliitika. Selline oli Tapa ühinemisdokumentide struktuur ja seda tuleks järgida. S.t. ühinemislepe peaks sisaldama ennekõike järjepidevuseks vajalikke õiguslikke määratlusi.

Tabel 8. Ühinemislepingutes märgitud ühinemiste eesmärgid

	Tapa	Saarde	Türi	SJ
Suureneb kvaliteet	X	X	X	X
Suureneb kättesaadavus	X	X	X	X
Suureneb haldussuutlikkus	X	X	X	X
Suurem piirkonna majanduspotentsiaal	X		X	
Piirkonna loomulik tervik	X		X	X
Piirkonna tasakaalustatud areng	X	X	X	
Piirid vastavusse reaalse elukorraldusega	X		X	
Piirkonna konkurentsivõime	X		X	X
Elanike elutingimused		X		
Stabiilne tulubaas		X		
Suureneb efektiivsus		X		
Ühiste probleemide terviklahendused		X	X	X
Piirkonna tõmbekeskus	X	X	X	X
Sihipärasem investeerimine		X		
Eelarvete läbipaistvus (pole tasaarveldusi)	X	X		
Suurem projektide taotlemise suutlikkus		X		
Juhtimise parandamine		X		
Halduskulude kokkuhoid		X		
Ühtne identiteet	X	X		
Koostöö edasi arendamine			X	X
Osaluse suurendamine piirkonna arengu otsustamisel			X	X
Ettevõtluse areng				X

Ühinemisdokumentides on strateegiline komponent esitatud ühelt poolt ühinemiste eelduste, eesmärkide, ohtude ning nende ületamise viiside määratlemisega (Tabel 8) ja teisalt ühinemisjärgsete arengute määratlemisega. Ühtedes valdades on keskendunud ennekõike valdade soosivate eelduste, eesmärkide, tuleviku ohtude

määratlemisele, teistes valdades on määratletud vaid üldised eesmärgid ja samuti eeldused, kuid seda negatiivses mõttes (nt. miks olemasolev killustatus on arenguid takistav tegur). S.t. ühed mõtlevad enam üldstrateegiale ja püüavad eksplitseerida võimalikke strateegilisi arengusuundi. Kahjuks jääb just eesmärkide osa väga deklaratiivseks, kasutatakse standardseid fraase (tasakaalustamine, terviklikkus, efektiivsus), mistõttu selle strateegiline komponent pole piisavalt tugev (v.a. Tapa ühinemisleping ja osaliselt ka Saarde).

Teistes osades on esimesed vallad piisavalt hästi suutnud defineerida eeldused ja ootused, ohud ja nende lahendamise viisid. Siiski nende ühinemislepete ja ka järgnevate arengukavade analüüs näitab, et tuleviku valla uued väljakutsed ja võimalused ning ohud on liiga vähe läbi mõtestatud, pigem on see eelmiste probleemide ekstrapoleerimine tulevikku, a la, kui piirid ja tasaarveldused takistasid, siis nüüd need langevad ära ja selles nähaksegi efekti. **Erandi moodustab kindlasti ääremaastumise probleemi läbimõtestamine ja lahenduste määratlemine enne ühinemisi: see strateegia ja uued mudelid on hästi läbimõeldud ja ka realiseeritud.**

See on meie arvates ühinemiste üldine objektiivne probleem. Täielikult konsensuslik otsustamine võimaldab panna üksikutel osapooltel või isegi isikutel veto kogu protsessile, mistõttu siit avanevad võimalused läbirääkimistel saavutada maksimaalseid hüvesid ja garantiisid. Kokkuleppe saavutamise protsess (vahend) muutub primaarseks selle eesmärkide suhtes, mis on abstraktsed, kauged ja läbi töötamata. Selle kõrval jäävadki varju ühinenud valdade uute võimaluste määratlemine (vt. teooria osa) ja ka võimalikke uusi probleeme nähakse halvasti. Siiski enamuse valdade arengukavades eriti Tapa valla omas on juba märgata nõ. uue valla mudeli piirjooni, ent mitte nii selgelt kui 3 aastat pärast ühinemisi võiks eeldada.

Intervjuust: Läbirääkimistel käisid koos ühinemiskomisjonid, kuhu kuulusid vaid juhid. Põhiline, mis otsustati oli see, et uus vald peab tulema inimsõbralikum, st rakendatakse kõikide valdade maksimaalseid hüvesid.

Ühinemislepete strateegiakomponendi teine osa on see, millele tasuks erilist tähelepanu osutada ning mis jaotab vallad mõtteliselt kahte ossa. Esimene suund oli ühinemisejärgsete arengute määratlemine, mis nt. Tapal esitati arengukavade alustes, milles oli ka palju eeldatavaid reorganiseerimiste kavasisid. Teine keskne suund oli mitte tulevikustsenaariumide, vaid garantiide määratlemine, et teatud arengud jätkuvad ja teatud arenguid (muutusi) ei toimu, s.t. kehtestati moratorium reorganiseerimistele. See on muidugi tavatu lähenemisviis strateegilisele dokumendile. Seega on ühinemislepete strateegia komponendis sees väga tugev kalle *status quo* suunas. Me rõhutame sõna mõtteline, sest enamus ja üldine valdade suundumus oli teises suunas, ehkki väga erineval määral. Lisaks, mõned kokkulepped ja *status quo* seisundid lepiti kokku mitteformaalselt.

Esiteks, määratleti kindlad lubadused kõikidele valdadele investeeringute ja muude arengute jätkumise osas. Investeeringute kava oli ennekõike poliitiline kompromiss, mis toetus ühinenud valdade ootustele lähituleviku investeerimiste ja arengute suhtes. Nagu näitasime oli siin perspektiiv ja möödaniku arengute jätkumine suhteliselt tasakaalus.

Teiseks, kehtestati moratoriumid teatud muutustele, ennekõike asutuste reorganiseerimise osas. Kusjuures mõnedes valdades oli see 4 aastat mõnedes 2 aastat. Siiski koolide osas eeldati, et kui õpilaste arv vähem kui 80-70% Haridusministeeriumi poolt kehtestatud miinimummäärast, siis ei reorganiseerita ka koole. (Tänase seisuga on juba 4 kooli selle piirile jõudnud, kuid seni on reorganiseerimised jäänud kavade tasandile) (Lisa 12).

Kolmandaks võtsid vallad vastu otsuse, et ühendvallas aktsepteeritakse kõrgeimad teenuste ja toetuste maksumuse ja palgamäärasid. Kuluefektiivsuse osas me näeme, kui erinevad olid teenuste maksumused eri valdades ja millised olid (siis juba teada) ühinemisleppe sisse kirjutatud kulutused nende erinevuste vältimiseks.

Neljandaks, lepiti eelnevalt kokku mitte ainult tulevase valla administratsiooni struktuur, vaid ka suurel määral isikkoosseis. Kusjuures lepingutes oli sätestatud, et teenistujad võetakse ametisse *sisevaliku*, teistes, *sisekonkursi* teel.

Esiteks, tulevase administratsiooni struktuuri määratlemine enne, kui on selgeks saanud, millised on tööjaotused ja ülesanded uues vallas on enneaegne ja see peaks olema siiski ajutine struktuur. Teiseks, *KOV liitumiste kontroll-leht* on jätnud väga erinevaid variante ametnike üleminekuks, mis tõepoolest on väga sensitiivne teema. Kuid sensitiivsem on mitte see, et ametnikud kardavad lahtilaskmist. Osa ametnikke lihtsalt peab lahkuma, kuna nad tunnevad, et uued ametikohad käivad nende jaoks üle jõu ja valdades on pigem heade kandidaatide puudus kui ülejääk. Sensitiivsem on see, kuidas jaotuvad juhid ja reatöötajad endistest valdades ja just juhtivtöötajate määramine kipub jääma liiga poliitiliseks.

Tegelikult ei ole küsimus alati mitte niivõrd selliste garantiide olemasolus, sest nt. ametnike puhul on küsimus ka järjepidevuses nii õiguslikus kui juhtumuslikus aspektis, vaid nende kahe komponendi: tuleviku strateegiate seadmise ja garantiide/moratoriumide kehtestamise proportsioonides. Seejuures sõltusid need proportsioonid paljuski ka läbirääkimiste iseloomust. Võib väita, et valdades, kus domineerisid linnad olid need proportsioonid enam tasakaalus kui valdades, kus valdadel olid väga tugevad läbirääkimispositsioonid.

Viiendaks, ühinemislepetega jõuti kahes vallas otsusele valimisringkondade moodustamiseks eesmärgiga vältida linna domineerimist valimistel, s.t. et anda valdadele esindatuse eelisseisund volikogus. Mõistetavalt oli see üks poliitilistes garantiidest, mis võimaldas ühinemise kokkuleppe saavutamist, kuid mille mõju ühinemise eesmärkide saavutamisele on tervikuna vasturääkiv. Kõigepealt, see on vastuolus võrdse esindatuse põhimõttega, mis pole pelgalt sümboolne printsip vaid tagab demokraatia toimimise paremal moel. Nt. ühes vallas sai 9% häältega 3 mandaati ja 16% häälte eest 1 mandaat ja 20% häälte eest 5 mandaati.

Kummalisel kombel rakendati seda valdades, kus vallad olid arvuliselt ülekaalus (Suure-Jaani) või tasakaalus linnaga (Türi elanikkond on ca. pool vallast.) Kuid oli oluline erinevus: Türil hääletati ennekõike parteilisel põhimõttel, mis veelgi enam muudab ringkonnad mõttetuks, Suure-Jaanis aga hääletati ennekõike valla valimisliitude poolt ja ka parteisid toetati reeglina ennekõike piirkondlikul põhimõttel. Seda võib käsitleda meetmena, mis võib lihtsustada läbirääkimisi, kuid ei soodusta mingil juhul ühendvalla integratsiooni ja ei saa olla ka efektiivseks instrumendiks

ääremaastumise vastu. (Küsitlus siiski *ei näidanud* otse, et nendes valdades volinikud hääletavad ennekõike oma endise valla/ külade huvide eest. Siiski võivad vastanute motiivid olla mitmed, nt. väljendati pigem ootust kui kartust.)

Sellel meetmel on ka palju suuremad järelmõjud (millest üksikasjalikumalt tulemuste osas). Uue ühisvalla mastaap eeldab väga suuri oskusi ja kogemusi valla juhtimisel. Juhul kui valla uus juhtkond on piirkondlik või väikese valla juhtimise kogemusega, võib kohe väikesest vallast suure valla etteotsa sattumisel tekkida raskusi kohanemisega uuele olukorrale ja tekkib vajadus ja soov säilitada *status quo* või konservatiivne juhtimissiil. Sellega väheneb veelgi ühinemisprotsessi kiirus ja põhjalikkus. Kas sellest aspektis tuleks eelistada pigem üleminekumeetmeid kui esinduspõhimõtte hägustamist? Endised vallavanemad võivad üleminekuperioodil asuda abivallavanemate staatusesse, mis ilmselt hajutaks nende kartused tuleviku osas ja samas tagaks valitsemises suurema järjepidevuse.

Kõige enam põhjusi ringkondade moodustamiseks oli Tapa vallas, kuid seal eelistati ääremaastumise probleemi lahendamiseks sootuks teisi ja palju efektiivsemaid lahendusi. Kuigi Tapa valla kodanike hoiakud ühinemistesse üldse on natukene kriitilisemad kui väiksemates ühendvaldades, kuid täna on nende kartused ääremaastumise ees palju nõrgemad (meenutagem Jäneda algset vastuseisu) ja võimude esindajate kartused mitte oluliselt tugevamad kui väikestes valdades. Seega tuleks edaspidi positiivsemate tulemuste nimel loobuda ringkondadest ning otsida poliitilist toetusressurssi ühinemistele mujalt ja kasutada adekvaatsemaid meetmeid valla piirkondade huvide esindamiseks, s.h. volikogus.

Lisaks eelarveauditile, mis on seaduses ette nähtud on arengu järjepidevuse seisukohast tehniliselt kõige tähtsamad järgmised arendustegevused ja analüüsid:

- (a) valdades vastu võetud kesksete normatiivaktide analüüs (korrad), nende kontseptuaalne ühtlustamine;
- (b) valdade varade *sisuline audit* lähtudes ühtsest varade hindamise metoodikast;
- (c) valdade poolt võetud kohustuste ja lepingute analüüs, lepingute sisuline üleandmine (audit)

Kaks neist on esitatud ka Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses osaliselt nõudena ja ühinemislepingud peaksid seda kohustuslikult sisaldama. Siseministeeriumi kodulehel olevates näidismaterjalides (Otepää valla näide) oli punktis (c) ette nähtud kohustuste (lepingute) nimekiri olemas. Uuringu valimis olnud valdade seletuskirjade lisades me seda ei leidnud, samuti ei valmistatud ette peale põhimääruse projekti ühtegi teist õigusaktide muutmise eelnõud.

Tervikuna näitab ühinemislepete analüüs, et vabatahtlike ühinemiste protsess täna on tervikuna orienteeritud just poliitiliste eelduste loomisele *status quo* tagamise kaudu. See mitte ainult ei vähenda ühinemislepete edasivaatavat perspektiivi, vaid tingib ka faktiliste kulude suurendamisele pärast ühinemisi. Tõsi, osa sellest on suunatud just väikevaldade alarahastatuse kompenseerimiseks. On ju selge, et konsensusotsustamine nii sensitiivses küsimuses on kõige ebatõhusam otsustamisviis isegi siis kui ühinemisotsus saavutatakse. Sellele saab anda väga loogilisi ja mõistetavaid selgitusi, kuid selge on see, et ühinemiste protsessi mudelit tuleks oluliselt täiustada, et seda *status quo* komponenti vähendada.

Esiteks tuleks seadustada tõhusad garantiid ääremaastumise vastu (lahendused on praktikast võtta) ja määratleda väga selgelt ka ühinemiste võimalikud eesmärgid ja väljakutsed nii poliitreeorika kui arengustrateegiate tasandil.

Teisalt, hoiduda sundliitumiste retooikast ja selle asemel suurendada riigi kui neutraalse garantii rolli ja mõju läbirääkimistele, et vähendada usaldamatust ja konservatiivseid hoiakuid ja kartusi ühinemisprotsessis. Lisaks, riigi poolt antavad garantiid tuleb ka seadustada, mis annaks suure kindlustunde läbirääkimistel. Muuseas võeti osa ühinemisi ette just sundliitmise kartuses ja paljuski 2000. aastal toimunud läbirääkimistel määratletud võimalikest mustritest, et sellise ohu puhul saavutada valdade kõige optimaalsem arengulepe ja suund. Seega ka vabatahtlikel ühinemistel on erinevaid motiive ja mehhanisme. S.t. sundühinemiste asemel tuleks riigil muutuda ühinemiste protsessi tõsiseks impulsiks, koordinaatoriks ja ka garandiks, mis võimaldab saavutada palju rohkem ja sügavamaid kompromisse kiirema liikumise osas tulevikus.

Kokkuvõtteks: ühinemisprotsessi edasiarendamisel tuleks selgelt määratleda üleminekupeeriod ja kujundada selle mudel ning kirjeldada võimalikke stsenaariume eri tüüpi valdades. Vastasel korral on ühinemiste tehingukulud ja kaotused *status quo* kehtestamisest liiga kõrged. See on tõsine argument nõ. kohustusliku komponendi suurendamise poolt ühinemiste protsessis.

IV Ühinemisjärgne areng ja tulemused

Selles viimases osas hindame ühinemise järgsed arenguid üldse ning ühinemiste tulemusi järgmistes aspektides: muutused valla juhtimises, muutused ametnikkonnas, muutused valla struktuuris, kuluefektiivsuse muutused valitud valdkondades ja eelarve proportsioonides tervikuna.

Ühinemisjärgsed arengud määras suurel määral ära see (a) kuivõrd ulatuslikult võimaldasid ühinemiseelsed lepingud algatada strateegilisi muutusi vs. kuivõrd ulatuslik oli vajadus ja reaalse töö maht valla astutuste halduspraktikate ühtlustamisel, s.h. valla varade audit ja selle arengukava koostamine, (b) kuivõrd kiiresti valla juhid ja ametnikud kohandusid uuele reaalsusele (mastaabid, probleemide mitmekesisus ja nende lahendamise sügavus) ja seda teadlikult kiirendasid nt. eduka personalipoliitika kaudu. (c) Kui hästi suutsid valla juhid kommunikeerida ühinemiste positiivsed mõjud ja põhjendada võimet üle saada negatiivsetest mõjudest ja sellega vähemalt pehmedada kujunenud müüte enne valimisi või kasutati neid selleks, et oma tulevasele piirkonnale saavutada maksimaalseid eeliseid.

4.1. Arvamused ühinemistest

Ühinemiste tulemuste väljaselgitamiseks korraldati ka küsitlus, milles osales 139 inimest kolmest sihtrühmast: volinikud, ametnikud, kodanikud. Vastusteks küsimustele oli „kindlasti”, „teataval määral” ja „kindlasti mitte”. Tabelis on toodud ühe kõige enam toetust saanud vastusevariandi, detailsed sagedustabelid, mille alusel analüüsisime teisi dimensioone, mis on toodud eraldi lisades (Lisa 14). Kui vastajatest

üle kolmandiku arvab, et kindlasti ja teine kolmandik „teataval määral”, siis võib rääkida piavalt tugevatest seosest.

1. Esimeses plokis püüdsime me välja selgitada, millised on üldise hinnanguid ühinemistele (Tabel 9).

Tabel 9. Hinnangud ühinemiste üldisele tulemuslikkusele

	Ametnikud	Kodanikud	Volinikud	Kokku
Ühinemised õigustasid: kindlasti	55,6	47,2	76,9	58,4
Pärast ühinemisi probleemid teravamad: kindlasti mitte	40,0	42,3	68,4	48,9
Ühinemistest võitsid väiksemad vallad: kindlasti	60,0	25,0	61,5	47,1
Ühinemistest võitis linn: kindlasti	44,4	38,8	28,2	37,6 SJ 61,3%

Nagu näha on valdav enamus kindlad, et ühinemised ennast õigustasid. Vaid üksikud arvasid, et ühinemised ennast kindlasti ei õigustanud, seda põhiliselt kodanike hulgas. Siiski, kodanikud on keskmiselt vähem kindlad ühinemiste edukuses. Samuti on rohkem vastused „teatud määral” kui „kindlasti” valdades, kus keskuseks on suurem linn ja nende seas kes elavad linnas. Seega kumab siit läbi kodanike ja linnade vastajate teatud pessimism.

Teisele küsimusele, kas probleemid on pärast ühinemisi teravamad kui enne, oli „kindlasti mitte” vastuseid üle 10% vähem ja „kindlasti” vastuseid samas proportsioonis rohkem kui täiesti positiivseid ja negatiivseid vastuseid esimese küsimuses osas. (S.t. probleemid ei pruugi alati muuta hinnangut ühinemistesse negatiivsemaks.) Seda tuleb tõlgendada ka selles kontekstis, et ühinemised tervikuna häirivad rutiinset igapäeva ja toimimist, kuid mitte ainult: uus kontekst sünnitas ilmselt probleeme, mis oli sügavamad kui väikestes valdades. Nõrgem seos nende kahe muutuja vahel on ametnikel ja kodanikel. Nii nagu esimese küsimuse puhul on suuremate valla keskuste (linnade) vastajad kriitilisemad. Kuid ääremaade kodanikud olid vähem pessimistlikuma probleemide teravnemise suhtes.

Küsimus 3. Kui enamus valla *võimude* esindajaid on kindlad, et võitis vald, siis valla *kodanike* kindlus selles osas on mitu korda madalam ja tervelt 33% arvab, et kindlasti mitte. See ei ole sagedus, mis näitaks, et kodanikud on pettunud, kuid nii VÄGA optimistlikud nad ei olnud. Linnas arvatakse valdavalt kindlasti (77%), et võitsid väikevallad, kuid ka ca. 40% väikevaldade esindajate toetus sellele (+ 35-40% teatud määral) võimaldab öelda, et võitjad olid väikevallad.

Valdades, kus ühinemisprotsessi eesotsas oli linn (sõltumata linna suuruselt) arvati ligi kaks korda enam, et võitsid väikesed vallad võrreldes nende ühendvaldadega, kus domineerisid ümbritsevad vallad.

Kui küsimus esitati tagurpidi „võitis linn”, siis vastused tervikuna polnud täielikult sümmeetrilised eelnevaga. Vaid volinike arvamus kaldus selgelt vastassuunda: kaks korda vähem – kui valla puhul – arvas, et linn kindlasti võitis (vaid 26%). Seevastu ametnikud ja kodanikud olid palju kindlamad vastuse „võitis linn” puhul.

Rõngas ja väikevalla vastajate arvamus oli, et mõlemad võitsid umbes sama palju, linna vastajatest vaid veerand arvas, et linn kindlasti võitis.

Kokkuvõtteks. Silmapaistvalt kõige optimistlikuma ühinemiste tulemuste suhtes on volinikud ja oluliselt pessimistlikumad on kodanikud, s.h. võitjate – kaotajate suhtes. Kuigi on ilmne, et ühinemistjärgne poliitika oli suunatud ennekõike valdade vs. linna suutlikkuse suurendamisele, kodanikud seda veel tunnetanud ei ole või ei aktsepteerinud mingeid teisi ühinemiste aspekte, mis võib selguda allapool. Siiski, arvamused ühinemiste tulemuslikkuse/ võitjate kohta on olulisel määral optimistlikud ja tasakaalustatud. Vaid linnade suhtes on diferentseerumine kindlasti ja kindlasti mitte vastuste kuid mitte negatiivsete vastuse osas. Üldiste tulemuste suhtes on suurte linnakeskustega vallad ja linnade vastajad pessimistlikumad.

Küsimusele, kuidas pärast ühinemist lahendavad ametnikud kodanike probleeme olid kõige enam pessimistlikumad kodanikud (1/3 arvas et kindlasti mitte tõhusamalt), enamus aga arvas, et ametnikud lahendavad kodanike probleeme tõhusamalt teatud määral.

Arvamused võitjatest, tulenevalt valla profiilist, on aga paradoksaalsed. Valdades, kus võimule tulid väikevaldade juhid ja paljud protsessid (s.h. ametnike kohalemääramine) soosis neid, arvati kaks korda vähem, et ühinemistest võitsid kindlasti vallad (s.t. nemad) ja ühes neist – Suure-Jaanis valdas ka ülekaalukas arvamus, et kindlasti võitis linn. Ilmselt on selliste arvamuse kujundamisel olulisel kohal endised huvid, hirmud ja säilinud rivaliteeditunne. Üldpildis aga on arvamused tasakaalus: ühinemiste võitjad on kindlasti nii vallad kui linn.

2. Teises plokis uurisime ühinemiste tulemusi kodaniku jaoks ja kodanike võimude suhteid (Tabel 10).

Tabel 10. Muutused kodaniku jaoks

	Ametnikud	Kodanikud	Volinikud	Kokku	
Vald pakub rohkem teenuseid ja abi: kindlasti	48,9	17,0	56,4	38,7 Tapa 60%	
Vald pakub kvaliteetsemaid teenuseid: kindlasti	53,3	17,3	51,3	39,0	
Ametnikud lahendavad kodanike probleeme tõhusamalt:	kindlasti mitte	15,6	33,3	12,8	21,5
	kindlasti	33,3	3,9	20,5	18,5
Teenuste kättesaadavus halvem: kindlasti mitte	46,7	37,7	59,0	46,7	
Võim on kaugenenu kodanikest: KM/K	28,9	32,7	55,3	24,4	
	26,7	28,8	15,8	37,8	
Volinikud väljendavad uues volikogus ennekõike oma piirkonna ja küla, mitte valla kui terviku huve	19,5	61,5	10,5		

Piirkonnad muutuva ääremaaks: KM/K	17,8 24,4		15,4 33,3	20,2 25,0
Vald on kaotanud huvi keskusest kaugemal asuvate külade suhtes: kindlasti mitte		62,3		
Kogukondade (külade) ühtsustunne on tugevnenud: kindlasti	32,6	34,6	26,3	31,6

Üldiselt on vastajad arvamusel, et vald pakub rohkem ja kvaliteetsemaid teenuseid, ainult et suurem osa võimude esindajaid on selles osas väga kindlad, kodanikud vastavad valdavalt „teatud määral”. Mõningane, kuid mitte suur eelistus on antud teenuste kvaliteedile. Teenuste kättesaadavuse osas on kodanike kindlustunne (siinkohal küsimus on negatiivselt esitatud) samuti tunduvalt pessimistlikum (ei suurenenud kindlasti mitte) ja enamuse kodanike ning ametnike arvamus on et kättesaadavus on halvem. Kuid kindlalt sellist hoiakut ei toeta tähelepanuväärne osa küsitajatest. Niisiis, efektiivsuse kättesaadavuse dilemma siin avaldub, ehkki mitte väga radikaalselt. Vald pakub valdava enamuse arvamusel rohkem ja kvaliteetsemaid teenuseid, kuid üle 50% ametnike ja kodanike jaoks on kättesaadavus siiski vähenenud.

