

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Rahanduse ja majandusteooria instituut

Majandusteooria õppetool

Riine Roseniit

**KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE
JÄTKUSUUTLIKKUSE TAGAMINE ÜHINEMISE KAUDU**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: lektor Peeter Luikmel

Tallinn 2015

SISUKORD

SISUKORD	2
ABSTRAKT	4
SISSEJUHATUS	5
1. KOHALIK OMAVALITSUS	7
1.1. Kohaliku omavalitsuse mõiste	7
1.2. Kohaliku omavalitsuse kujunemine	10
1.3. Kohaliku omavalitsuse ülesanded	12
1.4. Kohaliku omavalitsuse eelarve	15
2. KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE ÜHINEMINE	18
2.1. Haldusterritoriaalse reformi mõiste	18
2.2. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise protsess	19
2.3. Ühinemise lähtekohad kirjanduse põhjal	23
2.3.1. Mastaabi- ja profiilisääst	24
2.3.2. Demokraatia areng	28
2.4. Soome ja Rootsi kogemused	29
3. KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMINE EESTIS	35
3.1. Metoodika	36
3.2. Arvamused omavalitsusüksuste ühinemisest	37
3.2.1. Ühinemisega seotud positiivsed aspektid	38
3.2.2. Ühinemisega seotud negatiivsed aspektid	41
3.3. Järeldused ja ettepanekud	46
KOKKUVÕTE	49
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	51
SUMMARY	56
LISAD	58

Lisa 1. Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikut ühinemisest 1996-2015	58
Lisa 2. Intervjuude küsimused.....	59
Lisa 3. Ankeetküsimustik	60
Lisa 4. Omavalitsusüksuste juhtide hinnang ülesannete täitmise kvaliteedile	63

ABSTRAKT

Bakalaureusetöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas kohalike omavalitsuse üksuste jätkusuutlikkust on võimalik tagada ühinemise kaudu. Tänapäeval on omavalitsusüksuste probleemiks avalike teenuste pakkumise kvaliteedi erinevus. See tuleneb omakorda erinevast tulubaasist, mis on seotud kohaliku omavalitsuse üksuse rahvastiku arvuga. Töö eesmärgist lähtuvalt analüüsiti omavalitsusüksuste õiguslikku alust ja nende ülesandeid. Senise ühinemiskogemuse analüüsimiseks intervjueriti juba ühinenud omavalitsusüksuste esindajaid. Ühinemisega seotud positiivsete ja negatiivsete aspektide uurimiseks koostati ankeetküsitlus ning edastati vallavanematele. Uuringu tulemustest selgus, et üks kolmandik omavalitsusüksuseid ei ole ühinemist kaalunud, kuna selles ei nähta mingit kasu. Ka paljud ühinemist kaalunud omavalitsusüksused toovad välja sama argumendi. Juba ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse esindajate sõnul on positiivseid aspekte märksa rohkem. Eelkõige nähti kasu ametnike spetsialiseerumise kasvus. Töö tulemusena saab väita, et omavalitsusüksuste ühinemine on vaatamata sageliesinevale vastasseisule üks viise jätkusuutlikkuse tagamiseks. Selle soodustamiseks tuleks riigi tasandil luua kindlasuunalisem regionaalpoliitika ning ühinemisega seotud täiendavate meetmete komplekt. Haldusterritoriaalse reformi kavandamisel tuleks arvesse võtta kohalike omavalitsuste eripärasid.

Märksõnad: haldusterritoriaalne reform, kohalik omavalitsus, ühinemine, ühinemisleping, ühinemisprotsess, spetsialiseerumine.

SISSEJUHATUS

Käesolev bakalaureusetöö käsitleb kohaliku omavalitsuse üksuse jätkusuutlikkuse tagamist ühinemise kaudu. Haldusterritoriaalse korralduse küsimused on olnud päevakajalised alates Eesti Vabariigi taasloomisest 1991. aastal. Vaidlused parima haldusjaotuse variandi üle jätkusid ka pärast Kohalike omavalitsuste korralduse seaduse vastu võtmist. Erineva suuruse, rahvastiku tiheduse ning majandusaktiivsusega vallad ei omanud enam ühtlast võimekust neile seadusega antud kohustuste täitmiseks. Mitmete ülesannete puhul tekkisid kohaliku omavalitsuse üksuse suurusega seotud probleemid, mille lahendusena nähti ühinemist. Teema valikul lähtus autor ka isiklikust huvist enda kodupaiga arengu osas seoses ühinemisläbirääkimiste alustamisega.

Ka riiklikul tasandil toimus kohalike omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamine, kus võeti vastu Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus ning Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. Sellest hoolimata on Eestis viimase paarikümne aasta jooksul toimunud vaid 30 vabatahtlikku ühinemist, mille tulemusena on alles jäänud 213 omavalitsusüksust. Seetõttu on olnud aktuaalsed ka erinevad haldusreformi plaanid. Ühinemise küsimused on leidnud kajastust nii kohalikus kui üleriigilises meedias, kus on täheldatud kohalike elanike vastumeelsust, mis on peaaesjalikult tingitud ühinemisprotsessi mõistmatusest. Siiski kurdavad mitmed omavalitsusüksused küllaltki kehva majanduslikku seisut, sest rahvastiku vähenemine on põhjustanud tulubaasi languse tasemeni, mis põhjustab raskusi kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate teenuste osutamisel.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on analüüsida omavalitsusüksuste ülesandeid ja vastutust selgitamaks välja, kas ühinemine võiks tagada kohaliku omavalitsuse üksuse jätkusuutlikkuse. Esmalt käsitletakse omavalitsusüksuste tegevust ning ühinemist reguleerivat juriidilist keskkonda. Töö empiiriline osa keskendub eelkõige ühinemisega seotud positiivsetele ja negatiivsetele aspektidele. Samuti käsitletakse juba ühinenud kohalike omavalitsuste kogemust ning uuritakse sotsiaalmajanduslikke näitajaid. Ühtlasi analüüsitakse,

mis põhjustel ei ole teised Eesti kohalikud omavalitsused senini ühinenud ning missugused oleksid täiendavad stiimulid vabatahtliku ühinemise soodustamiseks. Sellest tulenevalt püstitas autor järgmised hüpoteesid:

- ühinemise peamiseks vastuargumendiks on ääremaaks muutumine;
- ühinemise suurima plussina nähakse kulude kokkuhoidu;
- pärast ühinemist halveneb omavalitsusüksuse poolt avalike teenuste pakkumise kättesaadavus ning paraneb nende kvaliteet;
- ühinemist mitte kaalunud omavalitsusüksuste avalike teenuste pakkumine on väga heal tasemel.

Töö koostamisel tugines autor kohalike omavalitsuste tegevust reguleerivatele õigusaktidele, sealhulgas peamiselt Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele ning Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadusele. Analüüsi koostamisel kasutas autor lisaks kohalike omavalitsuste eelarveid ning arengukavasid. Töö empiirilise osa koostamisel viis autor läbi intervjuud juba ühinenud valdade esindajatega. Parima praktika väljaselgitamiseks kasutas autor ka võõrkeelset haldusjuhtimisalast kirjandust, kuid seda peasjalikult naabermaades aset leidnud kohalike omavalitsuse üksuste ühinemiste kajastamiseks. Lisaks on kasutatud mitmete Eesti teadlaste, sealhulgas Mäeltsemees'i, Reiljani, Ulsti, Lõhmuse jt poolt välja antud artikleid ja teoseid.

Haldusterritoriaalse reformiga seotud küsimusi on käsitletud nii Eesti kui naabermaade kontekstis. Senised uuringud on apelleerinud kahele põhiseisukohale – suurima kasuna nähakse haldussuutlikkuse tõusu ning peamiseks murekohaks peetakse hirmu ääremaaks muutumise ees. Käesoleva töö raames analüüsitakse lisaks ühinemisprotsessiga seotud kitsaskohti ning tehakse ettepanekuid selle tõhustamiseks.

Bakalaureusetöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis käsitleb autor kohalike omavalitsuste kujunemisest ning neile seatud ülesandeid. Teises peatükis keskendutakse kohalike omavalitsuste ühinemisele – käsitletakse üldiseid põhimõtteid, teoreetilisi lähtekohti ning naabermaade kogemusi. Kolmandas peatükis analüüsitakse ühinemisega seotud positiivseid ja negatiivseid mõjusid. Samuti uuritakse ühinenud omavalitsusüksuste ootuseid haldusterritoriaalsele reformile ning selle tulemit. Analüüsi tulemuste põhjal antakse soovitusi kohalike omavalitsuse üksuste vabatahtliku ühinemise tõhustamiseks.

1. KOHALIK OMAVALITSUS

Käesoleva töö koostamise üheks eelduseks on haldusterritoriaalse korralduse muutmise kui elanikkonna jaoks keerulise ning kohati mõistmatu protsessi käsitlemine ning selgitamine. Sellest tulenevalt on olulisel kohal lahti mõtestada ühinemisprotsessiga seotud mõisted ning välja selgitada kohalike omavalitsuste toimimise aluspõhimõtted. Esimeses peatükis käsitletakse lisaks mõistetele ka kohaliku omavalitsusega seotud teoreetilisi lähtekohti.

1.1. Kohaliku omavalitsuse mõiste

Kohaliku omavalitsuse toimimise ühtsed alused on sätestatud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas. (Euroopa kohaliku...) Vastavalt harta nõuetele tunnustatakse kohaliku omavalitsuse põhimõtet Eesti Vabariigi põhiseaduse XIV peatükis „Kohalik omavalitsus“. (Eesti Vabariigi põhiseadus) 2015. aasta kevade seisuga reguleerib lisaks põhiseadusele riigisisises seadusandluses kohaliku omavalitsuse toimimist ka Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (Kohaliku omavalitsuse korralduse...) ja Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (Kohaliku omavalitsuse üksuse...).

Käesolevas töös on kesksel kohal kohaliku omavalitsuse mõiste. Uurimistemaatika paremaks mõistmiseks selgitab autor kohalike omavalitsuste olemust erinevate definitsioonide ning Eesti seadusandluse kaudu.

Kohalikule omavalitsusele on iseloomulikud tema territoorium, esindus- ja võimuorganid. Kohalike omavalitsuste ülesandeks on oma territooriumi elanikele avalike teenuste pakkumine ning kohalike küsimuste otsustamine, seistes sealjuures kogukonna huvide eest. (Bailey 1999, 2-4) Sama seisukohta väljendab Mäeltsemees (2002, 374), kes väidab, et Eesti Vabariigi põhiseaduses ei ole üheselt defineeritud, mis on kohalik omavalitsus, vaid on loetletud sellele iseloomulikud tunnused. Sellest tulenevalt on kohaliku omavalitsuse olemust

võimalik mõista erinevalt – ühe käsitluse kohaselt on tegemist haldusterritoriaalse üksusega, teise lähenemise puhul kohaliku omavalitsuse organiga. Kolmandaks on tegemist detsentraliseeritud juhtimise ning kogukondliku elu korraldamise vormiga.

Kõige üldisemas mõttes mõistetakse tavapäraselt kohaliku omavalitsuse all ka demokraatlikku, seaduse raamides sõltumatut ning oma elanike huvisid esiplaanile seadvat institutsiooni või keskvalitsuse käepikendust, mis tegeleb avalike teenuste osutamisega. (Kõre 2001, 32) Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 kindlustab kohalike omavalitsuste vertikaalse võimude lahususe riigi keskvõimust. (Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud...)

Kohaliku omavalitsuse mõiste defineerib Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2 järgmiselt: „Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Kohalik omavalitsus:

- rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel;
- teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel.“

Sama seaduse § 3 on välja toodud kohaliku omavalitsuse põhimõtted: kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine; igäühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas; seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel; valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel; vastutus oma ülesannete täitmise eest; tegevuste avalikkus; avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel.

Autori arvates on käesoleva töö seisukohalt mõiste osas kõige olulisem, et kohalikud omavalitsused peavad vajaminevaid teadmisi omades lähtuma elanike vajadustest. See oli ka üheks ühetasandilise omavalitsussüsteemi kehtestamise eesmärgiks – tuua võim rahvale võimalikult lähedale.

Kohalikku omavalitsust on võimalik kirjeldada ka erinevate teooriate kaudu. 19. sajandi alguses kujunesid kaks peamist lähenemist – riigistatud kohaliku omavalitsuse teooria ja kogukondliku omavalitsuse teooria. Neist arenesid edasi mitmed teised käsitlused, millest tänapäeval eristatakse viite peamist. (Mäeltsemees 2002; 31-34; Mäeltsemees *et al* 2012, 51)

- Riigistatud ehk riikliku kohaliku omavalitsuse teooria kohaselt täidab kohalik omavalitsus oma pädevuse raames riigi funktsioone koha peal. Kohaliku omavalitsuse

juhtimisega tegelevad kohaliku halduse tulemuslikkusest huvitunud kohalikud elanikud. Teisisõnu on tegemist riigivalitsemise eriliigiga, kus kõikide võimuvolituste allikaks on siiski riigivõim. (Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud...; Olle 2001, 46)

- Kogukondliku omavalitsuse teoriast arenes edasi vaba kogukonna teooria ehk kogukonna loomulike õiguste teooria. See teooria eristab selgelt kohalikke ja riiklikke küsimusi, sest riigi sekkumine kohalikesse asjadesse peab olema piiratud vaid kogukondliku tegevuse kontrollimisega. Kogukond ehk kohalik elanikkond on loomulikult kujunenud, eelnes riigile ja on seetõttu võimu algallikas. (Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud...; Olle 2001, 43)
- Ühiskondliku omavalitsuse teooria põhineb riigi ja kogukonna vastandamisel. Selle teooria kohaselt tunnistatakse kohaliku omavalitsuse vabadust eelkõige majandusülesannete täitmisel, kuid raske on eristada majanduslikke funktsioone valitsemise funktsioonidest. (Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud...; Mäeltsemees *et al* 2012, 51)
- Duaalse kohaliku omavalitsuse teooria järgi on võimalik kohalikku omavalitsust käsitleda kahest vaatenurgast. Ühtelt poolt toimub kohalikul tasandil kogukonna asjade iseseisev otsustamine ning teiselt poolt teatud riiklike funktsioonide täitmine. (Mäeltsemees 2002; 31-34) Näiteks väljendub see tänase Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154, kus on välja toodud nii kogukondlik kui ka riiklik lähenemine. (Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud...)
- Sotsiaalse teenindamise teooria kohaselt on kohaliku omavalitsuse tähtsaim osa lisaks avalikele teenustele ka sotsiaalsete teenuste osutamine, et tagada kogukonna heaolu. (Mäeltsemees 2002, 31-34; Mäeltsemees *et al* 2012, 51) Ka see põhimõte väljendub näiteks Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6, kus on loetletud omavalitsusüksuste ülesanded ja pädevus.

Oluline on märkida, et tänapäeva õigussüsteemis on kasutusel mitmete omavalitsusteooriate kombinatsioonid, kuid puhtal kujul ainult ühte põhimõtet enam ei rakendata. (Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud...)

1.2. Kohaliku omavalitsuse kujunemine

Ajalooliselt on Eesti kohalikud omavalitsused välja arenenud mõisate järgi. Mõisat koos nendest eraldatud ning ära müüdud talude ja nende elanikkonnaga moodustasid omaette kogukonnad. Aja jooksul arenesid nendest välja konkreetsemad haldusüksused, mida võib samastada valdadega. (Mäeltsemees, Kask 1996, 21)

Valdade kui haldusüksuste põhimõttele tugines ka keiser Aleksander II, kes andis 1866. aastal välja Maakogukonna seaduse. Seda võib pidada esimeseks haldusterritoriaalseks reformiks tänase Eesti Vabariigi territooriumil. (Mäeltsemees, Kask 1996, 23) Reformi vajalikkus tulenes talupoegade poolt 1866. aastal koostatud palvekirjast, kus nõuti vallakogukondadele ja vallakohtutele iseseisvust mõisnike suhtes. (Vallakogukonna...) Maakogukonna seaduses on välja toodud kogukonna toimimise aluspõhimõtted, mis paljuski puudutavad kogukonna valitsemist ning omavahelisi õigussuhteid. (Maakogukonna...)

Alates Eesti Vabariigi väljakuulutamisest 1918. aastal võib jagada omavalitsussüsteemi arengu valitsemise tasandite lõikes kolme perioodi. Riigi loomisest alates oli tegemist kahetasandilise omavalitsussüsteemiga, kus esimese tasandi moodustasid linnad, vallad ja alevid, mida oli kokku 398. Teise tasandi moodustasid 11 maakonda, mille valitsemise organiks oli maavolikogu. Omavalitsuste teine tasand kaotati 1934. aastal ning maakond muudeti riikliku juhtimise tasandiks. Ulatuslik haldusreform viidi läbi aastatel 1938-1939, mille tulemusena jäi alles 281 valda. Erinevate seaduste reguleerimisalade tõttu jäid 33 linna reformist puutumata. (Kohaliku omavalitsuse ajalugu...)

Teine periood algas 1945. aastal, mil Nõukogude okupatsioonivõimud moodustasid valdade asemel 636 külanõukogu ning 1950. aastal maakondade asemel 39 rajooni. Kogu Nõukogude okupatsiooni vältel viidi läbi ulatuslikke reforme, mis päädisid viimaks 255 kohaliku tasandi üksuse ning ja 15 rajooniga. (*Ibid.*)

Kolmanda perioodi alguseks loetakse 1990. aasta alguses vastu võetud Kohaliku omavalitsuse aluste seadust. (*Ibid.*) 1989. aastal võttis ENSV Ülemnõukogu vastu otsuse haldusreformi läbiviimise kohta aastail 1990-1994 eesmärgiga taasluua kohalik omavalitsus. (Pöör 2007) Seetõttu tuleks autori arvates lugeda kolmanda perioodi alguseks aastat 1989, mil

haldusterritoriaalsed küsimused praeguse Eesti Vabariigi territooriumil muutusid taas väga päevakajaliseks ning algas suuremate muudatuste aeg.

Kohaliku omavalitsuse süsteemi loomise esimese sammuna võttis Ülemnõukogu 10. novembril 1989. aastal vastu Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse, kus kehtestati kehtestati kahetasandiline haldussüsteem. Esimese tasandi kohaliku omavalitsuse üksus pidi tagama elanike huvidest tulenevalt kohaliku tähtsusega küsimuste lahendamise. Teise tasandi puhul olid lisaks elanike huvidele olulisel kohal ka riigi regionaalpoliitika ning kõigi elualade tasakaalustatud arendamine. (Külanõukogust...)

1991. aastal fikseeriti kohalike omavalitsuste põhialused kahe tasandi põhimõttel Eesti Vabariigi põhiseaduses. Kohaliku omavalitsuste esimeseks tasandiks on linnad, vallad ja alevid ning seniste rajoonide baasil moodustati teise tasandi omavalitsuste üksused ehk maakonnad. Kohalike omavalitsuste esmatasandi väljakujunemise puhul oli tegemist järk-järgulise protsessiga, mis sõltus seadusjärgsete õiguste ja kohustuste realiseerumise täitmisest ning konkreetsete üksuste valmisolekust. (Kohaliku omavalitsuse ajalugu...) Haldusreformi teostamiseks võeti vastu 2. juunil 1993 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis reguleerib lisaks kohaliku omavalitsuse olemusele ja vastutusele ka selle valitsemisorganite loomist. (KOKS) Suurimaks muudatuseks oli taaskord ühetasandilise omavalitsussüsteemi kehtestamine. Senistest alevitest said kas linnad või vallad ning maakondadest said riikliku regionaalhalduse üksused. (Kohaliku omavalitsuse ajalugu...) Vastavalt seaduses sätestatule viidi 20. oktoobril 1993 läbi kohalike omavalitsuste volikogude valimine ning sellega võib haldusreformi läbiviimise lugeda edukalt lõppenuks. (Pöör 2007)

Küsimused halduskorralduse muutmise osas jätkusid ning selle tulemusena rakendusid 1994. ja 1995. aastal mitmed Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse redaktsioonid ja 22. veebruaril 1995 võeti vastu Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. (KOKS; Eesti territooriumi...) Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus reguleerib lisaks haldusjaotusele ka haldusterritoriaalset korraldust ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise aluseid ja korda. Selle seaduse järgi toimusid kohalike omavalitsuse üksuste ühinemised ligi kümme aastat, mille jooksul tekkis praktiline vajadus olemasoleva seadusandluse täiendamisele. Seda põhjusel, et Eesti territoorium haldusjaotuse seadus reguleerib haldusterritoriaalset korraldust, kuid mitte selle muutumisele kaasnevat küsimusi. 28. juuni 2004. aastal võttis Riigikogu vastu Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse, millega muudeti olulisel määral ka

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust ning Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust. (Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine)

Kirjeldatud ajavahemikul toimusid tänasel Eesti Vabariigi territooriumil paljud suuremõõtmelised haldusterritoriaalsed muudatused. Nõukogude võimu ajal toimunud reformide näol on tegemist järskude suunamuudatustega, kuid alates Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest on toimunud järk-järguline ning sujuv üleminek ühetasandilise omavalitsussüsteemi poole. Kohalike omavalitsuse üksuste reformide puhul on läbivaks tunnuseks üksuste arvu vähendamine, mis on seotud riigikorra stabiliseerumise ning majanduse arenguga.

1.3. Kohaliku omavalitsuse ülesanded

Ühtlasi on Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 välja toodud kohalike omavalitsuste ülesanded: korraldada vallas või linnas sotsiaalabi ja –teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ja tänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Sama paragrahvi alusel kuuluvad kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist juhul, kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. Lisaks otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi ning riiklikke kohustusi, mis on talle pandud teiste seadustega või mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Kohalikele omavalitsuse üksustele seatud ülesannete täitmiseks saavad omavalitsused raha enda eelarvest. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 157 kohaselt on kohaliku omavalitsuse eelarve puhul tegemist iseseisva eelarvega ning ei ole seotud riigieelarvega. 16. juunil 1993. aastal võeti vastu Valla- ja linnaeelarve seadus, mille kohaselt koosneb kohaliku omavalitsuse

üksuse eelarve vastava omavalitsusüksuse eelarveaasta kõigist tuludest ja kuludest ning finantseerimistingutest. (Valla- ja linnaeelarve...)

Kohaliku omavalitsuse üksuse jätkusuutlikkuse tagamise seisukohast on omavalitsusüksuse eelarve ning selle struktuur, koostamise protsess, seotus arengukavade ning täidesaatmise meetmetega käesoleva töö raames kesksel kohal. Jätkusuutlikkuse all peetakse tavapäraselt silmas Brundtlandi (1897) järgi seesugust arenguteed, mis rahuldab praeguse põlvkonna vajadused ja püüdlused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade samasuguseid huve.

Kohaliku omavalitsuse tegevuspädevust on võimalik selgitada ka erinevate funktsioonide kaudu. Ajalooliselt on eristatud kohalike omavalitsuste puhul viite peamist funktsiooni. Poliitilise funktsiooni kaudu toimub elanikkonna suurem kaasamine otsustusprotsessi ning esindus- ja osalusdemokraatia kaudu avaliku huvi tõstmine ja kindlustamine. Administratiivse ehk haldusfunktsiooni kohaselt on pöhirõhk avalike teenuste pakkumisel ning see toimub elanike vajadusest lähtuvalt. Majanduslik funktsioon jaguneb kolmeks: allokatsiooni-, jaotus- ja stabiliseerimisfunktsioon. Allokatsioonifunktsioon kujutab endast fiskaalpoliitika elluviimist avalike ja sotsiaalsete kaupade tootmise protsessis. Jaotusfunktsioon kujutab endast fiskaalinstrumenti, mille kaudu toimub maksutulude jagamine ühiskonnas, mis omakorda põhineb elanike arusaamal õiglasest jagamisest. Stabiliseerimisfunktsiooni all mõistetakse erinevate poliitikameetmete kaudu majanduse arengu mõjutamist eesmärgiga saavutada sisemajanduse koguprodukti kasv. (Bailey 1999, 4; Ulst 1996, 22-25) Autori arvates on kõik need funktsioonid tänases kohaliku omavalitsuse korralduses esindatud ning enim pannakse rõhku administratiivsele funktsioonile, et avalike teenuse pakkumine oleks võimalikult ühtlasel, kuid samas ka kõrgel tasemel.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesanded jagatud erinevate valdkondade lõikes. Nende põhjal koostatakse täna arengukavasid, eelarvestrateegiaid ning muid strateegilise planeerimise dokumente nii kohalikul kui ka riigi tasandil. Vastutusvaldkondi on ülesannete sisu poolest üheksa:

- Haridusvaldkonnas vastutab kohalik omavalitsus alg-, põhi- ja keskkoolide kulude, munitsipaalkoolide pedagoogide palkade ning õpilastraspordi eest.
- Kultuuri- ja spordivaldkonnas peab kohalik omavalitsus tagama raamatukogude, kultuurimajade, muuseumide, spordirajatiste ning muude valdkonna asutuste ülalpidamise ning tegelema valdkonna ürituste korraldamisega.

