Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused

Ave Viks, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant
Georg Sootla, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi avaliku poliitika professor
Kersten Kattai, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi avaliku halduse lektor

Eesti omavalitsussüsteemi muutmine ei takerdu poliitikate ja analüüside puudumise taha, takistused on sügavamad ja institutsionaalsemad, kui tajutakse.

Kohaliku omavalitsuse korralduse reforme ja muudatusi on kavandatud pikka aega. Alates 1996. aastast on omavalitsused ühinenud vabatahtlikult ning 1997. aastast on iga uus regionaalminister pakkunud välja kohaliku ja regionaalvalitsemise ümberkorraldamiseks oma kava (Avaliku halduse arendamise alused 1998; Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas 2001; Regionaalhalduse reformi kontseptsioon 2003; Regionaaltasandi halduskorralduse korrastamise lähtealused 2007; Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu 2009).

Vastupidi arvamusele, et haldusreformi võimalikke mõjusid on vähe uuritud, on nii kohalikud omavalitsused, valitsusasutused kui ka ülikoolid ja teised ekspertiisi tegevad keskused teinud hulk analüüse, mis üldisemalt või detailsemalt käsitlevad haldusreformi mõju (Geomedia 2002; Sootla 2006; Sootla jt 2008; Harju Maavalitsus 2009; Erkas Finants OÜ 2009; Geomedia 2010a; Geomedia 2010b).

Artikkel püüab luua analüütilise raamistiku, et mõista paremini omavalitsussüsteemi reforme, sealhulgas vabatahtlikke ühinemisi ja takistusi ning analüüsida ja selgitada vabatahtlike ühinemiste tulemusi ja nende perspektiivi tasakaalustatud võimuvertikaali kujundamisel. Analüüsi empiiriline alus on 2008. aastal siseministeeriumi tellitud ja Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi tehtud "2005. aasta kohalike omavalitsuste ühinemiste tulemuste analüüs" ning selle raames ja järel tehtud võrdlev analüüs kohaliku omavalitsuse reformidest ja ühinemistest.

Omavalitsusreformide spetsiifika mõistmiseks on olulised vastandlikud arusaamad riigi ja omavalitsuste rollidest.Laiemas plaanis võib omavalitsussüsteemid riigi ja omavalitsuste vaheliste suhete ja ülesannete jaotuse põhjal jagada kaheks: sulandunud (Amnå, Montin 2000) ja autonoomne ehk duaalne (Leemans 1970; Bennett 1997) omavalitsussüsteem. Sulandunud süsteemi puhul on omavalitsused seotud tugevalt riigi külge ning nende roll on ennekõike riigi poliitika kohandamine kohalikele oludele. Riigi osa kohaliku poliitika kujundamisel, vahendite jagamisel ja teenuste osutamisel on väga suur. Omavalitsused on ennekõike asumipõhised. Autonoomse omavalitsussüsteemi puhul on keskvõimu ja kohaliku avaliku võimu valdkonnad eraldatud ning riik on suurema osa avalikke teenuseid ja ülesandeid delegeerinud kohalikule tasandile. Omavalitsused on oma poliitika ja maksubaasi kujundamisel suhteliselt vabad. Maaomavalitsused on tihti mitte traditsioonilise kogukonna (asumi), vaid pigem kodanike loomuliku kommunikatsiooni ja teenuspiirkondade põhised.

Omavalitsusreformide põhjused

Alates 1950. aastatest on hakatud revideerima traditsioonilisi võimuvertikaali toimimise aluspõhimõtteid. Peamised põhjused on olnud järsk heaoluteenuste kasv, valglinnastumine ja sellega kaasnev pendelmigratsioon ning traditsioonilise kogukonnapõhise identiteedi lagunemine (Robson 1966; Dahl, Tufte 1973; Newton 1982; Brans 1992; Barett, Crowther 1998).