Variatsioonid vastajate elukoha lõikes näitavad, et ääremaade elanikud on keskmiselt vähem kindlamad kui linnade vastajad teenuste mahu ja kättesaadavuse, kuid mitte kvaliteedi osas. Kättesaadavuse küsimuses vastavad linn ja rõngasvald sarnaselt. Teenuste mahu ja kvaliteedi tõusu resolutsioone vastaseid on siiski vähe.

Valla tüüpide lõikes on jällegi esiplaanil koalitsiooni profiil (linn on võimul – endised vallad on võimul). Teenuste mahu ja kvaliteedi paranemise osas märgatavalt vähem optimistlikumad vastajad on valdades, kus võimule tulid väike/rõngasvaldade esindajad ning siin on ka märgatavalt enam vastuseid „kindlasti mitte”. See vahe tuleb sisse ennekõike volinike (võiks arvata, et opositsioon toimib) kuid *veelgi enam kodanike* vastustest. S.t. nende valdades ühinemised on vähem suurendanud teenuste mahtu ja kvaliteeti. Nii on teatud osas leidnud kinnitust meie tähelepanek, et nendes valdades võib kohanemine uute oludega ja muutuste käivitamine olla aeglasem kui valdades, kus juhtkond kohe lähtub linnade juhtumistiilidest.

Seevastu kättesaadavuse probleemid on teravamad just suuremates ühisvaldades, kus domineerib linn ja territoorium pole nii oluline. Seda, et kättesaadavus on kindlasti või teatud määral halvenenud väidavad 60-70% selliste valdade elanikud, samas kui väiksemate ja väikeste linnasüdamikuga vallas oli see 35-45%. Kõige vähem muretsevad selle eest Saarde vastajad.

Järgmised küsimused võivad täpsustada natukene viimast leidu. Küsimusele, kas võim on kaugenenud kodanikest vastasid 24,4% et kindlasti ja 37,7% et teatud määral s.t. enamuse. Küsimus ääremaastumise perspektiivist esitati vaid ametnikele ja volinikele ning 3/4 olid veendunud, et ääremaastumine on toimud kindlasti või siiski teatud määral (55%). Kodanikelt aga küsiti kuivõrd nad tunnetavad, et vald on kaotanud huvi kaugemal asuvate külade suhtes, siis tervelt 62,3 vastas, et kindlasti mitte.

Küsimusele, mis võib viidata kaugenemise suhtes tasakaalustavale tendentsile (valla kogukondade tugevnemine) oli tähelepanuväärne osa vastajatest selles kindel või arvas, et see on toimunud teatud määral. See ilmses ka meie kvalitatiivanalüüsis.

Võimude kaugenemise ja ääremaastumise osas olid suurte linnakeskustega (ja suuremad) vallad *valdavalt pessimistlikud* (69-85%), seejuures kaugenemist kardeti vähem kui ääremaastumist. Väikesed vallad olid natukene optimistlikumad, ehkki just nende valdade territooriumil on väga hajusa asustusega piirkondi. Siiski arvas ka seal üle 50%, et ääremaastumise oht on mingil määral oleks. Seega ikkagi linna kui domineeriva tõmbekeskuse kartus on olemas, teine küsimus, kuidas see ka toimib.

Kogukondade ühtsuse teemal – et see on tugevnenud on 3 valla vastajad ühtemoodi mõeldud hinnangutes (üle 50% - teatud määral ja ca. 20 % kindlasti) siis väga erinev on Suure-Jaani arvamus, kus ligi 2/3 on täiesti kindlad kogukondade ühtsuse tugevnemises. Seda võib tõlgendada kui kodanikuühiskonna aktiveerimist pärast ühinemist, ja sellised faktid kvalitatiivanalüüsil olid ilmsed. Seda võib tõlgendada ka kui väga tugevat reaktsiooni ääremaastumise võimalusele, kuid sellesse uskus Suure-Jaanis kõige vähem vastajaid. Meie intervjuud näitasid ka seda kartust kui kogukondade tugevnemise mootorit. Seega teatud kartused ei pruugi alati etendada negatiivset rolli, vaid kiiresti kujundada alt-üles vastuseid sellistele kartustele.

Üks küsimus, mis esitati vaid võimude esindajatele oli, keda volinikud esindavad (küsimus võimude esindajatele) ja keda peaksid esindama (küsimus kodanikele). Võimud esindajate vastus näitas, et volinikud esinevad reeglina kahes rollis (kas vald või küla), kuid ei anna eelistust kummalegi. Kodanikud aga arvavad, et volinikud peaksid esindama kindlasti oma küla (61,5%). Need vastused on teatud määral vasturääkivad ja raskesti tõlgendatavad. (Kusjuures valdades on kindel toetus küla või valla kui terviku esindatusele enam vähem võrdne.) Ühest küljest ühendvaldades rõhutatakse piirkondliku esindatus vajadust (kas ringkondade või esinduskvoodi alusel komisjonides ja valitsuses). Teisalt, peaks volinikud siiski ennekõike olema valla kui terviku poliitika kujundajad ja vähendama huvide killustamise võimalusi piirkondlikul alusel, s.t. piirkondlikku partikularismi. Seega tuleks eelistada pigem Tapa stsenaariumit, kus primaarne on esindatus valitsuses ja piirkondade esindajatega konsulteerimine, tugevdada parteisid kui tasakaalumehhanismi ning sellega vältida piirkondlikku partikularismi uutest ühendvaldades.

Seega võimud on kaugenenu kodanikest ja see ongi kõikide ühinemiste tulem (eriti siis kui sellega kaasneb territoriaalne kaugenemine). Samas on valla elanike jaoks külaade probleem siiski valla võimude tähelepanu keskmes ning kogukondade ühtsus tugevnenud, mis on tasakaalustav tendents. Ollakse valdavalt veendunud, et ääremaastumine teatud tasemel jätkub ning selle vältimine peaks jätkuvalt olema valla poliitika keskmes: tuleb kasutada momenti, mil kodanikuühiskond ja võimud on valmis olema selle poliitika mootorid. Kuid tõde on ka see, et see võib olla ajutine tendents. Ettepanekud selle probleemi lahendamiseks on osaliselt ka tuletatud sellest tulemusest.

3. Viimases plokis uurisime, millised on hoiakud arengustrateegiate osas (Tabel 11).

Kolmandik vastajates annaks külavanematele rohkem ülesandeid kindlasti ja veel 45% teatud määral, s.t. külavanema instituudi arendamist toetatakse igati. Natukene

vähem toetust avaldab sellele ametnikud. Natukene suurem on resoluutne vastuseis (1/3 vs. 1/5) sellele valdades, kus võimul on endised väikeste valdade liidrid, ehkki Türi ka resoluutne poolehoid sellele (s.t. vallas on küsimusele vastandlikud arvamused tugevamad kui mujal). Ülitugev poolehoid külavanemate rolli suurendamisele on Saardes.

Oluliselt pessimistlikumalt suhtutakse perspektiivi valida endiste keskuste vanem, s.h. linnapea. Seda ei soovi „kindlasti mitte” peaaegu pool küsitletutest ja valdav enamus (64-70%) avaliku võimu esindajatest. Piisavalt palju on ka vastaseid sellele ideele kodanike seas (38,5%) ehkki seda on ligi poole vähem kui avaliku võimu esindajate seas. Miks selline suhteline negatiivsus? Ilmselt eksitas küsimus linnapeast vastajaid, sest see on tõepoolest uuenduste kõige vähem läbi räägitud idee. Kui lähtuda omavalitsuse mitmetasandilise sisemise struktuuri kontseptsioonist, siis vähemalt suuremates linnades see küsimus ei tundu sugugi liigne, seda enam külavanemate suhtes. Samuti ei sobi siia hästi „teatud määral” vastus. S.o. tundub, et küsimus ei olnud kõike paremini sõnastatud. Kuid üle kolmandiku kodanikest ja ca. viiendik võimude esindajatest pidasid seda kindlasti vajalikuks.

Selgus, et kõige enam toetajaid külavanemate institutsiooni rolli laienemisele ja eriti külavanemate valimine suurematesse keskustesse (väljaspool valla keskust) olid just rõngasvaldade kodanikud, mis meie hüpoteesi kinnitas. Rõngasvaldade probleemi ongi selles, et neil puudus tegelikult valla keskus kui integreeriv allikas ja uues situatsioonis ei saa linn enam etendada kogukondade integreerimise rolli. Nagu me märkisime on valla piirkondlik restruktureerimine ja teenuspunktide rajamine oluline just rõngasvalla vaatenurgast.

Tabel 11. Hinnangud arengustrateegiatele

	Ametnikud	Kodanikud	Volinikud	Kokku
Rohkem ülesandeid on vaja delegeerida külavanematele: kindlasti	29,3	34,6	31,6	32,1 Saarde: 53,6
Valida linnapea/ endise keskuste vanem: kindlasti mitte	64,3	38,5	70,3	55,7 Türi kindlasti: 51,5
Sarnased asutused muuta ühtse asutuse osakondadeks: kindlasti mitte	20,9	32,7	25,0	26,7
Üle anda ülesanded MTÜdele: kindlasti mitte	22,0	25,0	45,9	30,0
Maakond oleks omavalitsus, vallad osavaldadeks: kindlasti mitte	90,7	77,4	86,1	84,1

Vastajad ei olnud eriti entusiastlikud sarnaste valla asutuste tsentraliseerimise suhtes, kuid ei olnud ka vastu. Kõige enam pooldajaid ja vastaseid (s.t. vähem oli „teatud määral” vastuseid) oli kodanike hulgas, kes ilmselt näevad selles nii ohumarki kui ka võimalust oma külas teenuste paremaks korraldamiseks. Valdade lõikes leidis see idee

kõige enam vastaseid ja kõige vähem pooldajaid Suure-Jaanis. Tulevase valla struktuur on samuti üks läbitöötamata teema. Peatükis, kus me analüüsime ääremaastumist püüame leida seletused ühtede ja teiste hoiakute võimalikele tõlgendustele ja tagajärgedele.

Võimu ja teenuste edasise delegerimise idee MTÜdele ja sihtasutustele ei leidnud väga kindlat poolehoidu, kuid vähemalt teatud määral toetasid seda ideed kolm neljandikku respondente. Üllatavalt olid volinikud kõige suuremad vastuseisjad selle ideele (ligi pool) ning vaid 3 volinikku 37st avaldas sellele kindlat poolehoidu. Linnade osas suuri erinevusi ei olnud v.a. suurem vastuseis Suure-Jaanis. Siinkohal on teatud vasturääkivus eelmise küsimisega, kus oldi rohkem vastu ja asutuste viimisele ühtse juhtimise alla. Linna ja ääremaa dimensioonis on selge tendents, et linna vastajad on rohkem sellise delegerimise vastu, samas kui ääremaa suunas selle meetme toetamine suureneb ja tunduvalt. Delegerimise probleemi me juba käsitlesime koostöö võimalike perspektiivide vaatenurgast. Üllatavalt palju volinikke on vastu delegerimisele, mistõttu ka suures vallas on probleem säilinud. Eriti vasturääkiv on olukord, kus valla asutusi tahetakse säilitada autonoomsetena, kuid nende ülesandeid delegerida MTÜdele ei soovita.

Viimane küsimus oli mõte luua omavalitsus tänase maakonna baasil ja anda tänastele valdadele osavalla staatus. See mõte kohe üldse ei meeldunud ühelegi rühmale, ehkki resoluutseid vastaseid kodanike seas oli vähem. Samuti olid Saarde valla vastajad vähem resoluutselt vastu sellele meetmele.

Kokkuvõtteks. Küsitluse üldine osa sisendas optimismi ühendamiste tulemuste osas. Näha oli ka teatud vasturääkivusi vastajate eelistustes, ennekõike volinike eelistuste ülim optimism võrreldes kodanikega, hinnangute varieerumises tulenevalt valla geograafilisest profiilist või uuest koalitsioonimustrist. Samuti said nähtavaks ka teatud tendentsid, millele me osundasime kvalitatiivanalüüsi osas. Peamine, ühendamised ei anna iseendast lahendusi isegi siis kui algsed impulsid töötavad õiges suunas. Vanad hirmud, huvid ja illusioonid on jäänud, inimeste arusaamades on muutusi toimunud vähe, need on aeglased. Seetõttu, valdade strateegiline arendamine alles algab ja uute lahenduste vajadused ja edasiarendused on väga akuutsed.

4.2. Üldised tendentsid

Tervikuna tuleb tõdeda, et ühinemiste eel vastu võetud otsused mitte käivitada järske muutusi ja pigem kinnistada varasemaid tendentse on ühinemise järel kaasa toonud suhteliselt vähe muutusi ja areng on olnud pigem evolutsiooniline. (Vt. Muutused valla asutuste struktuuris.) Esimesel perioodil tuli paratamatult keskenduda süsteemi *de facto* ülevõitmise, ühtlustamise, normatiivse baasi kujundamisele. Seetõttu saab ühinemise tulemustest rääkida 4-5 aasta järel. Meie uurimus sai seetõttu olla vaid eeluuring, mis empiiriliselt fikseerib ühendvalla arengud siiski suhteliselt varases staadiumis.

Küll aga toimusid olulised muutused valla juhtimises, millega – paraku spontaanne kohanemine – toimus mõnes vallas kaks ja enam aastat. Peamine põhjus oli küsimuste mastaabi, nende mitmekesisuse ja kompleksuse (nt. infrastruktuuride juhtimine, integreerimine) ning sügavuse (mis nõudis spetsialiseeritud lahendusi)

muutus. See muutus oli isegi piisavalt oluline suurema linna volinikele ja ametnikele, rääkimata sellest, millega väikese valla kogemustega juhid ja ametnikud kokku põrkusid. Võiks öelda, et mõnedes valdades oli teatud perioodil kerge peataolek. Juhid elasid oma rolli sisse, ametnikud ja asutuste juhid samuti, kuid esimesed eeldasid selgeid poliitilist suuniseid ja otsuseid, mistõttu paljudes valdkondades tekkis, lisaks kavandatule, seisak.

Selles dimensioonis oli oluline just eelneva mastaabi kogemused. Valdades, kus juhtide ja ametnike seas oli rohkem väikese valla kogemustega juhte ja ametnikke, oli see kohanemine keerukam, kui seal kus jäid domineerima linna juhid ja ametnikud. Kusjuures ametnike määramisel oli suur mõju valla poliitilise juhtkonna eelistusel ja soovil võimalikult rohkem oma valla ametnikke ametis näha. Kuigi linnade ametnikud kandsid ühinemistöö põhivastutust, ei kajastunud see alati uue valla personali struktuuris. Kõikide reformide – aga potentsiaalselt on tegemist väga sügavate muutustega – keskseks probleemiks **on mõtteviisi** – muutmine, mis võtab palju kauem aega kui muutused normatiivses baasis ja töökorralduses. Kuid selles on ka palju paratamatut üleminekuperioodi ebamäärasust: asutuste töö ühtlustamine, uute strateegiate ja kordade kujundamine, kõik see võtab aega siis kui seda ei saa teha enne ühinemisi. Siiski osa intervjuueeritavaid eeldas, et teatud osa ühtlustamistööd võiks ja saaks juba enne ühinemisi ära teha. Siinkohal on väga oluline kasutada paju enam kui meie juhtumitel ühiste ametnike institutsiooni ja ühiste arengukavad koostamist, või algatuseks kasvõi ühiste arendusseminaride korraldamist. (Kaheksa aastat: 1998)

Meile suureks üllatuseks oli esialgu see, et ükski vald pole seni korraldanud hinnangute ja eneseanalüüsi ühinemiste esmaste probleemidest, väljakutsetest, hinnatud (perspektiivi kavandamise uuringuid) on vaid arengute üksikud aspekte, nt. ametnike rahulolu (Türil), investeerimislubadustest kinnipidamist, hariduskorraldus (Türil) jne. See pole aga väga üllatav, sest ühinemiste protsess oli suunatud alguses negatiivsete efektide ennetamisele.

Intervjuust: Mingisugust konkreetset seminari või kohtumist, kus oleks [ühinemiste] tulemusi arutatud, pole toimunud. „Pärast ühinemisi räägitakse ainult suurtest positiivsetest asjadest. Negatiivseid ja halbu teemasid ei taheta käsitleda. Äkki kõik ei olegi nii hästi?“

Ühinemiste keskne oht – ääremaastumine – ei tekitanud olulisi probleeme. Vähemalt alguses pole s.h. ka ühinemiselsete lubaduste realiseerimise tulemusena külade ja piirkondade areng märgatavalt hääbunud, pigem on kodanikuühiskond aktiveerunud. Kuid valla piirkonna elanikud siiski tunnetavad keskuse kaugenemise negatiivset efekti. Suurel määral on see psühholoogiline kuid siiski on reaalne ka endiste valla keskuse tõmbe vähenemine. Seda võib aduda lausa füüsiliselt valla endistes keskustes viibides. Vähenenud on ka osa endiste valla juhtide aktiivsus s.h. volikogus ja ametnikena. Seda tendentsi on põhjalikumalt vaja uurida ja välja töötada valla piirkondade (teenus)keskuste asendamise stsenaariumid.

Teine muutus on piirkondlike identiteetide muutumine. Seal kus varasemalt olid traditsiooniliselt külavanemad või seltsingud said need suurema impulsi arenguks. Seal kus neid ei olnud ja ühinemise tagajärjel avaliku võimuga seotud liidrid kadusid või nende staatus muutis (linnas) selle üle praegu mõeldakse, kuid ühemõttelisi lahendusi pole veel leitud. Kõne all on piirkonna või kogukonna integreerimine ja

identiteedi säilimine. Need kaks teemat olid ka osade valdade ühinemislepingutes kesksed teemad. Mõne aastaga on selles osas toimunud vähe nihkeid, kuid pikemas perspektiivis võivad selle järelmõjud olla väga negatiivsed. Täna valla mudelis ei suuda valla keskus ühendada indiviide ja majapidamisi vahetult kogukondlikuks tervikuks, seega peab jääma vahetase, mis säilitaks ühtse kommunikatsiooni ja aktiveerimisruumi erinevate põlvkondade elanikele.

Võimude keskendamine ühte kohta on loomulikult muutnud need kaugemaks. Nagu selgub juhtimise ja ametnikkonna muutuste analüüsist, on lisaks väga positiivsetele muutustele valla juhtimises järsult tugevnenud Eestile omase valla mudeli juhtimise elitaarsus (s.t. volikogu keskendumine ennekõike poliitikakujundamisele ning palju vähem sisendi tagamisele kodanikelt) ja avalik bürokraatia. Tegelikult on tegemist potentsiaalselt positiivse arenguga, mille eeliste ärakasutamine võimaldab ühendvaldu paremini (strateegilisemalt) juhtida ja hallata. Kuid samas võib see ka tekitada olulise võimude võõrandumise. Keskne järeldus (ja teiste sarnaste riikide kogemused) on, et võimude kaugenemisel võib olla ka positiivne tulem, kui kujuneb (säilib) mitme(kahe) tasandiline vallakogukonna ja osaliselt ka avaliku võimu struktuur ning osad (mitte üksnes avahoolduse) teenused pigem detsentraliseeritakse suurematesse keskustesse kui dekontsentreeritakse valla keskuse allüksustena.

Neljas kardetud oht – elanikkonna vähenemine ja vananemine – toimub vääramatult. Vallad püüavad leida kaudseid meetmeid selle paratamatu tendentsi tagajärgede nõrgendamiseks (nt. valla uue imago kujundamine).

Intervjuudes jäi kõlama hinnang, et valla reaalne integreerimine pole toimunud nii kiiresti kui oodati, ehkki ootused olid kindlasti suuremad kui võimalused. On säilinud teatud piirkondlik rivaliteet (mis kindlasti pole paha), kuid ka ühinemiseelse valla nostalgia ja kohati vastuseis integreerumisele. Siiski võib neid reaktsioone osa (isegi üksikute) elanike seas pidada loomulikuks, pigem on väljakutse ühtse valla identiteedi kujundamine. Üks tagasimineku selles dimensioonis on kindlasti informatsiooni nappus vallas toimuvast. On ilmne, et valla leht ei suuda seda vajadust täielikult täita. Mõnes vallas on traditsioon korraldada vallavanema või ametnike vastuvõttu piirkondade (endiste valdade) keskuses, mis võiks kujuneda süsteemiks. Seega vajadused kujundada piirkondade keskustesse (neid on vallas 2.5) info ja aktiveerimiskeskused on palju mitmekesisemad kui see esmapilgul võib tunduda.

Valdade elanike keskseks mureks täna on pigem tagasilöögid riigi regionaalpoliitikas, ennekõike maanteede, transpordi, side ja teistele igapäevateenustele juurdepääsu ahenemine. Täna on see veel väga kriitiline probleem ääremaal elavates majapidamistes, kuid see puudutab üha enam ka valla suuremates küldes elavaid inimesi. Inimesed teatavasti mõtlevad vähe sellele, *kes peaks* neid teenuseid osutama, nende kättesaadavuse vähenemine kantakse kindlasti üle ühinemistele ja valla avalikele võimudele. See aga omakorda takistab uute identiteetide tekkimist.

Ühinemiste eel oli domineeriv kartus, et ühendvallas hakkab raha jaotuma ebavõrdseks, mistõttu võeti tõepoolest väga palju lisa finantskohustusi. Need olid mitte niivõrd investeeringud, mida siiski tervikuna on planeeritud ühendvalda silmas pidades, vaid kõige kõrgemate maksude, teenustasude, palkade, toetuste jne määrade laiendamine kogu uue valla territooriumile sõltumata reaalsest kuludest ja tulemuslikkusest. Nende juurutamine avaldas ootamatult tugevaid surveid valla

eelarvetele. Ühinejate õnneks suurenesid valla tulud sellel perioodil palju, mistõttu selle ühinemislaine osalejad neid surveid ei tundnud. Pigem – nagu selgub ka kuluefektiivsuse analüüsist – suudeti enamuses suurtes valdades veel leida lisavahendeid valdkondadesse, mis ühinemise eel väikevaldades oli alarahastatud.

Selgete strateegiliste sihtide seadmine ja nende realiseerimine pärast ühinemisi on olnud enam kui tagasihoidlik. Peale arengukavade suudeti koostada vaid üks-kaks valdkondlikku, pigem tehnilist laadi arengustrateegiat (vesi, kanalisatsioon, prügimajandus), mis pidanuks sündima juba ühinemiseelsel perioodil. Türi vald/Vallavalitsus on teinud põhjaliku haridusuuringu ja välja töötanud koolide ümberkorraldamise stsenaariumid, kuid otsuste väljatöötamiseni pole veel jõutud.

Kokkuvõtteks, üleminekuperiood osutus palju pikemaks ja muutuste vajadused sügavamaks kui algselt eeldati. Kui ühinemistega saab anda impulsi vanade probleemide kiiremaks lahendamiseks ennekõike väikevaldades, siis ühinemiste järel võib selline loogika tingida, et kogu järgnev valimisperiood on üleminekuperiood. Muidugi sõltub see uue juhtkonna strateegilisest suutlikkusest, mis vähemalt Tapa vallal oli meie arvates piisavalt hea.