- Sotsiaalhoolekande valdkonnas tegeleb kohalik omavalitsus vanurite, puuetega inimeste ning teiste abivajajate hoolekande korraldamine ja sotsiaalabi korraldamisega, ühtlasi vastavate sotsiaalhoolekande asutuste ülalpidamisega. Samuti on kohalike omavalitsuste vastutusel sotsiaaltoetuste määramine ja nende maksmine.
- Kommunaalteenuste ja infrastruktuuri korrashoiu ülesanne kohustab kohalikke omavalitsusi korraldama elamu- ja kommunaalmajandust, ühistranspordi ning teede ja tänavate korrashoidu.
- Keskkonnakaitse ja jäätmemajanduse valdkonnas vastutab kohalik omavalitsus loodusressursside kasutamise ning jäätmemajanduse korraldamise eest.
- Planeerimis- ja ehitustegevuse valdkonna puhul peab kohalik omavalitsus tegelema üld- ja detailplaneeringute koostamise, ehituslubade väljaandmise ning ehitusjärelvalve teostamisega.
- Muude riigifunktsioonide osas peavad kohalikud omavalitsused läbi viima omandi- ja maareforme ning koguma andmeid riigiregistrite jaoks.
- Tervishoiu valdkonna puhul peavad kohalikud omavalitsused vastutama esmatasandi tervishoiu eest ning korraldada oma territooriumil asuvate tervishoiuasutuste ülalpidamist. Samuti peavad kohalikud omavalitsused korraldama ravikindlustuseta isikute ravi ning kompenseerima nende ravikulud.
- Korrakaitse ja päästeteenistuse valdkonnas toimub vastutuse jagamine riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Nii korrakaitse, päästeteenistus, tuletõrje kui riigikaitse on keskvalitsuse funktsioonid. Kohalike omavalitsuste vastutusallas on avaliku korra järelvalve ning kodanikukaitse korraldamine.

Kohalikele omavalitsustele pandud ülesanded on oma sisult eristatavad. Autori arvates on võimalik vastutusvaldkondade lõikes luua süsteem, kus hinnata erinevate piirkondade kaupa teenuste pakkumise standardid kättesaadavuse ning kvaliteedi osas. Nii on võimalik liikuda kohalike elanike soovidega kooskõlas olevasse suunda. Samuti eeldab see võimalikult ulatuslikku omavalitsusüksuste kaasamist.

1.4. Kohaliku omavalitsuse eelarve

Kohalikele omavalitsuse üksustele seadusega sätestatud ülesannete täimiseks on vajalikud rahalised vahendid, mida saadakse omakorda valla- või linnaeelarvest. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 157 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve iseseisev. See tähendab, et riigieelarve ja kohaliku omavalitsuse eelarve ei ole omavahel seotud. 16. juunil 1993. aastal võeti vastu Valla- ja linnaeelarve seadus, mis kehtestas eelarvega seotud põhimõtted kuni 2010. aasta lõpuni. 16. septembril 2010 võeti vastu Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, mis reguleerib omavalitsuse üksuse eelarve koostamise, vastuvõtmise, täitmise ja aruandluse põhimõtteid. Selle seaduse kohaselt koosneb kohaliku omavalitsuse eelarve põhitegevuse tuludest, põhitegevuse kuludest, investeerimistegevusest, finantseerimistegevusest ning likviidsete varade muutusest. Eelarve võib olla kas kassapõhine või tekkepõhine. Kassapõhise eelarve korral kavandatakse majandustehinguid selles perioodis, millal planeeritakse nendega seotud raha laekumine või väljamaksmine. Tekkepõhise eelarve puhul kajastatakse tehinguid vastavalt nende toimumisele, sõltumata sellest, millal nende eest raha laekub või välja makstakse.

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 59 sätestab seaduse rakendamise, kus lõikes 10 on välja toodud, et kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud koostama eelarve tekkepõhiselt hiljemalt järgmise eelarveaasta kohta pärast seda, kui riigieelarve on koostatud tekkepõhiselt. See tähendab, et Eestis on kavandamisel üleminek tekkepõhisele eelarvestamisele nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Kukk (2012) leiab, et tekkepõhise arvestusprintsipi lisandväärtus on lisaks eelarveandmete ja raamatupidamiskannete võrreldavaks muutmisele ka mitterahaliste tehingute kajastamine. Näiteks toetuse arvelt soetatav kaup või teenus, kui toetus ei liigu läbi kohaliku omavalitsuse üksuse pangakonto, vaid toetuse andja kannab selle otse tarnijale.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 24 kohaselt koostatakse eelarve ühe kalendriaasta kohta ning see tuleb vastu võtta enne eelarveaasta algust. Kui selleks ajaks on eelarve siiski vastu võtmata, võib valla- või linnavalitsus teha kuni eelarve vastuvõtmiseni väljaminekuid ühe kaheteistkümnendiku ulatuses eelmise aasta eelarve vastavatest väljaminekutest. Juhul, kui alanud eelarveaasta kavandatud väljaminekud on väiksemad kui

eelmise eelarveaasta tegelikud väljaminekud, siis väljaminekud ei tohi olla suuremad kui jooksvale eelarveaastale kavandatud. Kohaliku omavalitsuse volikogu peab eelarveaasta algusest või riigieelarve vastuvõtmisest alates kolme kuu jooksul võtma vastu eelarve, vastasel juhul on volikogu tegutsemisvõimetu. Autori hinnangul võib käesolevast seaduse paragrahvist välja lugeda viisi, kuidas hinnata kohaliku omavalitsuse volikogu tõhusust – enne eelarveaastat vastu võetud omavalitsusüksuse eelarve.

Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve põhitegevuse tulem ehk tulude ja kulude vahe peab olema aruandeaasta lõpu seisuga null või positiivne. (KOKS, §33) Eelarve seisukohast on olulisel kohal ka netovõlakoomus, mis on võlakohustuse suuruse ja likviidsete varade kogusumma vahe. (KOKS, §34) Netovõlakoomuse lubatud maht võib aruandeaasta lõpul ulatuda põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude kuukordse vaheni, kuid ei tohi ületada sama aruandeaasta põhitegevuse tulusid. Kui aga põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude kuuekordne vahe on väiksem kui 60% põhitegevuse tuludest, võib netovõlakoomus ulatuda kuni 60% põhitegevuse tuludest.

Peamise osa kohaliku omavalitsuse tuludest moodustab üksikisiku tulumaksu laekumine. Alates 01.01.2015 on tulumaksu määr 20%, käesoleval aastal laekub sellest 11,6% kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Tulumaksu osakaal kõikidest kohaliku omavalitsuse üksuse tuludest on suurim, kuid aastate ja ka piirkondade lõikes on see erinenud. Samuti on tulumaksu laekumine pidevalt kasvav.

Nõrgema tulubaasiga kohaliku omavalitsuse üksuste toetamiseks on riigieelarves moodustatud tasandusfond, mille jaotamine toimub riigieelarves sätestatud valemi järgi. Tasandusfondi kaudu eraldatavad summad on pöördvõrdelises sõltuvuses tulumaksu laekumisega. See tähendab, et mida väiksem on kohaliku omavalitsuse sissetulek tulumaksust, seda suurem on toetus riigieelarvest ja vastupidi. Sellest fondist eraldatakse vahendeid nendele kohaliku omavalitsuse üksustele, kelle arvestuslikud kulud ületavad arvestuslikke tulusid. Tasandusfondi kaudu eraldati 2015. aastal riigieelarvest toetusi 82% valdadest, sealjuures kõikidele Põlvamaa, Pärnumaa, Valgamaa, Viljandimaa ja Võrumaa valdadele ning peaaegu kõikidele (vaid üks vald igas maakonnas ei saanud) Ida-Virumaa, Jõgevamaa, Lääne-Virumaa ja Tartumaa valdadele. Tasandusfondi mahu kujunemisel mängivad olulist rolli erinevates vanusegruppides olevate inimeste arv, teede pikkus lähtuvalt nende tüüpidest, hooldatavate arv ning eelmistel aastatel laekunud tulumaksu, maamaksu ja kaevandamisõiguse tasu suurus. (Tasandus- ja toetusfond)

Kohati kurdetakse, et tasandusfondi kujunemine on raskesti prognoositav ning reeglina jääb laekumine omavalitsuse poolt eelarvesse prognoositud summadest madalamaks. On välja kujunenud olukord, kus omavalitsusjuhid, eelarve või finantsjuhtimisega seotud kohalike omavalitsuste ametnikud pöörduvad Eesti Maaomavalitsuste Liidu büroo poole seoses tasandusfondist eraldatud vahendite mahu kujunemisega. Moll (2015) väidab, et tasandusfondist vahendite eraldamise valem on arusaadav, kuid küsimusi tekitab arvestuslike kulude maht erinevate kululiikide lõikes ja tasandusfondi suuruse kujunemine. Selles osas on välja toodud palju kriitikat ning muudatusettepanekuid, mille tulemusena alustas rahandusministeerium omavalitsuste kulude analüüsi. Isegi juhul, kui mainitud küsimusega omavalitsusüksuseid ei esine palju, on autori arvates tegemist olukorraga, kus kohaliku omavalitsuse ametnike pädevust tuleks tõsta. Tasandusfondi mahu kujunemise mõistmine on elementaarse tähtsusega strateegiliste plaanide koostamisel.

Lisaks tasandusfondile eraldatakse riigieelarvest vahendeid kohalikele omavalitsustele toetusfondi kaudu. Toetusfond on mõeldud konkreetsete ülesannete täitmiseks. Näiteks on võimalik toetust eraldada üldhariduskoolide pidamiseks, mille juurde kuuluvad õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate palgad, täiendkoolitused, õppevahendid, koolilõunad ja investeeringud. Kohalikud omavalitsused peavad vahendeid kasutama vastavalt eesmärkidele, kuid neil on vabadus otsustada vahendite kasutamise viisi osas. (Tasandus- ja toetusfond)

Kohaliku omavalitsuse eelarvesse võib lisanduda vahendeid volikogu poolt kehtestatud maksude arvelt. Kohalikke makse on seaduse kohaselt kuus: reklaamimaks, teede ja tänavate kehtestamise maks, mootorsõidukimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ning parkimistasu. (Kohalike maksude...) Teiste riikide kogemuste põhjal võiks kaaluda näiteks turismimaksu kehtestamist, millest saadav tulu laekuks kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Rahvusvaheliste turismiorganisatsioonide seisukoht on, et turismimaksude kehtestamine ei ole külalisele positiivne sõnum, kuid arvestades maksu suurust tuleks autori arvates siiski lähtuvalt analüüside tulemustest sellele variandile mõelda.

Kuna üksikisiku tulumaksu laekumine on otseselt seotud tasandusfondi kaudu eraldatava summaga, siis seda mõjutab enim elanike arv omavalitsusüksuses. See aga sõltub väga palju kohaliku omavalitsuse poolt pakutavatest avalikest teenustest, nende kättesaadavusest ja kvaliteedist. Seetõttu on autori hinnangul oluline analüüsida tänast teenuste osutamise olukorda ning anda soovitusi, kuidas oleks võimalik ühinemise kaudu moodustunud uue omavalitsusüksuse atraktiivsust tõsta.

2. KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE ÜHINEMINE

2.1. Haldusterritoriaalse reformi mõiste

Mõisteid „haldusreform“ ning „haldusterritoriaalne reform“ kasutatakse sageli sünonüümidena, aga seda need tegelikult ei ole. Mõistete kasutamisel esineb segadus ning seetõttu on käesoleva bakalaureusetöö paremaks mõistmiseks oluline selgitada nende kahe mõiste olemust.

Jüri Landberg (2011) väidab tuginedes kogemusele Eesti maaomavalitsuse liidu esimehena: „Meedias kajastatu ja kõrgete riigiametnike väljaõeldu põhjal võib järeldada, et haldusreformi sisu nähakse eelkõige omavalitsuste suuremateks üksusteks liitmises, ilma et muid toimimistingimusi muudetak. Nõnda oleks see tegelikult haldusterritoriaalne reform — haldusterritooriumide ümberjagamine, suurendamine, vähendamine või ühendamine.“

Erinevad autorid on lähenenud mõistete selgitamisele erinevalt, viidates seejuures peamiselt avaliku halduse mõiste mitmetähenduslikkusele, millel vaatlusalused mõisted baseeruvad. Märksa konkreetsemalt defineerib haldusreformi ja haldusterritoriaalset reformi Eesti Vabariigi Siseministerium. Haldusreformi all nähakse ette ulatuslike ümberkorralduste tegemist avalikus halduses (riigi, maakonna või kohaliku omavalitsuse tasandil), mis võib hõlmata uute juhtimismudelite rakendamist, valdkondade ja funktsioonide ümberjagamist või halduspiiride muutmist. (Haldusterritoriaalse...) Ühtlasi peaks olema haldusreformi eesmärgiks avaliku sektori struktuuri ja protsesside teatud määral parem toimimine. Sageli ei ole võimalik teatud määra täpselt paika panna, kuid ühtlasi viitab see olukorrale, kus vahel on vaja teha üldise hüvangu nimel raskeid otsuseid. (Pollitt, Bouckaert 2011, 2)

Haldusterritoriaalse reformi puhul on tegemist haldusterritoriaalse korralduse muutmisega, kus muudatused on ulatusliku iseloomuga ning algatatud Vabariigi Valitsuse poolt eesmärgiga kehtestada optimaalsem haldusjaotus. Lisaks on lahti kirjutatud haldusterritoriaalse

korralduse muutmise osa, mis hõlmab endas ühe või mitme omavalitsusüksuse baasil ühe või mitme uue omavalitsusüksuse moodustamist. Ühtlasi on välja toodud, et algatus võib tulla nii kohaliku omavalitsuse volikogu kui ka Vabariigi valitsuse poolt. (Haldusterritoriaalse...)

Seega võib autori arvates väita, et haldusreformi puhul on tegemist laiemaga mõistega, mille üks osa on haldusterritoriaalne reform. Käesoleva töö puhul on põhirõhk seatud kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisele ehk kohalike omavalitsuse üksuste ühinemisele.

2.2. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise protsess

Kohalike omavalitsuste ühinemise üldised eesmärgid võtab kokku Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 1, mis käsitleb kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ja territooriumi haldusjaotuse korrastumist kui protsessi. Sellega kaasneb asjaomaste üksuste haldussuutlikkuse ning edukate projektitaotluste koostamise suutlikkuse tõus, avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövõime arenemine.

Kohalike omavalitsuste ühinemisele on õigusliku aluse pannud Euroopa kohalike omavalitsuste harta, mille kümnes artikkel annab kohalikele võimuorganitele oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega. (Euroopa kohaliku...) Eesti Vabariigis reguleerivad lisaks hartale kohalike omavalitsuse üksuste ühinemist Eesti Vabariigi põhiseadus, Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus.

25. veebruaril 1998 võeti vastu Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ning täiendamise seadus, kus on välja toodud ühinemise teel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimise protsess. (Kohaliku omavalitsuse volikogu...) Kuna kohalike omavalitsuste ühinemise puhul on tavapärastelt tegemist mitmeaastase protsessiga, siis ühinemiste võimaldamine volikogu liikmete volituste ajal oli samm edasi ühinemiste soodustamise suunas.

Kohaliku elanikkonna arvamusega arvestamine on omavalitsusüksuste liitumise soovi puhul üheks oluliseks aspektiks. Seda tunnustab ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta viies artikkel, mis näeb ette kohaliku kogukonnaga nõu pidamise enne kohalike omavalitsuste võimupiirides muudatuste tegemist. Selleks üks sobivaid viise on näiteks rahvahääletus. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 158 ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 15 lg 1 sätestavad vastavate omavalitsusüksuste arvamuse ärakuulamise. (Eesti Vabariigi põhiseadus; Kohaliku omavalitsuse korralduse...) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus tugineb kohaliku omavalitsuse volikogu kui oma territooriumi elanike huvide esindaja olemusele ning näeb ette, et volikogu arvamus on omavalitsusüksuse arvamus. Põhiseaduses pole konkreetselt välja toodud, keda täpsemalt silmas peetakse. Selle eest sätestab Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lg 7 kohalike elanike endi arvamuse väljaselgitamise ulatuse ja korra olenemata sellest, kas muudatuse algatajaks on Vabariigi Valitsus või kohalik volikogu. (Eesti territooriumi...; Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud...)

Lisaks kohalike elanike arvamuse arvestamisele näeb Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse teine peatükk ette kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuse piiride muutmise ehk teisisõnu kirjeldab omavalitsusüksuste ühinemise protsessi. Autori arvates on käesoleva töö paremaks mõistmiseks oluline ühinemise protsessi lähtuvalt erinevatest etappidest selgitada. Kuna käesolev töö kajastab omavalitsusüksuste vabatahtlikke ühinemisi, siis ühinemise etappide selgitamisel lähtutakse eelpoolmainitud seaduse § 9, mis kajastab haldusterritoriaalse korralduse muutmist omavalitsusüksuse volikogu algatusel.

Esimese mitteformaalse etapina tuleks käsitleda haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku tegemise eeltööd. Selle käigus selgitatakse välja ühinemise soovi põhjused ning eesmärgid, millest lähtuvalt soovitakse edasistel kõnelustel lahendusi leida. (Lõhmus *et al* 2013, 7)

Teises etapis peab piiride muutmist sooviv volikogu esitama otsusena vormistatud ettepaneku teistele asjaomastele volikogudele. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanek peab sisaldama ühinemisläbirääkimiste algatamise põhjust. (Eesti territooriumi...; Lõhmus *et al* 2013, 7) Seejärel on ettepaneku saanud volikogul aega kaks kuud, et ettepaneku teinud volikogule teada anda otsus piiride muutmise algatamise nõustumisest või keeldumisest. Mõlemal juhul tuleb otsused edastada nende vastuvõtmisest kümne päeva jooksul maavanemale ja Siseministeriumile. Viimasel on õigus teha asjaomastele volikogudele ettepanek esitada haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanek neile kohaliku

omavalitsuse üksuste volikogudele, kellele see oleks ühinemine samuti otstarbekas. (Eesti territooriumi...)

Siinkohal on väga oluline mõista, et läbirääkimiste alustamisega nõustumine ei too endaga kaasa kohustust ühineda, vaid selle eesmärk on tagada asjaomaste osapoolte õiguskindlus. Ainsa õigusliku kohustuse määrab ära § 9 lõige 6, mis näeb ette vajalike uuringute tegemise, läbirääkimiste protsessi läbipaistvuse ja avalikustamise ja elanike arvamuse väljaselgitamise. (Lõhmus *et al* 2013, 8) Autori arvates on kaasneva õigusliku kohustuse järgimine ning heal tasemel vallasisene kommunikatsioon üheks oluliseks eelduseks kohalike elanike kaasamise protsessis. Sageli mõistetakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku puhul juba ette otsustatud ühinemist ning see tekitab elanikkonnas segadust. Ka juba ühinenud omavalitsuste esindajad kinnitasid, et omavalitsusüksuse sisene regulaarne informatsiooni edastamine on äärmiselt oluline.

Kolmanda etapi puhul on tegemist läbirääkimiskomisjonide moodustamine. See etapp saab alguse pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku saanud kohalike omavalitsuste üksustelt vastuse saamist, kusjuures keeldumise otsus peab olema põhjendatud. Lisaks valdkondlike küsimustega tegelevatele komisjonidele on soovituslik moodustada juhtkomisjon, mille volitused tuleks määrata volikogu otsusega. Nii antakse vastavale komisjonile õiguslik alus ühinemisläbirääkimiste pidamiseks ja kokkulepete sõlmimiseks. Selles etapis tuleks kaaluda ka väliskoordinaatori kui oma ala eksperdi kaasamist. (*Ibid.*)

Läbirääkimiste ja autori hinnangul kolmanda etapi üheks oluliseks osas on ühinemisprotsessi ajakava kokkuleppimine. Konkreetse raamistiku olemasolu on iga projekti või protsessi eduka korraldamise üks aluseid. (Lõhmus *et al* 2013, 13) Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses on välja toodud mitmed tähtajad, millest kinnipidamist ajakava olemasolu hõlbustab. Näiteks § 9 lõige 6 sätestab avalikkuse informeerimise ja vajalike uuringute tegemise nõude. Elanikkonnaga suhtlemiseks tuleb kokku leppida avalike ühinemisseminaride ning rahvaküsitluse läbiviimine. Sama seaduse § 9¹ lõige 4 näeb ette ühinemislepingu ja selle lisadega tutvumise tagamine ning ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja määramise, mis ei või olla lühem kui kolm nädalat väljapaneku algusest alates. Samuti peab iga ühinemisläbirääkimiste ettepanekuga nõustunud kohaliku omavalitsuse volikogu ette valmistama haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevad võimalikud muudatused õigusaktides ja eelarvetes ning muudes varaliste kohustustega seotud küsimustes. (Eesti territooriumi...) Autori hinnangul lõppeb kolmas etapp haldusterritoriaalse korralduse

muutumise otsuse vastu võtmisega. Selle eelduseks on kõikide eelpooltoodud küsimuste lahendamine.

Seejuures tuleb ühinemisprotsessi kavandamisel arvestada sellega kaasnevate kulude ning nende katmisega. Soovituslikult võiks kulude hindamise osas suhelda juba ühinenud omavalitsuse üksustega. (Eesti territooriumi...) Kulude finantseerimiseks näeb Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 6 ette riigieelarvelist ühinemistoetust, mis baseerub elanike arvul. Kuni 1. jaanuarini 2006 eraldati riigieelarvest ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetust 500 krooni (ligikaudu 32 eurot) ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse elaniku kohta. Ühtlasi oli välja toodud, et see ei tohi olla väiksem kui 1,5 miljonit krooni (ligikaudu 95 867 eurot) ja suurem kui 3 miljonit krooni (ligikaudu 191 735 eurot). 2006. aastal ühinenud kohalike omavalitsuse üksustele maksti ühinemistoetust 75% ulatuses. Aastatel 2007-2008 maksti ühinemistoetust 50% ulatuses. 1. jaanuarist 2009 jõustus seaduse uus redaktsioon, mis sätestas ühinemistoetuseks 625 krooni (ligikaudu 40 eurot) elaniku kohta, minimaalselt 2 miljonit krooni (ligikaudu 127 823 eurot) ja maksimaalselt 4 miljonit krooni (ligikaudu 255 647 eurot). Lisaks suurenenud ühinemistoetustele on autori arvates käesoleva redaktsiooni mõju ühinemiste soodustamisele kasvanud, kuna on ühinemistoetust on lubatud kasutada avalike teenuste osutamise seonduvate kulude katmiseks. See tähendab, et ühinemise teel tekkinud uuel kohaliku omavalitsuse üksusel on rohkem võimalusi toetuse sihtotstarbelisemaks ja ka elanike huvidest lähtuvaks kasutamiseks. Alates 20. märtsist 2013 jõustunud redaktsioon sätestab ühinemistoetuse arvestamisel aluseks võetavaks suuruseks 50 eurot elaniku kohta, minimaalselt 150 000 eurot ja maksimaalselt 400 000 eurot. See tähendab, et kui ühinevad kaks või rohkem valda, kelle elanike arv jääb kokku alla 3000 inimese, saavad ühinemisest täiendavat kasu ühe elaniku kohta. Reformierakonna valmislubadus aastal 2015 on suurendada ühinemistoetust poole võrra – 100 eurot elaniku kohta. (Uus põhjamaa 2015) See kokkulepe märgiti ühtlasi ka 2015. aasta valitsuse koalitsioonilepingusse, milles ühtlasi määratleti haldusreformi lähtekohad. (Eesti Reformierakonna...)

Neljandas etapis peab ühinemise kohta otsuse vastu võtnud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu esitama maavanemale Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõikes 9 toodud dokumendid kümne päeva jooksul pärast otsuse vastuvõtmist.

Viienda etapi puhul esitab haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse saanud maavanem kahe kuu jooksul oma kommentaaridega ettepaneku Siseministeriumile. Selle

ajaperioodi jooksul on võimalik huvitatud isikutel esitada vaie haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning sellega kaasnevate küsimuste kohta.

Kuuendas etapis vaatab Siseministerium maavanema poolt esitatud taotluse läbi ning koostab vastavasisulise Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu. Ühtlasi on Siseministeriumil õigus nõuda maavanemalt ja haldusterritoriaalse korralduse muutmist taotlevatelt kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudelt täiendavaid andmeid ettepanekute ja vasteväidete läbivaatamiseks või ekspertiisideks. Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta avaldatakse kümne päeva jooksul alates selle kinnitamisest ning see jõustub Riigi Teatajas avaldamisele järgmisel päeval.

Seitsmendas etapis on põhirõhk ühinemise teel moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimistel. Selle kuulutab välja maavanem kümne päeva jooksul alates haldusterritoriaalse korralduse muutmisest. Siinkohal on olulised neljandas etapis viidatud dokumendid, eelkõige ühinevate omavalitsusüksuste otsused valimisringkondade, - jaoskondade ja – komisjonide kohta ning otsused, mis puudutavad uue volikogu liikmete arvu.

Viimase ehk kaheksanda etapina toimuvad ühinemise teel moodustunud uue kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimised vastavalt Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele.

Autori hinnangul on tegemist arusaadava protsessiga, kuid sellega on seotud aja- ning tööjõumahukaid lõike. Rõhuasetus tuleks seada kolmandale etapile, mil toimuvad ühinemisläbirääkimised. On oluline, et elanikkond oleks toimuvaga kursis ning mõistaks, mida omavalitsusüksuste ühinemine endast kujutab, mis sellega kaasneb ning kuidas kulgevad ühinemisläbirääkimised. Selle tarbeks tuleks autori hinnangul lisada valla veebilehele vastav alajaotus ning sinna operatiivselt informatsiooni lisada.

2.3. Ühinemise lähtekohad kirjanduse põhjal

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise osas on peamiseks küsimuseks kas ühineda või mitte. Selle küsimuse taga vastanduvad kõigepealt kaks peamist seisukohta, mis puudutavad suurte või väikeste kohaliku omavalitsusüksuste pooldamist. Peamise argumendina tuuakse välja see, et suured omavalitsused on majanduslikult efektiivsemad. Lisaks sellele on suurtes omavalitsustes demokraatia paremini arenenud, neil on paremad võimalused majandusarengu

ning avalike teenuste tagamiseks ja maksukoorma õiglasemaks jaotuseks. (Drechsler 2000; Reiljan, Ülper 2011, 219; Southwick 2012)

2.3.1. Mastaabi- ja profiilisääst

Kohaliku omavalitsuse efektiivsust seostatakse enim sõltuvusega omavalitsusüksuse suurusel, mis omakorda tuleneb mastaabi- ja profiilisäästust. (Reiljan, Ülper 2011, 219) Samas on optimaalse suuruse defineerimine raskendatud. Tunduvalt lihtsam on aru saada minimaalsest suurusel, millest väiksem omavalitsusüksus ei ole majanduslikult elujõuline ning seetõttu ei suuda pakkuda avalikke teenuseid. (Bailey 1999, 31)

Mastaabisäästu puhul on tegemist olukorraga, kus efektiivsus väljendub püsikulude kaudu. Nimelt juhul, kui pakutava teenuse maht kasvab, siis püsikulud jäävad samaks. (Reiljan, Ülper 2011, 219) Kohaliku omavalitsuse puhul avaldub mastaabisääst selles, et suuremate omavalitsusüksuste kulud ühte elaniku kohta on väiksemad kui väiksematel omavalitsusüksustel. Bailey (1999, 27) kohaselt on tuntava mastaabisäästu saavutamiseks vaja suuremaid haldusüksuseid. Selliste kulude puhul tuuakse tavapäraselt esimesena välja üldvalitsemiskulud ning hoonete ülalpidamiskulud. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 4 kohaselt peab ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus tagama omavalitsusüksuse elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi varasemaga vähemalt samal tasemel. Selleks peavad teeninduspunktid ehk kohaliku omavalitsuse ametiasutuse või struktuuriüksuse osad, mis tagavad pakutavate avalike teenuste osutamise, asuma vähemalt kõigis asustusüksuses, kus enne paiknesid valla- või linnavalitsused.

Autori hinnangul esineb tuntav mastaabisääst valdade ühinemise puhul eriti siis, kui valla- või linnavalitsuse hooned polnud varemalt kasutuses täies mahus või on sinna võimalik pärast ühinemist koondada enne erinevates hoonetes olnud asutused või ametnikud. Tühjaks jäänud ruumidelt ja hoonetelt on võimalik tulu teenida kas neid üürile andes või maha müües. Teiselt poolt mõjutab see avalike teenuste kättesaadavust, sest kohalike elanike arvates on märkimisväärne vahe, kas raamatukogu asub nende kodukülas või pärast ühinemist tuleb asutuse külastamiseks sõita ühistranspordiga endise valla keskusesse. Samuti ei pruugi teeninduspunktid olla avatud varasemaga võrreldes samas mahus. Küll aga on see võimalus kohaliku omavalitsuse efektiivsuse kasvatamiseks. Näiteks tuleks hinnata seniste

raamatukogude asukohti ning vastavalt (vallasisesse) ühistranspordi korraldusele luua uus süsteem, kus varasematesse vallakeskustesse jäävad raamatukogud oleksid avatud väiksemas mahus. Näiteks kahe omavalitsusüksuse ühinemise korral jääks varasematesse vallakeskustesse alles senise mitme raamatukogu asemel kokku vaid kaks. Äärmuslikuma näite puhul oleks võimalik ka nende kahe asutuse peale jätta vajadusel üks juhataja kui valla töötaja, kelle tööaeg oleks jagatud kahe raamatukogu juhtimise vahel (kaks päeva ühes, kaks päeva teises raamatukogus). Reedese päeva puhul oleks tegemist eelnevalt kokku lepitud teavikute nimekirja alusel laenutuspunktide teenindamisega.

Kohalike omavalitsuste ühinemise tulemusena on vajalik üleüldise tööjõu mahu kasv. See võimaldab töötajate ning ametnike spetsialiseerumist ja tööjaotust. Juba ühinemisprotsessi käigus tuleks läbirääkimiste raames kokku leppida, missugune saab olema uus omavalitsusüksuse haldusstruktuur ning kõige optimaalsem tööjaotus. Reiljan, Ülper (2012, 219) väidab, et suure hulga erinevate teenuste pakkumine ühes suures organisatsioonis on odavam kui paljudes spetsialiseerunud organisatsioonides üksikuid teenuseid pakkuda ning nii avaldub omavalitsusüksuste ühinemise kaudu profiilisääst. Autori arvates on väga oluline hinnata tööjaotust lähtuvalt erinevatest vastutusvaldkondadest ning vajamineva spetsialiseerumise astmest. Suurema spetsialiseerumise vajalikkus võib ilmneda neis valdkondades, kus varasemalt olid ühisametnikud ja -töötajad. Näiteks sotsiaalvaldkond hõlmab endas mitmeid erinevaid sihtgrupe (vanurid, puuetega inimesed, lastekaitse jms), kuid suurema spetsialiseerumise korral oleks võimalik jaotada konkreetsed sihtgrupid erinevate sotsiaalvaldkonna ametnike ja töötajate vahel. Raamatukogu näite puhul tuleks eelnevalt hinnata kõigi varasemate raamatukogude külastuste ning laenutuste keskmist ning koguarvu teatud ajavahemikul. Nende andmete põhjal on võimalik otsustada, kas tuleks näiteks kahe raamatukogu peale jätta üks juhataja ning keskenduda tööjaotuse korraldamisele või mõelda hoopis ühistöötajate loomisele. Sellisel juhul oleks mõlemal raamatukogul oma juhataja, kelle tööajast pool oleks seotud raamatukoguga ning pool mõne muu valla asutuse ametniku või töötaja tööülesannete täitmisega.

Siinkohal on oluline rõhutada valla ametnikke, kelle palk on valla töötajatest tavapäraselt kõrgem. Kõikides kohalikes omavalitsustes peavad olema teatud ametnikud, näiteks vallavanem või linnapea, valla- või linnasekretär jne. Ühinemise tulemusena moodustatava uue kohaliku omavalitsuse puhul ei ole kohustuslikke ametnikke enam senises koguses tarvis ning mastaabisääst avaldub palgakulude kokkuhoius. Küll aga näeb

Siseminister teeb ette, et minimaalne vajalik ametnike arv kohalikus omavalitsuses talle seadusega pandud ülesannete efektiivseks täitmiseks on 13. (Ülevaade Eesti...)

Negatiivse poole pealt toob kohalike omavalitsuste ühinemise puhul mastaabisääst tavapäraselt kaasa järjest süveneva ääremaastumise. (Reiljan, Ülper 2012, 219; Mäeltsemees *et al* 2012, 50) Raamatukogu näite puhul võib ääremaa kohalikud elanikud autori hinnangule ja kogemusele tuginedes tinglikult kolmeks jagada. Esimene osa elanikkonnast käib töö mõnes teises kohaliku omavalitsuse üksuses ning pendelrände ühe osana külastatakse ka sealset raamatukogu. Teine osa elanikkonnast sõidab erinevatel põhjustel teatud ajavahemiku jooksul maakonnakeskusesse ning kuna sinna juba niikuinii asja on, siis ühtlasi külastatakse ka sealset raamatukogu. Kolmas osa ääremaa elanikkonnast külastab kohaliku elu väljasuremise kartuse tõttu kohaliku raamatukogu, et registreerida raamatukogukülastus.

Reiljan, Ülper (2011, 219) kohaselt on märgitud küsitavaks mastaabisäästu teoreetiliste lähtekohtade kasutamine avalike teenuste pakkumise efektiivseks prognoorimiseks. Selle põhjusena on välja toodud, et haldusteenused ei ole kuigivõrd standardiseeritud, väljundid ei ole selgelt eristatavad ja kvantitatiivselt mõõdetavad ning ühikukulud ei ole suure üldkulude osatähtsuse tõttu piisava täpsusega mõõdetavad. Autori hinnangul peab see arvamus paika juhul, kui käsitleda kogu Eestit, sest kohalike omavalitsuste ühinemist soosiv lähenemine tuleks leida riigi tasandil. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega on määratud kohalike omavalitsuste ülesanded. Kõik omavalitsusüksused ei täida neid, sest vastava avaliku teenuse pakkumine ja mõnel juhul ka nõudlus puudub ning see on seotud väikese rahvaarvuga. Näiteks huvialakoolide, muuseumide ja spordibaaside ülalpidamisega tegelevad vaid osad omavalitsusüksustest. Sellest tulenevalt on võimalik piirkonnad rahva arvu alusel liigendada ning teenuste pakkumisele ja väljunditele nende lõikes standardid ning eesmärgid seada.

2007. aastal viis läbi riigikontroll auditi teemal „Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamine“, mille tulemusena selgus, et kohalike omavalitsusüksuste kulude kajastamine ei ole piisavalt usaldusväärne ning läbipaistev. Käesoleva töö seisukohalt on olulisel kohal haldamis- ja valitsemiskulude kajastamine. Kohalike omavalitsuste eelarve baseerub COFOG-i¹ klassifikaatoritel, kuid nende põhjal ei ole võimalik eri tegevusalade haldamisega seotud kulusid ülejäänud kuludest selgelt eristada, kuna need näidatakse alltegevusalas „Muud“. Rahandusministri hinnangul ei ole see seotud aruandluse vormiga

¹ *Classification of the Functions of Government* ehk lühend, mis tähistab kohalike omavalitsuse valitsemisfunktsioone klassifikatsiooni.

saldoandmike infosüsteemis, vaid pigem raamatupidajate koolitamise ning täpsemate juhendmaterjalide koostamisega. Kui lisada eraldi alltegevusala haldamisega seotud kulude kajastamiseks, siis võib tekkida olukord, kus haldamisega seotud kulude väiksemana näitamiseks kajastatakse neid jätkuvalt kas või osaliselt alltegevusalas „Muud“. (Linna- ja vallavalitsuse...)

Autori hinnangul on kohalike omavalitsuste tasandil oluline mõista, et valla arengukava ja arengustrateegia on eelarvestrateegia ning omakorda eelarve koostamise eelduseks ning tööriistaks. Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve kulude liigendamise puhul tuleks lähtuda sellest, mis väärtust see kõikidele seotud osapooltele loob. Eelarve kui informatsiooni kandja on kohaliku omavalitsuse üksuse töövahend, mille eesmärk on võrreldavate andmete loomine ning probleemkohtade väljatoomine ja nendega tegelemine. Kui aga tänased kulude liigendused ei ole piisavad, siis tuleks neid autori arvates detailsemaks muuta. Sellest tulenevalt on vaja hinnata eelarvega seotud ametipositsioonidel olevate isikute pädevust ning suutlikkust muudatustega kohaneda. Haldus- ja üldvalitsemiskulude kokkuhoid on mastaabisäästu seisukohalt üheks peamiseks seisukohaks kohalike omavalitsuse üksuste ühinemise puhul. Halduskulude teadlikult väiksemana kajastamine on autori arvates üks vahend, millega üritatakse näidata kohaliku omavalitsuse kõrget efektiivsust.

Lisaks tuleks Riigikontrolli hinnangul määrata seaduse tasemel eelarve eelnõu seletuskirja eesmärk ning miinimumnõuded selles esitatavale informatsioonile. Samuti on oluline jooksev aruandlus eelarve täitmise kohta. Kõik eelarvega seotud dokumendid, valitsuse ja volikogu istungite protokollid ning muud dokumendid peaksid olema lähtuvalt liikidest alajaotustesse paigutatud ning kohaliku omavalitsuse koduleheküljel avaldatud. Rahandusministeeriumil on kavas välja arendada saldoandmike süsteemil põhinev jooksva aruandluse süsteem ning eelpooltoodud ettepanekud lisada Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse muutmise eelnõusse. (*Ibid*) 2015. aasta kevade seisuga on kehtiv seaduse redaktsioon, mis kohustab kohalikke omavalitsusi enda veebilehel avalikustama kõiki eelarvega seotud dokumente.

2.3.2. Demokraatia areng

Kohaliku omavalitsuse ideeks on võimu rahvale võimalikult lähedale toomine. Seeläbi väljendatakse kohalike elanike arvamust enda kodukoha käekäigu osas. Kohalike omavalitsuste ühinemise korral moodustub aga varasemast suurem omavalitsusüksus ja selle tulemusena loeb ühe valija hääl vähem kui väikeses omavalitsuse üksuses. Samuti muutuvad avalike teenuste kättesaadavuse võimaldamise põhimõtted ning tekib suurem vajadus (vallasisesel) ühistranspordi kasutamise järele. Suurte kohalike omavalitsuste puhul on ühe põhilise hirmuna välja toodud, et elanikud kaotavad oma territoriaalse identiteedi ja ühise otsustamise tunde, mistõttu väheneb kodanike huvi otsustusprotsessis kaasalöömise ning omavalitsuse tegemiste vastu. (Reiljan, Ülper 2011, 220; Mäeltsemees *et al* 2012; 51) Drechsleri (2000) kohaselt võib omavalitsusüksuste ühinemise järgselt tekkida olukord, kus halveneb ligipääs asutustele ning ametnike informeeritus võib seetõttu kannatada saada.

Küll aga leidub mitmeid vastuargumente tänasele väikeste kohalike omavalitsuse üksuste süsteemile. Väikeses omavalitsuses esineb sageli olukord, kus vallavalitsuses või volikogus olevad inimesed on ühtlasi ka kohalikud suurimad tööandjad. See toob omakorda kaasa varjatud korrupsiooni ohu, sest tööandjale meelejärgi olemiseks võidakse öelda üksnes seda, mis mainitud osapooltele kasulik on. Samuti on väikeste omavalitsuste puhul probleemiks poliitiliste arutelude ja teisitimõtlejate allasurumine. Suuremate kohalike omavalitsuste puhul on erinevad poliitilised ja sotsiaalsed struktuurid mitmekesisemad ja nii on ka opositsioonil suurem võimalus oma ideid vabalt väljendada ja kaitsta. (Reiljan, Ülper 2011, 220)

Laar (2002) tõi omavalitsusüksuste ühendamise idee põhilise kaalutusena välja suuremate omavalitsusüksuste paremad võimalused eelarverahade juhtimiseks ja inimressursi kasutamiseks, mis omakorda parandab omavalitsusüksuse efektiivsust. Eesti Vabariigi president Toomas Hendrik Ilves rõhutas aastal 2009 haldusterritoriaalse reformi kui kvaliteetse ja kättesaadava avaliku teenuse võimaldamise eelduse tähtsust. Tema sõnul ei ole tegemist raha kokku hoidmise viisiga. (Kruuse 2009) Vabariigi peaminister Taavi Rõivas on korduvalt öelnud, et omavalitsusüksuste ühinemine on kasulik neile, kes ühinemist ise soovivad ning selle mõjudest aru saavad. Protsessi algatus peaks esialgu siiski tulema kohalikelt volikogudelt. (Vinni 2014) Ka koalitsiooniläbirääkimistel on rõhutatud, et reformi eesmärk pole mitte halduskorraldus iseenesest, vaid kohalike omavalitsuste suutlikkus pakkuda elanikele kvaliteetsemaid avalikke teenuseid. Küll aga plaanitakse luua haldusreformi seadus, mis

sätestab ühinemiste kindlad kriteeriumid ning muuhulgas tehakse koos täiendavate soodustustega vabatahtliku ühinemise periood kuni 2017. aasta oktoobrini. Samuti on lisatud, et numbrilisi eesmärke pole seatud, kuna reformile tuleb sisuliselt läheneda piirkondlike erinevuste tõttu. (Eesti Reformierakonna...)

Autori hinnangul on oluline mõista, kuidas on kulgenud demokraatia areng Eestis. Kui varasemalt oli haldusterritoriaalse reformi puhul kesksel kohal kulude kokkuhoid, siis nüüd nähakse selle sisulist vajalikkust ning loodavat väärtust kõikidele osapooltele. Kõige äärmuslikumalt, kuid ääremaade tänast olukorda hästi kirjeldavalt on väitnud Teder (2011), et Eesti on jõudnud olukorda, kus kohalikud omavalitsused ei suuda võimaldada inimeste põhiõiguste ja vabaduste tagamiseks avalikke teenuseid ning selle osas aitab vaid omavalitsusüksuste sisuline tugevdamine ja muutmine, mis väljendub haldusreformi läbiviimises. Kuna täna teevad paljud omavalitsusüksused omavahel koostööd, siis autori arvates toimiks ka ainuüksi haldusterritoriaalne reform. Reformi kavandades on kaks peamist suunda – kas soodustada vabatahtlikku ühinemist või teostada teatud kriteeriumite alusel sundliitmisi.

2.4. Soome ja Rootsi kogemused

Woodrow (1887) väitis, et efektiivne avalik haldus on sõltumata riigist ühesugune. See seisukoht on levinud tänapäevalgi. Selle peamise põhjusena tuuakse välja asjaolu, et erinevate riikide haldusreformide eesmärgid on enamjaolt samad - soovetakse suurendada avaliku sektori efektiivsust ning kodanikukesksust. Randma ja Annus (2007) kohaselt on üheks levinud probleemkohaks lääneriikides kasutatud lahenduste rakendamine Ida-Euroopa riikides. Teiste riikide kogemustega tutvumine annab hea ülevaate, missuguste probleemidega silmitsi seisti ning missuguseid lahendusi kasutati. Sageli ei ole erinevatel põhjustel võimalik samu meetmeid kasutada samade eesmärkideni jõuda. Arvesse tuleb võtta kohaliku spetsiifika, milleks on autori hinnangul lisaks rahvastikutihedusele ja peamistele majandusharudele ka riigi ajalooline taust ning demokraatia kogemus. Oluline on vaadelda iga riigi ja ka teiste haldustasemetega eripärasid ning sellest tulenevalt analüüsida, kas ja kuidas teiste riikide lahenduste kasutamine oleks abiks tänaste takistuste seljatamiseks.

Parima haldusterritoriaalse korralduse leidmiseks käsitletakse ka Põhjamaade kogemusi. Naaberriikide puhul on autori hinnangul tegemist olukorraga, kus tänase haldusterritoriaalse korraldusega ollakse enamasti rahul või vähemalt rahulolematust väheneb. Põhjamaade omariikluse kogemus ulatub Eestiga võrreldes märkimisväärselt kaugemasse aega. Seetõttu on oluline uurida haldusterritoriaalse korralduse kujunemise ajaloolist konteksti. Paljud teadlased ning riigivõimu esindajad on lahenduste leidmiseks välja toonud just naabermaade kogemusi viidates sealjuures ühisele ajaloole ning kultuuriruumile.

Soome on teinud läbi kolm suuremat haldusreformi. Neist esimene toimus aastatel 1966-1982, kus soodustati vabatahtlikku ühinemist. Linnastumise tulemusena kolisid maksumaksjad maapiirkondadest ära ning selle tulemusena vähenes märgatavalt osade kohalike omavalitsusüksuste tulubaas. Seetõttu polnud enam võimalik pakkuda kõrge kvaliteediga avalikke teenuseid. Ühinemisläbirääkimised võtsid aega ligi kümme aastat ning tavapäraselt jäi protsess pooleli. Teine reform, mis kandis nime Läänireform, toimus 1995. aastal. (Aalbu *et al* 2008) Selle raames võeti vastu Kohaliku omavalitsuse akt, näeb ette, et kohalikel omavalitsustel on luba nimetada end linnadeks juhul, kui vastatakse urbanistliku kogukonna nõuetele. Seega on Soome kohalikel omavalitsustel võimalus valida, kas nimetada end linnaks või vallaks. (The Finnish...) Läänireformi lõpuks oli Soome olukorras, kus ligi 50 aastaga vähenes valdade arv umbes 100 võrra. Samuti erinesid kohaliku omavalitsuse üksused suuruselt – kõige väiksemas vallas oli alla 150 elaniku ning Helsingis ligi pool miljonit elanikku. Kolmas haldusreform sai alguse 2005. aastal. Selle raames toimus Ida-Soomes asuva Kainuu regiooni pilootprojekt, mille eesmärgiks oli välja selgitada, kas mitmetasandiline kohalike omavalitsuste süsteem oleks Soomes võimalik ning aitaks lahendada rahvaarvu ja vähese ettevõtlusega seotud probleeme. Projekti tulemusena otsustati kolmandast valitsuse tasandist loobuda. (Aalbu *et al* 2008)

Soomes on täna ühetasandiline kohalike omavalitsuste süsteem, kus kõikidel omavalitsusüksustel on ühesugused ülesanded. Regionaalsete tasandite puudumist asendab omavalitsusüksuste vaheline koostöö, mille raames on moodustatud valdade ühisnõukogud. Nõukogudes osalemine on üldiselt vabatahtlik, kuid näiteks tervishoiualaste eriteenuste ning regionaalse tasandi valdkondades on osalemine kohustuslik. Samuti peetakse Soomet üheks Euroopa kõige detsentraliseeritumaks riigiks, kus kohalikel omavalitsustel on suur võim. Seda tõendavad nii eelarvete mahud kui ka ametnike arvud. (Aalbu *et al* 2008)

Soome valitsus kinnitas heaoluteenuste osutamise tagamiseks restruktureerimise projekti, mis kannab nimetust PARAS². Protsessi oli kaasatud üleriigiline omavalitsusliit, kes toetas projekti ja esitas oma ettepanekuid seaduse eelnõu raames. 2007. aastal vastu võetud raamseadusega pandi paika reformi läbiviimise kava, kus selle elluviijateks olid kohalikud omavalitsused ise. On oluline, et tegemist on seaduse, mitte määruse või poliitilise otsusega, sest kogu protsess vältab rohkem kui ühe parlamendi ametiaja kestus. Läbiviimiseks moodustati töögrupp eesotsas regionaal- ja kohalike omavalitsuste asjade ministriga. Reformi raames nähti parima lahendusena vabatahtlikke ühinemisi, mida valitsuse rahalise toe abil tehakse alates aastast 2009. Iga aastaga toetuse määr vähenes kuni aastani 2013, mil ühinejatele toetuste maksmine lõpetati. Seadus ei kehtestanud minimaalset elanikke arvu uues loodavas omavalitsusüksuses, kuid samas sätestas, et alla 20 000 elanikuga omavalitsused peavad asutama ühisomavalitsuse tervishoiuteenuste pakkumise. Samuti 50 000 elanikku tagamaks kutsekeskharidust. Seega jäi kaks varianti, kas teha omavahel koostööd või ühineda. See aga tähendab, et reaalsuses puuduvad väikeste omavalitsuse üksustel valikuvõimalused, mistõttu ei saa nende osalemist valdade ühisnõukogudes nimetada vabatahtlikuks. (Aalbu *et al* 2008; OECD 2010)

Raamseaduse ühe punktina pidid kõik kohalikud omavalitsused esitama 2007. aastal kavad, mille eesmärgiks on lähtuvalt ühinemise või koostöö tegemise plaanist analüüsida teenuste osutamise strateegiaid ning nendeks olevaid vahendeid. Selle tulemusel toimus 2009. aastal 30 ühinemist, kokku ühines 67 omavalitsusüksust ning alles jäi 6 omavalitsust vähem. Ühe ühinemise raames või maksimaalselt ühineda 9 kohaliku omavalitsuse üksust. Valdade ühinemisele nähti alternatiivi ka võõrustaja lahenduse kaudu, kus väiksemad omavalitsusüksused ostavad vajaminevaid teenuseid sisse ümberkaudsetelt valdadelt. Ka teenuste sisseostmine ei lahenda valdade rahaprobleemi. (Aalbu *et al* 2008) Autori arvates on tegemist ühe näitega, mida võiks Eestis kasutada parima lahenduse leidmiseks. Iga kohalik omavalitsus peaks esitama eraldiseisva kava, kuidas plaanitakse teatud perioodi jooksul pakkuda avalikke teenuseid.