4.3. Muutused valla juhtimises ja struktuuris

Valdade ühinemise üheks tulemuseks on või vähemasti peaks olema valla asutuste ja teiste institutsionaalsete toimijate (kodanikeühendused, eraõiguslikud subjektid, riigiasutused) struktuuri ja suhetemustri muutumine. Ühinemise tulemusena moodustuv uus üksus ja selle valdkonnad eeldavad paljuski teistsugust ülesehitust, suhete- ja kommunikatsioonimustreid, juhtimispraktikaid, halduspraktikaid ja nende normatiive jne. Ülesanne on tegelikult hirmuäratavalt keerukas, siiski hakati sellega tegelema – üksikute eranditega, mida me analüüsime nt. ääremaastumise peatükis – alles pärast ühinemisi ja meie arvates vastupidises järjekorras (konkreetsetelt lahendustelt üldiste põhimõteten). Seda tingis ennekõike praktiliste asjade lahendamise vajadus.

Valla struktuurina võib käsitleda väga laia toimijate ringi, kuid siinkohal me nende keskendumine valla kui ametiasutuse struktuuri muutumise analüüsimisele ning muutustele valla hallatavate asutuste struktuuris (so ühendamised, jagamised, ühtsele juhtimisele allutamine jms). Lisaks käsitlema ka juhtimisstiilide ja juhtimisvõimekuse muutuseid.

Metoodilises plaanis lähtub analüüs kahest allikast. Esiteks, volikogu ja valitsuse protokollide analüüsist enne ja pärast ühinemist. Selle tulemusena me näeme, millised kvalitatiivsed muutused on toimunud volikogude ja valitsuste töös ning nende omavahelises suhtlemises ning samuti, millised tegutsemismustrid siin esinevad. Teiseks, meie uurimiserühma liikme Ursula Säde uurimusele, mis arenes edasi eraldisesivaks magistritööks (Kohaliku omavalitsuse struktuuri analüüs, 2008). See tugines valdade ühinemise uuringu empiirilisele baasile ning keskendus valla struktuuri muutuste analüüsile. Struktuuri muutuse analüüs annab meile võimaluse hinnata, milliseid muutuseid on peetud otstarbekaks ette võtta ja milliseid mitte ning miks.

Juhtimises on mastaabiefekt kõige tuntavam, sest valla juhtorganitesse jooksevad kõik küsimused kokku. Kuid valla suurus pole ainus juhtimisstiili kujundaja. Väga oluline on siiski poliitiliste tasakaalude olemasolu või puudumine vallas. Seega võib selgete poliitiliste jõujoontega väikevallas muutuda vähe ja nende puudumine tähendab hoopis teistsuguse juhtimisstiili olemasolu vallas. Seega tendentsid, mida kirjeldame on võrdelised valla suuruse kasvuga ja ka politiseerituse astmega ning iseloomuga (kas opositsioon organiseeritud või rohkem indiviididepõhine) . Paljud praktikad, mis ühisevallas on osale mittepoliitiliste väikevaldade taustaga volinikele uudiseks, on olnud kasutusel ka ühinemiseelsete linnade ja elava poliitikaga valdades praktikas. Kuid isegi viimaste jaoks on mõned nihked – ennekõike mastaabis, keerukuses ja politiseerituses – teatud määral uued linna praktikate omaksvõtmine oli märgatav ka Saksi vallas. Seega soovitus on väikevaldade juhtidel tutvuda juhtimispraktikatega suurtes omavalitsusüksustes.

Suurenenud on nii volikogu kui valitsuse roll ja töö maht. Samas võimaldab nende selgem piiritlemine vähendada koormust ja suurendada otsustamise ladusust (mitte vähendada ajakulu). Sest ühendvaldades on otsustamise protsess tunduvalt enam struktureeritud ja formaliseeritud. See on ka otsuste kvaliteedi eeldus.

Esialgne hüpotees, et suuremas vallas suureneb strateegiline komponent otsustamises leidis vaid osalist kinnitust, kuid seda on lihtne põhjendada.

Tabel 12. Vastvõetud strateegiad aastate lõikes

	Suure-Jaani vald	Saarde vald	Tapa vald	Türi vald
2005	-	-	-	-
2006	2006. aasta eelarve Jäätmekava	2006. aasta eelarve Arengukava 2006-2011 Turismimajanduse arengukava esimene lugemine	2006. aasta eelarve	2006. aasta eelarve Arengukava 2007-2013
2007	2007. aasta eelarve Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arengukava Arengukava 2007-2015	2007. aasta eelarve Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arengukava	2007. aasta eelarve Arengukava 2007-2015 Valla kultuuri arengukava 2007-2012	2007. aasta eelarve Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava
2008	2008. aasta eelarve	2008. aasta eelarve	2008. aasta eelarve Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava	2008. aasta eelarve

Kolme aasta jooksul pole veel toimunud selget nihet poliitikakujundamise suutlikkuses selles osas, et rohkem menetletakse õigustloovaid ja strateegilisi küsimusi. Kõigis analüüsitud ühendvaldades on vastu võetud arengukavad (mille

kvaliteet on tunduvalt parem, rõhkudega strateegilistele instrumentidele kui väikestes ühinemiseelsetes valdades) ja üks kahes ka valdkondlikud arengustrateegiad. See meenutab poliitikujundamist ühinemiseelsetes väikestes valdades (Tabel 12).

Kuid, arengukavade analüüs näitab, et strateegiline suunitlus enamustes ühendvaldades on juba piisavalt heal tasemel, nende elluviimise võimekust meil ei ole olnud veel võimalust hinnata.

Siiski analüüs näitab, et ühendvaldades on antud palju enam välja üldakte. Enne ühinemist ei võetud mõnel pool, eriti väikestes valdades, vastu ühtegi sellist akti, siis teistes oli nende hulk aga küllalt suur (so 2004. aastal). Tugevama poliitikaga valdades püüti sellega tagada läbipaistvust ja kontrollifunktsiooni, vähendada subjektiivset komponenti valla juhtimises. Teisalt on nende suur osakaal pärast ühinemisi tingitud vajadusest kindlustada üleminekuperioodi nõ. normatiivse korrastamise ülesanded (korrad, juhendid jms), mis on paljuski tehniline rutiin, kuid mis eeldab suurt professionaalsust nende rutiinide, s.h. normatiivse kontekstis ühildamisel. Neid saaks ette valmistada paljuski enne ühinemisi. Vähene tähelepanu strateegiale pärast ühinemisi tuleneb suurel määral sellest, et valitsus ja volikogu on keskendunud süsteemi tehnilise (korrad, määrused jne.) dimensiooni korrastamisega, mille võimalust me eelpool rõhutasime: uue valla õiguslikud regulatsioonid pole veel välja arendatud ning nende aktide hulk, mis valdade ühinemisega tuleb uuesti vastu võtta ja kooskõlla viia on väga suur.

Volikogu on muutunud strateegilisemaks ennekõike aga selles mõttes, et üksiküsimuste taga nähakse enam terviklikku valla poliitikat ja ka selles mõttes, et teadvustatakse otsuste mõju ja tagajärgi. Strateegilisuse indikaator on ka see, et suur roll on sisulistel vaidlustel küsimuste teistsuguste või isegi alternatiivse lahenduste osas. Suurem osa selliseid vaidlusi ei ole isiklikud vaid sisulised ja maailmavaatelised. Ühendvalla volikogud arutavad rohkem sisulisi küsimusi ka selles mõttes, et tihti ei järgnegi valla volikogu liikmete või ka komisjoni arutelule formaalset otsust, vaid püütakse ennekõike jõuda selgusele probleemide sisu ja olemuses. Nt. toimub enam arutelusid investeeringute paigutamise küsimustes, pehmete valdkondade küsimustes (noored, külad, MTÜd), aga ka valla halduspraktikate kujundamisel ja juurutamisel (näiteks kodanike vaheliste vaidluste lahendamise planeeringute ja maaküsimuste puhul).

Suureneb opositsiooni kui kontrolli ja tasakaalustaja rolli suurenemine. Ka väikestes valdades, kus oli elav poliitika ilmsid juba need tendentsid. Seega suurus ei ole ainus juhtimisvõimekuse allikas, vaid institutsionaalsed tasakaalud. Poliitikal on ka negatiivne aspekt (konfliktid, äratemine, ajakulu), mida rõhutasid eriti väikeste valdade esindajad. Kuid positiivsed aspektid kaaluvad selle üle: valla juhtimine ei sõltu enam nii palju – kui väikestes ja loiu poliitikaga valdades -- isikutest ja nende õigetest või valdadest arvamustest, mis tihti osutusidki lõppotsusteks.

Volikogu ei saa enam keskenduda detailidele üksikjuhtumite mõttes, kuid detailide puhul on nüüd vaja luua probleemist tervikpilt, mida kõik teha ei suuda. Küsimuste keerukus, kompleksus tuleneb mastaabist, eriti finantseerimise poole pealt. Siin tekkib nõudlus volinike professionaalsuse ja kogemuste järele, mis on väga erinevad. Küsimuste arv ja maht, mida arutatakse on kolossaalselt suurenenud, lisaks on selgemad ka valikud iga küsimuse juures. Keerukust tahendatakse sel moel, et osa

küsimusi, mida enne lahendas volikogu, delegeeritakse valitsusele ja isegi ametnikele (nt. sotsiaaltoetuste määramine), osa otsuseid, mida kehtestati üldaktiga tehakse otsuste vormis, seda kõike suunaga volikogust valitsuseni. Tähelepanuväärne on ka vastupidine tendents. Kuna vallavanem ei jõua enam kõiki asju teha, siis ametnikud valmistavad suuresti iseseisvalt ette küsimused. Küsimused, mis lähevad volikokku saavad seega läbi arutatud (kaitstud) enne valitsuse istungil. Ka volikogus esitleb küsimusi pigem ametnik kui vaid vallavanem (mis oli iseloomulik väikevaldadele).

Volinikud on vähem isiklikud, suurtes valdades ei tunta esialgu üksteist. Volikogu on enam heterogeensem ja uue stiiliga on raske harjuda ning uue küsimuste mastaabiga kaasa minna just väikevaldadest pärit volinikel. Heterogeensust suurendab ka osa volinike soov esindada ennekõike piirkonda ja see, et osa volinikke lülitub arutellu vaid juhtudel kui mängus on piirkonna huvid.

Küsimus, kes keda kontrollib, lahendub väikevaldades tavaliselt tulenevalt sellest, kes on reaalne liider, kas volikogu esimees või vallavanem. Esimesel juhul toimub aruandlus, võib märgata ka küsimuste tagasisaatmist, mida ei näe eriti valdades, kus domineeriv vallavanem. Ühendvaldades tugevneb esimene suund veelgi, kuid nüüd jõuab volikogu istungile vähem normitehnilist praaki, mis võimaldab küsimused tagasi saata. Sisuliste arutelude tulemusena lükatakse küsimuste arutelu edasi ka lisainfo või analüüsi vajaduse tõttu, mida väikestes valdades peaaegu ei kohanud.

Volikogus kasutatakse enam lugemisi, s.t. volikokku saabumise ja esimese tutvumise järel antakse küsimus komisjoni, kus – intervjueeritava sõnul – algab küsimuse menetlemise teine ring. Siin saab ka opositsioon oma sõna sekka öelda ja see on väga positiivne suundumus. Küsimust esitakse volikogus mõlema osapoole poolt (valitsus (ametnik) ja volikogu komisjonid).

Volikogu usaldab rohkem komisjone, kes teevad palju enam tööd. Ametnike ja komisjonide suhted on ka mõnevõrra pingemisemad, kuid formaalsemad. Komisjonid teevad sisulisemat analüüsi ja otsuseid, s.h. parandusi ja vajadusel lükkavad tagasi. Ka volinikele paistab silma bürokraatliku stiili tugevnemine, s.t. ametnike täpsus ja ka formaalsus suhtlemisel. Kuid nende suhetes on ka enam poliitilist faktorit ning see võib esialgu ametnikele mitte meeldida, kuid nende professionaalne visioon ei leia toetust. Niisiis kui varem väikestes valdades tihti ametnikud valmistasid ette ja siis selgitasid komisjonidele küsimust, siis nüüd on komisjonide ja ametnike suhe enam tasakaalus ja võistlev. Ka see tuleb kasuks otsuste kvaliteedile.

Ühinenud valdades varieerub komisjonide hulk küllalt suuresti (Tabel 13).

Tabel 13. Komisjonide profiilide ühend valdade volikogudes

Komisjonid	Tapa	Suure-Jaani	Türi	Saarde
Revisjon	x	x	x	x
Arendus/arengu	x		x	x
Eelarve	x	x	x	x
Sotsiaal	x	x	x	x
Tervishoid			x	
Keskkond			x	
Majandus	x	x	x	

Haridus	x	x	x	
Kultuur	x	x	x	
Sport			x	
Vaba aeg		x		
Korraldus/turvalisus			x	
Külaliikumine			x	

Allikas. Säde, Ursula (2008). *Valla struktuuri analüüs. Magistritöö*

Meie küsitlus kinnitas kvalitatiivanalüüsi tulemusi ja tähelepanekuid (Tabel 14).

Tabel 14. Volinike hinnang oma töö muutustele

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
Volikogus on rohkem poliitikat	34,2	26,3	39,5
Kulub enam aega tööks volinikuna	51,3	35,9	12,8
Voliniku isiklik panus volikogu töös on vähenenud	5,2	33,3	61,5
Töö maht komisjonides on suurenenud	51,3	28,2	20,5
Ametnikud aitavad küsimusi paremini ette valmistada	35,1	51,4	13,5
Vähem töökontakte elanikega, nende probleemidega	10,3	35,9	53,8

Esiteks, on volikogus enam poliitikat, kuid mitte kõikide vastajate jaoks. Nagu võiski arvata on see tendents tunduvalt suurem suurtes linnakesksetes valdades (Tapa, Türi) ja siiski väiksemates ühendvaldades on politiseerumine minimaalne või jääb see väikevalla poliitika mudeli raamesse. Paradoksaalne, kuid politiseerumist eitab enamuse endise rõngasvalla volinikke ja ka tunduvalt vähem väikevalla volinikke võrreldes linna endiste volinikega. Ilmselt etendavad siin oma rolli (a) poliitika negatiivne kuvand väikevallas ja soovimatus anda negatiivseid hinnanguid uuele volikogule, (b) poliitiliselt tasakaalus väikevaldade suur osakaal, mis väikeses ühendvallas ei realiseerunud selge koalitsiooni ja opositsiooni tekkimises. See erisus uue valla mudelites ilmneb ka ametnike analüüsil ja küsitluse: kujunenud on kahte tüüpi ühendvallad.

Volinike töö on muutunud poolte arvates kindlasti ja lisaks kolmandiku arvates teataval määral pingelisemaks. Valdade lõikes on kindlate pooldajate suur osakaal (2/3) Saardes ja Tapal, mida me seletada ei oska muidu, kui et seal tõesti valdav osa teeb märgatavalt rohkem tööd, samas kui ülejäänutes on see keskendunud ühele kitsamale osale volinikest. (Üldsegi mitte vastuste osakaali oli väike). Ka 2/3 linnade endiseid volinikke arvab nii, mis tähendab, et volikogudes langeb põhivõim ikka linnade volinikele.

Võib täheldada, et ühe väiksema osa (38%) isiklik panus küsimuste algatamisse ja sisulisse arutelusse on vähenenud, kuid ligi 2/3 arvab siiski, et nii see kindlasti ei ole. Ühendvaldades on peaaegu kõik selle väite vastu Tapal, ja ca. pool teistes valdades.

Komisjonide rolli suurenemist tunnistab valdav osa vastajatest, v.a. Suure-Jaani vallas, kus ligi pool vastajatest pole sellega nõus. Valdav enamus (77%) Tapa volinikest arvab nii kindlalt, teises kahes vallas on suurem teataval määral vastajate hulk. Näha on ka, et valdade endiste volinike jaoks on see muutus drastilisem kui linnades.

Küsimusele, kas ametnikud aitavad küsimusi paremini ette valmistada vastab 1/3 et kindlalt ja veel pool, et teataval määral, mis on väga tugevalt toetatud küsimus. Siiski, nagu me märkisime, on ametnike ja volinike suhted selgema rollide jaotuse puhul pingelisemad ja teataval määral vastuste suurem osakaal (võrreldes nt. 2 ja 4 küsimusega) seda ilmselt ka kajastab. Saarde vallas on volinike vastused küsimusele kõige toetavamad ja Türi vallas on märgatavalt enam kindlalt eitavaid vastuseid, mis ilmselt kajastabki neid pingeid. Kindlaid selle küsimuse toetajaid on siiski enam endiste valdade volinikel, mis – koos eelmise küsimusega – võimaldab siiski näha suuremaid muutusi komisjonide rollis valdade vs. linnade volinike jaoks.

Enamus (54%) volinikke ei ole nõus väitega, et nende side kodanikega on nõrgenenud ja samas ligi pool ikkagi seda mõnel viisil tunnistab. Ilmne on see, et uues volikogus ei saa volinik enam olla kodanike murede vahetu tooja volikokku, vaid ta peaks pigem seisma nende huvide eest. Loogiliselt on kontaktide nõrgenemine intensiivsem (kuid mitte palju (Tapal ja Türi) ja see tendents on kõige märgatavam rõngasvaldades (ligi 60%) võrreldes väikevaldadega ja linnadega.

Viimane küsimus pidi testima piirkondlikku aktsenti esindamisel. Kõige suurem (75%) on see Suure-Jaanis ja Türi, kus valimistel kasutati ringkondi ning märgatavalt väiksem – ütleksime enam tasakaalus -- on piirkondlik aktsent Saardes ja Türi, kus polnud ka kindlalt vastuseid.

Valla asutuste ja institutsionaalsete toimijate struktuuri muutumine

Me eeldasime, et hoopis suurema mastaabi ja võimalustega ühendvald kasutab oma uue struktuuri planeerimisel ja asutuste reorganiseerimisel palju ühendamist ja delegeerimist, eriti äriühingutele ja MTÜdele, võrgustikustruktuure jne, siis tegelikkuses pole kaugeltki nii läinud. Ühendvaldades on asutuste ühendamisi ja valdkonna juhtimise reorganiseerimisi toimunud äärmiselt vähe. Lisas 4 me esitame ka joonised iga valla kohta eraldi, kust on näha, millised struktuuraalsed muutused valla asutustes on toimunud, kuid nagu joonistelt näha, siis on neid olnud vaid loetud hulk.

Kõigis valdades on toimunud muutused valla äriühingutes. Ühendatud on kommunaalettevõtteid, kuid siiski ei ole ka nende puhul toimunud terviklikku ühendamist, vaid alavaldkonna piires (näiteks on jäetud eraldi toimima erinevaid teenuseid pakkuvad kommunaalettevõtted, näiteks vee- ja kanalisatsioonivarustus ning soojatootmine).

Türi on vee ja kanalisatsiooni haldamine koondunud ühe toimija OÜ Türi vesi kätte, kus linnal ei ole osalust. Kuid võrkude omanikke on rohkem nt. OÜ Türi Veele on oma varad rentinud nüüd siis ühendvalla osalusega Oisu Vesi, sama on teinud ka Türi Majanduskool ja tarbijate ühistud küldes. Selline keerukas mudel võiks olla täiesti mõeldav, et tagada avaliku võimu ja toimijate parem kontroll, kuid samas efektiivne

juhtimine ühe firma poolt. Türi on probleem ka selles, et veevärk kuulub kahte vesikonda.

Teine mudel oleks konkurentsitudel, mis on kujunenud Türi varahalduses, kus see roll on jaotunud kahe OÜ (linna osalusega) vahel, mida avalike võimude poolt korraldab veel ka Valla arendusosakond.

Tõenäoliselt on äriettevõtete puhul üheltpoolt kompromissid lihtsad tulema ning teiselt poolt on äriettevõtete tegevuse üks peamisi eesmärke efektiivne majandamine, mistõttu on muutused nendes valdkondades olnud valutud ja kiiremad. Kuid need on erineva intensiivsusega ühendvaldades.

Asutuste ühendamine ja ühtsele juhtimisele allutamine on toimunud kultuuri- ja spordivaldkonnas. Nii on Tapal ühendatud viis erinevat spordiasutust (Tapa Spordikeskus, Tapa Linnastaadion, Jäneda Spordihoone ja staadion, Jäneda Spordiväljak) üheks asutuseks (Tapa Spordikeskus). Lisaks on toimunud raamatukogude ühendamine üheks asutuseks Türi ja Tapal (Suure-Jaanis pigem kosmeetiline muutus, kus küla lugemistuba liideti ühe raamatukoguga). Noorsootöövaldkonda kuuluvate noortekeskuste juhtimine on enamasti delegeeritud mittetulundussektorile. Kultuuriasutuste (rahvamajad, kultuurikeskused) puhul pole muutuseid peaaegu, et toimunud. Vaid Türi vallas on ühendatud Oisu ja Taikse rahvamajad ja see on ka pigem kosmeetiline muutus arvestades nende lähedust.

Muutused haridusasutuses on jäänud väga marginaalsele tasemele. Sisuliselt on siin olemas vaid kaks praktikat ja sedagi pole kõikides valdades senini kasutatud. Esiteks, lasteaedade ühendamine (toimunud Tapa vallas) ja ühtsele juhtimise alla viimine (toimunud Saarde vallas). Teiseks, koolide ja lasteaedade ühendamine (Suure-Jaani ja Tapa vallas), kusjuures nõnda, et säilivad kõik kooliastmed ning lisanud lasteaed. Kuigi haridusasutuste struktuuris on toimunud mõningad muutused, siis on need olnud tingitud pigem väga konkreetsest vajadusest, kui juhtimusliku efektiivsuse saavutamise aspektist. Tuleb tähele panna, et koolide (vähem lasteaedade) struktuuri muutmine on ka üsna komplitseeritud, kuna kohalikud koolid on inimestele väga olulised ning koolide juhid on tihti mõjukad vallavolikogu liikmed.

Muutused valla asutuste struktuuris on ülemäära sensitiiivne teema, sest piirkondades kardetakse liigset tsentraliseerimist. Ka meie arvates viivad siin lihtsad lahendused (ühendamised) pikas perspektiivis asutuste osakondade marginaliseerumiseni. Ühinemislepingutega on kehtestatud asutuste arendamisele väga selged piirangud või moratooriumid, mis enamasti kehtivad kuni kehtib leping (ehk siis järgmiste valimisten). Peaaegu kõikides valdades on kokku lepitud, et jätkama peavad kõik avalikud asutused, mis enne ühinemist töötasid, alates koolidest ja lõpetades spordihoonetega. See on olnud ühinemise toimumise üks peamisi kompromisse, mida väikesed vallad nõudsid ja millega suuremad nõustusid. Tõenäoliselt oli, nagu varem selgitatud, väikeste valdade ühinemise motiiv just nimelt koolide säilimine ning mõistmine, et ise ei suuda nad enam vallana toime tulla, kui kool (või selle mõni osa) sulgeda tuleks. Väikese valla eelarvest moodustas hariduse osa ca 60%. Samas ei ole ühinemislepingutega võetud kohustust säilitada asutuste juhtimisstruktuure, st neid ühendada või juhtimist keskendada. Lisaks poliitilistele põhjustele võib reorganiseerimiste madala tempo üheks põhjuseks olla on see, et need kavatsetakse

teha oluliselt radikaalsemalt siis, kui moratooriumite aeg läbi (peale järgmisi valimisi).