Soome üleriigiline kohalike omavalitsuste liit on ühinemistega rahul, kuid ei pea seda piisavaks. Eelpoolmainitud reformi eesmärgiks on lisaks problemaatiliste teenuste tagamisele nende vastavus kvaliteedistandarditele, vastavus tehnoloogilistele võimalustele ning ka

² *Project to Restructurate Local Government and Services* ehk PARAS on projekti nimetus, mis tähendab kohalike omavalitsuste ja nende teenuste restruktureerimist.

kättesaadavuse tõhusus. Reformi tulemuste osas ollakse realistlikud – suurt innovatsiooni üheski valdkonnas ei oodata ning mõistetakse, et ka edaspidi tuleb kasutada erinevaid omavahelise koostöö vorme. (Aalbu *et al* 2008)

Rootsit kui pikaajalise demokraatia kogemusega riiki on mitmetes valdkondades eeskujuks toodud. Eelmisel sajandil Rootsis aset leidnud haldusterritoriaalseid reforme iseloomustab eesmärk moodustada konkreetse elanike arvuga kohalike omavalitsuse üksuste moodustamine. 1952. aastal toimunud reformi eesmärgiks oli moodustada vähemalt 2000 elanikuga omavalitsused ning vähendada väiksemate omavalitsusüksuste sõltuvust riigi finantseerimisest. Optimaalseks elanike arvuks nähti ette 3000 inimest. Ühinemised toimusid kohustuslikus korras. Teise haldusreformi põhjustajaks oli esimese reformi tulemusel tekkinud küsimuste lahendamine. Peamiseks murekohaks oli asjaolu, et kohaliku omavalitsuse pädevusse anti uusi ülesandeid, mille haldamisega 3000 elanikuga omavalitsusüksus enam toime ei tule. Näitena võib tuua haridusvaldkonna. Teine reform vältas 1950ndate aastate lõpust kuni 1970ndate aastateni ja erinevate analüüside tulemusena oli selle eesmärgiks moodustada vähemalt 8000 elanikuga omavalitsused. (Häggeroth 2000, 13-15) 1962. aastal kinnitati kohalike omavalitsuse üksuste ühinemine selle vajalikkust hinnates vabatahtlikkuse põhimõttel. Esialgu toimusid mitmed vabatahtlikud ühinemised, kuid seitsme aasta pärast otsus tühistati. Huvi ühinemise vastu rauges põhjusel, et toimus võimu kaugenemine rahvast. Veel samal aastal võeti vastu otsus kohustusliku haldusterritoriaalse reformi läbiviimise kohta aastaks 1974. Kahe reformi tulemusena vähenes omavalitsuste arv kõigepealt 2500-lt 1000-ni ning seejärel omakorda 277-ni. (Gustafsson ja Svensson 1999, 33) Rootsis on ka neid omavalitsusüksusi, kus elanike arv jääb alla 2000 inimese. Samuti on mitmed ühinemise teel moodustunud uued kohaliku omavalitsuse üksused uuesti lagunened. (Häggeroth 2000, 15) Ühtlasi on Rootsis endiselt populaarne väikese koha mentaliteet. Pooldatakse demokraatiat arengut ning kodanikuühiskonda, kus võim on rahvale võimalikult lähedal. (Scandinavian Regions...)

1980ndatel aastatel oli kogu maailmas populaarsust kogumas avaliku sektori reformimise uus teoreetiline suund, mida hakati kutsuma „uueks haldusjuhtimiseks“. Selle eesmärgiks oli võtta õppust erasektori mastaabisäästust - säästa raha, tõsta efektiivsust ja käituda elanike suhtes vastutustundlikumalt. 1990ndate aastate lõpul hakkas haldusreformide raskuse muutama ning üha rohkem keskenduti haldusterritoriaalsetele reformidele. Nendes nähti rohkem partnerlust, omavalitsusüksuste vahelist koostööd, sealt omakorda võimalusi

ühinemiseks, usalduseks ja läbipaistvuseks. Uue haldusjuhtimise teoreetilise käsitluse rakendamine oli endaga mitmel pool kaasa toonud erinevad probleeme, näiteks paljude kitsaste tegevusvaldkondadega ametiasutuste loomise, mis omakorda tingis avaliku sektori killustumise. (Pollitt, Bouckaert 2011, 7)

Rootsis on täna kahetasandiline kohalike omavalitsuste süsteem. Kohalike omavalitsuste ülesanded on jagatud kaheks – kohustuslikud ja vabatahtlikud. Vabatahtlike ülesannete hulka kuuluvad näiteks vaba aeg ja kultuur, turism, tehnilised teenused. Lisaks kohalikele omavalitsustele on olemas maavolikogud, mille ülesandeks on peamiselt tervishoiuteenuste pakkumine. Maavolikogud on seaduse silmis kohalike omavalitsustega võrdsed, mis tähendab, et puuduvad konkreetset alluvussuhted. Tihedalt tehakse koostööd regionaalse ja kohaliku ühistranspordi pakkumise osas. See on ühtlasi üheks kohustuslikuks ülesandeks mõlemale osapoolle. (Local government... 2005, 11)

Rootsi kohalike omavalitsuste puhul nähakse täna kahte peamist probleemi. Lisaks vananevale rahvastikule ning sise- ja välirändele tuleb leida viis, kuidas erinevates kohaliku omavalitsuse üksustes pakkuda samal tasemel teenuseid. Samuti tuleb kohalikus omavalitsuses leida piisavate oskustega kvalifitseeritud tööjõudu. Ühe võimalusena nähakse kohalike omavalitsuste kohustuste ülevaatamist ning vajadusel ülesannete ümberjagamist. (Local government... 2005, 19)

Soome ja Rootsi kogemused haldusterritoriaalsete reformide osas on erinevad. Soome haldusterritoriaalsed reformid on toimunud vabatahtlikkuse printsiipidel, Rootsi esimene reform aga kohustuslikus korras. Erinevust on selgitatud mitmeti, kuid peamise põhjusena tuuakse välja riikide erineva nägemuse kohalikust omavalitsusest. Soome puhul on tegemist tugevate väärtushinnangutega kohaliku identiteedi ja iseotsustamise seoses. Rootsis on omavalitsusi peamiselt defineeritud nende ülesannete kaudu, mistõttu nähakse neid peamiselt avalike teenuste pakkujate rollis. See on omakorda tihedalt seotud ajaloolise taustaga. Rootsi kui riigi teke toimus enne rahvuslike ideede esilekerkimist. Tugeva kohaliku identiteedi väljakujunemise ajaks olid juba olemas toimivad haldussüsteemid. Soome puhul oli tegemist vastupidise olukorraga. Iseseisva riigi väljakuulutamise toimus märkimisväärselt hiljem kui rahvas end rahvuseks tunnistas. Seetõttu on seal jõulisemalt välja kujunenud väärtushinnangud kohaliku identiteedi osas. (Aalbu *et al* 2008)

Sarnaselt Rootsiga oli ka Eestis 1990ndate aastate alguses populaarne uue haldusjuhtimise teooria. Sageli analüüsitakse parima praktika väljaselgitamise eesmärgil teiste

riikide kogemusi ning autori arvates on tegemist olukorraga, kus ka Eesti reformide kavandamine on olnud mõjutatud naaberriikide tegevustest. Sarnaselt soomlastega tunnistasid eestlased end rahvuseks varem kui toimus iseseisva riigi väljakujunemine. See on autori hinnangul ka põhjuseks, miks on toimunud mõningaid vabatahtlikke ühinemisi, kuid tugeva kohaliku mentaliteedi tõttu mitte oodatud määral. Kõigi kolme riigi puhul on senini suurimaks väljakutseks optimaalse kohaliku omavalitsuse korralduse loomine, et pakkuda avalikke teenuseid erinevates piirkondades samal tasemel.

3. KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMINE EESTIS

Kohalike omavalitsuse üksuste ühinemine on taasiseseisvunud Eestis senini toimunud vabatahtlikkuse printsiibil. Vabariigi seadusandluses on välja toodud meetmeid ühinemise soodustamiseks, küll aga ei ole see senini oodatud tulemusi andnud. Viimase 24 aasta jooksul on toimunud 30 ühinemist. (Lisa 1) Kohalike omavalitsuse üksuste ühinemine on olnud viimastel aastatel üha päevakajalisem teema. Käesoleva töö raames seadis autor eesmärgiks analüüsida kohalike omavalitsuste ühinemist omavalitsusüksuse jätkusuutlikkuse tagamise seisukohast. Sellest raames käsitleti naabermaade kogemusi, analüüsiti kohalike omavalitsuste olemust, ühinemisprotsessi ja selle õiguslikke aluseid. Eelkõige analüüsiti, mis põhjustel ei ole kohaliku omavalitsuse üksused senini aktiivselt ühinenud. Lisaks uuriti Eesti kohalike omavalitsuste senist ühinemiskogemust arvestades valdade spetsiifikat. Selle tulemusena kaardistati ühinemisega seotud poolt- ja vastuargumendid ning esitati ettepanekuid ühinemisprotsessi tõhustamiseks.

Seatud ülesanded toetasid töö eesmärgi saavutamiseks vajamineva informatsiooni kogumist intervjuude ning ankeetküsitluse kaudu. Eestis toimunud väheste vabatahtlike ühinemiste põhjuste väljaselgitamisega seonduvalt püstitati neli hüpoteesi: ühinemise peamiseks vastuargumendiks on ääremaaks muutumine; ühinemise suurima plussina nähakse kulude kokkuhoidu; pärast ühinemist halveneb omavalitsusüksuse poolt avalike teenuste pakkumise kättesaadavus ning paraneb nende kvaliteet; ühinemist mitte kaalunud omavalitsusüksuste avalike teenuste pakkumine on väga heal tasemel.

3.1. Metoodika

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgist lähtudes valis autor kaks peamist metoodilist lähenemist. Tänapäevaks juba ühinenud omavalitsusüksuste kogemuste kaardistamiseks otsustas autor läbi viia intervjuud moodustunud omavalitsuste esindajatega (Lisa 2). Samuti suhtles autor ka ühinemiseelsete omavalitsusüksuste esindajatega. Kuna vabatahtlikke ühinemisi on taasiseseisvunud Eestis võrdlemisi vähe, siis autori hinnangul annab ühinemiskogemuse kaardistamine, sealhulgas ühinemiseelsete- ja järgsete arvamuste võrdlemine tööle lisandväärtust. Autor suhtles nii suuliselt kui kirjalikult kokku kaheksa valla esindajaga. Intervjueeritavate palvel ei avalikustata täpsemaid andmeid nende kohta kuivõrd võiks see mõningate küsitletavate hinnangul mõjutada vastuste kvaliteeti.

Vähese ühinemiste arvu tõttu otsustas autor välja selgitada, mis põhjustel ei ole vabatahtlikke ühinemisi toimunud. Selleks koostas autor ankeetküsitluse (Lisa 3). Valimi koostamisel lähtuti piirkondlikest eripäradest ning suure rahva arvu tõttu välistati linnad. Seisuga 01.01.2015 oli Eestis 213 kohaliku omavalitsuse üksust, neist 30 linna ja 17 vallasisest linna. Samuti välistati juba ühinenud omavalitsusüksused, mida on kokku 30 (osad neist on ka vallasisesed linnad). Käesoleval aastal ühtki ühinemist lõpuni viidud ei ole. Küsimustik edastati personaalselt 154 vallavanema e-posti aadressile. Vastamisperioodi kogunes vastanuid 49 ehk 32% valimi mahust, kellest kaks kolmandikku on ühinemist kaalunud ja üks kolmandik mitte. Kuna maksimaalne valimi hulk oli määratletav ning ühtlasi fikseeritud, siis autori hinnangul on vastanute arvu põhjal võimalik üldistada ühinemisega seotud suurimad kasutegurid, murekohad ning teha järeldusi.

Ankeetküsimustik jaguneb kahte harusse põhimõttel, kas kohalik omavalitsus on kaalunud ühinemist mõne ümberkaudse omavalitsuse üksusega või mitte. Ankeetküsitluse koostamisel lähtuti põhimõttest, et mõlema küsimustiku haru puhul oleksid esindatud sisult võimalikult sarnased küsimused. Seda põhjusel, et oleks võimalik analüüsida erinevatel seisukohtadel olevate valdade esindajate arvamus samade aspektide osas. Autori eeldas, et ühinemist kaalunud ja mitte kaalunud omavalitsusüksuste puhul võivad tekkida erinevad seisukohad. Küsimustik jagati viide suuremasse ossa. Esimese osa eesmärgiks oli välja selgitada, kas vastanud kohaliku omavalitsuse üksused on ühinemist kaalunud. Teise osa puhul mängisid enim rolli ühinemisega seotud pluss- ja miinuspooled. Kolmas osa keskendus

riigipoolsetele meetmetele vabatahtliku ühinemise soodustamiseks. Neljandas osas uuriti arvamusi ühinemisprotsessi kohta. Viienda osa eesmärgiks oli kaardistada kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud ülesannete täitmise kvaliteeti.

3.2. Arvamused omavalitsusüksuste ühinemisest

Senise ühinemiskogemuse väljaselgitamiseks otsustati lisaks Siseministeeriumi poolt koostatud käsiraamatule kaardistada peamised ühinemisega seotud aspektid. Intervjuude planeerimisel võeti arvesse valdade spetsiifikat, sest neis on linnadega võrreldes palju väiksem rahva arv ning valdavalt suurem territoorium. See tähendab, et suheldi valdade, mitte linnade esindajatega. Tänapäeval on väga levinud parimate praktikate ja kogemuse jagamine. Ühtlasi tuntakse hirmu kõige uue ning võrdlemisi tundmatu ees.

Kohalike omavalitsuste ühinemine on viimastel aastatel olnud üha aktuaalsemaks. Juba ühinenud omavalitsusüksuste esindajad tõid korduvalt esile, et teemat tõstatatakse erinevatel üritustel, regulaarsete infovahetuste käigus ning maavanemate kaudu. Autori hinnangul on tegemist riigi tasandil strateegilise vahendiga tõstmaks käesolev teema omavalitsusjuhtide ning ametnike teadvusesse. Ankeetküsitluses oli mainitud riigipoolse surve tunnetamist kaheksal korral ehk 16% vastanuist. Peamiselt kardetakse teatud parameetrite alusel sundliitmist ning ühinemistoetuste kaotamist.

Ankeetküsitluse andmetest selgub, et ühinemist mõne ümberkaudse omavalitsusüksusega on kaalunud 67% vastanuist ehk 33 valda. Ühinemist on kaalunud ühe korra vaid 9% vastanuist. Rohkem kui kolm korda on ühinemisele mõelnud 33% vastanuist. Sellest võib järeldada, et ühinemiseks nähakse teatavat vajadust, kuid erinevatel põhjustel ei ole see aset leidnud. Seetõttu on juurpõhjuste väljaselgitamine väga olulisel kohal. Käesoleval aasta toimunud linnade ja valdade päevade avakõnes rõhutas Eesti Vabariigi president Toomas Hendrik Ilves, et omavalitsused on erinevad, linnad ja vallad on erinevad ning muutuvad ajas üha erinevamaks. Põhjalike analüüside tulemusena on jõutud arusaamale, et omavalitsusüksuste kindlat suurust kõikide avalike teenuste osutamiseks ei ole olemas. Eesti tänastes tingimustes tuleb uskuda neisse, kes ise kohalikku elu veavad. (President Toomas... 2015)

Siinkohal on heaks näiteks Kõo vallavanem Tarmo Riisk. Kõo vallas on 15 küla, kokku elab seal 1000 elanikku ning valla pindala on 150km². Tarmo Riisk on Eesti Maaomavalitsuste liidule antud intervjuus öelnud: „Suures vallas valitsetakse, väikeses teenitakse rahvast“. Vallvanema sõnul ei ole ta suutnud välja mõelda, missuguse teenuse pakkumisega väikevald võiks hätta jääda, kuna alati on võimalik teha koostööd naaberomavalitsustega. Näitena võib välja tuua olukorra, kus nimetatud vallavanem ise transpordib igapäevaselt lasteaia- ja koolilapsi ning lisaks ka iganädalaselt rahvatantsijaid ning koorilauljaid nende proovidesse. Ühtlasi jagatakse aeg-ajalt sotsiaaltöötajaga abivajajate transportimise küsimused omavahel ära. Ka kohalikud elanikud tunnetavad, et vallavanemale on tema koduvald väga südamelähedane ja ta on valmis vallarahva heaolu nimel ise palju ära tegema. (Eesti Maaomavalitsuste...) Autori arvates on kohalike elanike arvamus valla käekäigust äärmiselt oluline. Sellest tulenevalt võiks vabatahtliku ühinemise soodustamiseks kui ka ühtlasi haldusterritoriaalse reformi kavandamiseks suhelda lisaks kõikidele omavalitsusjuhtidele ka vallavolikogude liikmetega, kes on sinna valitud kui rahva esindajad. Ääremaaks muutumise juures mängib rolli kodanikuühiskonna tase.

3.2.1. Ühinemisega seotud positiivsed aspektid

Ühinemise vajalikkust nähakse tavapäraselt võimaluses teha ühiselt ära suuremaid asju, mis mõjutavad rohkemaid inimesi. Investeeringute tegemise võimekus kasvab ning ühtlasi on paremad väljavaated erinevate teotusprojektide kaudu rahastamise taotlemiseks. Samuti soovitakse parandada regiooni ühtset arengut ning tagada kohalikele elanikele ühesugused tingimused teenuste kättesaadavuse osas. Ankeetküsitluse analüüsi tulemusel selgus, et avalike teenuste osutamise tase on omavalitsusüksustes erinev ning teatud teenuste pakkumist ei võimaldata üldse. (Lisa 4) Intervjuude tulemuse põhjal võib väita, et senise ühinemiskogemuse põhjal on toimunud teenuste taseme ühtlustamine paremuse poole. Näiteks on sagedane tekkima olukord, kus kvalifitseeritud sotsiaaltöötaja osutab suurema osa ajast transpordiga seotud teenuseid (vanurite ja haigete sõidutamine eriarstide juurde, sageli mitmekümnete kilomeetrite kaugusele). Sellisel kujul sotsiaaltööga seotud teenuste osutamiseks ei pea olema erialast haridust, vaid oluline on selleks tööks sobiv isiksus. Ühe omavalitsusüksuse näitel tekkis ühinemise käigus võimalus ametnike ülesandeid ümber vaadates luua vastav ametipositsioon, mille tõttu on tõusnud elanikkonna rahulolu just sotsiaalvaldkonna teenuste

osutamise osas. Ümberkaudsete omavalitsusüksuste ühinemise korral kaob ka olukord, kus makstakse teistele kohaliku omavalitsuse üksustele neilt ostetud teenuste eest (lasteaia- ning õpilaskohad). Veerand ankeetküsimustikule vastanuist on toonud ühe kasutegurina välja ametnike spetsialiseerumise taseme parandamise ning osakoormusega töö kaotamise.

Administratiivkuludelt kokkuhoidu on maininud 6% ankeetküsitlusele vastanud omavalitsusüksuse esindajatest. See toetab Pollitt, Bouckaert (2011, 7) väidet, et uue haldusjuhtimisega seotud mastaabisäästust tulenev kulude kokkuhoid ei ole alates 1990ndate aastate lõpust ühinemise peamiseks motiiviks. Ühtlasi viidanud, et pigem tuleb rõhuasetus suunata kohalikele omavalitsustele pandud ülesannete olemusse ning nende pädevuse ülevaatamisse. Pooled ankeetküsitlusele vastanuist on ühel või teisel moel väljendanud rahulolematust ülesannete jagamisega keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel. Vabatekstilistes kommentaarides mainiti ka, et riigi juhtimise osas kaob usaldus, kuna ühel hetkel paika pandud plaanid on mõne aasta pärast unustatud, riigieelarveline tulubaas pole piisav seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks ning maksusüsteem läheb järjest rohkem paigast ära. Põhiseaduse mõistes on kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve riigieelarvest sõltumatu. Ankeetküsitluse vabatekstiliste kommentaaride põhjal võib väita, et kohalikud omavalitsuse üksused on olukorras, kus nende eelarved on toetus- ja tasandusfondi kaudu tihedalt seotud riigieelarvest eraldatavate vahenditega. Seitsme ehk 14% ankeetküsitlusele vastanud valla puhul moodustavad riigieelarvest eraldatavad vahendid vähemalt 40% omavalitsusüksuse eelarve tuludest. Kolmeteistkümne valla ehk 27% puhul jääb see vahemikku 30%-39%.

Ligi kolmandik ehk 12 ühinemist kaalunud omavalitsusüksust on viidanud ametnike pädevuse tõusule. Ankeetküsitlusele vastanute hinnangute põhjal võib öelda, et tegemist on peamise ühinemist pooldava seisukohaga. Ka Reiljan, Ülper (2012, 219) töid esile profiilisäästu kaudu avalduva võimaluse spetsialiseerumise kasvuks. Valdkondliku võimekuse suurendamine spetsialiseerumise kaudu on üks viis, kuidas elanikele pakkuda parema kvaliteediga avalikke teenuseid. Mitmete väiksemate omavalitsusüksuste puhul on tegemist olukorraga, kus üks ametnik on tegev mitmes valdkonnas ning nende valdkondade taset on hinnatud rahuldavaks või kesiseks. Ka juba ühinenud omavalitsuse üksuse esindajate sõnul on nüüdseks konkreetsete valdkondadega tegelevad ametnikud rahulolevamad ning on selgelt tunda kompetentsi kasvu. Nii ühinemist kaalunud kui sellele mitte mõelnud omavalitsusüksused on kuuel korral välja toonud efektiivsuse tõusu. Autori hinnangul on seda võimalik seostada nii vallavalitsuse kui

ametnikega. Kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava, valdkondlikud arengukavad ja eelarvestrateegia koostamine on eelarve vastu võtmise eelduseks. 2015. aasta eelarve võttis ankeetküsitlusele vastanuist vastu vaid üks vald 2014. aasta jooksul. Jaanuaris võttis eelarve vastu 28% vastanud omavalitsustest, veebruaris 38% ning märtsis 32%. Kahel juhul oli tegemist eelarveaasta märtsikuu viimaste päevadega. Eelarve vastu võtmise kuupäeva võib autori arvates tugevalt seostada efektiivsuse ning strateegilise planeerimise eesmärgipärasusega. Autori hinnangul peaks olema arengukavade ja eelarvestrateegiate koostamine oma sisult reglementeeritum ning struktureeritum, samuti nende avalikustamine valla veebilehel. Ligi viiendiku ankeetküsimustikule vastanute puhul ei sisaldanud vähemalt üks kahest mainitud strateegilisest dokumendist värskeid andmeid omavalitsusüksuse hetkeolukorra kohta.

Efektiivsuse teist liiki positiivse näitena võib välja tuua e-valitsemise, mida Eesti kontekstis on võimalik mõista kui e-riiki. Ideid infotehnoloogia arengu kasutamiseks on rohkem kui küllalt, et luua revolutsioon avaliku sektori produktiivsuses. (Pollitt, Bouckaert 2011, 7) Eesti puhul on tegemist areneva infoühiskonnaga, kus elanikele on oluline kiirus ning mobiilsus. Käesoleva töö valmimisega seoses vaadeldi muu hulgas ka kõikide Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste kodulehekülgi. Võrreldes paari aasta taguse ajaga on valdade koduleheküljed paremini struktureeritud ning seaduses toodud avalik informatsioon on peaaesjalikult kättesaadav. Tegemist on väikese sammuga suure eesmärgi poole. Avalike teenuste kasutamine e-riigi vahendusel on mugav ning kiire. Mida rohkem on võimalik avalikke teenuseid (sealhulgas taotluste ja avaluste esitamine) kasutada e-riigi või kohaliku omavalitsuse kodulehekülje kaudu, seda paremaks muutub nende kättesaadavus. Autori hinnangul eeldab see kõikidele omavalitsustele ühtse ja integreeritud infosüsteemi loomist, kus kuvatakse andmeid raamatupidamisest, erinevatest tegevusvaldkondadest ning mis hõlmab endas ka siseveebi ja dokumendihalduse süsteemi.

Teadmusjuhtimisega ei tegeleta Eesti avalikus sektoris teadlikult, pigem toimub informatsiooni edastamine riigiteenistujate vahel teatud tasandini süstematiseeritult, kuid erinevaid kanaleid kasutades. Soovitakse olla kindlad, et informatsioon jõuab alluvussuhteid kaudu kõikide vajaminevate osapoolteni. (OECD 2011, 132) Teadmusjuhtimise arendamine ja süstematiseerimine riigi ning kohalike omavalitsuste vahel ja erasektori kogemuste kasutamine selles valdkonnas võiksid autori arvates Eesti kontekstis paljuski kasuks olla. Anttiroiko (2002, 273-274) kohaselt on kohalike omavalitsuse üksuste ühinemise korral niiviisi võimalik säilitada

ajaloolist mälu, teadmisi mõne konkreetse piirkonna, teema või objekti kohta. Ühtlasi tuleks jaotada kohaliku omavalitsuse ülesanded nende sisu poolest ning lisada sinna juhised vastava valdkonna ametnikele, uus informatsioon nii kohalikul kui riigi tasandil, seotud vormid ja blanketid. See oleks autori hinnangul üks alternatiivne lahendus, kuidas kompetentsi taset säilitada.

Autor nõustub ankeetküsitlusest selgunud seisukohaga, et ühinemisega seotud positiivseid aspekte pole senini riigi tasandil piisavalt konkreetselt välja toodud. Seetõttu on oluline aktiivselt tegeleda juba ühinenud omavalitsusüksuste kogemuse jagamise, kommunikatsiooni parendamise ning erinevate alternatiivsete lahenduste leidmisega.

3.2.2. Ühinemisega seotud negatiivsed aspektid

Kõige enam on probleemkohana mainitud riigipoolset rahastamist ning asjaolu, et tänane elanike arvuga seotud süsteem ei ole jätkusuutlik. Samuti on välja toodud, et potentsiaalsete ühinejate hulgas on omavalitsusüksuseid, kellel on võrdlemisi suur võlakoormus. Ka senistest ühinemiskogemustest lähtuvalt on ette tulnud olukordi, kus ühe osapoole netovõlakoormus oli üle 59%. Sealjuures nähti ühinemises võimalust piirkonna jätkusuutlikuks arenguks. Autori arvates on oluline regiooni ühtne areng ning ühinemise kaudu võlakoormuse jagamine võib sellele paljuski kaasa aidata. Lühiajalise lahendusena nähakse ka ühinemistoetust. Nii mõnegi valla esindajad märkisid, et käesoleva aasta koalitsioonilepingusse märgitud ühinemistoetus summas 100 eurot elaniku kohta on mõtlemapanev. Enamik valdade esindajaid on rõhutanud, et ühinemistoetus ei ole piisav stiimul, kuna see võib lahendada mõne kohaliku omavalitsuse üksuse probleemi, mitte riigi regionaalpoliitika küsimusi. Autori arvates on tegemist põhjendatud seisukohaga, sest eesmärgiks on siiski jätkusuutliku arengu planeerimine pikas perspektiivis. Samuti on ankeetküsitluse vastustes korduvalt välja toodud asjaolu, et kahe või rohkema väikse ja vaese valla ühinemise tulemusena ei moodustu kõrge finantsvõimekusega valda. Omavalitsusüksuste võimekuse hindamine riigi tasandil tugineb paljuski konsultatsioonikeskuse Geomedia poolt välja pakutud indeksile. Kolmandik indeksisse valitud näitajatest põhinevad omavalitsusüksuse suurusel ja rahva arvul. Statistikaameti ekspertide hinnangul ei anna see omavalitsusüksuste haldusvõimekuse olukorrast reaalselt pilti, kuna indeksi lõplik väärtus on seotud omavalitsuse suuruse ja rahvaarvuga eeldusena, mitte järeldusena. (Meres, Servinski 2015) Juba ühinenud omavalitsusüksuste hinnangul on suurema

elanike arvu tõttu võimalik kandideerida Euroopa Liidu poolt rahastatavatele projektidele ning ühiselt on võimalik suuremaid asju ära teha.

Teise murekohana tuuakse ankeetküsitluse vastustes välja kohalike elanike negatiivne arvamus. Siinkohal mängib autori hinnangul sageli märkimisväärset rolli omavalitsusüksuste juhtide ning volikogu liikmete arvamus ühinemisest. Kaks ankeetküsitlusele vastanud vallavanemat on märkinud, et täiendava meetmena tuleks rakendada riigipoolne garantii eelkõige omavalitsusjuhtide tuleviku osas. Ühtlasi ei ole need vallad ühinemist kaalunud, kuna nii valla ametnikud kui elanikud ei näe selles kasu. Tavapäraselt ei ole kohalikud elanikud kursis ühinemise protsessi, kaasnevate kohustuste ja õigustega ning seetõttu ollakse kõhklevad. See on omakorda seotud ääremaaks jäämise ning kohaliku identiteedi kadumisega. On välja toodud, et pingutatakse ettevõtluse arendamise ning elanikkonna piirkonda kinnistamisega, mis on seotud sotsiaalobjektide ning kultuuriga. Ei tunta, et naaberomavalitsustes soovitakse seda samavõrd palju teha. Ühinemise korral hakkab toimuma omakorda ränne uude tõmbekeskusesse, mis on riigi regionaalpoliitika üheks osaks. 2013. aastal kaaluti kuute võimalikku haldusreformi mudelit ning selleks küsiti tagasisidet kokku 80 asutuselt, kohalikult omavalitsustelt ning eksperdilt. Tagasi saadeti 67 vastust. Kaks kolmandikku vastanuist pooldas just tõmbekeskuseid, mille puhul peaks omavalitsuses olema vähemalt 10 000 elanikku. (Komisjon arutas... 2013) Kuna tegemist on kogu Eesti haldusterritoriaalset korraldust hõlmava küsimusega, siis selle tarbeks oleks tulnud teha märksa põhjalikumad eeltööd. Autori hinnangul tuleks alustada kõikide avalike teenuste puhul standardite paikapanemisest ning neile numbriliste väärtuste lisamisest. Sealjuures tuleks eesmärkide seadmisel arvestada piirkondlikke eripärasid, näiteks linnu ja saari. Samuti tuleb kaardistada kõikide omavalitsusüksuste poolt pakutavad avalikud teenused, nende tänane kättesaadavus ja kvaliteet ning koostöö teenuste pakkumisel. Samuti tuleks hinnata kohalike kogukondade arvu ning eripärasid. Ei tohiks välistada varianti, kus näiteks üks osa tänasest omavalitsusüksusest soovib ühineda ühe vallaga, teine teisega. Seega toimuks ühe olemasoleva valla jagunemine ning osade ühinemine teise omavalitsusüksustega.

Kolmandaks on sageli mainitud, et tänased ametnikud ja juhid tunnevad hirmu töökoha säilimise pärast. Ka juba ühinenud omavalitsusüksuste esindajad on märkinud, et ametnikud näevad ühinemise vajalikkust ning kasu elanikkonnale, kuid sageli ei avalda oma arvamust või on äraütleval seisukohal just seetõttu, et varasemalt on rõhku pandud kulude kokkuhoiule, mis puudutab otseselt nende endi töökohti. Soovi korral leitakse koostöös senise vallateenistujaga

uus lahendus edasi töötamiseks. Koondamisi on ette tulnud mõned üksikud, kuid ka seda viisil, et töötaja on otsustanud uue pakututava ametipositsiooni asemel koondamise kasuks. Mitme ühinenud valla kogemuse põhjal võib järeldada, et hirm töötuks jääda ei ole õigustatud, pigem peljatakse muudatusi.

Nii ankeetküsitlusele vastanud kui ka intervjueeritavad on maininud, et ühinemine eeldab riigimehelikku ausust ja austust kõikide osapoolte osas. Kardetakse, et finantseeringud suunatakse vaid uude keskusesse. Samuti on välja toodud, et ühinemislepingu puhul peaks olema seaduslik garantii. Käesoleva töö valmimise raames analüüsiti mitmeid seaduseid ning selle tulemusena jõuti järeldusele, et tänane ühinemisleping on hea tava tüüpi dokument. Ühinemislepingu mittetähtsuse puudub võimalus varasemaid osapooli vastutusele võtta, kuna seaduse silmis neid enam ei eksisteeri. Samuti on ebaselge, missugustel juhtudel tohib tagasiulatuvalt ühinemislepingut muuta. Autorile teadaolevalt puudub Eestis neil teemadel kohtupraktika, millest lähtuda. Seetõttu on tegemist väga oluliste aspektidega, mis tuleks tänases seadusandluses sätestada.

Ankeetküsimustiku vastustest selgus, et ühinemist ei ole kaalunud 33% vastanuist ehk 16 valda. Neist omakorda kaks kolmandikku väidavad, et saavad ise hakkama või ühinemiseks puudub vajadus. Autori hinnangul on need argumendid oma sisult sama tähendusega. Kõik mainitud vallad teevad erinevate valdkondade puhul koostööd teiste omavalitsusüksustega. Neist kolme omavalitsusüksuse puhul esineb olukord, kus tehakse koostööd huvialakoolide ja gümnaasiumide ning vanurite hoolekande ja muuseumide ülalpidamise puhul. Samas on nende valdkondade teenuste pakkumise kvaliteedi taset ise hinnatud madalaks. Sellest tulenevalt on autori arvates tegemist olukorraga, kus mitme valla peale ühe valdkonna ametniku hoidmine ning ka muul moel koostöö tegemine ei lahenda alati teenuste pakkumise kvaliteedi hoidmise või tõstmise küsimust. Lisaks on autori hinnangul oluline välja tuua, et nende valdade arengukavades esitatud andmete põhjal on omavalitsusüksuse noorte osakaal keskmiselt 22%, mis annab positiivse väljavaate demograafiliste näitajate osas.

Ühtlasi on oluline märkida, et viis ühinemist mitte kaalunud omavalitsusüksust ei näe ühinemises mitte mingit kasu. Vastanute sõnul ei aitaks sellele kaasa ka juba ühinenud omavalitsusüksuste kogemusega tutvumine. Samas ei tegeleta osades neis valdades gümnaasiumide ja huvialakoolide ülalpidamisega, samuti muuseumide, spordibaaside ja turvaning hooldekodude ülalpidamisega. Siinkohal on autori arvates tegemist olukorraga, kus ühinemise tulemusena oleks võimalik hakata mainitud teenuseid pakkuma. Seetõttu tuleks ka

võimalikke ühinemise variante kaaluda. Teiselt poolt on õigustatud osade ankeetküsitlusele vastanute arvamus, et ühinemist tuleks kaaluda vabatahtlikult juba seetõttu, et mingil ajahetkel on tõenäosus riigi tasandil kohustusliku haldusterritoriaalse reformi läbiviimiseks.

Ligi pooled omavalitsusüksused, kes on ühinemist kaalunud, ei näe selles märkimisväärset kasu. Peamiseks põhjuseks on toodud pidev riigipoolne surve ilma piisavate argumentide ega tõenditeta. Samuti ei nähta pikaajalisi plaane, kuhu riik tahab oma regionaalpoliitikaga liikuda ning missuguseid muudatusi ollakse selle raames valmis ette võtma, sest ühinemine ei pruugi olla alati lahenduseks. Intervjuude põhjal võib väita, et seniste ühinemiste puhul on olnud palju emotsiooniderikkaid läbirääkimisi, kuid viimaks on jõutud arusaamale, et piirkonna ühtsena arengu ning kõrgema kvaliteediga avalike teenuste pakkumise lahenduseks on siiski ühinemine.

Ühinemisega seotud kasutegurite ja murekohtade käsitlemisel tuleks autori arvates konkreetse omavalitsusüksuse huvidest lähtuvalt analüüsida juba toimunud ühinemisi. Kogemuste jagamise küsimuses peaksid aktiivset huvi üles näitama nii juba ühinenud omavalitsusüksused kui ka need omavalitsusüksused, kellel sellest ühinemise analüüsimisel ning kavandamisel abi võiks olla. Ankeetküsitluse andmetel on ühinemist mitte kaalunud omavalitsusüksuste puhul levinud seisukoht, et seniste ühinemiskogemustega tutvumine ei mõjutaks arvamust ühinemisest ning see ei annaks lisateavet. Samas ei osata hinnata ühinemisprotsessi keerukust ning kahel korral paluti täpsustust, missugune õigusakt ühinemist reguleerib. Seetõttu ei ole autori hinnangul põhjendatud seisukoht, et kogemuse jagamisest ei ole vähimatki kasu.

Kõige lihtsama lahendusena tuleks autori arvates ühildada ühinemiskogemuse jagamine vallasisesse kommunikatsiooni parandamisega. Nimelt tuleks luua omavalitsusüksuse veebilehele alajaotus, mis käsitleks ühinemisprotsessi. Pärast ühinemise toimumist tuleks lehekülg säilitada, sest see pakub infot sarnases olukorras olevatele omavalitsusüksustele. Samuti tuleks sinna lisada soovitusi erinevate ühinemisega seotud etappide läbimiseks ning vajaminevate dokumentide ettevalmistamiseks. See nõuab teatavat täiendavat tööjõukulu, kuid sisuliselt on tegemist olukorra kaardistuse põhjal saadud informatsiooni sõnastamise ning üleslaadimisega. Läbi viidud intervjuude põhjal tegelevad sellega tavapäraselt läbirääkimiste juhtkomisjonid ning kaasatud välised eksperdid, kes on varasemalt tegelenud ühinemisprotsessi nõustamisega.

Vallad, kes on ühinemist kaalunud, on tutvunud teiste omavalitsusüksuste kogemusega ning leiavad, et sellest on erinevates aspektides abi olnud. Mitmel korral on vaba teksti lahtrisse märgitud viide positiivse näitena Lääne-Nigula vallale. Kaks ankeetküsimustikule vastanut tõstatasid küsimuse, et kui ühinemistähtaegne olukord ei vasta oodatule ning ühinenud valdadel on koos halb eksisteerida, miks siis uuesti ei jaguneta. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lg 1 sätestab, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise aluseks on uue haldusüksuse moodustamine või haldusüksuste arvu vähendamine. See tähendab, et lisaks valdade ühinemisele on võimalik moodustada uusi eraldiseisvaid omavalitsusüksuseid ka tänase territooriumi väiksemateks osadeks jagamisel. Küll aga ei ole autorile teadaolevalt ükski juba ühinenud omavalitsusüksustest veel oma ühinemiseelset haldusterritoriaalset korraldust taastada soovinud (ametlikku algatamist pole toimunud). Autori hinnangul osutuks see tänases õiguslikus raamistikus keeruliseks mitmel põhjusel. Esiteks ei ole konkreetselt välja toodud, kuidas toimub juba ühinenud omavalitsusüksuste lahutamine. Teiseks on võimalik ühinemistoetust kasutada ka näiteks investeeringuteks, miks võivad hilisema omavalitsusüksuste lahutamise käigus olla kasulikud vaid ühele osapoolle. Kolmandaks tuleb lahendada võlakohustuste jagamine. Ühinemise korral saab uus omavalitsusüksus endale kõik varasemad võlakohustused. Kui pärast ühinemist on jõutud täiendavalt laenu võtta, siis tuleb see varasemate omavalitsusüksuste vahel ära jaotada. Nii võib tekkida olukord, kus ühe varasema omavalitsusüksuse netovõlakohustuste tase ületab lubatud määra. Samuti mängib siin suurt rolli asjaolu, mis otstarbeks laenu on võetud ning kes varasemate omavalitsusüksuste mõttes sellest kasu saavad.

2014. aastal alustati ühinemisläbirääkimisi Lihula, Varbla, Koonga ja Halinga valla vahel. Läbi viidud intervjuude põhjal on mainitud ühinemisprotsessi juures kõige keerulisem teema maakondliku kuuluvuse küsimus. Ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepaneku põhjuseks oli ajalooline seotus ning piirkondliku ühtse arengu tagamine. Maakondliku kuuluvuse juures on oluline identiteedi küsimus, kuna see on seotud elanikkonna valikutega ühinemise poolt või vastu hääletamisel. Autori arvates tuleks ühinemisprotsessi tõhustamise eesmärgil analüüsida maakondliku kuuluvuse alusel ressursside eraldamist ning selle muutust ühe või teise variandi korral. Selle informatsiooni valguses võib elanikkonna arvamus muutuda.

3.3. Järeldused ja ettepanekud

Kohalike omavalitsuse üksuste ühinemisega seotud seaduste ja kirjanduse uurimise, senise ühinemiskogemuse ning ankeetküsimustikule vastanud omavalitsusüksuste juhtide arvamuste analüüsimise põhjal on võimalik teha järeldusi ning ettepanekuid ühinemisprotsessi tõhustamiseks.

Ühinemist pooldavate omavalitsusüksuste peamiseks argumendiks on ametnike spetsialiseerumine, mis väljendub ühtlaselt kõrgema avalike teenuste pakkumise kvaliteedis. Seega lükati ümber hüpotees, et ühinemise suurima plussina nähakse kulude kokkuhoidu. Kulude kokkuhoiule suunatud uus haldusjuhtimine oli populaarne 1990ndate aastate alguses. Sellele on korduvalt viidatud, kuid tegemist pole peamise argumendiga. Ühinemisega seoses vähenevad üldvalitsemise kulud, sest siis pole enam vaja mitut vallavanemat, vallasekretäri jne.

Samuti lükati ümber hüpotees, et pärast ühinemist halveneb omavalitsusüksuse poolt avalike teenuste pakkumise kättesaadavus. Senise ühinemiskogemuse põhjal võib järeldada, et eesmärgiks on pakkuda avalikke teenuseid ühtlasel tasemel, kuid ühtlustamine toimub paremuse poole. Samuti on mainitud seda veerand omavalitsusüksusi, kes pole veel ühinenud. Seda toetab Kohalike omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus, mis näeb ette, et teeninduspunktid peavad jääma varasemate omavalitsusüksuste keskustesse. Haridus- ja kultuurirasutuste sulgemise hirmu osas on võimalik kokkulepped fikseerida ühinemislepingus. Samuti on võimalik sulgemist tasakaalustada parema (vallasise) transpordi korraldamisega.

Ühinemise peamiseks vastuargumendiks on investeeringute ebaühtlane jagamine ning see omakorda põhjustab teatud piirkondade ääremaaks muutumist. Seetõttu on tõestatud hüpotees, mille kohaselt on ühinemise peamiseks vastuargumendiks ääremaaks muutumine.

Ühinemist mitte kaalunud omavalitsusüksustes esines ankeetküsitluse vastuseid analüüsides olukord, kus avalike teenuste pakkumine ei olnud heal ega ka mitte rahuldaval tasemel. Seetõttu on ümber lükatud ka viimane hüpotees, millega taotleti ühinemise vajalikkuse kaalumist lähtuvalt avalike teenuste pakkumise kättesaadavusest ja kvaliteedist.

Kohalike omavalitsuse üksuste ühinemisega seotud õigusaktide uurimisel, intervjuude ja ankeetküsimustike vastuste analüüsil tegi autor järgmised järeldused. Ettepanekute tegemise

eesmärgiks ei ole kriitika riigi ja omavalitsusüksuste senise töö osas, vaid alternatiivsete lahenduste pakkumine.

- Haldusterritoriaalseks reformiks on Soome ja Rootsi ning Eesti seniste kogemuste põhjal kaks varianti – kohustuslik või vabatahtlik ühinemine. Eesti kohalike omavalitsuse üksuste arvamuse analüüsi põhjal tuleks kaaluda riigi tasemel haldusreformi, mille tulemusena tuleks üle vaadata omavalitsusüksuste pädevus neile seadusega pandud ülesannete täitmise osas ning nende rahastamise küsimused. See omakorda eeldab kindlasuunalist ning eesmärgistatud regionaalpoliitikat, millest puudumist hetkel täheldatakse.
- Haldusreformi või haldusterritoriaalse reformi kavandamise protsess peaks olema võimalikult ulatuslik, et sinna oleksid kaasatud lisaks ekspertidele kaasatud ka kõikide omavalitsusüksuste esindajad. Selle raames tuleks kaardistada kõikide omavalitsusüksuste poolt pakutavad avalikud teenused ning nende kvaliteet. Elanike arvu või mõne muu sobiva parameetri alusel tuleks määratleda erinevad piirkonnad (näiteks väikesaared, linnad, ääremaad jne) ning sellest lähtuvalt seada avalike teenuste pakkumisele numbrilised standardid ja eesmärgid, et tagada andmete võrreldavus. Seejärel tuleb luua meetmete komplektid, kuidas on võimalik soovitud eesmäärke täita.
- Kohalike omavalitsuste arengukavadele, eelarvestrateegiatele ning eelarvete koostamisele ning avalikustamisele tuleks kehtestada täpsemad nõuded. Nii on võimalik parandada olukorda, kus arengukavasid pikendatakse ilma sisulisi muudatusi tegemata. Samuti on piirkonna demograafiliste andmete olemasolu ning võrreldavus on strateegiliste dokumentide koostamise aluseks.
- Dokumendihalduse ning kompetentsi hoidmise ja tõstmise puhul tuleks kaaluda ühtse infosüsteemi ning sealjuures teadmusjuhtimise rakendandamist. Sealjuures tuleks kaaluda kodulehekülgede ülesehituse standardiseerimist nii kogemuste jagamise kui ka kasutajasõbralikkuse seisukohalt.
- Riigi tasandil tuleks rõhku panna senise ühinemiskogemusega tutvumise propageerimisele, sest sellest on kasu kõikidele osapooltele. Ühinemisega seotud informatsioon peaks olema avalikustatud omavalitsusüksuse veebilehel operatiivselt ühinemisläbirääkimiste käigus ja ka pärast ühinemist. Kohalikud elanikud on sageli ühinemisele vastu seoses protsessi mõistmatusega ning vähese kommunikatsiooniga.

- Seadusandlikul tasandil tuleks fikseerida ühinemislepingu õiguslik garantii ühinemislepingu mittetäitmise korral. Samuti tuleks paika panna võlakohustuste ning ühinemistoetuste jagamine juhul, kui ühinenud omavalitsus otsustab teatud aja möödudes uuesti jaguneda.
- Kohalikul tasandil tuleks avalike teenuste kättesaadavuse säilitamise ning kvaliteedi tõstmise eesmärgil läbi mõelda ühistranspordi korraldamine ning e-teenuste võimaldamine. Teenuste pakkumisel tuleks rõhku panna ametnike spetsialiseerumisele ning tööaja jagamisele erinevate teeninduspunktide vahel.

Bakalaureusetööle seatud ülesannete, tõestatud ja ümber lükatud hüpoteeside ning tehtud järelduste põhjal väidab autor, et ühinemise kaudu on võimalik tagada kohaliku omavalitsuse üksuse jätkusuutlikkus. See eeldab kindlasuunalist regionaalpoliitikat ning sobiva haldus- või haldusterritoriaalse reformi kavandamiseks laiapõhjaliste analüüside läbiviimist ning omavalitsusüksuse esindajate kaasamist arvestades sealjuures piirkondlike eripäradega.