Palju tõenäolisem on see, et valla uued juhid ei oma veenvalt põhjendatud stsenaariume valla kui terviku organisatsiooni arendamise osas. Seetõttu ei suudeta ka reorganiseerimiste kontseptuaalselt hästi põhjendatud versioone ette valmistada ja ka neid võimalike positiivsete tagajärgede vaatevinklist veenvalt põhjendada. Kuid see pole üksnes valla juhtide probleem. Analüüs keskasutuste reorganiseerimise osas leidis, et arusaamad organisatsiooni efektiivsest toimimisest on ühekülgsed (s.t. peavad silmas vaid strateegilise tipu huve ja arusaamu, mis nõrgendab riigi ja kodaniku suhet) ja reorganiseerimisel on tihti analüütiliselt nõrgalt ette valmistatud. (Aruanne Lääne maavalitsusele: 2006) Iseloomulik on ka see, et kõige strateegilisemalt suunitletud arengukavaga Tapa vallas on juhtimisstruktuuride analüüs kavandatud 2009. aastasse. Niisiis ühendvaldade asutuste reorganiseerimise eel oleks vajalik välja töötada erinevate struktuurimudelite analüütiline kontseptsioon koos võimalike rakenduste tagajärgedega. Sellega saab muuta reorganiseerimised palju sihstatumaks ja vältida standardseid ohte.

Reorganiseerimised ei saa piirduda pelgalt sarnaste asutuste tsentraliseerimisega ühes valdkonnas. Vähemalt viis küsimust uue valla struktuurist, millele tuleb tulevikus lahendus leida, kuid mille selgeid kontseptsioone me ühendvaldades ei kohanud:

- (a) kuidas suhestub ühendvallas asutuste juhtimine ja valla administratsiooni rollid antud valdkonnas. On selge, et ühendvallas peab vallavalitsuse mõju – ennekõike strateegiline ja arenduslik -- autonoomsetele asutustele suurenema, nende juhtimisfunktsioonid olema selgelt piiritletud. Enamuses ühendvaldades pole nt. haridusnõunikke, samas koolide arendusprobleemid (lisaks hoone ülalpidamisele) on ju lausa kisendavad: personali vajamine, hariduse kvaliteet, õpetajate suurema spetsialiseerumise võimalused, eriti väikekoolide õppemenüüs, õpetajate täiendkoolitus ja kooli juhtide ebahütlane juhtimisvõimekus jne. Suuremad ja heade juhtidega mehitatud koolid võivad sellega toime tulla, kuid nende juhtide igapäevarutiin on niivõrd suur, et ikkagi oleks vaja arendusfunktsioonid kuidagi piiritleda. Seega vajab väga põhjalikku selgeksrääkimist vahekord valitsuse, administratsiooni ja asutuste juhtkonna juhtimisfunktsioonide vahel. Üldiselt on ühinemiste järel täheldatud hallatavate asutuste kontrolli ja koordineerimise tugevnemist, mis loob head eeldused kogu juhtimismudeli ülevaatamiseks. Seni käsitletakse seda kui tegevusvabaduste piirangut, mis on ka sarnaste asutuste ühendamise vastuseisu üks põhjuseid.
- (b) teiseks, analüüsida ja põhjendada ülesannete delegeerimise võimalused ja vajadused eeldusel, et vallamaja säilitab piisavalt efektiivse koordineeriva kontrolli nende üle; üldiselt on delegeerimise ja valitsuse ning administratsiooni strateegilise suunitluse avarumise võimalused palju suuremad, kui see tavaliselt paistab. Väiksemates ühendvaldades on need muidugi ahtamad.
- (c) kolmandaks, valla majanduse juhtimise uus skeem, kus hajutatud asutuste arv on suur ja nende majanduslik efektiivsus (s.h. ka nõudlus nende teenuste järele) on äärmiselt erinev; meile jäi silma ennekõike varahalduse korraldamise suhteliselt ebamäärane seis. Tapa vald on seadnud eesmärgiks

- selline mudel välja kujundada vallavara haldamisel. Kuid kuna me detailidesse minna ei saanud, siis piirdusime ülesandepüstitusega;
- (d) neljandaks, valdkondade omavaheline lõimumine nii organisatsiooniliselt kui sisuliselt. Lisaks „puhtale” teenusfunktsioonile täidavad paljud valla asutused ja delegeeritud ülesannetega toimijad nõ. kogukonna ja institutsionaalseid funktsioone. See on nende asutuste ühisosa väljapool tsentraliseeritud funktsionaalse asutuse strateegilist tippu. Kuidas tuleks korraldada asutuste võrgustikku kogukonna integratsiooni täitmiseks?

Intervjuust: „Miks me peaksime viima oma koolid ühise juhtimise alla. Igas majas peab nii ehk naa oma „kubjas“ olema ning nende koordineerivaks struktuuriks olengi ju mina“

Erinevate sihtrühmade suhtumine struktuurimuutustesse on analüüsitud antud peatüki esimeses osas.

4.4. Mõjud valla administratsioonile

Valla **administratsiooni või ametiasutuse** struktuuri määratlemine on ühinemise üheks eelduseks. See tähendab, et kõigis valdades lepiti selle tulevane struktuur ja loodavad ametikohad kokku ühinemiskomisjoni poolt, kuid ühinemisleppe lisas oli see kahel vallal. Teiste valdade ühinemislepingus sedastati, et struktuur kinnitatakse pärast ühinemisi. Enamike valdade puhul lähtuti endiste linnvalitsuste struktuurist, mis olid kõige lähedasem uue valla ülesannete struktuurile ning kohendati seda uutele oludele. Uude vallavalitsusse moodustati osakonnad (näiteks, sotsiaalosakond, finantsosakond, majandusosakond jne) ja väiksemate mahtudega valdkondade puhul konkreetseid spetsialistide ametikohad. Üldisest praktikast eristus Saarde vald, kus moodustati kaks abivallavanema ametikohta, kellest ühele allub sotsiaalvaldkonda (kultuur, haridus, sotsiaalhoolekanne jms) ning teisele majandusvaldkond (finants, ehitus ja planeering, kommunaalmajandus jne). Samuti loodi kõikide valdade puhul endistesse valdade keskustesse teeninduspunktid, kus üldjuhul töötab juhtaja (ja/või sekretär) ning sotsiaalametnik.

Kui enamuses valdades jäi kokkulepitud struktuur kehtima kogu lepingu kehtivuse ajaks (üldiselt neli aastat), siis Saardes lepiti kokku, et see struktuur kehtib ühe aasta. Sellega võeti endile võimalus teha juba aasta möödudes suuri muudatusi, kui need peaksid vajalikuks osutama. Siiski on parem, kui väga pikki ja selgeid moratooriume uue vallavalitsuse struktuurile ja ametnikkonnale ei seata, sest see võib hakata pärssima valla (kiiret) arengut, kuna ettekujutus uue valla toimimisest on enne ühinemist küllalt ebamäärane. Lisaks, ka pikemaks perioodiks kinnitatud struktuurid ei säilinud alati sellisena nagu algselt kokku lepiti. Paradoksaalne, kuid isegi suurtes valdades tuleb struktuur kohandada vajalike spetsialistide olemasolule, s.t. ka see mastaap ei lahenda alati kvalifitseeritud personali pakkumist. Teine küsimus oli struktuuri mehitamine, mis oli võibolla et keskne arutelu küsimus üldse. Kõigis valdades otsustati ametikohad täita ennekõike sisevaliku ja - konkursi korras, vaid vakantsetele ametikohtadele oli konkurss. Kusjuures kõikides valdades lepiti kokku ka võtmekohtade jaotumise osas enne valimisi. Pärast valimisi neid kokkuleppeid järgiti tihti koalitsiooni kandidaatide osas. Võib kindlasti öelda, et see on olnud üks

keskseid sisepingete allikaid pärast ühinemisi. Samuti, et see on üks ühinemiste mudeli nõrku lülisid, mille stsenaariumid tuleks väga põhjalikult lahti rääkida.

Ühest küljest, valla administratsiooni lõplik kujunemine saab toimuda paralleelselt reaalse muutuste ja reformidega, mida enne ühinemisi nii konkreetselt ette ei näe. Administratsiooni kohalemääramine kohe pärast ühinemisi muudab selle poliitilise protsessi veelgi poliitilisemaks ja antud valdade kogemuste põhjal kindlasti ebaratsionaalseks ning pingestavaks teguriks. Teisalt, nagu juba nägime, jääb suur osa nõ. tehnilisest tööst ja ka strateegiakujundamisest – mis olulisel määral toetub ametnikkonnale – enne ühendamisi tegemata, kuna valdade reaalse koostöö tase enne ühinemisi on reeglina liiga lihtsakoeline. On ilmne, et ühiste ametikohtade kui mitte asutuste loomine, samuti ühiste arengukavade koostamine kasvõi linna ja rõngasvalla koostöös, võimaldaks palju sellist eeltööd kindlasti enne ühinemisi ära teha. Üks seda vasturääkivust süvendav muutuja on kindlasti ametnike kartus oma tööst ilma jääda, kust tuleneb ilmselt ka varjatud kuid tugev vastuseis ühinemistele. Nagu näha allolevast tabelist (Tabel 15) ei ole ametikohtade arvu muutus väga suur, v.a. Suure-Jaani.⁵ Lisaks, pärast ühinemisotsuse tegemist (mis toimub aasta enne valimisi) oluline aktiivsus vallas (peale rutiinsete asjade korraldamise ja ühinemislepingu tehnilist ettevalmistamist, mida teeb piiratud arv ametnikke) soikub, seda enam pärast kevadel vastu võetud ühinemislepet. Just sel perioodil on otstarbekas intensiivselt ja perspektiivitundega rakendada ühinevate valdade ametnikkonda uue valla tehnilise baasi ettevalmistamiseks.

Tabel 15. Ametnike arvu muutumine

	Suure-Jaani	Türi	Tapa	Saarde
Praegune vald	21 (26)	52	36	19
Vallad ühinemise eel	33	57	41	24

Ametnike suurenemine ja halduskulude kokkuhoid ühinemise faasis ei ole reaalne, pigem see pidurdab ühinemisprotsessi tempot, kuna sel etapil vajaliku töö maht kasvab kolossaalselt (seda lihtsalt lükatakse ühinemisjärgsesse aega). Töö sisu muutub samuti kardinaalselt ja eeldab väga olulist koolitust, teiste sama astme ametnike kogemuste tundmaõppimist ning individuaalset kohanemist. Kokkuhoid ametnike arvelt ja pingete kasv valimiste eel võivad ühinemisprotsessi kahjustada palju enam kui see kokkuhoid väärt on. Seega oleks üks arengstsenaarium – juhul kui moratooriumid juba kehtestatakse – leppida ühinemisotsuse langetamisel kokku, et kõik ametnikud, kes seda soovivad jätkavad, eeldusel nende töö üks oluline kui mitte peamine lõik enne ühinemisi on tulevase valla organisatsiooni reaalse integratsioon tehniline ja nii palju kui võimalik ja strateegiline ettevalmistamine. Selles faasi toimub ka intensiivne koolitus ja personali testimine, kokkusobitamine jne. Seega ühinemisotsuse tegemise järel algab sisuliselt üleminekuperiood ja see võiks kesta ca. 2-3 aastat pärast valimisi. Sel perioodil toimib ka *ad hoc* ametikohtade struktuur, millele sobitatakse optimaalseid lahendusi. Toimib ametnike faktiline spetsialiseerumine ja nende ametiülesannete jaotuse optimeerimine, ametnike professionaalsuse testimine uutes oludes. Selle järel määratletakse uus valla

⁵ Siiski, sulgudes toodud arv on kinnitatud ametikohtade arv, 21 ametnikku on meile edastatud reaalset hõivatud ametikohtade arv.

administratsiooni ja soovitatav ka valitsuse struktuur, viiakse läbi ühest küljest ametnike töö hindamine (eneseanalüüs) ja selle järel avalik konkurss ametkohtadele või teatud ametikohtadele (osakondade juhatajad, võtmevaldkondade nõunikud).

Valla ametnike funktsioonide ja suutlikkuse muutumine pärast ühinemisi

Millised muutused siis toimusid valla ametnikkonnas?

Esiteks, ametnikkonna ülesannete muutused on kajastatud allolevas tabelis (Tabel 16). (Täistabelid Lisa 11)

Tabel 16. Ametikohtade ja ametiülesannete dünaamika enne ja pärast ühinemisi

Ametikoht	Ühinenud vallad	Ühinemiseelsed väikevallad (8)
Valla sekretär	4	6, 0 2
Haridus	1, 02	0 3
Kultuur	1, 03	0 3
Turism	01	0
Noorsootöö	2, 01	1, 03
Sport	2, 02	0 2
Sotsiaaltöö	4	7 01
Keskkond	4	03
Avalikud suhted	2	0
Ettevõtlus	0, 2	01
Maakorraldus	4	6 02
Kommunaal, valla ettevõtted vallavara	1, 02	06
Ehitus	3, 01	08
Planeerimine	2	07
Raamatupidamine	4	8
Jurist	2	0
Vallavanem	4	8
Tehniline sekretär	4	1, 03
Lastekaitse	2	01
Valimiste korraldamine	0	01
Majandus, rahandus, eelarve	3	04
Registrid	2	1, 01
Personalitöö	1, 01	0 2
Teeninduspunkti töö	2	0
IT	1, 02	0
Arengüküsimused	2	0
Valla kujundus	01	0
Riigihanked	1, 01	0
Rahvastikutoimingud	2	02
Heakord, haljastus	1	0
Külaliikumine, MTÜ	01	01
Välissuhted	01	0
Liiklus	01	02
Arhivaar	1	
haldusjärelvalve	01	

korrakaitse	01	
Tervishoid, vallaarst	01	
Arhitekt	1	
	37	
	PK 7	PK 2
	Pk 26	Pk 8
	OK 4	OK 4

PK – monofunktsionaalne töötaja kõikides valdades

Pk – Monofunktsionaalne vähemalt ühes vallas

O – Multifunktsionaalne või osakoormusega töötaja kõikides valdades

Valimis täitsid valla administratsiooni ametnikud kokku 38-st ülesannet või rolli valdkondlikus lõikes.

Ühinenud valdades täitsid ametnikud 37-t ülesannet, neist 7 juhul olid kõikides valdades vähemalt üks monofunktsionaalne töötaja ühe ülesande täitmiseks ja lisaks 4 multifunktsionaalset töötajat, kelle jaoks on antud ülesanne üks mitmest. Ühendvaldades oli kõikides valdades sarnaste ülesannetega töötajaid siiski vaid 11, kellest vallavanem ja valla sekretär ning raamatupidaja on nõ. möödapääsmatud ülesanded. Lisaks 26 ülesande puhul oli ühinenud valdades vähemalt üks monofunktsionaalne töötaja ühe ülesande täitmiseks, mis peaks näitama, et kohalikul tasandil on see siiski oluline ülesanne. 11 ülesannet täideti vaid ühes vallas, s.t. neid võib käsitleda kui valla spetsiifilised ülesanded (valla kujundaja, haldusjärelvalve, liiklus jne). Valdu eraldi käsitledes oli täidetud ülesannete arv valdades 17-33 ning monofunktsionaalne põhikohaga töötaja suhe osa-funktsioone täitvatesse töötajatesse oli: Tapal 49%, Türil 45%, Suure-Jaanis 71% ja Saardes 47%

Ühinemiselsetes väikevaldades oli vaid kaks ametikohta, kus kõikides valdades olid täiskohaga töötajad, vallavanem ja valla raamatupidaja, isegi valla sekretärid olid 6-s (kaheksast) vallas ja sotsiaaltöötajad 7-s monofunktsionaalsed. Vähemalt ühes vallas oli monofunktsionaalne töötaja 8 ülesande puhul ja 4 ülesande puhul oli kõikides valdades multifunktsionaalsed töötajad. Valdu eraldi käsitledes oli täidetud ülesannete arv ühinemise eelsetes valdades 8-17 ning monofunktsionaalne põhikohaga töötaja suhe osafunktsioone täitvatesse töötajatesse oli alates 38 ja 44% kuni 65 ja 54%.

Tabel 17. Mono- ja multifunktsionaalsuse muutumine

	Kokku ülesanded	Mono-funktsionaalsed kõikides	Ülesanne kõikides	Monofunktsionaalsed vähemalt ühes vallas	Põhikohaga ametnikke
Ühinemiselsetes väikevallad	23	2	6	8	3..6
Ühinenud vallad	37	7	12	26	8...23

Nende andmete põhjal võib teha järelduse, et ühinenud valdade rühmas tervikuna suurenes nii ametnike ülesannete arv kui ametnike spetsialiseerumine ja suurenes monofunktsionaalsete ametnike arv. Siiski on täiskohaga spetsialiste kõikides

valdades vaid 7 (ilma kolme põhifunktsioonita isegi 4: sotsiaaltöö, keskkonnakaitse, maakorraldus ja tehniline sekretär). Kuid ülesandeid mida vähemalt ühes vallas täitis monofunktsionaalsete töötaja oli kogu valimis oli 26. Valdu eraldi võttes oli ühendvaldades täidetud ülesannete arv tervikuna suurem (17..33) võrreldes endiste väikevaldadega (8..17), kuid see muutus eristab vaid Tapa ja Türi valda. Valla monofunktsionaalsete ametnike suhe ametnikukohtade arvu pole aga muutunud ka Tapal ja Türil, kui on muutunud oluliselt Suure-Jaanis.

Siit tulenevad olulised järeldused. Saarde ja Suure-Jaani vallas on säilinud suuremate ühinemiseelsete valdade ametnikkonna profiil, kuid Suure-Jaanis on suurem osa endiseid multifunktsionaalseid ametikohti muutunud monofunktsionaalseteks. Ilmselt on nende poolt täidetavad ülesanded siiski mitmekesisemad kui ametikoha põhikohustused (ametinimetused) näitavad, kuid nende ülesannete tähtsus (nt. MTÜde ümarlaua juhtimine) on veel väga väike ning põhikohustuste hulka ei kuulu.

Tapa ja Türi vallas on ametnike põhiülesannete hulk suurenenud, kuid monofunktsionaalsete ametnike osakaal on suurem vaid Türil (kus muuseas on ka monofunktsionaalne personalijuht) ja mitte palju ning proportsionaalselt sama on uute ülesannetega tegelevate multifunktsionaalsete ametnike hulk. Seega saame me ka nende ühendvaldade puhul rääkida administratsiooni spetsialiseerumisest ja bürokraatia suurenemisest vaid osaliselt. S.t. ka sellises mastaabis (ca. 10 tuhat elanikku) pole efektiivse administratiivbürokratia kujunemine veel võimalik.

Teiseks, ametnike professionaalne taust kinnitab meie eelmist tulemust.

Tabel 18. Ametnike haridustausta dünaamika ühinemiseelsetes ja – järgsetes valdades. (N= 278)

		Ühinemiseelsed linnad	Ühinemiseelsed vallad	Ühinemisjärgsed vallad
Haridus	Keskharidus	16,7	12,5	14,3
	Keskeriharidus	37,5	43,8	31
	Rakenduslik kõrgharidus	26,4	25	22,2
	Kõrgharidus	19,4	18,8	32,5
Vanus	kuni 35 a.	26,4	8,4	23
	36-55 a.	58,3	63,9	59,5
	üle 56 a.	15,3	27,2	17,5

Kõige olulisim muutus on kõrgharidusega ametnike osakaalu oluline suurenemine ennekõike kesk-eri haridusega ametnike arvelt (Tabel 18). Kuna täna on rakenduslik kõrgharidus tegelikult endine kesk-eriharidus (mida võis saada kõikide ühendvaldade territooriumil), siis nende vahekord pole hea indikaator analüüsiks. Valdade osas kvalitatiivset nihet kas ei toimunud üldse või haridustaseme tõus toimus lihtsalt väga nõrgalt (haridustaseme näitaja osas) nõrgalt mehitatud valdadega võrreldes. See on ka loomulik, sest suurem osa ametnikke tuli üle endistest valdadest. Tõsi on ka see, et kuni kõrgharidusega spetsialistide osakaal on alla 50% on valla raske oodata ka suurt strateegilist suutlikkust.

Muud efektid ja ametnike hinnang oma muutustele oma töös

Üheks oodatud tulemuseks oli bürokraatia, s.t. formaalse ja impersonaalse suhtlemise kasv, mida tähendati mitte üksnes meie uurimuses vaid hiljuti toimunud Taani omavalitsuste ühinemiste uurimuses. (Jørgensen 2007) Sellel nagu näha üldisel tendentsil/ medalil on kaks külge. Ühest küljest suurendab funktsionaalne tööjaotus vastutuse hajumist ja tõepoolest kodanike jooksutamist eri jurisdiktsiooniga ametnike vahel. Seetõttu ei ole soovitatav suhteliselt väikeste asutuste puhul täielikult rakendada funktsionaalse spetsialiseerumise põhimõtet ning jätta ametnikele ka tüüpilisemate ühisosade puhul probleemide lahendamise (piltlikult öeldes nii eriala, kui perearsti funktsioonid), kuna see suurendab õppiva organisatsiooni võimekust. (Morgan 2008) Teisalt suurendab funktsionaalse tööjaotuse süvenemine mitte üksnes ametnike asjatundlikkuse ja spetsialiseerumise suurenemist (Geomedia 2002) kui ka võrdse kohtlemise põhimõtte järjekindlamat rakendamist, mis vaieldamatult on ühinemiste üheks oluliseks tulemuseks. (Seda efekti kahjuks ei märgata.)

Intervjuust (mitmest): *Üks negatiivne nähtus on kindlasti bürokraatia kasv suures vallas. „Need, kes on majas sees, neile tundub kõik hästi, kuid inimene näeb neid kitsaskohti paremini“. Toimub inimeste jooksutamine ja info kättesaamatus. Üks ametnik saadab teise juurde jne. Väikeses vallas võttis ametnik kätte ja lahendab kodaniku probleemi otsast lõpuni, nüüd on see mitme ametniku ühistöö.*

Väikese valla elanikud pole harjunud sellega ja eeldavad emotsionaalset kontakti ning *one shop service* – tavaliselt mitte eriti professionaalset – toimimist nagu väikeses vallas. Tegelikult lahendas väikese valla ametnik probleemi pigem normatiivseid nüansse loomunguliselt tõlgendades ja probleemi lahendamise sisu aspektist, mistõttu see näis kodanikule ka kodanikusõbralikum. Suures vallas niiviisi asju ajada ei saa.

Kuid bürokraatia (s.t. normatiivse täpsuse suurenemine) tuleks tasakaalustada teatud teenuste puhul kodaniku ja võimude suhetes nn. kasusaaja mehhanisme ja meetodeid rakendades, mis eeldab väga isiklikku, piisavalt universaalselt ja pikaajalist kontakti kodaniku ja avaliku võimu esindaja vahel (Minzberg 1995). S.t. selliseks tasakaalustamiseks tuleb ühe osa teenuste osutamist palju olulisemalt delegeerida kui seda seni tehtud. Ka teenuspunkt on ju mõnes mõttes või peaks olema *one shop service*, mitte lihtsalt kirjavahetuspunkt.

Ametnike visioon oma rolli muutumusele

Uurimuse käigus püüdsime me välja selgitada ka selle, kuidas ametnikud ise muutusi tajuvad. Tulemused on esitatud tabelis (Tabel 19).

Tabelist on näha, et üldise arvamuse kohaselt eeldab töö enamuse ametnike jaoks kindlasti suuremat professionaalsust ja vaid 16% ei tunnista seda. Huvitav on, et vaid rõngasvallas töötavad ametnikud arvavad sagedamini kui teised, et professionaalsus tõusis kindlasti ja vaid üks nendest arvas, et kindlasti mitte. Valdade lõikes: valdades, kus ühendvallaga muutus valla profiil vähem kuna valla keskus polnud suur asum, arvas valdav enamus 70-80% et professionaalsus kindlasti suurenes, samas kui linnakeskustega valdades jäi see osakaal 40-50% piiresse. Ilmselt jäi vallas ametisse

palju endisi linna ametnikke, kelle jaoks mastaabi suurenemine ei toonud kaasa olulisi muutusi töös.