KOKKUVÕTE

Parima haldusterritoriaalse korra leidmise küsimused said alguse üle saja aasta tagasi, mil hakati vastust otsima efektiivseima avaliku halduskorralduse variandi leidmiseks. See küsimus muutus Eesti kontekstis päevajaliseks pärast Vabariigi taasiseseisvumist 1991. aastal. Autori hinnangul on seniste haldusterritoriaalsete reformide kavandamisel võetud mõningast eeskujut ka Soome ja Rootsi praktikast. Seisuga 01.05.2015 on Eestis toimunud 30 omavalitsusüksuste ühinemist.

Käesolev töö analüüsis omavalitsusüksuste ülesandeid ja vastutust selgitamaks välja, kas ühinemise kaudu oleks võimalik tagada kohaliku omavalitsuse üksuse jätkusuutlikkus. Eesmärgi saavutamiseks käsitleti haldusjuhtimise alast kirjandust ning kohalike omavalitsuse üksuseid puudutavat seadusandlust. Lisaks viidi läbi intervjuud juba ühinenud omavalitsusüksuste esindajatega ning koostati ankeetküsitlus selgitamaks välja põhjuseid, miks ei ole senini toimunud oodatud määral vabatahtlikku ühinemist. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati täiendavad hüpoteesid vabatahtliku ühinemisega seotud põhjuste osas.

Analüüsi tulemusena selgitati välja, et 1990. aastate alguses oli omavalitsusüksuste ühinemise põhirõhk seatud majanduslikule efektiivsusele kulude kokkuhoiu seisukohalt. Autori hinnangul on oluline märkida, kuidas demokraatia arengu käigus on ühinemiste põhirõhk liikunud parema kvaliteediga avalike teenuste pakkumisele. Eesti omavalitsusüksuste puhul kardetakse ääremaaks jäämist, mis on omakorda seotud avalike teenuste kättesaadavuse halvenemisega. Autori arvates on võimalik seda küsimust lahendada vallasise ühistranspordi korralduse tõhustamisega. Oodatud ühinemiste hulka pole analüüsi tulemustel saavutatud, kuna omavalitsusüksused ei näe ühinemises märkimisväärset kasu. Ankeetküsimustikule vastanute sõnul ei anna ka seniste ühinemiskogemustega tutvumine lisandväärtust. Autori hinnangul ei pea need väited paika, sest käesoleva aasta alguse seisuga ühinemist mitte kaalunud omavalitsusüksuses ei olnud avalike teenuste pakkumise kvaliteet heal tasemel. Ühinemise korral toimub ka võlakoormuse jagamine ning ühinemistoetust on võimalik kasutada ka

ühinemislepingusse märgitud oluliste investeeringute teostamiseks. Kokkuvõtvalt võib öelda, et neil põhjustel on võimalik tagada omavalitsusüksuse jätkusuutlikkus ühinemise kaudu.

Teostatud analüüsi põhjal esitas autor järgmised ettepanekud ühinemisprotsessi tõhustamiseks. Omavalitsusüksuste esindajate väitel ei ole omavalitsusüksuste eelarvetesse laekuv üksikisiku tulumaks ning riigieelarvest eraldatavad toetused piisavad neile seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Seetõttu tuleks autori hinnangul teostada põhjalik valdkonnapõhine analüüs, milles kaardistada ära kõikide Eesti omavalitsusüksuste sotsiaalmajanduslik olukord. Omavalitsusüksuste ülesanded tuleks piirkondlike eripärade lõikes jaotada ning neile numbrilised eesmärgid seada. Selle põhjal peaks riigi tasandil formuleeruma kindlasuunaline regionaalpoliitika, mille puudumist hetkel omavalitsusüksuste juhtide hinnangul täheldatakse.

Ametnike pädevuse hoidmiseks ja tõstmiseks tuleks kaaluda omavalitsusüksustele ühtse infosüsteemi loomist. Selle kaudu on võimalik jagada parimat praktikat, hoida ajalooliselt olulist informatsiooni ning teostada operatiivset infovahetust. Ühtlasi tuleks seadusandlikul tasandil täpsemalt paika panna arengukavade ning eelarvestrateegiade sisulised nõuded tagamaks andmete võrreldavuse. Samuti tuleks standardiseerida omavalitsusüksuste veebilehekülgede ülesehitust ning seal avalikustada lisaks eelpoolmainitud strateegilistele dokumentidele ka ühinemistemaatika kajastav info.

Omavalitsusüksuste hinnangul ei mõista kohalikud elanikud ühinemise vajalikkust. Läbi viidud intervjuude ning ankeetküsitluse vastuste põhjal väidab autor, et valla ametnikud mõistavad ühinemisega kaasnevat potentsiaalset kasu, kuid on mures oma ametikoha säilimise pärast. Senise ühinemiskogemuse põhjal ei osutu see hirm põhjendatuks. Autori hinnangul tuleb seetõttu parandada kommunikatsiooni haldusterritoriaalse reformi ning selle etappide osas.

Lisaks tuleb seadusandlikul tasandil fikseerida ühinemislepingu õiguslik garantii ning võlakohustuste ja ühinemistoetuste jagamine juhul, kui ühinenud omavalitsus otsustab uuesti jaguneda.

Omavalitsusüksuste optimaalset suurust ja ülesannete jaotust lähtuvalt piirkondlikest eripäradest oleks võimalik Eesti kontekstis edasi uurida lähtuvalt mänguteooriast. Sellega seoses tuleks proovida leida alternatiivne omavalitsusüksuse haldusvõimekust kirjeldav indeks. Ühtlasi oleks oluline uurida, mil moel on Eesti kohalike omavalitsuste puhul võimalik rakendada tsentraalset teadmusjuhtimist ning selle seoseid vabatahtliku ühinemise soodustamisega.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, A. (2008). Administrative reform – Arguments and values. <http://www.innanrikisraduneyti.is/media/sveitarefling09/Nordic-situation.pdf> (30.03.2015)
- Anttiroiko, A-V. (2002). Strategic Knowledge Management in Local Government. – *Electronic Government: Design, Applications and Management*. (Eds.) Grönlund, A. Hershey: Idea Group Publishing.
- Bailey, S. J. (1999). Local Government Economics: Principles and Practise. New York: Macmillan Press.
- Drechsler, W. (2000). Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11650> (05.04.2015)
- Eesti Maaomavalitsuste Liit. (2015). Kõo vallavanem sõidutab lapsi kooli ja lasteaeda. <http://www.emovl.ee/koo-vallavanem-soidutab-lapsi-kooli-ja-lasteaeda/> (18.04.2015)
- Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. (2015). <http://www.sotsdem.ee/wp-content/uploads/2015/04/RE-SDE-ja-IRLi-valitsusliidu-lepe.pdf> (10.04.2015)
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 22. veebruaril 1995. a – RT I 1995, 29, 356.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud rahvahääletusel 28. juunil 1992. a – RT 1992, 26, 394.
- Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. (2012). / Koostajad Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, P. Vinkel. Tallinn: Juura. <http://www.pohiseadus.ee/ptk-14/> (23.03.2015)
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Vastu võetud 14. oktoobril 1985. a – RT II, 1994, 26, 95.
- Gustafsson, L., Svensson, A. (1999) Public Sector Reform in Sweden. Malmö: Liber.
- Haldusterritoriaalse korralduse muutmine. Siseministeerium. <https://www.siseministeerium.ee/6225> (23.03.2015)
- Häggeroth, S. 2000. Loyal Governance. The Case of Sweden. Lund: Hjalmarson&Hölberg.
- Kohalike maksude seadus. Vastu võetud Riigikogus 21. septembril 1994.a RT I 1994, 68, 1169.

- Kohaliku omavalitsuse ajalugu ja areng. Siseministeerium.
<https://www.siseministeerium.ee/5993> (23.03.2015)
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud Riigikogus 2. juunil 1993. a – RT I 1993, 37, 558.
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ning täiendamise seadus. Vastu võetud Riigikogus 25. veebruaril 1998. a – RT I 1998, 28, 356.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. Vastu võetud Riigikogus 16. septembril 2010. a – RT I 2010, 72, 543.
- Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine. Siseministeerium.
<https://www.siseministeerium.ee/yhinemine> (23.03.2015)
- Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. Vastu võetud Riigikogus 28. juunil 2004. a – RT I 2004, 56, 399.
- Komisjon arutas omavalitsusreformi. (2013). Riigikogu.
www.riigikogu.ee/index.php?id=176072 (22.04.2015)
- Kruuse, M. (2009). Ilves: kahetsusväärne, et ühinenud on üksikud vallad. – Eesti Päevaleht, 11.03.2009. <http://m.epl.delfi.ee/article.php?id=51161850> (09.04.2015)
- Kukk, K. (2012). Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise käsiraamat. Rahandusministeerium.
https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/kov_kasiraamat_paran_dustega.pdf (30.03.2015)
- Kõre, J. (2001). Haldusreform ja hoolekanne: avarduvad võimalused? – *Sotsiaaltöö*, number 5, lk 62.
- Külanõukogust vallaks. Siseministeerium. <https://www.siseministeerium.ee/6772> (23.03.2015)
- Laar, M. (2002). Haldusreformi ideed ja praktika.
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11634> (30.03.2015)
- Landberg, J. (2011). Haldusreform ja haldusterritoriaalne reform. – *Sakala*, 25. oktoober 2011. <http://pluss.sakala.ajaleht.ee/608958/haldusreform-ja-haldusterritoriaalne-reform> (23.03.2015)
- Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamine: Kas valla- ja linnavalitsusele haldamiseks ja valitsemiseks eraldatud raha kasutus on olnud läbipaistev ja õiguspärane? (2007). Riigikontrolli aruanne Riigikogule.
<http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10253&AuditId=2000> (05.04.2015)

- Local government in Sweden – organisation, activities and finance. (2005). Ministry of Finance. <http://www.vannas.se/default.aspx?di=2056> (15.04.2015)
- Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K., Lõõnik, J. (2013). Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat. Siseministeerium. https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_uhinemiste_kasiraamat.pdf (23.03.2015)
- Makogukonna Seadus. Baltia-merre kubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male. Vastu võetud 19. veebruaril 1866. a <http://dspace.utlib.ee/dspace/handle/10062/33453> (23.03.2015)
- Meres, K., Servinski, M. (2015). Kas suur on ilus või on väike kaunis? http://f.ell.ee/failid/LVP/2015/18/08_2015.03.26_LVP_M.Servinski_K.Meres.pdf (19.04.2015)
- Moll, M. (2015) KOV eelarvete tasandusfond. <http://www.emovl.ee/wp-content/uploads/2014/10/Tasandusfondi-kujunemise-selgitused-2015.pdf> (30.03.2015)
- Mäeltsemees, S., Kask, E. (1996). Kohaliku omavalitsuse areng. Kohaliku omavalitsuse olemus. Tallinn.
- Mäeltsemees, S. (2002). Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I: Euroopa integratsioon. Tallinn: TTÜ Kirjastus.
- Mäeltsemees, S., Kull, M., Lõhmus, M., Ratas, J. (2012). Haldusterritoriaalsete reformide sotsiaalmajanduslikud eesmärgid. – *Eesti majanduspoliitilised väitlused*, number 2/2012, lk 50.
- OECD. (2010). Better Regulation in Europe: Finland. *The interface between subnational and national levels of government*. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45055048.pdf> (30.30.2015)
- OECD. (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach., OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en> (30.03.2015)
- Olle, V. (2001). Sissejuhatus munitsipaalõigusse. Tartu: sihtasutus Iuridicum.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3rd ed. New York: Oxford University Press.
- President Toomas Hendrik Ilvese kõne linnade ja valdade päeval. (2015) <http://president.ee/et/ametitegevus/koned/11220-2015-03-25-08-51-02/index.html>. (16.04.2015)

- Pöör, J. (2007). Haldusreform eeldab konseptuaalset selgust. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11636> (23.03.2015)
- Randma, T., Annus, T. (2007). Haldusreformi müüdid. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11649&highlight=randma&op=archive2> (29.03.2015)
- Reiljan, J., Ülper, A. (2011). Administratiiv-territoriaalse reformi vajadus riigis: Eesti juhtum. – *Eesti majanduspoliitilised väitlused*, number 1/2011, lk 190.
- Tasandus- ja toetusfond. Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/tasandus-ja-toetusfond> (21.03.2015)
- Teder, I. (2011). Õiguskantsleri ettekanne järelvale teostamisest õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse, põhiõiguste ja vabaduste järgimise üle ning õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena. <http://stenogramm.riigikogu.ee/et/201110111000#SND-801916> (31.03.2015)
- The Finnish Local Government Act. (1995). <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf> (30.03.2015)
- Scandinavian Regions Strive for Strong Regional Level Administrative Reform Process and Have Different Outcomes. (2007). AER Seminar on Regionalism in Scandinavia. - *Executive Summary*.
- Southwick, L. (2012). Economies of Scale in Local Government: General Government Spending. <http://dx.doi.org/10.4236/ib.2012.43034> (10.04.2015)
- Ulst, E. (1996). Riigi rahandus I. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Uus põhjamaa. Reformierakonna valimisprogramm 2015. (2015). http://reform.ee/FB/Valimisprogramm_2015_web.pdf (18.04.2015)
- Valla- ja linnaeelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 16. juunil 1993. a – RT I 1993, 46, 615.
- Vallakogukonna reform 1866.a. <http://www.virumaa.ee/2002/03/ve-vallakogukonna-reform-1866-a/> (23.03.2015)
- Vinni, R. (2014). Peaminister Taavi Rõivas: kohalike pandud vallanimi tuleks arvestada. – *Saarte hääl*, 22.07.2014 <http://www.saartehaal.ee/2014/07/22/peaminister-taavi-roivas-kohalike-pandud-vallanimi-tuleks-arvestada/> (30.03.2015)
- Woodrow, W. (1887) The Study of Administration. – *Political Science Quarterly*, June 1887. http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf (30.03.2015)

Ülevaade Eesti omavalitsuskorraldust puudutavatest trendidest, probleemidest ja eri osapoolte ettepanekutest. (2012).

<https://haldusreform.files.wordpress.com/2012/10/taustaanalc3bcc3bcs.pdf>
(30.03.2015)

Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikust ühinemisest 1996-2015. (2015).

Siseministeerium.

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/KOV/kov_üksuste_ühinemised_1996-2015.pdf (21.03.2015)

SUMMARY

ENSURING LOCAL GOVERNMENT'S SUSTAINABILITY VIA MERGENCE

Riine Roseniit

The thesis focused on local government's ability to offer public services. The aim of the thesis was to find out the current socioeconomic situation of local governments and analyze mergence results in order to ensure their sustainability. To achieve this goal, author held interviews with the representatives of local governments that have already been through the merging process. Author also prepared a questionnaire for those local governments that had not merged by the year 2015.

In Estonia there are many small municipalities and the quality of public services differ respectively on a significant level. For the past 24 years, there have been only 30 local government's mergences whereas it is important to note that those were carried out voluntarily. The other possibility is to carry out mandatory administrative territorial reform, led by the central government, which requires a lot of strategic planning and involving all related parties. Government coalition agreed on the basis of an administrative reform in the coalition agreement in March 2015.

Based on the interviews, it can be concluded that the mergences, which have already gone through the process, have been useful for all related parties. The quality of public services mainly improved because of the higher specialization levels of local government officials. Moreover, that could be improved furthermore by implementing centrally held knowledge management system. Normally the aim of a merger is to harmonize the quality of public services towards higher standards. On the other hand, there is the question of measuring the quality with certain criteria and setting goals. Today, it is not possible to compare the level of offering public services on the common basis for different areas of the country.

On the basis of questionnaire, local governments are not satisfied with the quality, but they do not see that the merger as a considerable solution. In their view, there is a lack of steady regional policy in Estonia and the benefits from mergence are not clear. Secondly, those local governments who have not considered mergence, do not see the need for it at all, although the quality and accessibility of public services is assessed to be low by themselves. There are different ways of cooperation and local governments should be approached individually. It depends largely on the level of civil society and its activity. Local government's budget consists mainly of personal income tax, but this is directly related with the number of inhabitants. The level of state budget allocated subsidies can be up to 40 to 50 percent of local government's revenues. The representatives of local governments who have not merged, state that there are insufficient funds to fulfil the tasks entrusted to them by the law. On the other hand, the financial support for mergence is only a temporary solution and will not solve the general problem.

Inhabitants are afraid that after a mergence their homeplaces will turn into a hinderland. Estonian law states that service points must stay in the previous municipalities. Local government officials are afraid to lose their jobs, but this fear is not valid on the basis of local governments who have merged. Based on the interviews and questionnaire replies, it should also be noted that the inhabitants are not aware of what the mergence involves. Author suggests to make a separate area for the local government's webpage where to add the operative information. Knowledge sharing about mergence on central government level will support it also.

It was found that the mergence process at legislative levels should be improved in more detail. For example, there is no legal guarantee of mergence agreement, such as no legal instructions for dividing debt obligations and financial support when the merged municipalities would like to divide into separate parishes.

On the basis of mergences that have taken place in Estonia so far, the author can conclude that it can ensure local government's sustainability and improve the quality of public services, but it is not the only solution. It is possible to study legal task areas on the level of local governments and carry out in-depth analysis for each local government. In that way certain criteria and goals can be set in order to make municipalities comparable and plan more steady regional policy towards the best solution for local governments.

LISAD

Lisa 1. Ülevaade kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikut ühinemisest 1996-2015

Ühinemise aasta	Uus omavalitsusüksus	Ühinenud omavalitsusüksused
1996	Halinga vald	Halinga vald, Pärnu Jaagupi Vald
1998	Abja vald	Abja-Paluoja linn, Abja vald
1999	Antsla vald	Antsla linn, Antsla vald
	Kaarma vald	Kaarma vald, Kuressaare vald
	Karksi vald	Karksi-Nuia linn, Karksi vald
	Vihula vald	Vihula vald, Võsu vald
	Lihula vald	Lihula linn, Lihula vald
	Otepää vald	Otepää linn, Pühajärve vald
2002	Anija vald	Anija vald, Kehra linn
	Rapla vald	Rapla linn, Rapla vald
	Räpina vald	Räpina linn, Räpina vald
	Kohila vald	Kohila alev, Kohila vald
	Märjamaa vald	Märjamaa alev, Märjamaa vald, Loodna vald
2005	Jõhvi vald	Jõhvi linn, Jõhvi vald
	Kuusalu vald	Kuusalu vald, Loksa vald
	Saarde vald	Kilingi-Nõmme linn, Saarde vald, Tali vald
	Suure-Jaani vald	Olustvere vald, Suure-Jaani linn, Suure-Jaani vald, Vastemõisa vald
	Tamsalu vald	Tamsalu linn, Tamsalu vald
	Tapa vald	Tapa linn, Saksi vald, Lehtse vald
	Türi vald	Türi linn, Türi vald, Oisu vald, Kabala vald
	Väike-Maarja vald	Avanduse vald, Väike-Maarja vald
2009	Vändra vald	Kaisma vald, Vändra vald
2013	Audru vald	Audru vald, Lavassaare vald
	Hiiu vald	Kõrgessaare vald, Kärkla linn
	Kose vald	Kose vald, Kõue vald
	Lääne-Nigula vald	Oru vald, Risti vald, Taebla vald
	Lüganuse vald	Lüganuse vald, Maidla vald, Püssi linn
	Põlva vald	Põlva linn, Põlva vald
	Viljandi vald	Paistu vald, Pärsti vald, Saarepeedi vald, Viiratsi vald
2014	Lääne-Saare vald	Kaarma vald, Kärkla vald, Lümända vald

Allikas: (Ülevaade kohaliku... 2015)

Lisa 2. Intervjuude küsimused

1. Palun kirjeldage ühinemisprotsessi. Kuidas see alguse sai, kuidas kulges, mis takistusi ette tuli?
2. Kuidas hinnati enne ühinemist kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate avalike- ja sotsiaalsete teenuste kättesaadavust ning kvaliteeti?
3. Kuidas toimus kohalike elanike soovide ja arvamuste kaardistamine?
4. Kas lisaks ühinemisele nähti ka mõningaid teisi alternatiive?
5. Mis tasandil toimus senine koostöö ühinenud omavalitsuste puhul?
6. Kas ühinemisprotsessi oli kaasatud (väline) koordinaator? Kas oli moodustatud töögrupp?
7. Mis täiendavaid uuringuid läbi viidi?
8. Palun hinnake vallaasutuste ametnike koormust ja ülesannete täitmist enne ühinemist ning pärast ühinemist. Kuidas võeti ühinemisest tulenevad muudatused vastu valla ametnike hulgas?
9. Kuidas hinnatakse ühinemisjärgselt avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti, selle muutust?
10. Mida oleks võinud tagasiulatuvalt mõeldes teha teisiti?

Lisa 3. Ankeetküsimustik

Kohalike omavalitsuse üksuste ühinemisest

Olen Tallinna Tehnikaülikooli Majandusteaduskonna tudeng Riine Roseniit ning kirjutan bakalaureusetööd kohalike omavalitsuste ühinemise teemal. Pöördun Teie kui kohaliku omavalitsuse üksuse juhi poole, et analüüsida kohalikele omavalitsustele seadusega sätestatud ülesannete täitmise kvaliteeti ning hinnata Eesti kohalike omavalitsuste arvamust vabatahtliku ühinemise osas. Seetõttu palun Teil vastata alljärgnevatele küsimustele.

Küsimustikule vastamine võtab aega 15-30 minutit. Vastuste edastamine toimub viimasel leheküljel nupu "Submit" kaudu. Enne vastuste edastamist on võimalik neid vajadusel muuta liikudes nupu "Back" kaudu tagasi.

Küsimustiku vastuseid analüüsin isiklikult ning tulemused esitan üldistatud kujul.

1. Kohalike omavalitsuste optimaalne suurus ning ühinemine on läbi aegade olnud aktuaalseks teemaks. Kas ka Teie juhitud kohalik omavalitsus on kaalunud ühinemist mõne ümberkaudse omavalitsuse üksusega? Vastusevariandid: „Jah“ ning „Ei“.
2. 1. Esimese küsimuse vastus „Jah“ - Vastasite eelmisele küsimusele jaatavalt, mis tähendab, et Teie poolt juhitud kohaliku omavalitsuse üksus on ühinemist kaalunud.
 - Omavalitsusüksuste ühinemise temaatika on olnud riigikogu tasandil päevakajaline alates Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest. Mitu korda on Teie omavalitsus ühinemisele mõelnud?
Vastusevariandid: 1, 2, 3 ja „Rohkem“.
 - Millal kaalusite viimati ühinemist mõne ümberkaudse kohaliku omavalitsuse üksusega? Palun kirjutage vastusesse sobiv aastaarv.
 - Milles nägite ühinemise vajalikkust?
 - Seisuga 14.04.2015 ei ole aga ühinemist toimunud. Mis on selle põhjuseks?
 - Juhul, kui peaksite täna kaaluma ühinemist mõne naaberomavalitsusega, siis milles näete suurimaid murekohti?

- Milles näete ühinemise korral suurimat kasu? Vajadusel võite välja tuua mitu aspekti.
 - Muud kommentaarid
2. 2. Esimese küsimuse vastus „Ei“ - Vastasite eelmisele küsimusele eitavalt, mis tähendab, et Teie poolt juhitud kohaliku omavalitsuse üksus ei ole ühinemist kaalunud.
- Mis põhjustel ei ole Te ühinemisele mõelnud?
 - Juhul, kui peaksite täna kaaluma ühinemist mõne naaberomavalitsusega, siis milles näete suurimaid murekohti?
 - Milles näete ühinemise korral suurimat kasu? Vajadusel võite välja tuua mitu aspekti.
 - Muud kommentaarid
3. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamiseks võimaldatakse moodustatavale omavalitsusüksusele riigieelarvest toetust.
- Kuidas hindate kohalike omavalitsuste ühinemiseks riigieelarvest eraldatavat toetust?
 - Missugused täiendavad meetmed peaksid olema rakendatud, et kohalikud omavalitsused näeksid ühinemises rohkem kasu?
 - Muud kommentaarid
4. Lisaks ühinemistoetusele on Kohalike omavalitsuse üksuste soodustamise seaduses kirjeldatud ühinemise protsess.
- Kuidas hindate ühinemisprotsessi lihtsust ning arusaadavust?
 - Kuidas mõjutaks Teie arvamust ühinemisest võimalus tutvuda ühinemise teel moodustunud uue omavalitsusüksuse kogemusega?
 - Kuidas hindate ühinemisprotsessi välise eksperdi kaasamise vajalikkust?
 - Muud kommentaarid
5. Kohalikele omavalitsustele on seadusega määratud mitmeid ülesandeid.
- Palun hinnake ülesannete täitmise kvaliteeti täna Teie poolt juhitud kohaliku omavalitsuse üksuses viie palli skaalal. Juhul, kui nimetatud valdkonnaga tegelemine Teie omavalitsusüksuses puudub, siis palun jätkke vastuse variant valimata.
Vastusevariandid: 1 – puudulik, 2 – kesine, 3 – rahuldav, 4 – hea, 5 – väga hea.
1. Sotsiaalabi ja –teenused
 2. Vanurite hoolekanne
 3. Noorsootöö
 4. Elamu- ja kommunaalmajandus
 5. Veevarustus ja kanalisatsioon

6. Jäätmekäitlus
 7. Heakord ja keskkonnakaitse
 8. Territoriaalplaneerimine
 9. Ühis- (ja/või kooli-) transpordi korraldamine
 10. Teede ja tänavate korrashoid
 11. Lasteaedade ülalpidamine
 12. Põhikoolide ülalpidamine
 13. Gümnaasiumide ülalpidamine
 14. Huvialakoolide ülalpidamine
 15. Raamatukogude ülalpidamine
 16. Rahvamajade ülalpidamine
 17. Muuseumide ülalpidamine
 18. Spordibaaside ülalpidamine
 19. Turva- ja hooldekodude ülalpidamine
- Missuguste eelpooltoodud valdkondade puhul teete täna koostööd naaberomavalitsustega?
 - Mitu ametnikku töötab lisaks Teie juhitavale omavalitsusuele ka teistes omavalitsustes? Palun märkige number ning tegevusvaldkon(na)d Teie omavalitsusüksuses.
 - Muud kommentaarid

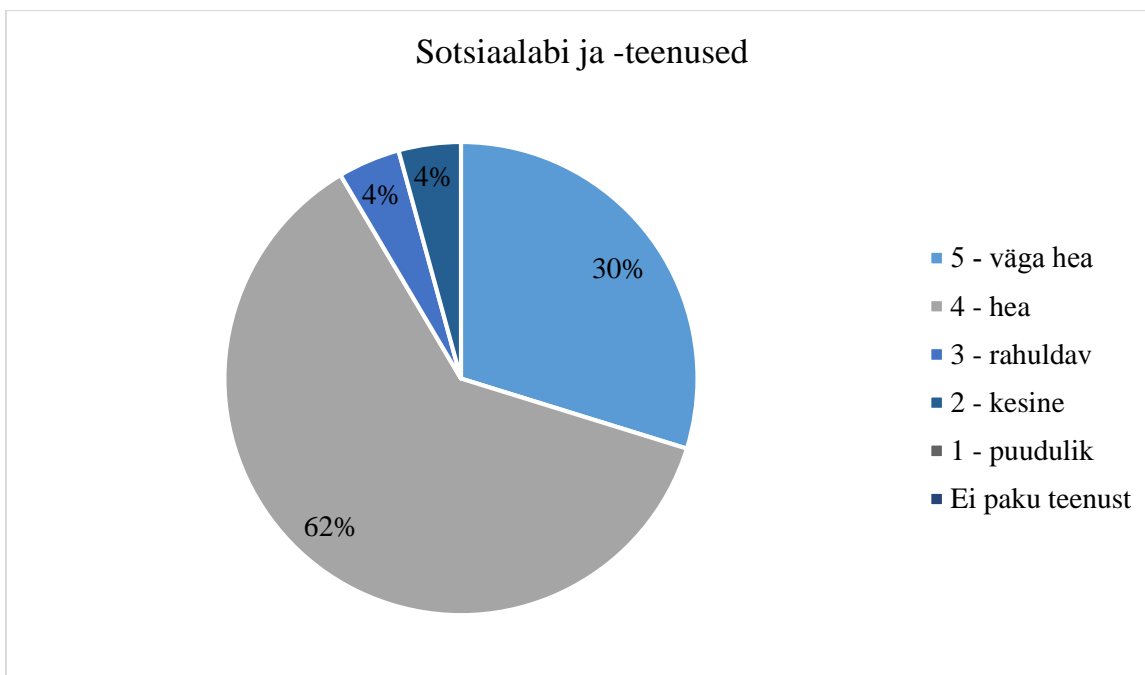
Täiendavad mõtted.

- Mis on Teie poolt juhitava omavalitsusüksuse nimi?
- Juhul, kui Teil on veel mõtteid kohalike omavalitsuse üksuste ühinemise teemal, siis palun märkige need siia.
- Juhul, kui mul peaks tekkima täiendavaid küsimusi, siis palun luba Teiega ühendust võtta. Kui olete nõus, siis palun märkige sobiv suhtlusviis ning enda kontaktandmed.

Täna Teid, et leidsite aega küsimustele vastata! See on minu töö valmimisele suureks abiks.

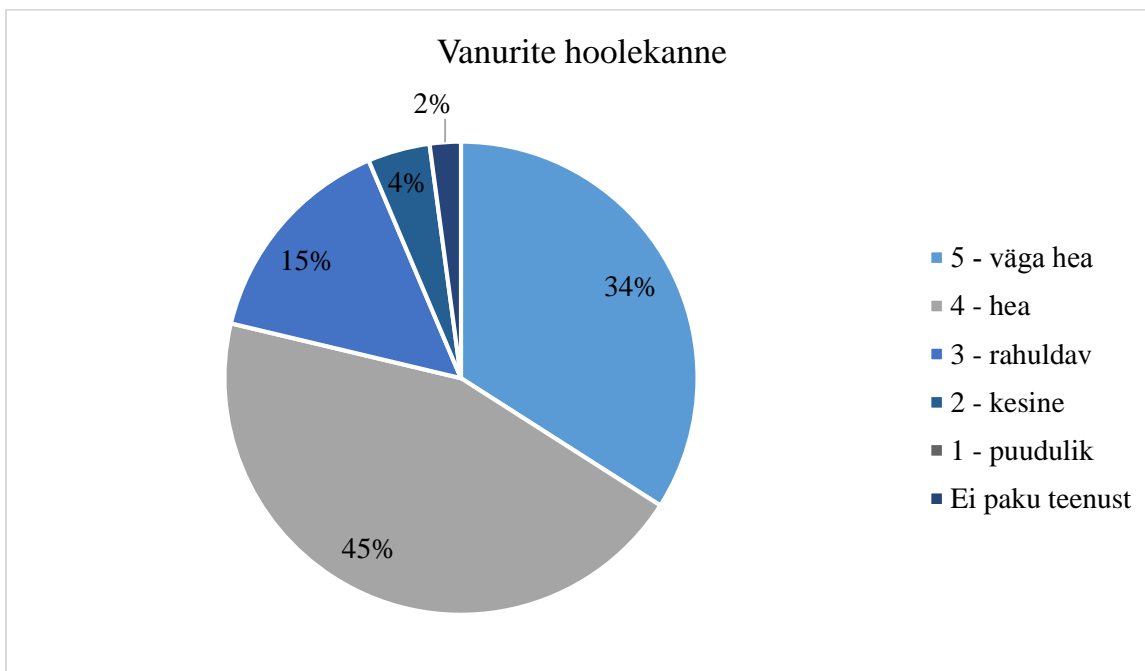
- Kui soovite, et edastaksin Teile uuringu tulemuste kokkuvõtte, siis palun sisestage siia enda e-posti aadress.

Lisa 4. Omavalitsusüksuste juhtide hinnang ülesannete täitmise kvaliteedile



Joonis 1. Sotsiaalabi ja -teenuste kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

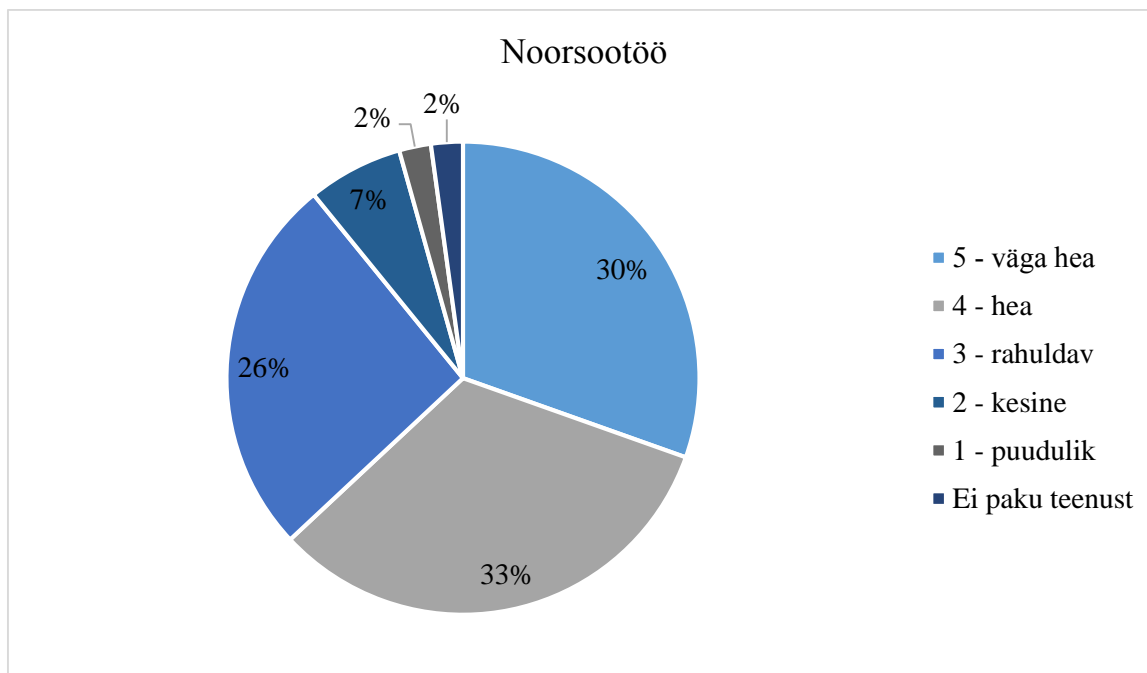
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.



Joonis 2. Vanurite hoolekande kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

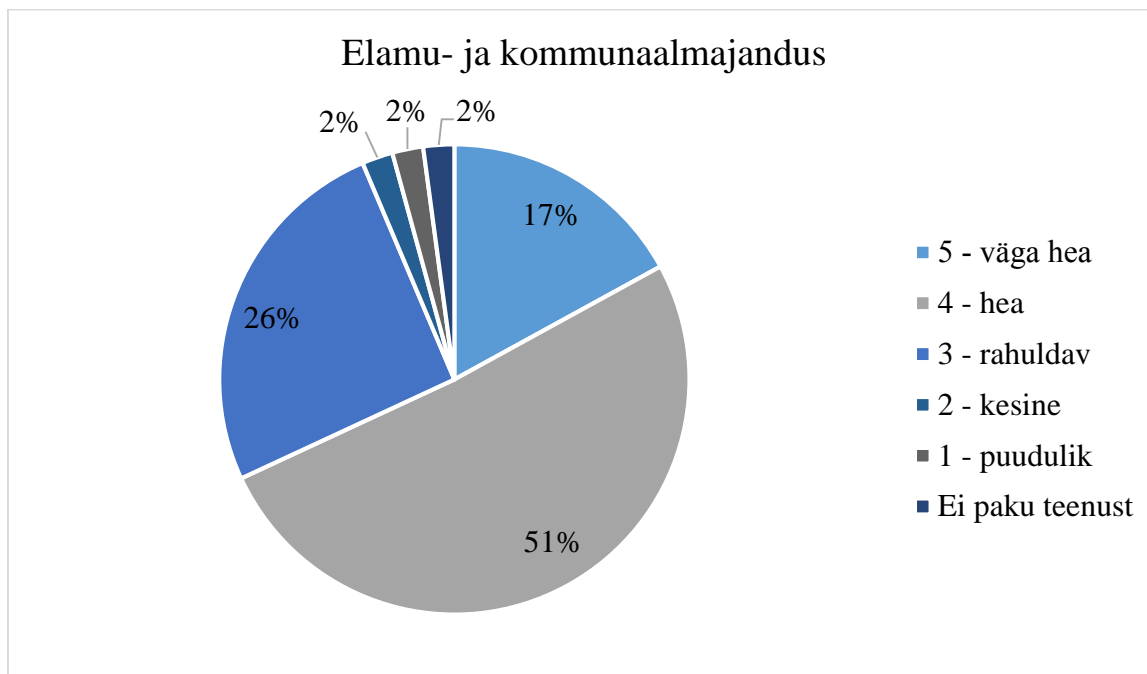
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.

Lisa 4 järg



Joonis 3. Noorsootöö kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

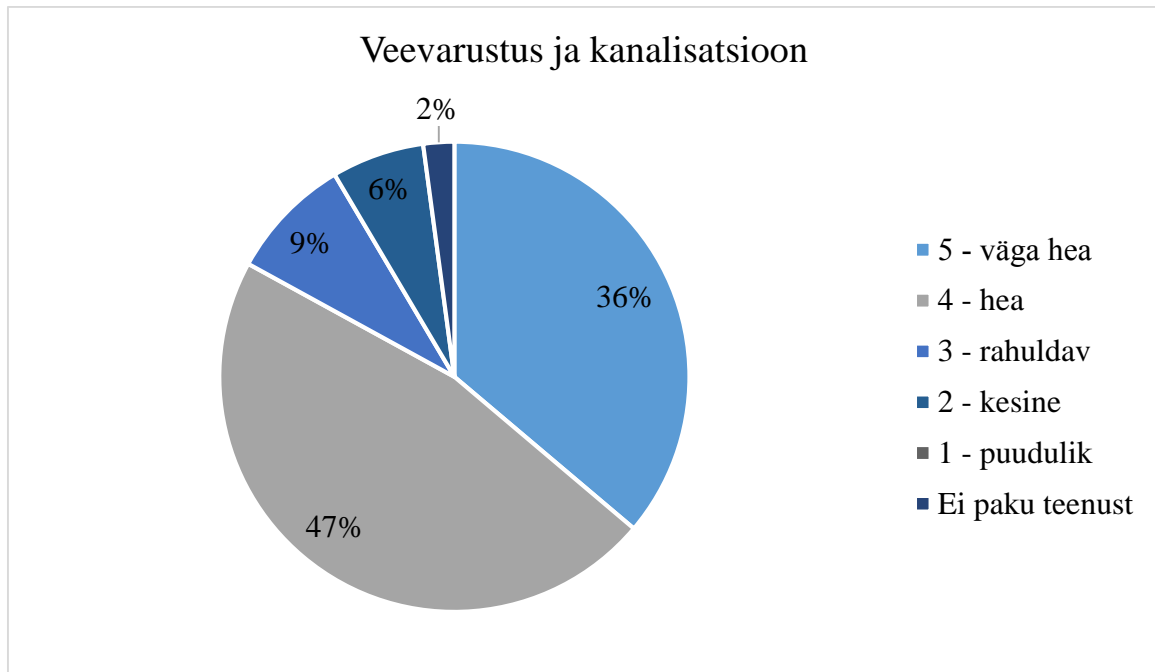
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.



Joonis 4. Elamu- ja kommunaalmajanduse kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

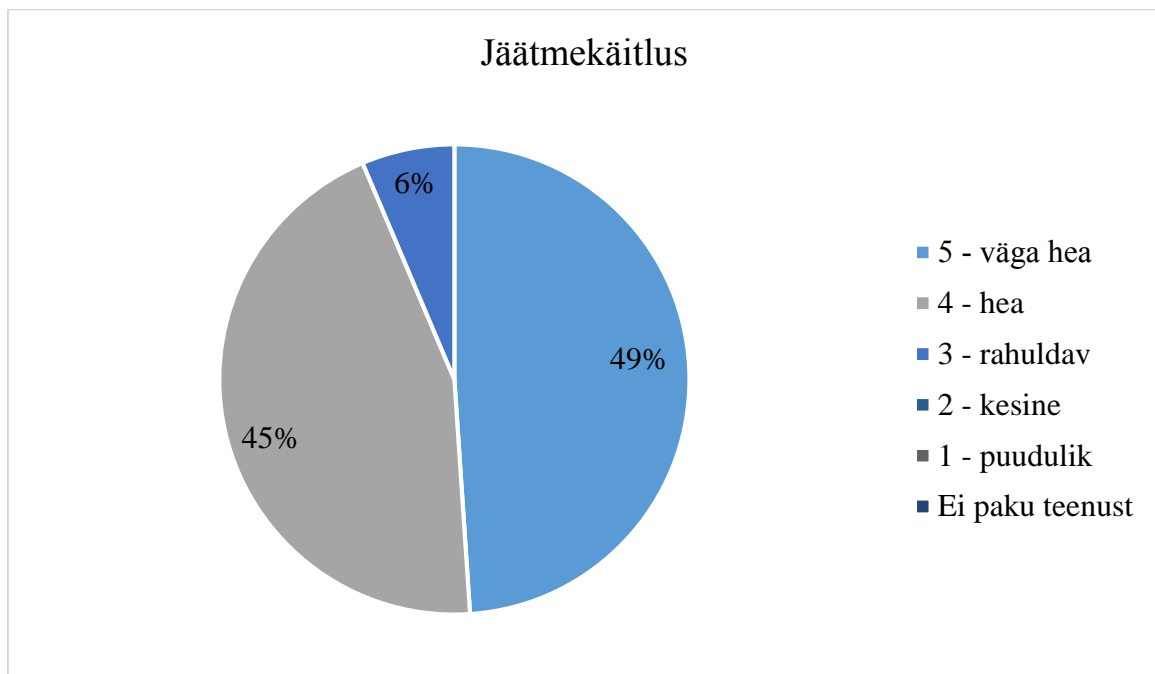
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.

Lisa 4 järg



Joonis 5. Veevarustuse ja kanalisatsiooni kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.



Joonis 6. Jäätmekäitluse kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

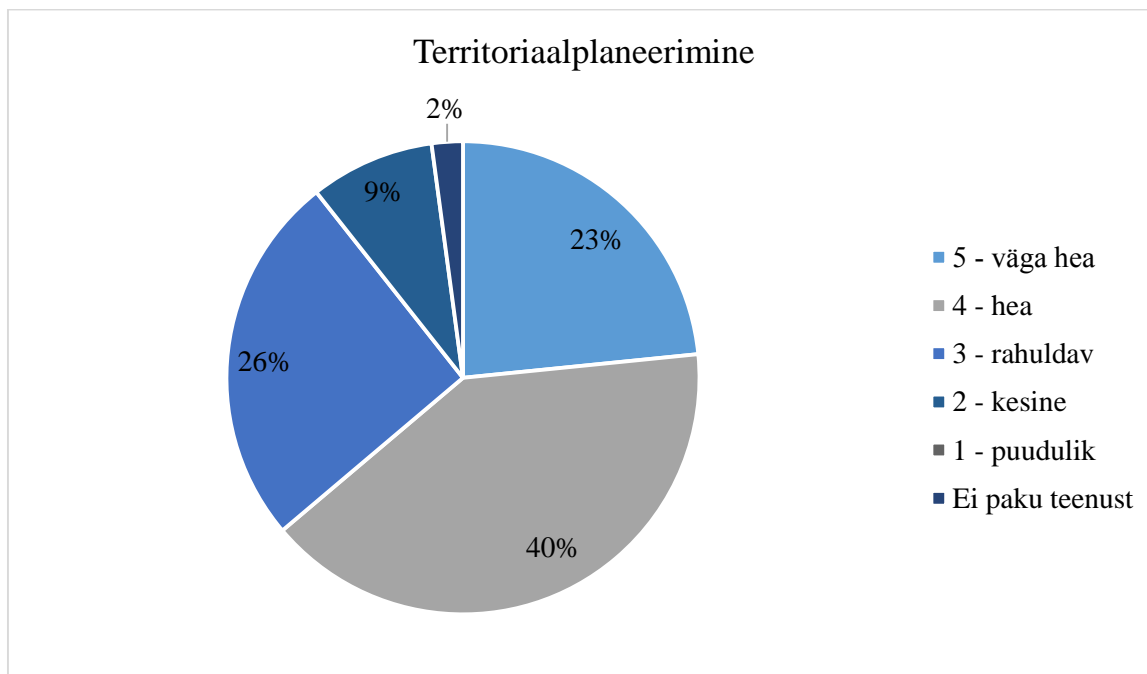
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.

Lisa 4 järg



Joonis 7. Heakorra ja keskkonnakaitse kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

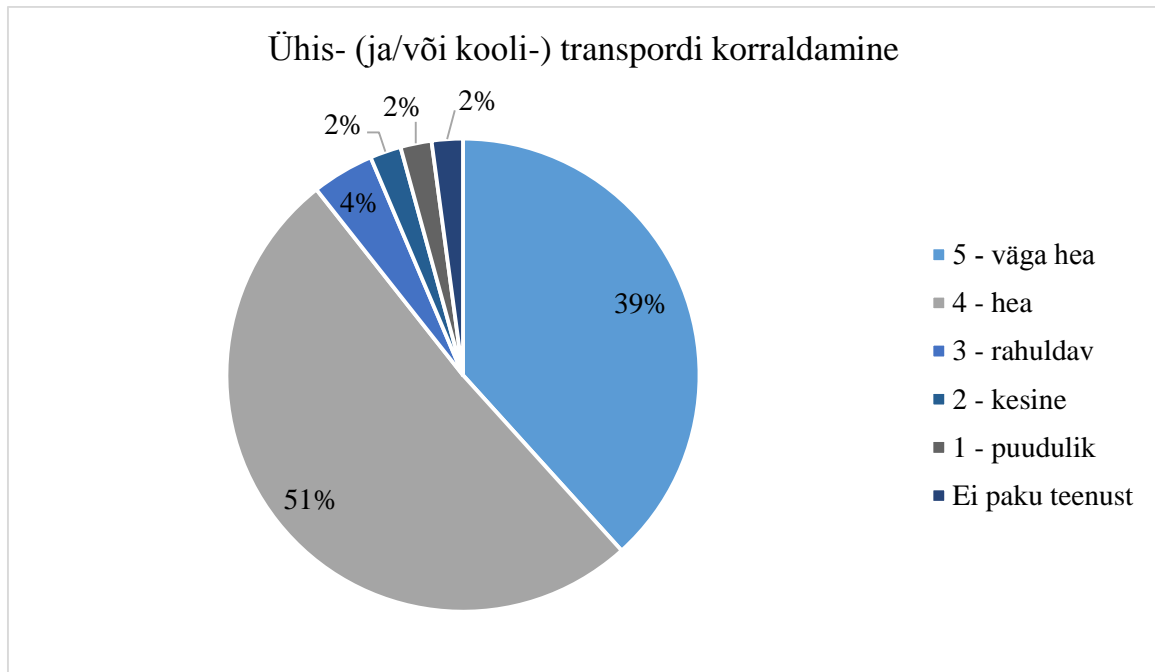
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.



Joonis 8. Territoriaalplaneerimise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

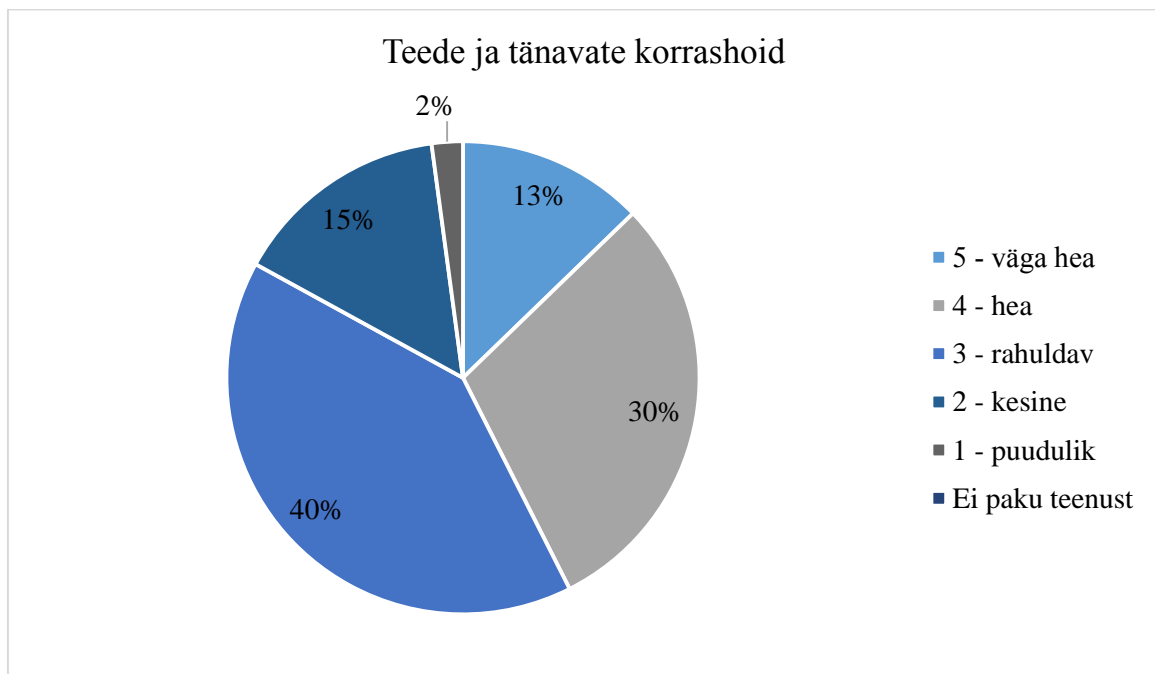
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.