Tabel 19. Ametnike hinnang oma töö aspektidele pärast ühinemisi (N=44)

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
Töö eeldab suuremat professionaalsust	56,8	27,3	15,9
Suurem paberimajandus, vähem suhtlemist inimestega	34,1	38,6	27,3
Töökeskkond soodustab efektiivset tööd	44,2	32,6	23,3
Suhted teiste ametnikega ametlikumad	25,0	47,7	27,3
Töökoormus ühtlasem, paremini planeeritav	22,7	40,9	36,4
Rohkem koostööd volinikega	4,5	38,6	56,8 Türi: 91,7
Vähem vahetuid kokkupuuteid valla juhtidega	16,3	39,5	44,2

Teine küsimus puudutab otseselt bürokraatia probleemi ja me saame palju tasakaalustatuma pildi. Üle 70% siiski tunnistab, et mingil määral või kindlasti on bürokraatiat ja vähem suhtlemist inimestega. Siin valla suurus ei mängi nii selget rolli. Kas siis tees kahest valitsemise stiilist ka ühendvallas ei kajastugi? Siiski, Suure-Jaanis tunnistatakse kõige vähem (50% kindlasti mitte) bürokraatia kasvu. Saardes seevastu on kõrgeim osakaal neid, kes selle kasvu tunnistavad. Tundub, et see, kas juhtkond moodustus ennekõike linna või väikevaldade baasil mõjutab seda taju uues väikevallas. Siiski, asjaolu kus ametnik varem töötas (linnas või väikevallas) hinnanguid ei mõjuta.

Professionaalsuse järel kõige olulisem muutus on vastajate arvates positiivsed muutused töökeskkonnas, mis ühendvallas soosib efektiivsemat tööd. Valdade lõikes on kõige suuremad muutused Saarde ametnike jaoks, kes samuti kõige enam rõhutasid bürokraatia kasvu. Endised linna ametnikud ja ka rõngasvalla endised ametnikud tunnistavad kõige vähem selliste muutuste olemasolu. Asusid ju rõngasvaldade keskused linnades ja isegi ühes majas linnaga. Kõige radikaalsemalt on muutused toimunud teiste väikevaldade ametnike jaoks, kellest isegi 73% tunnistab, et muutused on toimunud kindlasti, s.t. selles kontekstis oluliselt.

Tähelepanuväärne osa ametnikke on nõus, et suhted ametnike vahel on muutunud ametlikumaks, ehkki pool arvab, et see on toimunud teatud määral. Kõige enam arvavad, et selline muutus on kindlasti toimunud Suure-Jaani ametnikud, kes samal ajal pooldasid jällegi kõige vähem väidet, et paberimajandus on suurenenud (vasturääkivus). Siiski on vahe siin ennekõike kindlasti ja kindlasti mitte vastajate vahel, kuna seda väidet ei toetata enam vähem võrdselt. Ametnike suhete muutust selles suunas (suhete formaalsus) toetab vähem linna ametnikkond. Kuid vahed on siiski väga väikesed. Bürokraatia kasv selles suunas on olnud mõõdukas kuid siiski tuntav.

Samas proportsioonis on ka vastused bürokraatia nõ. positiivsele tahule: töökoormuse on ühtlasem ja paremini planeeritav. Vastused näitavad, et bürokraatlikust stabiliseerumisest ollakse tervikuna veel kaugel. Kindlaid pooldajaid sellele väitele on vähem kui vastaseid (36,4% vastas kindlasti mitte). Ilmselt on see üleminekuaja ebamäärases olukorras ka loomulik. Suuremat stabiilsust (kindlasti) demonstreerivad? Suure-Jaani ja Tapa valla ametnikud ja kõige enam ei ole sellega kindlasti nõus Türi valla ametnikud (58,3%). Linnades eitatakse töökorralduse sujuvuse kasvu rohkem kui endistes valdades: ju siis valdades oli töökorraldus veelgi vähem stabiilne kui üleminekuaja ühendvallas. Linna ametnikele on aga need üleminekuaja raskused paremini näha. See võib näidata, kuivõrd palju enam ühinemised häirisid juhtimise sujuvat korraldust linna kogemustega võrreldes või siis töökorralduse ja tegevuste *ad hoc* iseloomu väikestes valdades. Siin on statistiline erinevus niivõrd suur, et võib järeldada, et linnad olid isegi bürokraatlikumad positiivses mõttes kui tänased üleminekuvallad.

Viimase plokis me püüdsime määratleda muutused ametnike suhetes valla juhtidega. Kontaktide vähenemist valla juhtidega tunnistas kindlasti ja teatud määral üle 50% ametnikest, mis annab tunnistust kas juhtimisstiili muutustest või/ ja ametnike paremast võimest autonoomselt töötata. Valdade lõikes oli aga erinevus väga suur. Valdades, kus ametnikkond on suurem (Tapa, Türi) ei olnud selle väitega nõus 27% vastajatest, ja suhteliselt väikese ametnikkonnaga valdades ei olnud selle väitega nõus 70-71 % ametnikest. Seega suuremates valdades on suhtlemine muutunud harvemaks, väikestes aga säilinud isikukeskne poliitiline juhtimine. Millised on nõ. personaalse suhtlusviisi eelised ja miinused sellega võrreldes, kus juhtide ja ametnike rollide on selgelt jaotunud ja need on pigem ameti kui isiklikud rollid? Kindlasti näitab poliitiliste ja administratiivsete rollide selge jaotus, et siin on paremad eeldused strateegiliseks otsustamiseks suutlikkusega ja poliitikate elluviimiseks, s.t. bürokraatliku suutlikkusega.

Viimane küsimus on suhted volinikega: enamuse arvates on koostööd vähem, ja vaid kaks vastajat arvasid, et koostöö on kindlasti parem. See ilmnes ka juhtimise peatükis kvalitatiivandmete analüüsil. See tähendab, et ametnikkonna ja volikogu suhetes on toimunud suhteliselt kardinaalne muutus. Suurtes linnakeskusega valdades (ja teatud määral ka Suure-Jaanis) on koostöö ametnikega kindlasti vähenenud, nii väidab 92% ametnikke Tapal ja 60% ametnikke Türi. Seega pinged ametnike ja volinike rollide vahel üleminekuperioodil on tõsisemad kui esmapilgul eeldada võib. Millised võiksid olla selle põhjused ja tagajärjed? Seda trendi tuleb siduda kindlasti poliitikaga, sest needsamad vallad vastasid sama sagedasti, et poliitika roll on kindlasti suurenenud, v.a. Suure-Jaani, kus seda muutujat ametnikud ei tunnistanud. Meie arvamus on (ka eelmine küsimus seda tõendas), et suuremates valdades on poliitika ja administreerimise rollid selgemalt eristunud, ametnike ja volinike sidemed käivad enam läbi valla juhtkonna, ehkki see ei eelda otsest isiklikku suhtlemist valla juhtidega. See ei tähenda, et ametnikud on vähem hakanud ette valmistama otsuseid, vaid et komisjonid (ja fraktsioonid) on rohkem ilmselt hakanud neid projekte kas muutma või tagasi lükkama nii poliitilistel kui ka kontseptuaalsetel põhjustel. S.t. meie arvates võib see ajutiselt kutsuda esile negatiivseid emotsioone, kuid pikemas perspektiivis tähendab see Eesti KOV valitsemise mudeli tugevnemist ja tõhustamist valdades, kus sellised tendentsid ilmsed.

4.5. KOV finantssuutlikkuse dünaamika

4.5.1. Muutused teenuste kuluefektiivsuses ja eelarve proportsioonides

Ühinemiste tulemusena summeerus omavalitsuste tulubaas ja eelarvetulud. Tegemist võis olla mehhaanilise juurdekasvuga, mis tähendaks kõikide kulude proportsionaalset kasvu samal ajal kui kulud *per capita* ei kasvanud. Kuid teiseks võimalikuks stsenaariumiks võis olla kulude restruktureerimine, mõnede kulude äralangemine (tehingukulud tasaarveldustest ja muudest piirangutest) ning üldise võimekuse kasv.

Sellist kasvu eeldatakse teenuste osutamise mahu ja mastaabiefekti tõttu ja seda mõõdetakse teenuse kuluühiku dünaamika kaudu. Kui kulud *per capita* vähenevad, siis on efekt, kui ei siis efekti pole.

Mastaabiefekti võimalused kohalike omavalitsuste liitumisel on alljärgnevad:

- administratiivse dubleerituse vähenemine (Lomax 1952)
- suurema sisseostumahu juures odavamate hindade kasutamisel (Shepherd 1990)
- spetsialiseerituse tõusu osas ülesannete täitmisel, mille põhjustab suurem mastaap (Hirsch 1968). Mastaabiefekt esineb sellisel juhul kapitali- või tööjõumahukate teenuste pakkumisel

Kuhjumis- ehk mahuefekti mõiste on seotud samuti kohalike omavalitsuste koondumisega. Põhiliseks majandusliku kasu tootvaks efektiks on suurema hulga teenuste pakkumine ühes organisatsioonis. Efekti allikaks on samade sisendite kasutamine suurema hulga teenuste pakkumisel põhjusel, et enamus teenuseid sisaldab teatud ressursikomponente, mida on võimalik jagada teise sarnase teenuse tootmisel (Grosskopf, Yaisawarng 1990).

Metoodika

Analüüsis me võrdleme valdade kulude dünaamikat *per capita* aastal 2004 kuni 2007 teatud valdkondades, sest sellise analüüsi maht on väga mahukas. Analüüsil on keskne tagada, et andmed oleks võrreldavad. Selleks, me oleme esiteks, 2007. aasta kuludid näidanud kolmel viisil: nominaalsed, kulud, millest on maha arvestatud inflatsioon ja kulud, millest on maha arvestatud nii inflatsioon kui vallaeelarve juurdekasv. Esimene korrektsioon (2004-2005 inflatsioonikordaja oli 1.159) näitab reaalseid kultusi *per capita* ja teine täitab kuluefektiivsust. Valdade eelarvete juurdekasv sel perioodil oli väga erinev. Suure-Jaanis 10%, Saardes 52%, Türi vallas 54% ja Tapal 71%. Eesti tervikuna suurenesid kohalike omavalitsuste tulud sel perioodil 56,75%. Seega olid Saarde ja Türi selle kasvuga enam vähem proportsionaalsed, Tapal aga suurenesid tulud veelgi. Isegi kui Suure-Jaanis arvestada maha 2004. aastal tehtud suuremad investeeringud, jääb selle ühendvalla tulubaasi kasvutempoks 17,7%, mis on 3 korda väiksem kui riigi tervikuna. Seega ei ilmnenu selles vallas üldine mastaabiefekt.

Teiseks, valdkondlikest kuludest on maha arvestatud erakorraline investeering Suure-Jaanis, mis on tehtud toetuste garantiil, kuna need võisid oluliselt mõjutada kulutuste üldist taset. Üldiste tasemete võrdlusel me nendest erinevustest abstraherusime, kuna üldise kuluefektiivsuse näitaja on väga ebaadekvaatne teenuste erineva struktuuri tõttu ja absoluutarvud näitavad pikemas perspektiivis valla suutlikkuse taset.

Investeeringute, toetuste ja laenude dünaamika on esitatud eraldi tabelina järgmises osas.

Analüüs ei erista ka võimaliku efektiivsust või selle puudumise otseseid allikaid. Pealegi, mõlemad tekkivad eeldusel, et muutuste eelsel perioodil osutati KOV poolseid teenuseid *ühesuguse kvaliteediga ja juurdepääsu* tasemel ning et selle järel mõlemad ei muutunud. Kui seda eeldust ei täideta, siis võib ühinemised olla küll väliselt tulemuslikud, kuid see ei näita kuluefektiivsust, sest üks osa kulutuste kasvust läheb teenuse ebapiisava kvaliteedi likvideerimiseks. Kui väike vald pakub kultuuriteenuseid madala kvaliteediga (kas mängida korvpalli saalis või õues, kas finantseerida isetegevust või organiseerida kõrgkultuuri regulaarseid üritusi a la Mahtra muuseum), siis loomulikult võivad olla suuremates valdades kulutused *per capita* suuremad ja valdade ühinemisel just selliste väikevaldade elanikele ja väikestele koolidele hakatakse eraldama rohkem raha, et tagada teenuste piisav kvaliteet (parima valla tasandil). Selline eesmärk – juurdepääsu ja kvaliteedi tagamine seati ju ka ühinemislepingutes. S.t. kuluefektiivsust saab mõõta suhteliselt standardsete teenuste (kooli, raamatukogu) puhul, kuid nõ. arendavate teenuste puhul (kultuur, vaba aeg) seda mõõta pole otstarbekas juhul kui need on ilmselt alarahastatud.

Selles analüüsis kasutatakse kombineeritult kulutuste andmestikku (*per capita*) ja valla eelarve üldise dünaamika andmeid. (Vt. Lisa 5,7)

Maanteede ja tänavate korrashoid

2004. aastal on kulud keskmine *per capita* tulevastest ühendvaldades võrreldavad 260 – 310 krooni, kuid kõige enam kulutasid Vastsemõisa ja Kabala vallad, mis on keskusest kõige kaugemal. 2007. aasta nominaalkulud (korrigeeritud inflatsioonile) on aga juba väga erinevad. Saardes 440 krooni ja Türi 950 krooni, nende vahel Tapa 620 krooni ja Suure-Jaani 770 krooni. Kui aga võrrelda valla kulutusi ilma eelarve juurdekasvu ja inflatsioonita (EJ näitaja), siis kõige rohkem suurenesid kulutused Türi (106%) ja Suure-Jaanis (87%), samas kui Tapal ja Saardes jäid need minimaalseks (ca. 10%). Selles valdkonnas kuluefektiivsust on võrrelda suhteliselt mõttetu, kuna valla teede vajadused on tunduvalt suuremad kui võimalused. Kõik vallad võtsid ühinemise eel kohustuse arendada välja transpordi ja teede programm (mis on Tapal vähem aktuaalsem), kuid vaid Türi ja Suure-Jaani on tunduvalt suurendanud kulutusi teolude parandamiseks vallas.

Haridus (koolid)

Selles valdkonnas on kuluefektiivsuse analüüs kõige kohasem. Kõikides valdades on kulutused kooliharidusele vähenenud 8..10 protsendipunkti võrra eelarves, samas kui Saarde vallas on nende kulude osakaal suurenenud 11,3 protsendipunkti võrra. Uuritud ühendvaldadest olid kõige suuremad kulud *per capita* Suure-Jaanis (ehkki põhiinvesteering 9 mln.) oli arvutustes maha arvestatud. Koolide puhul olid kõige suuremad kulud *per capita* Türi ja Suure-Jaani valdade (s.o. rõngasvaldade) kulud *per capita* (üle 60.000 EEK), samal ajal kui nt. Saarde rõngasvalla põhikoolis olid kulud ühe õpilase kohta 23.390 EEK. Osaliselt võib seda seletada valla õpilaste suure mobiilsusega, kuid Suure-Jaanis on see isegi väiksem kui Saardes. Sellest ajast on õpilaskoha maksumused veelgi suurenenud. Näiteks Türi valla Kabala (mõisa)koolis

59%, Retla põhikoolis 49% ja Laupa Põhikoolis 20%. Märgatavad on linnade gümnaasiumide oluliselt madalamad kulud *per capita*, kõige madalam neist Kilingi Nõmmel – 17.610 EEK ja päris mõistetav kulude üldine kasv. Seega on juba enne liitmisi selge, et valdade ühendamisel koolide kuluefektiivsus suureneb ja seda linna arvelt. Kuid seda tendentsi „tasakaalustas” õpilaste arvu kiire vähenemine kõikides põhikoolides. Inflatsioonikordajaga korrigeeritud juurdekasv oligi kõikidest teistest valdkondadest kõige madalam. Eelarvejuurdekasvu maha arvates oli uutest valdades kõikides kulud *per capita* madalamad v.a. Saardes, kus oli ka enne kõige madalamad kulud ja seega üks osa saadud mastaabiefektist läks koolide tõenäoliselt alarahastamise katmiseks. Seega, vaatamata kulude järsule kasvule põhikoolide seas oli haridusteenuse kuluefektiivsuse kasv (kulude vähendamine *per capita*) ilmne.

Hariduskuludes on personalikulude osakaal võrdväärselt ca. 70%, seega on keskne muutuja mitte koolimaja suurus kui konstant (mis oli omal ajal tasaarvelduste puhul üks argument) vaid ikka ennekõike õpilaste arv õpetaja kohta. Tõsi, enamuses valdades on põhikoolid, mis asuvad vanades renoveeritud mõisates, mille halduskulud on suuremad. Seda enam tuleks mõelda koolide ruumide multifunktsionaalset kasutamise võimalusi kogukonna vajadustel ja eesmärkidel.

Mida teha olukorras, kus põhikoolide kulutuste eskaleerumine sööb ära olulise osa ilmsest mastaabiefektist? Esiteks, ühinenud valdades ei tähenda põhikoolide reorganiseerimine algkoolideks suurt lööki KOV finantssuutlikkusele teiste teenuste finantseerimisel. Teiseks, valla poliitikas on teisi tasakaalustavaid meetmeid, mis suudaksid kooli kui institutsiooni integreeriva mõju vähenemist korvata, kasvõi teenuspunkti integreeriva rolli suurendamine, noorsootöö edendamine, multifunktsionaalse keskuse (MFK) kujundamine jne. Samuti võib vabanenud vahendid ümber suunata koolitransporti, millele on positiivsed kõrvalmõjud kogu valla mobiilsusele.

Õpilasveo eriliinid

Õpilasveo liinide võrdlemine valdade lõikes ei saa näidata kuluefektiivsuse dünaamikat kuna liinide pikkus on väga erinev ja liine ühendada reeglina ei saa. Siiski saab anda mõned hinnangud. Esiteks, õpilasveo eriliinide maksumus võrreldes hariduskuludega võib olla väga suur (kuni 10 %) valla hariduseelarvest. Kui kõrgete kuludega põhikool asub linna lähedal (Saarde ja Türi vald) siis ei peaks ühisvallas koolide reorganiseerimine olema ju probleem. Loogiliselt oli suuremate linnadega ja koolidega õpilastranspordi kulud *per capita* palju väiksemad kui väikeste gümnaasiumite ja hulga põhikoolidega valdades. Siiski toimus mõlemas õpilasliinide rahastamises tõus *per capita* võrreldes 2004. aasta valdade kogukuludega *per capita*. Väikestes ühendvaldades ligi kaks korda. Suuremates valdades ca. 30%. Kui eelarve juurdekasvu indeks maha arvutada võib ikka näha mõningast potentsiaalset kuluefektiivsuse kasvu (kulude vähenemist *per capita*), eriti suuremate linnadega valdades. Millest need efektid tulenevad on raske öelda, vaid Türi võib ühine õpilasveo korraldamine anda teatud ökonoomiat. Kõige tõenäolisemalt toimib siin mastaabiefekt, s.t. parem planeerimine.

Tabel 20. Kuluefektiivsuse analüüs

Kulu	Vald				Vald				Vald				Vald						
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4			
Maanteetransport*	Olustvere	0,22				K-Nõmme	0,16						Lehtse	0,22				Kabala	0,42
	Suure-Jaani	0,19				Saarde	0,39						Saksi	0,27				Oisu	0
	Suure-Jaani L	0,19				Tali	0,14						Tapa L	0,31				Türi	0,34
	Vastemõisa	0,82																Türi L	0,34
	Kokku					Kokku							Kokku					Kokku	
2004/2007	0,31	0,77	145,3%	87%	2004/2007	0,26	0,44	69,3%	12,1%	2004/2007	0,29	0,52	78,3%	10,2%	2004/2007	0,3	0,95	212,9%	106,1%
Haridus - alg, põhi, kesk	Olustvere	28,09				K-Nõmme	17,61						Lehtse	31,09				Kabala	50,9
	Suure-Jaani	65,70				Saarde	23,39						Saksi	0				Oisu	40,83
	Suure-Jaani L	33,97				Tali	33,63						Tapa L	20,79				Türi	63,59
	Vastemõisa	30,48																Türi L	20,22
	Kokku					Kokku							Kokku					Kokku	
2004/2007	35,46	38,8	9,3%	-31,60%	2004/2007	20,05	38,56	92,3%	0,2%	2004/2007	23,37	28,8	23,1%	-31,6%	2004/2007	26,11	31,95	22,3%	-33,2%
Õplaseve eriliinid	Olustvere	1,61				K-Nõmme	0,07						Lehtse	1,59				Kabala	1,95
	Suure-Jaani	3,84				Saarde	7,76						Saksi	0				Oisu	2,82
	Suure-Jaani L	0				Tali	1,07						Tapa L	0,01				Türi	4,71
	Vastemõisa	3,83																Türi L	0,04
	Kokku					Kokku							Kokku					Kokku	
2004/2007	1,42	2,26	59,5%	-0,3%	2004/2007	1,29	2,26	75,1%	-8,8%	2004/2007	0,42	0,55	29,9%	27,8%	2004/2007	0,64	0,84	30,8%	-28,5%
Rahva- ja kultuurimajad	Olustvere	0,09				K-Nõmme	0,82						Lehtse	0,24				Kabala	0,27
	Suure-Jaani	0,27				Saarde	0						Saksi	0				Oisu	0,4
	Suure-Jaani L	0,65				Tali	1,03						Tapa L	0,21				Türi	0,01
	Vastemõisa	0,83																Türi L	0,28
	Kokku					Kokku							Kokku					Kokku	
2004/2007	0,4	0,56	40,6%	7,20%	2004/2007	0,48	0,63	30,1%	-13,8%	2004/2007	0,19	0,41	113,0%	31,7%	2004/2007	0,23	1	340,6%	190,3%
Raamatukogud	Olustvere	0,17				K-Nõmme	0,15						Lehtse	0,32				Kabala	0,31
	Suure-Jaani	0,11				Saarde	0,12						Saksi	0,15				Oisu	0,28
	Suure-Jaani L	0,36				Tali	0,2						Tapa L	0,21				Türi	0,41
	Vastemõisa	0,2																Türi L	0,12
	Kokku					Kokku							Kokku					Kokku	
2004/2007	0,19	0,24	25,6%	-4,20%	2004/2007	0,14	0,14	-4,2%	-36,6%	2004/2007	0,22	0,45	104,8%	26,6%	2004/2007	0,23	0,22	-3,7%	-36,3%
Vabaaeg, kultuur ja religioon**	Olustvere	0,08				K-Nõmme	0,57						Lehtse	0,48				Kabala	0,15
	Suure-Jaani	0,82				Saarde	0,3						Saksi	0,12				Oisu	0,25
	Suure-Jaani L	0,33				Tali	0,1						Tapa L	0,73				Türi	0,35
	Vastemõisa	0,13																Türi L	0,8
	Kokku					Kokku							Kokku					Kokku	
2004/2007	0,41	0,59	45,4%	10,80%	2004/2007	0,38	0,79	104,7%	35,6%	2004/2007	0,61	0,9	47,5%	-8,8%	2004/2007	0,56	0,93	64,7%	8,5%
Üldised valitsussektori teenused	Olustvere	1,12				K-Nõmme	1,06						Lehtse	1,13				Kabala	1
	Suure-Jaani	1,09				Saarde	1,03						Saksi	1,31				Oisu	1,02
	Suure-Jaani L	1,04				Tali	1,69						Tapa L	0,64				Türi	1,08
	Vastemõisa	1,27																Türi L	0,96
	Kokku					Kokku							Kokku					Kokku	
2004/2007	1,12	1,19	5,8%	-19,36%	2004/2007	1,14	1,09	-4,3%	-36,6%	2004/2007	0,81	0,82	0,9%	-9,2%	2004/2007	1	1,22	21,8%	-6,9%

1 - Kulud *per capita* 2004; 2 - Kulud *per capita* inflatsiooni eraldades 2007

3 - Muutus *per capita* inflatsiooni eraldades %; 4 - Muutus *per capita* ilma inflatsiooni ja eelarve juurde kasvu eraldades 2004-2007 %

* Teede ja tänavate korrashoid

** Välja arvatud rahva- ja kultuurimajad, raamatukogud

Rahva ja kultuurimajad

Selle kuluartikli võrdlus sõltub jällegi rahvamaja/ kultuurimaja olemasolust vallas ja selle profiilist. Seetõttu on jällegi otsesed kulud väikevaldade lõikes väga erinevad – 90 EEK kuni 830 EEK *per capita*. Kuna iga numbri taga on suurem või väiksem ehitis ja sellega kaasnevad kulud, siis (haridusasutuste finantseerimise analoogiast lähtudes) võib eeldada, et tegemist on peaaesjalikult halduskuludega. Enne ühinemisi olid kulutused kultuuri ja rahvamajadele (*per capita*) oluliselt suuremad väiksemate linnakeskustega tulevaste ühisvaldade piirkonnas, ennekõike just linnade kultuurimajade suurte ühikukulude tõttu. Samas kui Tapa ja Türi piirkonnas olid need ühikukulud madalad nii linnas kui väikevaldades. (ca. 600 EEK vs. ca. 200 EEK *per capita*). Lisaks, selle kuluartikli üldine proportsioon eelarves jääb neis jääb 3,6 – 4,4% vahele võrreldes linnakesksete valdade 2,3-2,4 osakaaluga. See näitab, et väikelinnades oli kultuurimajasid palju kulukam ülal pidada, sest Oisu (Türi piirkond) ja eriti Lehtse (Tapa piirkond) väga aktiivsete kultuurikeskuste kulud per capita on tunduvalt väiksemad kui teiste valdade valla väikelinnades. S.t. nii ühikukulud kui osakaal eelarves olid esimeste valdades suuremad kui suuremate linnakeskustega valdades. Pärast ühinemisi oli aga olukord vastupidine. Suure-Jaani ja Saarde vallas suudeti kulutsid *per capita* absoluutselt suurendada 40 ja 30%, ja üldised kulud suurenesid 5,5 ja 5,8 % eelarvest, s.o. mõõdukalt. Tapal tõusid aga need kulud 113 % ning ja Türil isegi 340%, mistõttu Türil tõusid selle valdkonna kulude osakaal 9%-ni eelarvest. See näitab ilmselt, kui võrd tõsiselt ühendvald tõstis endiste valla keskuste kultuuri finantseerimise taset (põhiliselt kultuurimajade remondi kulutused), mis illustreeriks valdade ääremaastumise vastast poliitikat just suurte linnakeskustega valdades..

Kultuuri puhul on raske rääkida kuluefektiivsusest, pigem täheldame me kulude suurendamist kulude üldise kasvu arvelt ja teiste valdkondadega võrreldes suuremate linnakeskustega valdades. S.t. selles valdkonnas pigem kompenseeritakse eelnevat alarahastamist, ehkki Tapa puhul, kus kulutused kultuurikeskustele on kõige väiksemad *per capita*, võib see rääkida kuluefektiivsuse suurendamisest.

Raamatukogud

Raamatukogude puhul võib kuluefektiivsuse mõistet rakendada ja eeldatavasti raamatukogude reorganiseerimine Türil ja Tapal ühtlustas teenuste mahtu ja kvaliteeti veelgi. Suurtes valdades moodustasid kulutused 2,8-3% ja väiksemates võrdselt 1,7 %. Kulud *per capita* olid kõige väiksemad tulevases Saarde vallas (140 EEK *per capita*) ja Suure-Jaani vallas (190 EEK *per capita*). Tapal ja Türil on need näitajad vastavalt 220 ja 230 EEK, s.t. kulud *per capita* on võrreldavad. Suuremad ei ole kulud seal mitte vaid linnade keskraamatukogude suuremate kulude tõttu (Türil oli see 120 EEK *per capita*) vaid just väikevaldade suurte ühikukulude tõttu. Kõige enam suurenesid pärast ühinemisi ühikukulud (40%) Suure-Jaanis, isegi siis kui eemaldatud oli eelarve juurdekasv ja inflatsioon, mis tähendab et kulud *per capita* seal tõusid. Tapal aga tõusid ühiku-kulud veelgi enam 104,8 %. Türi ja Saarde valdade kuluefektiivsus tõusis ilmselt, Türil toimus ka raamatukogude ühendamine ühes organisatsiooniks.

Vaba aeg ja kultuur

Enne ühinemisi olid kulutused *per capita* väiksemates ühendvaldades ca. 400 EEK *per capita* ja suurtes ca. 600 EEK *per capita*. Silma paistab et suuremates keskustes olid kulutused suuremad: Türi linn 800 EEK, Tapa – 730, kuid ka Suure-Jaani vald – 820 EEK *per capita*. Silma paistab ka see, et väikestes valdades olid kultused mitu korda väiksemad (ja tarbiti keskuses osutatavaid teenuseid): Tali vallas 100 EEK; Saksi vallas 120 EEK, Kabala vallas 150 EEK. See näitab ka kultuuri ja vaba aja alarahastamist väikestes valdades. Pärast ühinemisi suurenesid kulutused selles valdkonnas enam vähem proportsionaalselt Suure-Jaani ja Tapa vallas ning nendes valdades oli selle valdkonna osakaalu kasv suhteliselt väike (1,9 ja 3,3 %). Türi ja Tapa kulutused kultuurile ühtlustusid ja moodustavad nüüd ca. 900 EEK *per capita*, samas kui Suure-Jaanis on võimalik kulutada vaid 590 EEK *per capita*. Türi ja eriti Saarde suurendasid kulusid tunduvalt rohkem, kuid Türi suurenes valdkonna osakaal eelarves 7,1%, Saardes aga vaid 3,7%. Türi on nende kulude osakaal nüüd 19,2%, samas kui Tapal – 14,9%, Saardes 14,4% ja Suure-Jaanis 13,7%.

Valitsussektori kulutused

Meie analüüs sisaldas valitsussektori üldiste proportsioonide muutusi (Tabel 21) ja ka muutusi kulutustes *per capita*. Valitsussektori üldised kulud kasvasid (miinus inflatsioonikordaja) absoluutselt Türi (23%) ja Suure-Jaanis (7%) ja vähenesid kõige enam Tapal (10%). Saardes oli vähenemine 3%.

Tabel 21. Valitsemiskulude dünaamika

tuh kr				KULUDE OSAKAAL KOGUKULUDEST				
	2004	2007	2004-2007	2004	2007	2004-2007	2004	2 007
KULUD	Kulud kokku	Kulud kokku	Kulude kasv	Üldised valitsussektori teenused	Üldised valitsussektori teenused	Üldised valitsussektori teenused muutus	Üldiste valitsussektori teenuste osakaal kogukuludest	Üldiste valitsussektori teenuste osakaal kogukuludest
Olustvere	12 942	0		1 803	0		13,9%	
Suure-Jaani L	28 871	0		1 320	0		4,6%	
Vastemõisa	9 355	0		1 437	0		15,4%	
Suure-Jaani	17 820			2 486			14,0%	
Vallad kokku 2004/2007 ühendvald	68 988	75 056	8,8%	7 046	8 725	23,8%	10,2%	11,6%
Kilingi-Nõmme	22 048	0		2 311	0		10,5%	
Saarde	15 775	0		2 422	0		15,4%	
Tali	6 298	0		1 242	0		19,7%	
Vallad kokku 2004/2007 ühendvald	44 120	67 113	52,1%	5 975	6 678	11,8%	13,5%	10,0%
Lehtse	12 605	0		1 824	0		14,5%	
Saksi	9 705	0		1 551	0		16,0%	
Tapa L	51 031	0		4 236	0		8,3%	
Vallad kokku 2004/2007 ühendvald	73 340	125 564	71,2%	7 611	7 892	3,7%	10,4%	6,3%
Kabala	8 481	0		1 028	0		12,1%	
Oisu	10 473	0		1 353	0		12,9%	
Türi L	59 757	0		5 947	0		10,0%	
Türi	18 079			3 122			17,3%	
Vallad kokku 2004/2007 ühendvald	96 790	149 905	54,9%	11 449	16 366	42,9%	11,8%	10,9%

Valitsemiskulude võrdlus *per capita* baasil näitab, et peale Tali (1690 EEK *per capita*), Saksi (1310) ja Vastemõisa (1270) valla kulutasid 2004. aastal kõik ülejäänud vallad ca. 1000 EEK *per capita*, v.a. Tapa linn, kus juba 2004. aastal olid halduskulud tunduvalt väiksemad (690 EEK *per capita*). Hämmastav on, et Türi

linnas, mis on võrreldav Tapaga, ei toiminud mastaabi ja mahuökoonomia väikevaldadega võrreldes. Türi oli ka kõige suurem valitsemiskulude kasv pärast ühinemisi (inflatsioonikordajaga 23%). Teistes valdades jäid valitsemiskulud absoluutselt muutumata, kuid kui võtta kuludest maha ka eelarve juurdekasv, siis ilmneb suur kuluefektiivsus väikevaldades ja isegi linnakesksetes valdades, kus need olid juba madalamad. Tuleb arvestada seda, et 2007. aastaks kasvas keskmine palk tunduvalt enam kui oli inflatsioon 2004-2007. Seetõttu saab järeldada, et valdade ühinemisega saavutati tuntav kuluefektiivsus ning kõige suurem kasvaja Türi jäi samale umbes tasemele. See on oluline leid ja argument ka positiivse retoorika jaoks.

Kokkuvõtteks

Me näeme antud analüüsis mitut olulist tendentsi.

1. Hästi standardiseeritud teenuste osas on märgatav mastaabiökoonomia, eriti suuremate teenuste osutajate tõttu (haridus, raamatukogud) ning väikeste valdadega võrreldes; kulusid hoiavad kõrgel väga väikesed põhikoolid;
2. Teiseks, vähem standardsete teenuste osas torkab silma väikeste valdade alarahastamine, mille tõttu ühisvaldades läheb osa juurdekasvust sellise alarahastamise lõpetamiseks.
3. Kolmandaks, eelarve kasvu ja ökonoomia tulemusena muutusid järsult eelarvete proportsioonid, ennekõike majanduskulude (s.h. teede korrashoiu), vaba aja ja kultuuri valdkonna kasuks, ehkki eri valdades muutusid proportsioonid erinevas suunas. S.t. eelarve kasv suunati ilmselt alarahastatud teenuste kvaliteedi tõstmisele;
4. Valitsemiskulude vähenemine oli kõige ilmsel tendents kõikide parameetrite lõikes, v.a. Suure-Jaani, kus kulude osakaal suurenesid 1,4%.

4.5.2. Muutused investeerimissuutlikkuses

Järgnevalt anname lühiülevaate valdade investeerimisvõimekusest ja toetuste ja laenude dünaamikast.

Nagu on näha Tabelist 22 oli 2004. aastal kõige agaram investeerija, toetuste saaja ja laenaja Suure-Jaani vald. (peale praegusesse Saarde valda kuuluvate endiste valdade olid kõik teised ühinemiste osapooled väga agarad laenajad. Ilmselt oli see ühinemisläbirääkimiste üks aspekt.) Siit seletub ka osaliselt see, miks Suure-Jaanil oli kõige madalam kasvutempo, ehkki saadi ka väga suured süstid (12,4 milj) toetusfondidest: Tapal olid toetused vaid natukene suuremad (13 milj.) samas kui Türi olid need ligi 2 korda ja Saardes isegi 5 korda väiksemad.

Suure-Jaani investeeringud moodustasid 20% kogu kuludest, samas kui Saardes 6,8% ja Tapal 10,3% ning Türi 12,8. Kõige väiksema valla Saarde tulubaasi juurdekasv bruto on 23 milj ja Suure-Jaanis 5 milj. Vahe 18 mln. Seega: liiga intensiivne viimase momendi investeerimine võttis piltlikult öeldes Suure-Jaanil hinge kinni. Võib püstitada hüpoteesi, et investeeringute maht on olnud pöördvõrdeline tulubaasi kasvuga sel perioodil.

Tabel 22. Investeeringute, laenude ja toetuste dünaamika 2004 ja 2007 (mln. EEK)

	Suure-Jaani	Saarde	Türi	Tapa
2004 investeeringud	14	3,1	12,4	7,5
2007 investeeringud	8,6	12,7	35,0	30
2004 toetused	12,4	2,6	6,5	13
laenud	12,4	3,1	14,4	12
2007 toetused	5	8,8	13,7	13,3
laenud	14,6	2	12,2	12,9

2007. aastal oligi kõikide valdade investeerimismaht suurenenud 4 (Tapa ja Saarde) või 3 korda (Türi) ning Suure-Jaanis **vähenenud** 40%. Seejuures moodustasid ühinemisleppes lubatud investeeringud (omafinantseerimine) 2007. aasta investeeringutest 60%, samas kui teistes valdades moodustasid nad 100%.

2007. aastal on pilt veelgi komplitseeritum Suure-Jaanile. Suure-Jaanis oli kõige vähem toetusi, kuid vald oli jälle kõige suurem laenaja. Teistes valdades on toetused kasvanud 2 (Tapa ja Türi) kuni 3 (Saarde) korda ning investeeringute mahud on umbes samad. Kuid nendes valdades oli ka eelarve juurdekasv antud perioodil mitu korda suuremad ja seetõttu ka laenusuutlikkus oli vahepeal tõusnud, s.t. suhteline surve eelarvele vähenenud. Seega, ühest küljest on riigi poolsed toetused olnud proportsionaalsed ühinemiseelse seisundiga ja enamuses valdades on investeerimissuutlikkus oluliselt suurenenud. Siit moraal: liiga suured surved eelarvele ühinemiste eel (tagasivaatav hoiak) vähendavad ühinemiste järel uue valla fiskaalsuutlikkust ning võib tekitada pigem seisaku.

V Valla uus piirkondlik struktuur ja ääremaastumise probleem

Ääremaastumine suure territooriumi tõttu on spetsiifiline Eesti ja Põhjamaade probleem. Ääremaastumist saab käsitleda mitmes aspektis.

Esiteks, kui valla külade ja piirkondade füüsilist kaugenemist keskusest ja/või takistuste tekkimist sujuvaks kommunikatsiooniks (transpordiks), mille tulemusena väheneb teenuste kättesaadavus. Valla territooriumi suurenemine hajaasustusega piirkondades (valdade territoorium läheneb 1000 ruutkilomeetrini) eeldab ääremaastumise vältimiseks väga efektiivset transpordi ja kommunikatsiooni võrgustikku ning traditsiooniliste turu kaudu osutatavate hüvede osutamist osaliselt avalike hüvede põhimõttel. Kuni viimast avalikult ei tunnista ja jätkatakse bussiliinide ja postiteenuste osutamist äriühingutele, on ääremaa probleem lahendamatu. Sest teatud piiril ületavad äriühinguga kontraktid optimaalse tehingukulude läve (O. Williamson, D. Norht), mistõttu neid tuleb väga selektiivselt osutada avaliku sektori kaudu.

Teiseks, kui valla külade ja piirkondade spetsiifiliste huvide ja vajaduste “sisendi” nõrgenemine, mida meil käsitletakse ääremaastumise võimalusena, ent mis laiemas mõttes on seotud valla võimude võimega tagada huvide esindatus (nende agregeerimine), s.t. demokraatia perfektsusega. See eeldab põhiliste sihtrühmade ja piirkondade huvide jõudmist kesksetele otsustusareenidele, osapoolte ja piirkondade tasakaalu volikogus ja valitsuses. See on võimalik ka siis kui ääremaastumine esimeses tähenduses on suur; kuid teises tähenduses ääremaastumise vältimine kahandab seda kindlasti ka esimeses tähenduses.

Kolmas ääremaastumise aspekt on pigem seotud identiteetidega, sellega mil määral külad ja piirkonnad on kaasatud ja ise püüdlevad osaleda valla elus, s.t. sotsiaalse sidususe nõrgenemisega teatud külade/ piirkondadega. Tihti on see seotud elanike vananemisega, riskirühmadega, kuid samuti teiste tõmbekeskuste tekkimisega valla keskusega vastandlikus suunas.

Üheks, tüüpiliseks vastuseks ääremaastumisele on väikeste valdade ühinemise vältimine ennekõike Lõuna-Euroopas (nt. mägi piirkondades) ja riigi poolt finantseeritud ülesannete täitmine kõikides omavalitsustes ühiste standardite alusel. See võimaldab säilitada kogukonna, kuid vähendab oluliselt kohaliku autonoomiat. Teiseks vastuseks on omavalitsuse põhiraskuse viimine piirkonna (*county*) tasandile, millega kaasneb esmatasandi vähesuutlike omavalitsuste likvideerimine ja surve keskendumiseks keskustesse (USA). Kolmas vastus on levinud Põhja Euroopas ja madalmaades, kus põhiliselt toimub omavalitsuste ühinemine. Skandinaavia riikides on aktuaalne ka territoriaalne ääremaastumine (Rootsi, Norra, Soome). Selleks püütakse ennekõike (a) tugevdada kogukonna struktuuri madalamatel tasanditel (külad, kodanikuinitsiatiivid, paikkonnad) ja teenuste osutamise delegeerimist sinna ning sellise mitmetasandilise struktuuri ühildamist territoriaalselt päris ulatuslike jurisdiktsioonidega (valla piiridega). Ilmselt ei saa ka ligi 1000 ruutkilomeetri suurusel vallas sotsiaalne ja avalike võimu struktuur olla ühetasandiline, küsimus on selles kuidas teine tasand organiseeritakse; (b) püütakse erahüved osaliselt transformeerida avaliku hüve staatusesse, mis võimaldab suurendada selle kättesaadavust (seda kasutatakse ulatuslikult ka USAs, isegi pangaautomaatide paigaldamisel rääkimata postiteenustest). (c) Olulise stiimulina kasutatakse teise tasandi või riigi regionaalsete rollide delegeerimist uutele ühinenud omavalitsustele, mis suurendab nende suutlikkust ning tasakaalustab nende läbirääkimispositsioone kesksete võimudega. Üldiselt on sellistes süsteemides päris efektiivsed tasakaalud ja konsensus kesk- ja kohaliku võimu tegevustes, mis võimaldabki terviklikku reformi jättes selle samal ajal osaliselt vabatahtlikuks. (nt. Christensen 2000)

Ääremaastumise võimalus oli uuringus käsitletud valdades üks keskne oht ja ka takistus (kartus) valdade ühinemise kavandamisel, kusjuures kõigis kolmes võimalikus dimensioonis. Seetõttu oli ka see küsimuste ring üheks kõige olulisemaks ja läbitöötatumaks ühinemisejärgse poliitika dimensiooniks.

Geograafiliselt on kõige vähem põhjusi ääremaastuda Tapa vallas, millel on kõige väiksem territoorium ja kõige suurem elanike tihedus. Siiski oli Jäneda piirkond Lehtse vallas tugeva tõmbega Järvamaa ja Tallinna suunas. Tapa vald on suutnud ühinemise järel paremini integreerida enne nõrgalt seotud Jäneda piirkonna (kelle elanikud hääletasid esimesel korral ühinemise vastu). Teiste valdade profiil on üllatavalt sarnane, mistõttu ääremaastumine sõltub ilmselt valla oskuslikust

poliitikast. Nad on tunduvalt suuremad. Ääremaastumine on tingitud esiteks suure hajaasustusega aladest, mis tekitab probleeme üksikutele majapidamistele. Saarde ja Suure-Jaani vallas on külad, mille pindala on suurem või võrreldav Tallinna linna pindalaga. Ühe osa majapidamiste kommunikatsioon valla või valla piirkonna ja teenuskeskustega (kauplused, postkontorid, internetipunktid) on objektiivselt raskendatud ja nendele elanikele võrdsete võimaluste loomine peaks olema valla strateegias eraldi punkt. Seda me otseselt arengukavadest välja ei lugenud, kuid konkreetsete meetmete tasandil mõned vallas sellega tegelevad. Teiseks, on valla koosseisus ka keskusega lõdvemalt seotud Vastsemõisa piirkond Suure-Jaani vallas (on Viljandi tõmbealas) ja Tali endise valla piirkond Saarde vallas. Suure-Jaanis on väga tugev endise valla ja Olustvere ja rõngasvalla mõju valla elule (viimastele kuuluvad ka vallavanema ja volikogu esimehe ametid). Saardes domineerib selgelt linn (ehkki linn – nii nagu ja Suure-Jaanis – on linn väiksem kui rõngasvald) ja linn saavutas Saardes veelgi tugevamad positsioonid ühinemisläbirääkimistel. Suure-Jaanis on soodsamad eeldused ääremaastumise vältimiseks, ehkki nii suurt tõmmet väljapoole (Viljandi) kui Vastsemõisas Saardes pole. Nende valdade juhid, ametnikud on ka kõige optimistlikumad selles, et ääremaastumist kindlasti ei toimu (ca. 35-36%) kuid isegi nendes valdades on ülejäänud 2/3 arvamusi, et see toimub teatud määral või kindlasti. Paradoksaalne, kuid valla elanikud (küsitletavad enamuses väljapoolt valla keskust) on kaks korda optimistlikumad selles suhtes.

Türi vallas on kõige suuremad probleemid endise Kabala valla integreerimine tugeva tõmbe tõttu Võhma suunas. Kabal valla koolis on laste arv langenud alla kriitilise piiri: 59 last põhikoolis ja vaid 30 last 1-6 klassides (plaanis on moodustada 6 klassiline kool, kuid ka see tundub juba ebareaalne). Kabala vallal on ka ajalooliselt tõmmet rohkem ida- ja lõunapoolsete naabrite suunas (endine kihelkond, laste käimine Võhma linna koolis). Teiseks Türi valla probleemiks on valla hajaasustusega lääneosa integreerimine, mida näitavad valla väga suured kulud *per capita* koolitranspordile. Samas näitavad kooli mobiilsuse arvud, et Paide tõmme Türi pole nii suur kui eeldada võiks. Samuti on tugev seos ja suutlikkus Oisul, kelle endine vallavanem on ka ühendvalla juht.

Olulise territooriumi haja-asustuse tõttu oli ka väikestes valdades juba enne ühinemist kujunenud valla-siseseid ääremaad ja – kahjuks (kuid poliitiliselt õnneks) tuleb tunnustada, et – tunnustati juba enne ühinemisi ääremaaks jäämise paratamatust. Seetõttu oli keskne ootus, et *ühendamised enam ääremaastumist ei suurendaks*. Eriline tähelepanu ääremaastumise võimalusele ja selle vältimisele nii normatiivdokumentides kui ka ühinemisläbirääkimistel tõstsid selle probleemi ka ühinemispoliitika keskmesse. Seetõttu oli vähemalt kavatsus rakendada väga erinevaid sisemise integreerumise instrumente, ehkki majanduslikud võimalused vältida paljude alade nõrka seost keskusega on päris napid.

Uuringu keskne tees on, et ühe-sammuline või ühe-tasandiline keskus-perifeeria struktuur viib tänastes majandusreaalsustes tõenäoliselt nii suurte distantsidega valla sisemise sidususe nõrgenemiseni ja ühele osale valla elanikest juurdepääsu vähenemiseni avalikele teenustele ja avaliku elu sündmustele.

5.1 Ühinemislepingutega sõlmitud (osaline) moratorium reorganiseerimistele on võimaldanud seni jätta enne osutatud teenuste struktuuri, hulga ja kättesaamise koha endiseks. Enamgi, ühinemiste üldine tonaalsus oli et uue valla teenusstandardid (s.t.

kvaliteet) peaks jääma valdade kõike kõrgema standardi tasemele. Ääremaastumise vältimise vaatevinklist on see positiivne suundumus, ehkki eelarvele avaldas see mõnes ühendvallas suuri surveid. Ka kuluefektiivsuse analüüs näitas, et väikesed vallad reeglina võitsid tunduvalt suure osa teenuste kvaliteedi ja kvantiteedi osas (sotsiaal- ja muud toetused, haridus). Seega vähemalt esimesel perioodil peaks kohalikud elanikud pigem tundma oma piirkonna arengus teatud kvalitatiivset nihet paremuse poole avalike teenuste osas. Meie küsitlus seda kahjuks ei näidanud nii selgelt. Teadlased on tähendanud (Boyne 1992), et väikeste valdade elanikud on rohkem rahul sama kvaliteedi tasemega teenustega ning aktsepteerivad madalama kvaliteediga teenust. Seega võib eeldada, et ühinemise efekt antud aspektis subjektiivselt haihtus ja seda kõiksuguste hirmude tõttu. Ühinenud valla võimud peaksid **väga veenvalt** demonstreerima seda efekti saavutamaks ka selles dimensioonis suurema toetuse ühinemistele. Elanikud ei mõista siiamaani, et väikesed vallad võitsid ühinemistest. Seega on ääremaastumise kartus ka kommunikatsioonistrateegia probleem.