Lisa 4 järg



Joonis 9. Ühis- (ja/või kooli-) transpordi kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

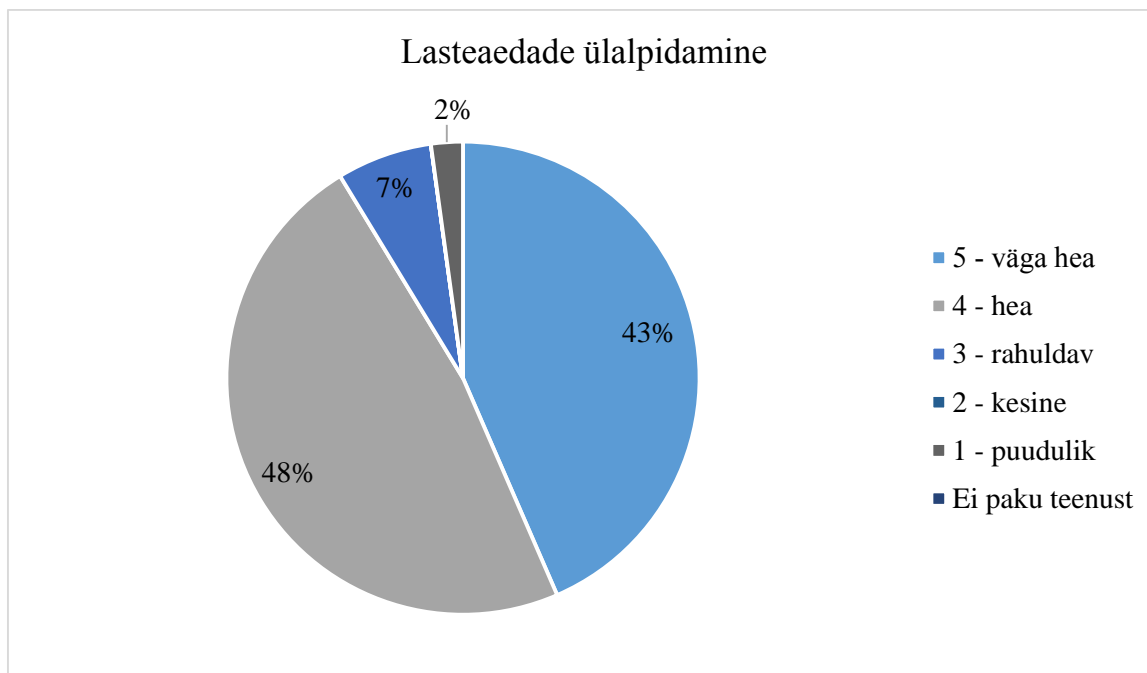
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.



Joonis 10. Teede ja tänavate korrashoiu kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

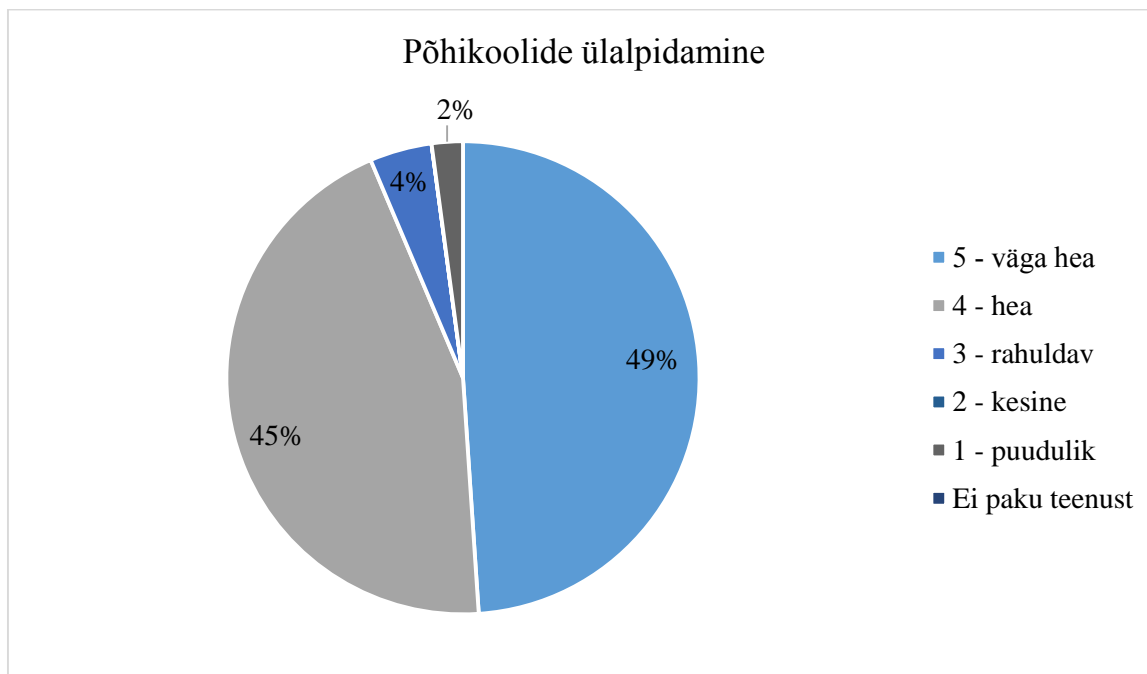
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.

Lisa 4 järg



Joonis 11. Lasteaedade ülalpidamise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

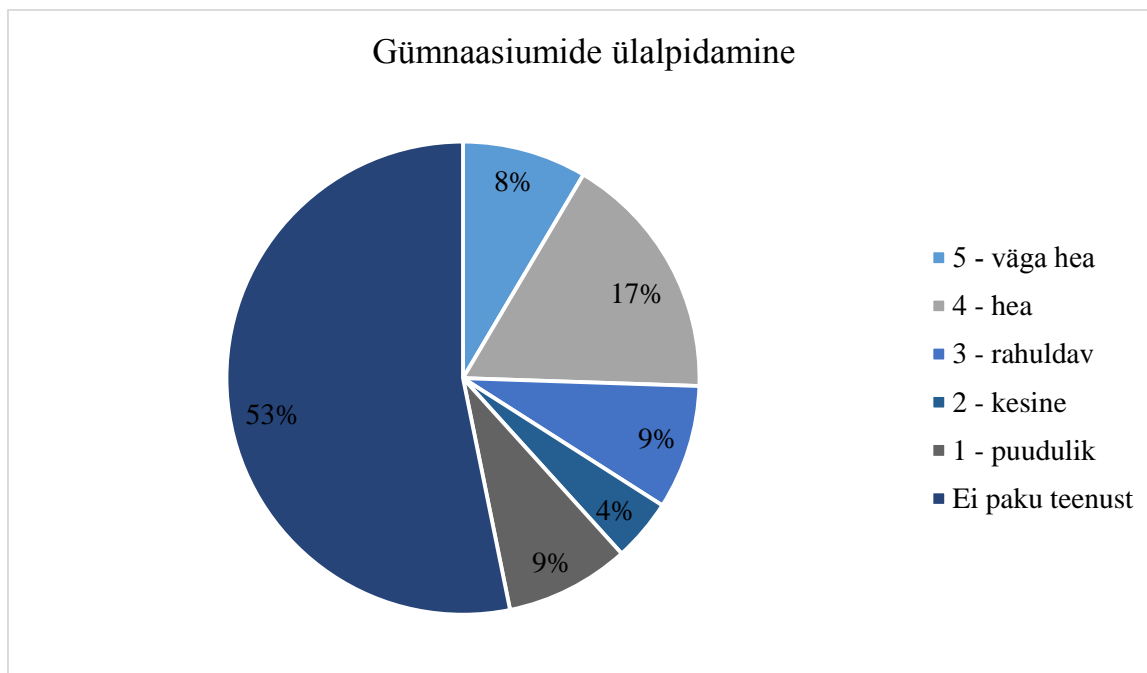
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.



Joonis 12. Põhikoolide ülalpidamise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

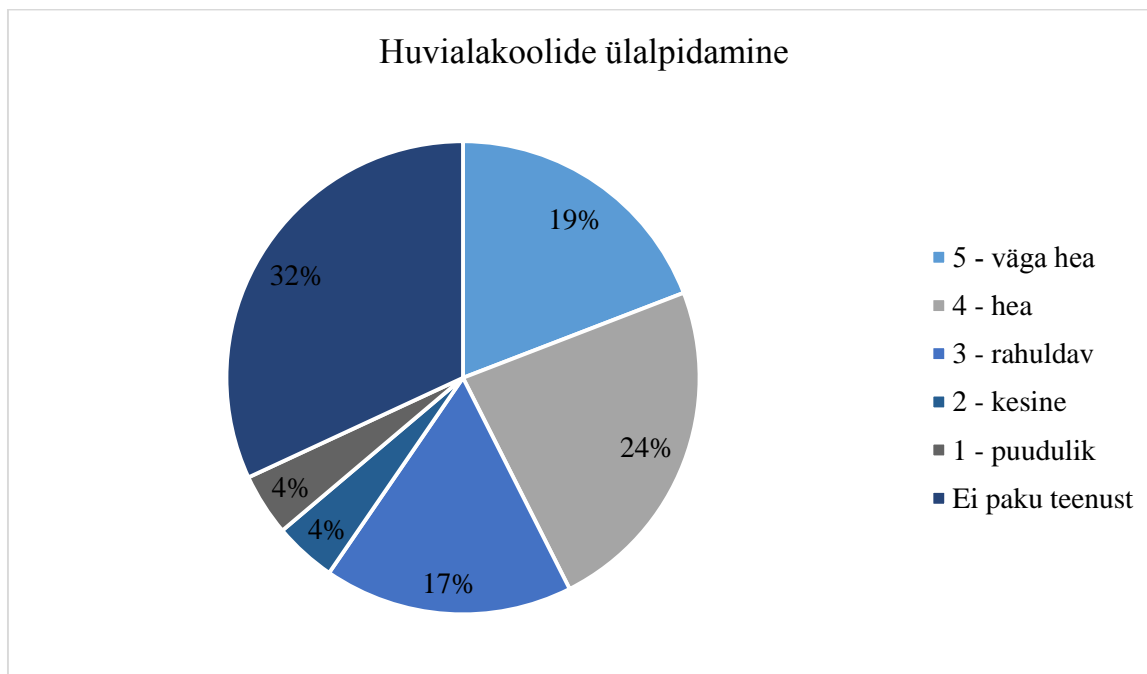
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.

Lisa 4 järg



Joonis 13. Gümnaasiumide ülalpidamise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

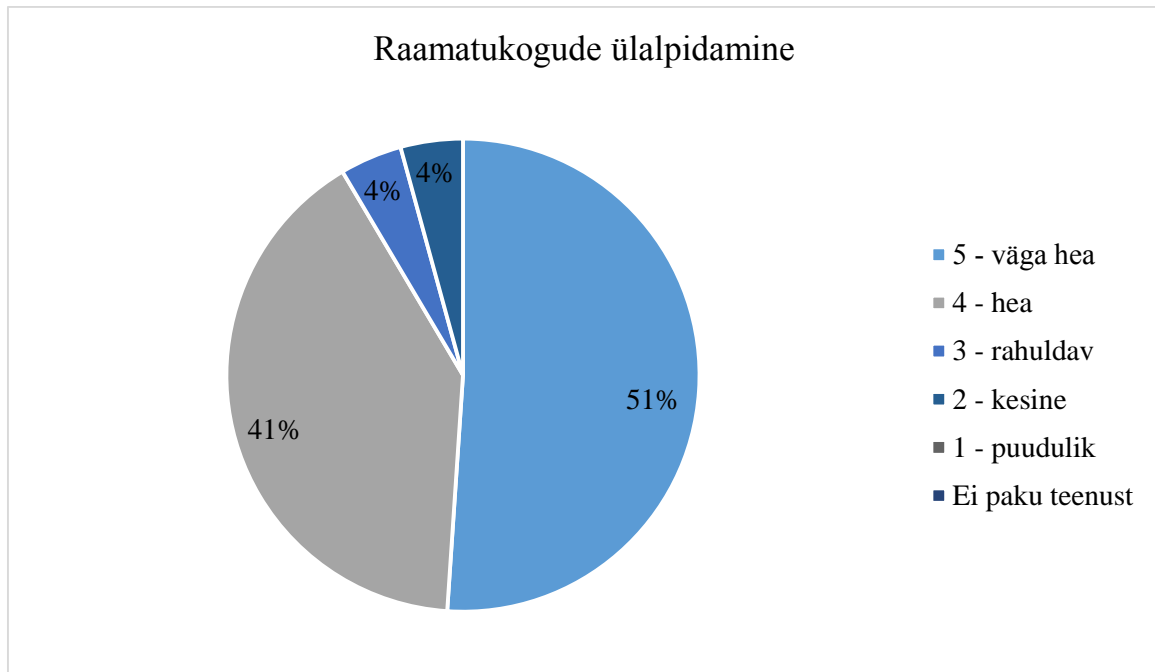
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.



Joonis 14. Huvialakoolide ülalpidamise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

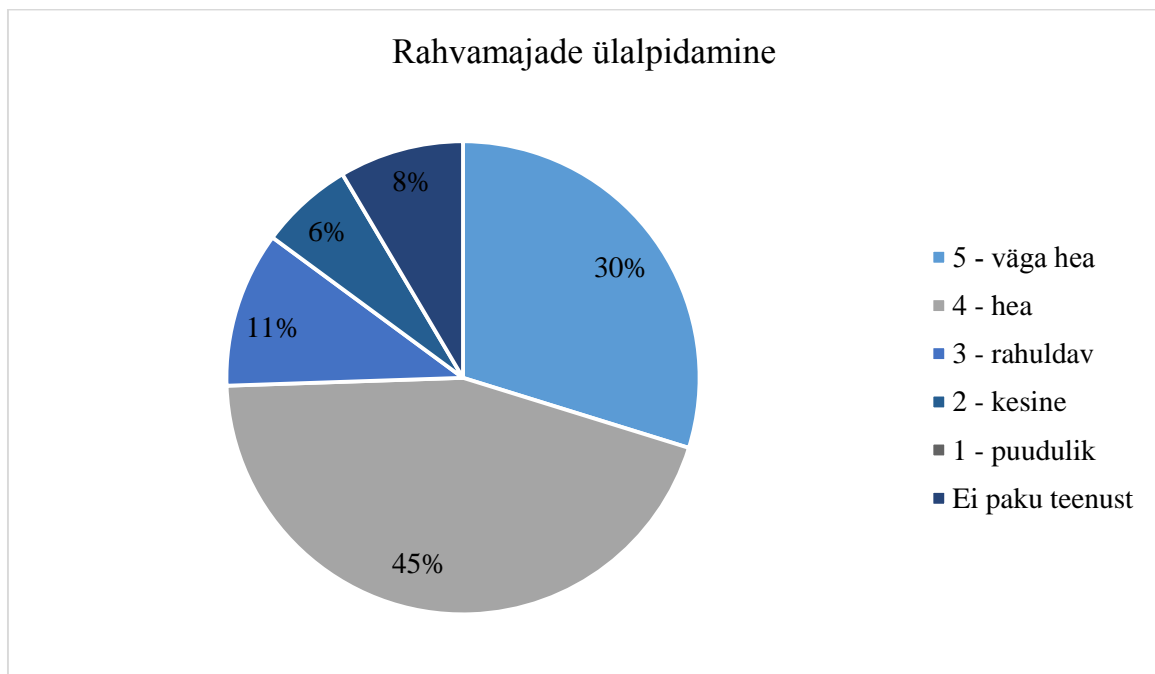
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.

Lisa 4 järg



Joonis 15. Raamatukogude ülalpidamise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

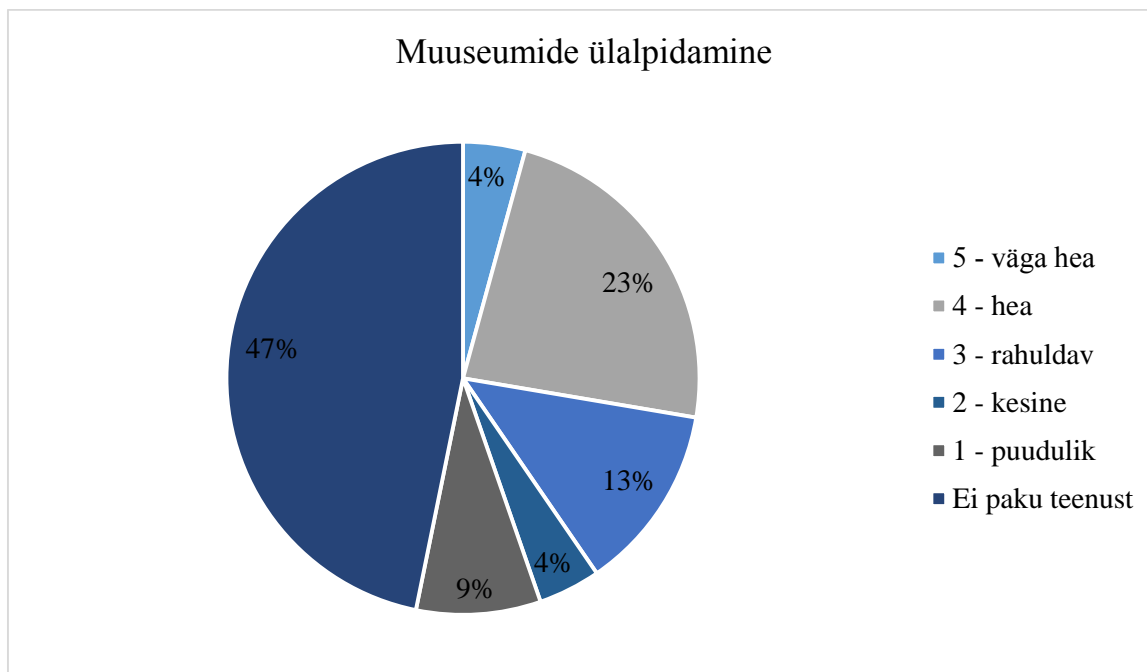
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.



Joonis 16. Rahvamajade ülalpidamise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

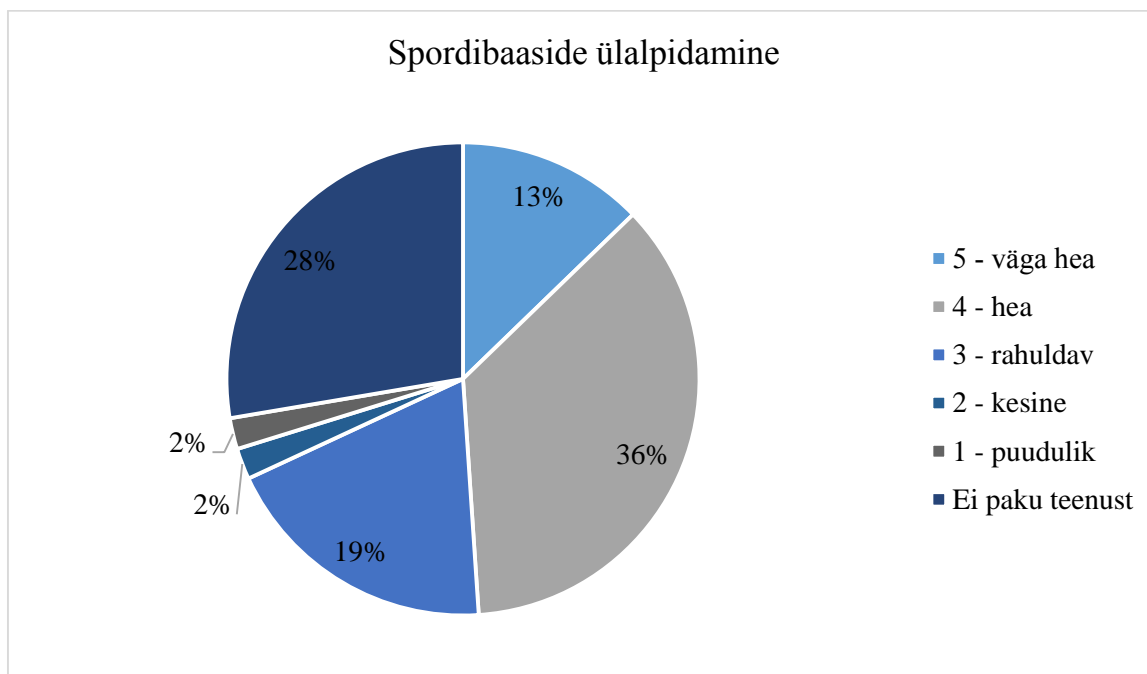
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.

Lisa 4 järg



Joonis 17. Muuseumide ülalpidamise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

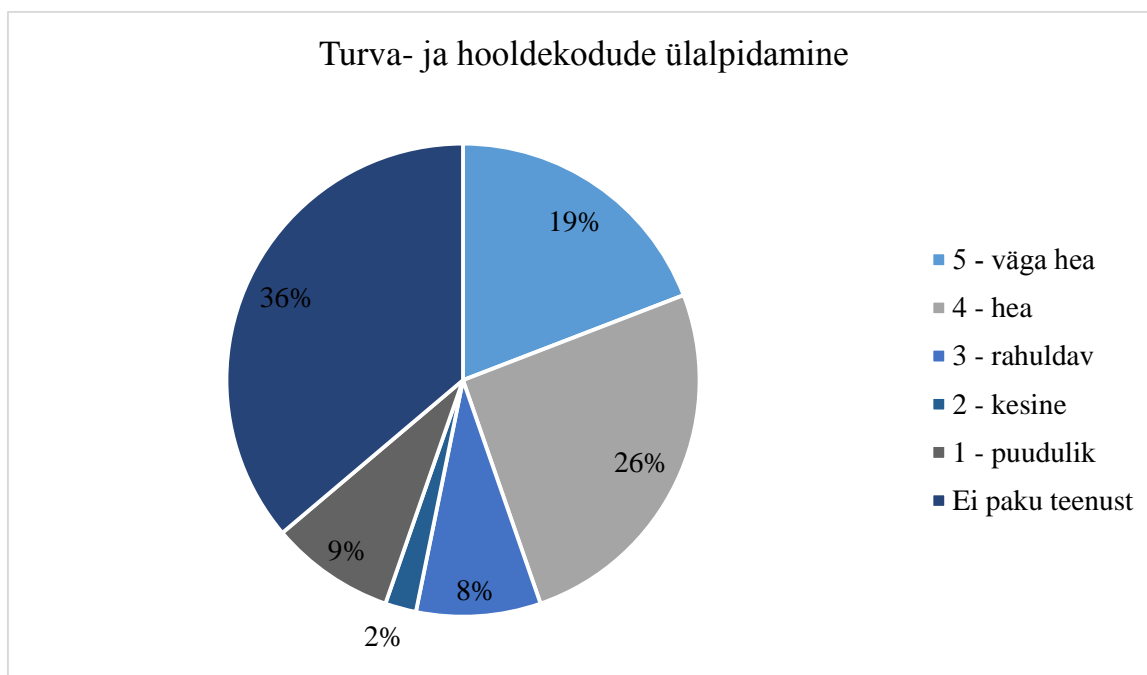
Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.



Joonis 18. Spordibaaside ülalpidamise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.

Lisa 4 järg



Joonis 19. Turva- ja hooldekodude ülalpidamise kvaliteet mitte ühinenud Eesti valdades

Allikas: Autori koostatud ankeetküsimustiku vastuste põhjal.