5.2 Ühinemine küll justkui suurendas valla mastaape, kuid paljudes aspektides (teenuste ja kommunikatsiooni osas) langesid paljud takistused ja piirangud väikevaldade inimestele, kes juba varem kasutasid nende tõmbekeskuste teenuseid ja infrastruktuuri. Kadunud on valdade *vaheline* teenus- ja pendelmigratsioon, mis kindlasti mõjub paremini valla sisemisele integratsioonile. Endises staatuses see tekitas teatud pingeid, bürokratlikku sekeldamist (kompensatsioonide tootlust vms.) ja isegi rivaliteeti (mis sugugi ei jäänud kajastamata ka kodanike igapäevapraktikas). Ühinemiselsete läbirääkimiste käigus vaidlusalused investeerimisotsused on täna palju mõistetavamad valla kui terviku seisukohast vaatamata sellele, et need võivad koonduda just valla keskusesse. Seega on langenud ära psühholoogilised takistused mõistlikuks tsentraliseerimiseks ja kodanike suuremaks mobiilsuseks.

5.3 Ääremaastumisest räägiti läbiviidud intervjuude käigus ennekõike era ja riigiteenuste kaugenemise osas. **Esiteks**, poodide ja postijaoskondade kadumine ja teiseks riigi teede parendamise programmide (ka lubatud) elluviimise lubadustest mitte kinnipidamine. Viimane peaks küll olema riigi poliitiline prioriteet, kui riik tahab hoogustada valdade ühinemist. Ei saa eitada, et sageli ka toetati riigi poolt ühinenud valdu integreerivaid investeringuid – ennekõike ühinemisi laenukoormuse tõttu takistavaid projekte.– Ühinemisjärgsed toetused ei ole vähenenud, kuid pole ka suurenenud. Samas on ühendvallad keskendanud piisavalt oma tähelepanu vallasise ühistranspordi arendamisele. Kui Türi vald keskendub seni ühistranspordisüsteemi strateegia kavandamisele, siis Tapa lubab juba täna tagada liikumisvõimalused teenuskeskuste (paikkondade keskuste) ja Tapa vahel 3 korda päevas. *Seega on omavalitsused selles ääremaastumise dimensioonis palju tegusamad kui riik.* **Teine** aspekt, tagada juurdepääs erahüvedele, mida ei saa osutada majandusliku efektiivsuse alusel. Eesti Post on küll riigi omanduses olev ettevõtte. Seni pole käsitletud teatud postiteenuste osutamise võimalust teatud sihtrühmadele valla asutuste kaudu (raamatukogud, infopunktid), mis vääraks vähemalt arutamise võimalust. Paradoksaalne, kuid XXI sajandi EL riigis on teatud piirkondades ja inimestel samuti raskusi toiduainete kättesaadavusega. Nt. Saarde vald subsideerib kaubaauto reise niisugustesse piirkondadesse. Selgunud on suhteliselt erinev lähenemine hüvede liigitamiseks avalike – erahüvede skaalal riigi ja omavalitsuse tasandil. Seetõttu ei tohi teatud teenuste paiknemise põhimõttelisi otsuseid – ennekõike neid, mis on riigiga seotud (post, transport) – teha üksnes keskvalitsuse

tasandil vaid konsensuslikult koostöös kohalike võimudega. Võimalik, et nt. transpordikorralduse funktsioonide delegerimine osaliselt KOV liitudele või osaliselt ühendvaldadele (koos dotatsioonidega) võib olla üks lahendus sellise otsustusmehhanismi teel. See stimuleeriks võib-olla ka natukene rohkem ühinemisi. Eluliselt vajalike erateenuste kättesaadavuse probleem ootab siiski väärikat lahendust. Euroopas on tavaks, et ebasoodsates oludes inimesed mitte ei maksa sisuliselt lisandmaksu vaid vastupidi, need ebasoodsad tingimused kompenseeritakse kuidagi.

5.4 Kõikides ühendvaldades juurutati piisavalt efektiivsed külade ja paikkondlike huvide esindamise mehhanismid, mis peaks ühelt poolt tagama piisava “*sisendi*” *otsustusprotsessi* ja teisalt vältima ääremaastumist teises tähenduses (valla piirkondade spetsiifiliste huvide ja vajaduste jäämine teisele plaanile võrreldes nt. keskusega), kuid samas ka tagama avalike võimude *efektiivse väljundi* kodanikuaktiivsuse toetamisel, koordineerimisel ja vajadusel impulsside andmisel soikuvatesse küladesse. Üks versioon selle tagamiseks on MTÜde (Suure-Jaani) ümarlaua e. konsultatsioonikogu loomine vallavalitsuse juurde, mida koordineerib üks valla ametnik lisafunktsioonina (arendusspetsialist). Teine versioon on eraldi ametniku koha loomine (külaliikumise ja seltsitegevuse spetsialist) Türi vallas, kes regulaarselt koordineerib MTÜde ja külade liikumiste tööd. (Arengukavas on taotlus luua samuti MTÜde Nõukoda.) Selline lahendus, eriti Türi puhul on innovatiivne, kuid siiski tekitab rida küsimusi.

(a) Koostöökogu ja ametnik võimaldavad koordineerida külade/MTÜde tegevusi, korraldada valla poliitika väljundeid. Kuid need jäävad ilmselt nõrgaks reaalsete sisendite tagamisel. Kui põhifunktsiooniga ametnik võib tagada veelgi efektiivsema väljundi, siis sisendi tagamisega võib tekkida probleeme. Ümarlaud jääb väga tõenäoliselt jututoaks, seda enam et koos käib palju erinevate huvide ja vajadustega toimijaid. Selle märgiks on ka see, et Suure-Jaani püüab leida lahenduse ümarlaua õigusliku staatuse probleemile;

(b) Tekib küsimus, kuivõrd ümarlaud ja ametnik võivad esineda külade alles tekkiva aktiivsuse reaalsete generaatoritena. Ühinenud vallad on enamuses lisanud külaliikumise edendamise eesmärgile juurde klausli „kui on ilmutatud aktiivsust”. Tänapäevases haldusteaduses on aga valdav positsioon, et nn. omaalgatus ei saa efektiivselt tekkida ja funktsioneerida vaid üksikute liidrite entusiasmil või siis küldes tekkival ääremaastumise hirmul. Selleks on vaja kodanikuühiskonna ja –algatuste võimekustamist, teatud stardiimpulssi avalike võimude poolt seal, kus toimub kodanikuühiskonna stagnatsioon. (Sorensen, Fung). Ilmne on ka see, et selline alt üles aktiivsus toimib lainetena ja isegi toimivates küldes/ MTÜdes on aegajalt vaja lisaimpulse;

(c) Milline institutsionaalne kanal on eelistatavam just sisendi tagamiseks: kas külavanema institutsioon või eraõiguslik selts? Seda küsimust arutame eraldi.

Teine mudel on kasutusele võetud Tapa vallas, kus on püütud arendada just sisendi poolt, tagades piirkondade esinduse nii vallavalitsuses kui volikogu komisjonides. See mudel tagab väga efektiivse sisendi. Kuid see pole siiski piisav efektiivse väljundi tagamiseks. Tapal käsitletakse teenuspunkti osaliselt kui MTÜde ja külaliikumise keskustena, mis võimaldab väljundit sihipärase tegevuse puhul tugevdada. Tapal (ja ka teiste valdade arengukavades) on terve rida innovatiivseid meetmeid külaliikumise

aktiviseerimiseks. Siiski on sellise mudeli puhul veel üks võimalik struktuurne lahendus: volikogus külade komisjoni moodustamine, millest käiksid läbi kõik volikogu otsuste eelnõud just ääremaastumise aspektist. (Seda on kasutatud Läänemaal nt. Nõval.)

Kolmas nõ. latentne mudel on endise valla tippametnike s.h. vallavanemate rakendamine uue valla tippametnikena, eriti Saardes ja Suure-Jaanis. See protsess oli pigem poliitiliste lepete saavutamise instrument kui sihipärane piirkondliku esindusbürokraatia kujundamine. Pealegi on uued ametnikud kitsalt spetsialiseeritud, seega ei suuda nad esindada oma piirkonna elu kõiki aspekte.

Siiski, selliste vormelite analüüs ja arutelu peaks olema ühinemiste protsessi üheks keskseks teemaks.

5.5 Ääremaastumise ja teenuspunktide teemaga on esmapilgul kaudselt kuid siiski kõige enam seotud valla paikkondliku struktuuri määratlemine ja kujundamine pärast ühinemisi. Enamuses valdades seda struktuuri ümber ei vaadatud, meie andmetel isegi seda ei arutatud. Selle üheks põhjuseks võib olla ka ühinemiste käsitlemine pelgalt haldus-territoriaalse korralduse muutmisenä, mitte aga valla uue mudeli/ tüübi loomisena. Kõige ilmsemalt avaldus see möödavaatamine selles, et teenuspunkte ei avatud rõngasvalla suurimas külas, ehkki mõnes vallas ulatub rõngasvald kaugemale kui teised väikesed liitunud vallad ja vajadus endise valla tasandi integratsiooniks on olemas. Rõngasvalla hajumist näitab kaudselt ka fakt, et Türi (endise) valla õpilastranspordi kulud *per capita* olid üle kahe korra suuremad kui Kabala ja Oisu vallas. Õpilasiinid on ka valla sisese mobiilsuse baasmuster, seega kommunikatsiooni vajadus on seal ka valla elanikel suurem. Kuna teenuspunktides on nii või teisiti kindlad vastuvõtutajad, siis on otstarbekas samuti kaugemal asuvates külakeskustes teenuspunkti vastuvõtte korraldada või/ ja teha seda seltsimajade baasil. Lisaks, võimudest kaugenemise ja ääremaa tunne võib tekkida mitte niivõrd väikestes ääremaa külates /füüsiline kaugus/ vaid just endistes valla keskustes ja eriti suurtes rõngasvaldades. Meie küsitlus näitas selgelt, et kaugemate külade inimesed on tunduvalt vähem mures võimude kaugenemise, ääremaastumise ja külade ühtsustunde vähenemise üle kui endised vallakeskuste inimesed.

Intervjuust: Hajakülad on nii ehk naa väljakujunenud piirkonnad ning harjunud ise tegutsema, seetõttu nad ka väga ei nurise, kuna nende elu läheb sama moodi edasi. Tiheasustusega piirkondades võib tekkida probleeme, kuna kohapeal pole enam võime või vahelepanevat kätt.

Tapa aga vaatas ümber oma territoriaalse (paikkondliku) struktuuri. Endise Lehtse valla Jäneda küla baasil moodustati uus paikkond (õigemini tunnustati selle olemasolu), millega tõusis ka Jäneda staatus ning roll Tapa arengustrateegiast. Sellega vähendati Aegviidu-Tallinna tõmmet ning sisuliselt integreeriti see kaugel paiknevat paikkonda isegi paremini Tapa valda kui see oli integreeritud Lehtse valda. (Jäneda oli teatavasti alguses ka ühinemiste vastu.) Jäneda rolli tõusu näitab fakt, et valla üldplaneeringule lisaks kavandatakse Jänedale osa-üldplaneeringut. Teine piirkond eraldati Saksi vallast (Karkuse) ning Saksi valla keskus Moe muutus palju selgemalt Tapa eeslinnaks. Selline struktuuri reorganiseerimine on meie arvates väga perspektiivne ääremaastumise neutraliseerimiseks ning seda võiks kaaluda ka teised ühinenud vallad (koos teenuspunktide või vastuvõttude loomisega), suurendamaks ühendvalla

integratsiooni, eriti seal kus toimivad välised tõmbekeskused (Võhma Türi ja Viljandi Suure-Jaanis).

Võib kindlalt väita, et mida rohkem on vallas tugevaid piirkondi, seda väiksemad on, eduka esinduspoliitika puhul, ääremaastumise ja suuremad sisemise integreerumise võimalused. Tugevad vallasisesed keskused ei killusta, vaid õige poliitika puhul tugevdavad, struktureerivad paremini horisontaalselt valda ja ka tasakaalustavad valla võime. Nt. Tamsalu ja Ambla ühinemine tapaga oleks kindlasti tugevdanud piirkonda ja soodustanud suutlikkuse kasvu.

Need demokraatliku valitsemise baastõed aga pole veel juurdunud meie teadvuses, mistõttu reeglina nähakse selles desintegratsiooni allikat. Seda loogikat tuleks siiski seletada nii keskuse poliitikutele kui valla siseste keskuste rahvale, et vältida alusetud kartusi ja välja töötada palju efektiivsem integreerimispoliitika.

5.6 Kõikide valdades loodi (vastavalt seadusele) teenuspunktid, mille ülesanne oli teatud teenuste, ennekõike sotsiaaltöö-avahoolduse ja asjaajamise võimaluste jätmine endistesse valla keskustesse. Teenuskeskuste kontseptsioon on aga jäänud põhjalikumalt lahti mõtestamata ja **see oleks üks valdade ühinemisprotsessi strateegia tugevdamise olulisi suundumusi**. Positiivse külje pealt võib märkida, et uutes valdades on aktsepteeritud teenuspunktide juhatajate staatus ja ametijuhendid, mis annavad neile kohati ulatuslikumad ülesanded. Siiski, üldine suundumus on näha teenuspunkti juhatajas võimude käepikendust ja või kohalikku info “sisendit” valla võimudetasandile (mida võiks väga edukalt ka külavanem täita). Praktika näitab, et teenuspunkti tänaseid nii administratiivseid kui teenuste osutamise põhifunktsioone võivad edukalt lahendada teised subjektid (külavanemad info osas, suhteliselt alakoormatud valla asutuste, nt. raamatukogude töötajad (dokumentide vormistamise ja kommuniqueerimise) osas). Seetõttu on hakanud levima arvamus, et teenuspunktide roll on ebaselge või vähetähtis ja kahtlema nende mõttekuses.

Väga suurt autonoomiat omavad kohalikud võimud on ise tihti vastu võimu ja rollide edasisele delegeerimisele, mis ilmneb just endiste autonoomsete üksuste ühinemiste käigus.

Ühinemisprotsess põrkub teatud ja olulisele vasturääkivusele. Ühest küljest on juba esimesed sammud valla asutuste keskendamisel ühtse juhtimise alla andnud positiivseid tulemusi ja sellesse suhtutakse hästi. Ilmselt kaob pikemas perspektiivis ka tugev vastuseis koolivõrgu optimeerimisele, kuna koolide staatuse muutmine (põhikoolist algkooliks nt.) enam ei mõjuta antud valla piirkonna teiste teenuste mahtu ja kättesaadavust nagu see oleks juhtunud iseseisva väikese valla puhul. Nii tekkiks vallas avalike teenuste osutamisel *funktsionaalne või sektoraalne struktuur*, mille tulemusena kõik valla elu korraldavad impulsid keskenduks valla keskusesse. Samas, kohalikul võimul on ka teisi tähtsaid rolle, ennekõike (a) kodanike osalemise laiendamine mitte niivõrd valla juhtimises (siin on leitud head lahendid) vaid avalikus elus (üritused, initsiatiivid, diskussioonid ja isegi protestid). See asendab olulisel määral vajaduse kodanike vahetuks osalemiseks valla (volikogu) osutusprotsessis. (Vt. teoreetiline sissejuhatus) Ka Eesti KOV volinike üldine tendents on olla pigem arengustrateegiate kujundaja ja vähemal määral kodanike hädade eestkostja, seda enam suures volikogus, kus enam naabrimehe probleeme ei käsitleta. (Intervjuust) (Sootla 2008). (b) sotsiaalse ruumi atomiseerimise vältimine, piirkonna kogukonna

sotsiaalse sidususe tagamine ja sotsiaalse kapitali suurendamine. Sellega väheneksid ka kartused, et võimude füüsilise kaugenemisega kodanikest hakkab taandarenema ka avalik elu konkreetses piirkonnas. Selline kohaliku sotsiaalse ruumi integratsioon ei saa toimuda üksnes tänaste teenuspunktide juhtide ega ka valla asutuste kohalike allüksuste (kool, raamatukogu, kultuurimaja jne.) baasil, kuna eriti viimased on funktsionaalselt seotud ja subordinatsioonis oma asutuse strateegilisele tipule.

Uuringu põhjal ei ole täna ühest retsepti antud probleemi lahendamiseks. Antud raport näeb oma missiooni probleemi teadvustamises ja lahendusvariantide otsimise diskursuse käivitamises. Hood (1991) näitab väga ilmekalt, et avalik võim peab realiseerima erinevaid ja kohati vasturääkivaid väärtusi, antud juhul teenuste efektiivsuse ja sotsiaalse kapitali suurendamise väärtusi; ja et erinevate väärtuste prioriteetne realiseerimine eeldab ka erinevaid lahendusi valitsemis- ja haldusstruktuuride ülesehituses. Eesti KOV institutsionaalne struktuur üldiselt seob palju nõrgemalt kodaniku ja võimud. Teenusefektiivsuse domineerimine süvendab funktsionaalset tsentraliseerimist ja kujundab nn. piiratud detsentraliseerimise efekti (Minzberg 1986), kus KOV autonoomia suhetes keskvalitsusega on ühildatud väga tugeva harukondliku tsentraliseerimisega valdade siseorganisatsioonis. See viib varem või hiljem terviku (keskuse) huvide domineerimisele, ja sarnaselt allhangete loogikale tuuakse kriisiolukorras ohvriks väikesed funktsionaalsed filiaalid. Funktsionaalsed allüksused peavad keskendumise oma põhifunktsioonile: nt. raamatukogu ülesannetele. Väiksemates keskustes võivad ja peavad need üksused olema aga palju laiemate tegevuste kohaks. (S.h. koolid, mille ukseid tihti suletakse juba pärast koolibussi lahkumist.) Soov realiseerida teisi väärtusi, nagu sotsiaalse sidususe tagamine, kodanike võimude vahelistes suhetes sisendi ja väljundi tagamine, kodanikuühiskonna aktiveerimine – sunnib siiski rakendama natukene keerukamaid struktuuri lahendusi, ennekõike juurutama teatud all-tasandil funktsionaalse integratsiooni mehhanisme.

Üks võimalus on just Põhja Euroopas viljeletava mitmetasandilise kogukonna loogika juurutamine ja sellega ühendvalla näol uue mudeli väljaarendamine. Türi valla arengukavas 3.1.2. on see mudel kavandatud: “Toetatakse külaorganisatsioonide loomist ja tegutsemist, **s.h. multifunktsionaalsete ja jätkusuutlike külakeskuste väljaarendamist** ning külade kooskämise kohtade hooldamist kohaliku ühistegevuse ja initsiatiivi olemasolul”. S.t. mitte alternatiivina, vaid täiendusena on otstarbekas integreerida nii organisatsiooniliselt kui ka füüsiliselt erinevate rollidega ja staatusega toimijad ühtsesse võrgustikku, mis võiksid täita väga erinevaid (s.h. postipunkti) funktsioone. Selles dimensioonis ei oleks keskus mitte ainult teenuste osutaja, vaid avaliku elu ja sfääri elavdamise instrument, aktiveerimiskeskus ja sotsiaalse kommunikatsiooni ruum. Seda rolli on nt. oma arengukavas linna planeerimisel rõhutanud Malmö linn ja see eristab teda väga põhimõtteliselt Tallinna linnast. (Sootla: 2008) Seejuures ei pruugi niisugused keskused üldse toimida ühtse mudeli alusel ja üksnes endistes valla keskustes, vaid täita mingeid väiksemaid lisarolle ka väga väikestes keskustes (nt. raamatukogu või muuseumi baasil). Üks olulisi selle võrgustiku (keskuses) funktsioone aktiivsete ja professionaalsete inimeste puudusel väikestes küldes on kodanikuinitsiatiivide arendustegevus: konsulteerimine, projektide taotlemise toetamine, otsesuhete arendamine partneritega väljaspool valda. Paikkondlikes keskustes võiks neid multifunktsionaalseid keskusi (MFK) nimetada “kommunikatsiooni ja arenduskeskusteks” vms. Varem me heitsime ette, et sellised muutused on lubamatult aeglased teenuste osutamise efektiivsuse vaatenurgast. Selle nurga alt võiksid lahendused juba arvestada ka keerukamaid lahendusi. Üks võimalus

ja kindlasti ka vajadus on piirkondlike avalike asutuste majade ja ruumide (s.h. endised vallamajad, küla- või seltsikeskused, rahvamajad, raamatukogud) haldamise eraldamine nende teenusfunktsioonist ja keskendamine valla piirkondliku sihtasutuse kätte. Selle sihtasutuse juhi üheks funktsiooniks olekski sihtasutuse kaudu MFK kujundamine.

5.7 Kõik vallad on arendussuunaks seadnud küla või/ja seltsiliikumise edendamise, mis väga tihedalt seondub just ääremaastumise vältimise poliitikaga. Enamuses valdades on loodud ja püütakse luua külakeskusi ja kooskäämist kohti, mis oleks suuremates keskustes multifunktsionaalsete keskuste nõ. miniversioonid. On seadustatud või seadustatakse külavanema statuut. Suurenenud on kõikides ühendvaldades toetused kodanikuühendustele. Valla sotsiaalses ruumis esmatasandi kujundamine on enam kui strateegilise tähtsusega ettevõtmine.

Siiski pole selles küsimuses piisavat selgust ja põhjendatud valikuid. Kõik vallad peale Tapa käsitlevad külaliikumist vaid kui kodanikuühiskonna ja sotsiaalse kapitali arendamise suuna. Vaid Tapa valla arengukavas on külaliikumist käsitletud rohkem juhtimisinstrumendina ja seltsitegevust kui kodanikuühiskonna ja kultuuri edendamise instrumenti. Valdades on külavanema rolli üle peetud ägedaid debatte, enamus juhtidest on selle poolt, et jätta külavanemale nõ. vabatahtliku roll ning mitte delegerida talle mõningaid avaliku võimu funktsioone. Väikestes külates on see kindlasti optimaalne lahendus. Kuid suuremates? Kas võib eeldada ka, et vallasisene linn kui kogukond ei vaja endale liidrit ja et ei ole spetsiifilisi linna asju, mida ei peaks tingimata valla kui terviku tasandilt koordineerima. (Kodanikuinitsiatiivid, linna identiteediürituste korraldamine jne.)

Seltsiliikumist võib käsitleda ennekõike vaba aja veetmise mootorina. Külavanemate puudumisel on seltsid võtnud üle ka küla kui terviku esindamise rollid. Seltsidel on täna külavanematega võrreldes mõned olulised eelised. Esiteks on nad juriidilised isikud, kes võivad taotleda ja saada raha väga erinevatest allikatest ning maksta palka ka vabatahtliku töö eest. Mõnes vallas finantseeritakse seltside juhtide töötasusid otse valla eelarvest külakeskuste rea kaudu. Seltsid on eraõiguslikud subjektid, seega ei teki valla võimudel nendega suhtlemisel nõ. püsikohustusi. Külavanemad on aga määratletud ennekõike kui formaalse õigusliku staatusega usaldusisik, kelle aktiveerimise põhiprobleem on mitte üksnes tema töökulude kompenseerimine vaid tema staatus. See teebki tema figuuri nõrgaks: tavaline külavanem on pigem esindusfiguur kui teatud piirkondlike protsesside koordinaator. See ei võimalda tal olla ka huvide tõhusaks sisendiks (v.a. kui ta pole volikogus või selle komisjonis) ning väljundiks (koordineerijat). Selline tagasihoidlik roll on piisav väikeste külade elu eestvedamiseks, kuid pole ilmselt piisav ühendvalla *piirkondade liidri ja koordineerija* rolli täitmiseks. Uuringu autorid näevad selles autonoomsete omavalitsuste juhtide kartust delegerida mingi osa avaliku võimu funktsioonidest allapoole. See on valla uue eliidi eelneva – alalhoidliku ja tagasivaatava – ühinemisstrateegia peegelpilt pärast ühinemisi. Mõned aastad tagasi hoitakse kramplikult kinni ulatuslikust autonoomiast kartusega või ettekäändega, et ühinemine võib kahjustada kohalikke huve ja soodustada ääremaastumist. Pärast ühinemisi ei peeta vajalikuks delegerida osa võimust, just ennekõike kodanikuühiskonna ja võimude efektiivse koordineerimise ja piirkondliku sotsiaalse integratsiooni (s.h. endise vallavanema konsulteeriva rolli) funktsiooni ja moodustada piirkondade liidri juriidiliselt kandev institutsioon.

Intervjuust: *Kuna oli hirm, et külavanemad hakkavad liiga palju otsustama, siis tegelikult neil pragu midagi otsustada ei lasta, nad saavad lihtsalt nõu anda. Neile ei anta võimalust otsustamiseks.*

Õiguslikult võib selleks kasutada osavalla juhi staatust. Kui väikestes külates võiks külaseltsi juht olla ka külavanem, siis suurtes valla piirkondlikes keskustes võiks eeldada vaid vastupidist rolli: külavanem kui (osakoormusega) valla ametnik võib olla nii teenuspunktid (MFK) juht, kui sihtasutuse juht kui külaseltsi liider, mis oleks juba täiskoormuse ekvivalent. Tõsi siin tekib probleem, et selline figuur peaks saama rahva toetuse ja olema ka võimekas asjade korraldaja.

Kui aktsepteerida pt. 5 esitatud multifunktsionaalsete keskuste lahendust, siis suuremates piirkondlikes keskustes peaksid teatud avaliku võimu staatuse omandanud külavanemad, paikkonna reaalsed liidrid, olema nende keskuste eestvedajad. Niisugune omalaadne *maatriksstruktuur* võimaldab oluliselt tõhustada “sisendit” ja väljundit. Nn. ümarlaudade tasand ei taga piisavat sisendit paikkonnast ega ka vajaliku tugevusega “väljundi” impulssi. MFK võtaks endale ühtlasi ka efektiivse sisendi-väljundi rollid, oleks eestvedaja ka kohalike aktivistide/ liidrite ringi laiendamiseks väiksemates vähesuutlikes ja sotsiaalselt “kustuvates” naaberkülates, kuhu valla keskuse ametnik paratamatult ei jõua. Esialgu oleks tõhus seda rolli siduda teenuspunkti laiendatud rolliga nii nagu Tapal. Sellega oleks teatud mõttes lahendatud ka dilemma külavanemate või/ja seltside vahel: külavanem on juht ja koordinaator, seltside juhid oleksid kultuuri ja vaba aja omaalgatuslikud korraldajad külates.

5.8 Üheks esmapilgul paradoksaalseks võimude keskendumise ohutunde tulemuseks on just külade või külaseltside aktiveerumine endistes valla keskustes. Sellele on andnudki impulsi hirm, et võimude keskendumisega hakkab isegi keskuse kõrval asuvates külates ääremaastumine. Sürgavere on siin hea näide, kes oli ise võimeline külaseltsi vahendusel nõ. uueks algatuskeskuseks muutuma. Seda algimpulssi, mis tekkis ka teistes valdades ja valla osades tuleks paremini ära kasutada, kuid üksnes sellele loota ei saa.

Tabel 23. Kohaliku Omaalgatuse programmi eraldised seltsidele 2006-2008
(toetatud projektide arv vallast)

Aasta	Saarde	Suure-Jaani	Tapa	Türi
2006 kevad	4	8	0	3
2006 sügis	3	6	2	0
2007 kevad	2	11	2	5
2007 sügis	3	11	1	3
2008 kevad	1	9	4	4

Tabelis 23 on näha, kuidas jaotub selline aktiivsus vallati (KOP eraldised) pärast ühinemisi. Ilmne on, et suuremate linnakeskustega valdades on see tegevus loium.

Esiteks, piisavalt suure keskuse ja mahukate ülesannete puhul ei suuda ka külaseltsi juht lahendada piirkonna elu elavdamise väljakutset pooleldi ühiskondlikus korras. Siin olekski vaja põhimõttelisi lahendusi valla avaliku võimu ja koordinatsiooni

vertikaalses korralduses (punktid 5,6), et mitte kaotada soodsat momenti. Ääremaastumine teises ja kolmandas tähenduses võib toimuda ka üsna valla uue keskuse külje all, ja vastupidi, adekvaatse võimekustamise strateegia puhul võivad endised väikeste valdade ääremaad oluliselt suurendada sisendeid ja saada väljundeid valla avalikust poliitikast. Teine tähelepanek tuleb osaliselt meie eelnevast uuringust, milles ilmnes teatud tendents üleohtjata külaliikumist ja MTÜsid valla võimude poolt. Ühinemise ja arengu dokumentides on küla- ja seltsiliikumise rolli peetud väga tähtsaks, s.h. ühinemise-eelse poliitilise meetmena. Uuritud valdades ei ilmnenu selgelt sellist üleohtjamise, „juhitud” osaluse tendentsi, ehkki mõningaid uuendusi võib selliselt ka käsitleda (nt. MTÜde otserahastamise suurenemine). Selles kontekstis tundub väga asjakohane Türi valla osaluse infrastruktuuri arendamise strateegia *võimude, seltside ja ettevõtjate partnerluse läbi*.

5.9 Ääremaastumise medali teine külg on aktiivsete väikevaldade ja piirkondade võimaliku tagasimõju ära kasutamine valla keskustele kodanikuaktiivsuse e. sotsiaalse kapitali aspektis. See efekt on suurem seal, kus tugeva kodanikuühiskonnaga väike vald puutub kokku suure linnaga, meie valimis eriti Tapaga. Laiemalt käsitletuna võib ühinenud valdades külaliikumise tagasimõjud olla valla elu (a) kultuuri ja vaba aja veetmise kvaliteedile (nt. valla üritused suurtes külates, endiste valdade seltside tegevuse laiendamine valla keskusesse jne.) (b) valla juhtimisele, et ületada ringkondade ja piirkondade partikularismi mõjud valla poliitikale. S.t. see tagasiside võibki olla vajalikuks piirkondlikuks sisendiks (ja väljundiks), mis võimaldab ühendvallas kujundada tasakaalustatud parteisüsteemi. See on üks ootamatu võimalik arenguliin, mis tervikuna on ära kasutamata. Reeglina siiski seda ei tunnetata, isegi seal kus on tugevad külakeskused.

VI Ettepanekud ühinemisprotsessi tõhustamiseks

Soovitused riigile

- Täpsustada ning täiendada õiguslikke võimalusi ja stiimuleid (finantseerimine, projektitaotlused) *keerukamate koostöövormide* loomiseks valdade vahel (ühiste ametnike kohtade loomine, avalike asutuste loomine, ühiste arendusprojektide ja –kavade kujundamine ja elluviimine);
- töötada välja veenvad põhjendused valdade liitumise eelistele, eriti väiksemate valdade osas. Töötada välja rahvusvahelistel kogemustel tuginev koostöö parimate praktikate ja nende juurutamise mehhanismide käsiraamat; sellega saab hajutada ühinemistega seotud müüte ja kartusi kohalike elanike teatud rühmades ning välistada nende müütide ja põhjendamatute kartuste kasutamist poliitiliste argumentidena ühinemisotsuste tegemisel. Samas peaks see programm sisaldama ka tüüpiliste vigade analüüsi, mida ühinemisprotsessis tehakse;
- koostöö võimaluste ja ühinemiste parimate praktikate propageerimiseks korraldada seminare ja ühinemiste eel (ca. 1,5 aastat enne) korraldada koostöös maavalitsustega ja KOV liitudega kohalike omavalitsuste maakondlikud teabepäevad ja üle-eestilised foorumid;

- kujundada õiguslik ja juhtimismehhanism, mis võimaldaks kaasata riigi (maakonna) esindaja läbirääkimisprotsessi. Pärast korralisi valimisi moodustada üleriigiline ja maakondlikud (või regionaalsed) ühinemiskomisjonid, mille koosseisu peaksid kuuluma maakonna tipporganisatsioonide esindajad (ettevõtjate liit, arenduskeskused jms); komisjonid oleks nõustamis- ja koordineerimisstruktuurid kogu ühinemisprotsessi vältel;
- töötada välja:
 - (a) ühinemisprotsessi tervikkontseptsioon, ajakava ja normistik selle juurutamiseks, mis hõlmab ühinemise eelsest ja ühinemise järgsete arengute erinevaid etappe eesmärgiga vähendada ühinemiste pärssivat mõju pikkust ühendvalla arengutele
 - (b) ühendvalla valla juhtide ja ametnike ametioskuste indikaatorid ning rahastada nende koolitust üleminekuperioodil
 - (c) ühinemisjärgse valla juhtimise ja struktuurimudelite stsenaariumid nende tugevate ja nõrkade külgedega;
- kehtestada norm, et ühinemisleping sõlmitakse vähemalt 1 aastat enne valimisi, mis peaks 4 aastase valimistsükli puhul olema reaalne;
- rohkem kasutada erinevaid nii ergutavaid kui piiravaid poliitika instrumente stimuleerimaks valdu ühinema ja mõjutamaks ühinemisprotsessi (sihtotstarbelised investeeringud, mis soodustavad ühinemisi, riigi vahendusrolli suurendamist, rangemad teenuste kvaliteedistandardid ja nende sidumine sihtotstarbelise finantseerimisega jms);
- Siseministerium peaks võtma päevakorda maakonnasisese *piirkondliku koostöö* arenduspoliitika kujundamise (lisaks maakondlikule), mis võimaldaks paremini arendada koostööd potentsiaalsete ühinejate vahel kuid ei eeldaks tingimata kohest ühinemist (piirkondlikud üldplaneeringud, valdkondliku arendusprojektid ja kavad, arenduskojad);
- arendada edasi teenuskeskuste (teeninduspunktide) kontseptsiooni selle rollide laiendamise suunas eesmärgiga tagada suuremate vallasiseste piirkondade kommunikatsiooni ja suhtlusruumi säilimine, integratsioon ja arendustegevus ning külade aktiveerimine;
- täpsemalt määratleda rahva arvamuse väljaselgitamise näidismetoodika ühinemiste protsessis;
- läbi viia analüüs, mil määral on investeeringutoetuste jaotamisel arvestatud valdade suurust, ennekõike ühinenud valdade puhul; vajadusel korrigeerida ka normatiivselt riigi investeerimispoliitika põhimõtteid ühinenud valdade suhtes;
- lisada ühinemislepingule normatiivse nõudena ühisvalla eelarvekulude prognoosi esitamist, mis arvestaks ühinemislepingus antud lubaduste ja püstitatud eesmärkide elluviimise maksumust;

- riik peaks ühinemisprotsesside tulemusena saavutama mõnede seniste regionaalsete ülesannete delegerimise ühendvaldade tasandile. Üheks selliseks pisikeseks sammuks oleks korra loomine, mis võimaldaks eraldada dotatsioone ühinenud valdade sisestele bussiliinidele ja stimuleerida neid pikendama bussiliine maakonna keskesse. Sellega stimuleerida ka valdade ühinemise ja ühinemiste mastaabi kasvu; kõne alla võiks tulla ka tööturu teenuste ja tervisekaitse ja keskkonnakaitse lihtsama järelevale delegerimine ühendvaldadele sihtotstarbelise rahastamise kaudu;
- töötada välja ühendvalla mudel, mis baseeruks jätkusuutliku gümnaasiumi teenuspiirkonnal;
- kohaliku ja regionaalse arengu ja sellega seonduvate sektoraalpoliitikate tõhusamaks koordineerimiseks viia vastavad allüksused kas rahandusministeeriumi või tugevdatud pädevustega riigikantselei koosseisu;

Soovitused valdade/linnadele

- Arendada keerukamaid koostöövorme (ühised infrastruktuuri projektid, ühised asutused, ühised valdkonna arengukavad ja planeeringud) sõltumata ühinemisplaanidest;
- tulenevalt teiste ühinemiste kogemustest koostada oma valla/ piirkonna võimaliku koostöö ja ühinemiste SWOT analüüs, keskenduda valla strateegiate kavandamisel koostöö ja ühinemiste tugevatele külgedele ja võimalustele. Enam valgustada ja analüüsida olemasolevate koostöövormide tugevaid ja nõrku külgi;
- tulenevalt valitud struktuuri- ja juhtimismudelitest töötada enne ühinemisi välja ühinenud valdade asutuste võrgu ümberkorraldamise stsenaariumid (koolivõrk, lasteaiad, kultuurikeskused, raamatukogud jne.);
- kasutada julgemalt delegerimist sihtasutustele (varahaldus, noortekeskused, päevakeskused, kultuurimajad jne.); Piirkondlikel arenduskeskustel korraldada koolitusi eriti väikevaldade juhtidele delegerimise mehhanismide ja võimaluste üle;
- kaaluda võimalusi luua ühisvalla piirkondade avalike asutuste majade (ruumide) haldamist sihtasutuste (või ühtse sihtasutuse) kaudu, millega suurendada nende rolli kogukonna avaliku elu keskustena;
- töötada välja mehhanism vähendamaks poliitilisi eelistusi ja suurendada professionaalse valiku rolli uue ametnikkonna formeerimisel ühinemise järel;
- mitte üle tähtsustada valla asutuste funktsionaalse korralduse võimalusi ja sellega kogu valla avaliku elu koondumist uue valla keskesse
 - a) üheks selle vältimise võimaluseks oleks mõnede asutuste reorganiseerimisel koondada need (kultuur, sport, vaba aeg,

hooldekodu jne) väljapoole linna, ka suurematesse küladesse või endistesse valla keskustesse

b) teiseks, radikaalsemaks versiooniks oleks laiendatud rollidega teenuspunkti väljaarendamine, mis koordineeriks suuremates vallasisestes keskustes ka kohalike asutuste kogukonnale suunatud tegevust ja piirkondliiku partnerlust;

- kaasata palju efektiivsemalt läbirääkimiste protsessi neutraalseid ja kompetentseid väliseid toimijaid ennekõike ettevõtjaid, spetsialiste, riigi esindajaid, kes on reeglina kõike neutraalsemad ühinemiste toetajad ja kellel on ühinemistega seotud tehniliste probleemide lahendamisel (varad, lepingud, firmade ühinemised) väga suured kogemused;
- tugineda kodanike ja poliitikute toetuse tagamisel ühinemistele nende asutuste ja ühingute aktivistide avalikele esinemistele, kellel on edukad eelneva koostöö kogemused;
- luua piirkondliku arenduskeskused (nt. Lõuna-Järvamaa Arendusühing) mitte tingimata ühinemiste tarvis vaid ennekõike eesmärgiga arendada piirkondliiku koostööd;
- ühinemiste käigus korraldada seminare ja visiite, tutvumaks juba ühinenud valdade kogemustega ning eriti probleemide tehniliste lahendustega;
- hoiduda valimisringkondade praktika kasutamist volikogu valimistel, mis võib tõenäoliselt tekitada akumulieruvaid pingeid ühinemisjärgses vallas. Selle asemel kasutada valla uues struktuuris (valitsus, volikogu komisjonid) piirkondliku esindamise põhimõtet;
- ühinemise tehnilise külje ettevalmistamisel moodustada kohe pärast ühinemisotsuse saavutamist põhivaldkondades ametnike töörühmad (*task forces*), kes hakkaksid ühinemist tehniliselt ette valmistama (varad, korrad, kohustuste analüüs) ja töötama välja ettepanekud (stsenaariumid) valdkonna juhtimise struktuuri osas; nendesse töörühmadesse kaasata ettevõtjaid;
- tulenevalt välja töötatud ühinemisprotsessi *üleminekuperioodi uuest kontseptsioonist*, koostada pärast ühinemisotsuse langetamist üleminekuperioodi eri etappide kava enne ja pärast ühinemisi;
- ühinemislepingutes pöörata vähem tähelepanu tagatistele, hoiduda moratooriumide kehtestamisest reorganiseerimistele; praktika näitab et sellega lükatakse lihtsalt keerukaid otsuseid edasi perioodi kui selliseid otsuseid on veelgi keerukam langetada ja kahjud moratooriumist on suured;
- ühinemiste eel on sagedane oht üle hinnata uue valla rahalist võimekust, kehtestades standardeid (palgad, toetused, teenustasud jne) ühinevate valdade kõige kõrgema kasutatava määra alusel. Selle vältimiseks teha eelarveprognooside alusel üksikasjalikud kalkulatsioonid nende standardite kehtestamise fiskaaltagajärgedest;

- ühinemislepingutes ja selle aruteludes mitte keskenduda eesmärkide määratlemisel üksnes *möödaniku probleemide ja ohtude* lahendamisele vaid püüda prioritseerida palju rohkem tulevikustsenaariumeid ja ka uusi väljakutseid ning ohte;
- liitumise protsessis vältida situatsiooni, kus üksikud mõjukad isikud võivad muutuda kogu ühinemise vetopunktiks;
- ühendvallad peaksid läbirääkimiste ajal pidama ka väliste tõmbekeskuste juhtidega konstruktiivset dialoogi ning püüdma näidata neile kavandatava ühinemise laiemat konteksti, s.h. milline majandusgeograafiline reaalsus tekkib pärast ühinemisi;

VII Kasutatud allikad

- **Akkerman T. et al.** (2004) Interactive state: Democratization from Above? – Political Studies, vol. 52, p. 82-93
- **Boyne G.** Local government structure and performance. Lessons from America? – Public Administration, 1992, vol. 70 Autumn, pp . 333 – 357
- **Brans M.** Theories of local government reorganizations. - Public Administration, 1992
- **Dahl, R. Tufte E.** (1973) Size and Democracy. Stanford, Stanford University press
- **Denters B,** (2002) Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and United Kingdom. – Environment and Planning C: Government and Policy, v. 20 N 6 p. 793-812
- **Eckstein O Public Finance.** 2nd edition. N. Jersey, Prentice Hall, 1967;
- **Fung A.** Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Reality. – Annual review of Sociology, 2003 v. 29 pp. 515-539
- **Geomedia.** Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. (Kuue 1996-1999 ühinenud omavalitsuse näitel.) Geomedia, Tartu, 2002
- **Ch. Hood** Public management for all seasons. – Public administration, 1991, pp. 3-17
- **Horvath T.** Decentralisation: Experiments and Reforms. ISI/LGI 2000
- **Jackman R., Miller R.** Social Capital and Politics. Annual review of Political Science, 1998 v.1, p. 47-73
- **Jackson S.** Contemporary Public Involvement: towards a strategic approach. – Local Environment, vol. 6 N 2, pp.135-147)
- **Jorgensen T. B.** The future of Danish local government – a local state agency? . – Paper presented at the EGPA Annual Conference, Madrid 19-22 September, 2007
- **Judge D. Stoker G. Wolman H. (1998)** Theories of Urban Politics SAGE
- **Keating M. (1998)** Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – In: Judge et.al. (Ed.) Theories of Urban Politics SAGE
- **Larsen C.A.** Municipal Size and Democracy: a Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. – Scandinavian Political Studies, 2002, v. 24 N 4, pp. 317-332
- **Leemans A.** Changing Patterns of Local Government. IUAL, 1970
- **Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G (2001)** Trends in Public Participation: Part -Local Government Perspectives. Public Administration Vol. 79 No. 1, 205-222; Part 2- Citizens Perspectives. *Public Administration*, Vol. 79, No. 2, 445- 455.
- **Maloney W. et.al.** (2000) Social Capital and Urban Governance. – In: Political studies, vol 48, p. 802-820
- **Morgan G.** Organisatsiooni metafoorid. Tallinn 2008
- **Minzberg H.** Managing Government, Governing management. – Harvard Business review, 1996, May-June, p. 75-83
- **Minzberg H.** Structure in fives: designing effective organizations. Englewood Cliffs, 1983

- **Moll, M.** Rahandus riigis ja kohalike omavalitsuste tulubaas praegu ja arengud. Ettekanne konverentsil 30. juuni 2008
- **Municipality size and citizens effectiveness: Hungary, Poland, and Romania.** In Soos, G. & Zentai, V (eds), *Faces of local democracy: comparative papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative.
- **Portes A.** Social Capital: Its origins and Application in Modern Sociology. – Annual review of Sociology, 1988, v. 24 p. 1-24
- **Putnam R.** Üksinda keeglisaalis. Tartu 2008
- **Rose L.** (2002) Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway. – Environment and Planning C: Government and Policy, vol 20. p. 829-851
- **Schaap L.** Problems in Local governance and governmental scale. - Paper presented at the EGPA Annual Conference, Madrid 19-22 September, 2007
- **Sootla, G. Grau, K.** Institutional Balance in Local Government: Council, Mayor and City manager in Local Policymaking. – In: G: Soos, V. Zentai (Ed.) – Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and eastern Europe. OSI/ LGI Press, 2005
- **Sootla. G. Saarts T.** Trends in local representation and participation in transition societies: emergence and specific of corporatist-elitist pattern in Estonia. – Paper presented at EGPA Annual Conference 3 – 6 September 2008, Rotterdam, Netherlands.
- **Sootla G.** Euroopa keskmise suurusega linnade avalike teenuste strateegiate võrdlev analüüs (Tallinn, Malmö, Bratislava). Tallinna 2008 – 29 lk.
- **Sootla. G.** Kohalik valitsemine: institutsioonid ja kodanikud. Tallinn 2009 (töös)
- **Sorensen E.** Democracy and Empowerment. – Public Administration, 1997, vol. 75. pp.553-567
- **Säde, U** (2008) Valla struktuuri analüüs. Magistritöö
- **The Size** of municipalities, efficiency and citizens participation. – Local and regional authorities in Europe N 56. Council of Europe press, 1995
- **Wolman H. (1998)** Local government institutions and democratic governance. – In: Judge et.al. (Ed.) Theories of Urban Politics SAGE, pp. 135-159
- **Wright G.** The Division of Central local functions. – In: J Jabes, M. Vintar Ed. Public administration in Transition. NISPA, 1995

Normatiivaktid

- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
- Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus
- Kilingi-Nõmme linna, Saarde valla ja Tali valla ühinemisleping
- Lõuna-Järvamaa omavalitsuste ühinemisleping
- Olustvere valla, Suure- Jaani linna, Suure-Jaani valla ja Vastemõisa valla ühinemisleping
- Tapa linna, Lehtse valla ja Saksi valla ühinemisleping
- Suure-Jaani valla arengukava 2007-2015
- Olustvere valla arengukava 2004-2007

- Suure-Jaani linna arengukava 2002-2010
- Suure-Jaani valla arengukava 2003-2008
- Vastemõisa valla arengukava 2004-2008
- Saarde valla arengukava 2006-2011
- Tali valla arengukava 2003-2011
- Kilingi-Nõmme linna arengukava 2004-2010
- Saarde valla arengukava 2004-2006
- Türi valla arengukava 2007-2013
- Türi linna arengukava 2004-2006
- Oisu valla arengukava muutmine ja täiendamine
- Kabala valla arengukava 2000-2005
- Tapa valla arengukava 2007-2015
- Tapa linna arengukava 2004-2010
- Saksi valla arengukava 2004-2007
- Lehtse valla arengukava 2004-2009

E-allikad

- KOV eelarve täitmise kassapõhine kuuaruanne 2004 ja 2007 a. (Rahandusministeeriumi kodulehekül www.fin.ee)
- Saarde valla kodulehekül www.saarde.ee
- Siseministeeriumi kodulehekül www.siseministeerium.ee
- Suure-Jaani valla kodulehekül www.suure-jaani.ee
- Tapa valla kodulehekül www.tapa.ee
- Türi valla kodulehekül www.tyri.ee
- Vabariigi valimiskomisjoni kodulehekül www.vvk.ee
- Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimiste lõpp-protokoll 2008. aasta riigieelarve osas.
- Haridusministeeriumi koolide võrgu analüüsi teemakaardid <http://kaardid.regio.ee/koolid/rasterid/>

Uuringud ja analüüsid

- Uuring Türi valla hariduse valdkonna arengusuundade väljaselgitamiseks (<http://www.tyri.ee/public/files/haridus.pdf>)
- Üldised soovitusel haldusterritoriaalse reformi läbiviimiseks. Eesti-Taani Siseministeeriumi projekti " Omavalitsuste ühinemise ettevalmistamine" aruanne pilootuuringutest, NALAD. Tallinn 1998