Tohutu heaoluteenuste kasv sundis riike tõsise valiku ette, kas osutada kõiki teenuseid ise või delegeerida teenuste osutamine ja vastutus selle eest omavalitsustele. Esimest lahendust kasutati ennekõike sulandunud omavalitsussüsteemiga riikides, kus teenuste osutamine delegeeriti piirkondlikele kohahaldusorganitele või kohalikele omavalitsustele koos riigi eraldatud finantsidega, mistõttu riikliku kontrolli ulatus nende tegevuse üle kasvas veelgi. Alternatiivi kasutati valdavalt autonoomse omavalitsussüsteemiga riikides, kus omavalitsustele delegeeriti suur osa avalike teenuste osutamisest. See eeldas omavalitsuste suutlikkuse suurendamist, omavalitsused pidid olema piisava suurusega teenuspiirkonnad. Seega pidid omavalitsused traditsioonilistest kogukonnapõhistest omavalitsustest muutuma teenustepõhisteks, mis võimaldas neil saada õiguse ja vastutuse hulga avalike ülesannete korraldamiseks kohalikul tasandil, samuti seda võimaldava maksubaasi. Peale selle võimaldas see säilitada veenva vastukaalu keskvõimule, mis pidurdas oluliselt tsentraliseerivaid tendentse avalikus poliitikas ja valitsemises.

Teiseks asusid inimesed üha enam elama linna ümbritsevatesse omavalitsustesse, mille tõttu kujunesid linnade valgalad. Tekkis pendelmigratsioon omavalitsuste vahel. Linna ja linnaümbruse valdadel tekkis linnas *de facto* ühine infrastruktuur, mida üldjuhul finantseeris linn ning mille finantseerimisega linnaümbruse vallad tegelda ei tahtnud või ei suutnud. Ühe kommunikatsiooniruumi jaotumine mitme jurisdiktsiooni vahel oli ebaratsionaalne ja takistas arengut. Väiksemas mastaabis tekkis sama tendents rõngasvaldade puhul, kus maapiirkondade elanikud hakkasid tööl käima piirkonnakeskustes ja tarbima sealseid teenuseid.

Kolmandaks hakkas lagunema traditsiooniline kogukonnapõhine identiteet. Inimesed muutusid mobiilsemaks ning nende suhtlusruum aina suurenes, hakkas kujunema huvipõhine ja sotsiaalse kuuluvuse põhine identiteet, kus elukoht ei olnud enam nii tähtis (Barett, Crowther 1998).

Neljandaks hakati omavalitsuse rolli tajuma peamiselt teenuste osutajana, kodanikud hakkasid end tundma pigem tarbijate ja klientidena, mitte kodanike kui suveräänse võimu kandjana. Sellest tulenevalt on vähenenud kodanike huvi ja osalus kohaliku kogukondliku poliitika suhtes ja vähenenud ka valimisaktiivsus.

Reformide stiilid

Euroopas 1970. aastatest alates toimunud omavalitsusreformid võib levinuma reformide tüpoloogia kohaselt jagada ühelt poolt struktuuri ja protsessi ning teisalt poliitika ja halduse reformideks (tabel 1) (Caulfield, Larsen 2002).

Haldusprotsesside reformid tähendasid kohaliku omavalitsuse juhtimise ümberkorraldamist. Haldusstruktuuride reformide peamiseks väljundiks olid muutused omavalitsuste ülesannete jaotuses ja pädevustes. Haldusreformide keskmes on peamiselt muutused kohaliku omavalitsuse korralduses, juhtimises ja teenuste osutamisel. Poliitikareformid hõlmavad ennekõike muudatusi valitsemisinstitutsioonides, kohalike valimiste korralduses ning omavalitsustevahelise ühistegevuse lõimimises, mille kõige käegakatsutavamad tulemused võiksid olla muutused omavalitsuste piirides. Juhtimisreformide puhul on olnud tegu ennekõike uue avaliku halduse reformidega. Üldjuhul on nende esmased taotlused suurendada teenuste osutamise efektiivsust. Reformi meetoditeks on peamiselt delegeerimispraktikate kasutamine ja turumehhanismide rakendamine avalike teenuste osutamisel. Ülesandeid ja funktsioone ümberjaotavate reformide keskne trend on olnud detsentraliseerimine, kuid siiski mitte vähem oluline pole olnud tsentraliseerimispraktika, ennekõike Anglo-Ameerika riikides.

Tabel 1. Kohaliku omavalitsuse reformide stiilid

	Protsess	Struktuur
Haldus	Juhtimine	Ülesannete jaotus, funktsioonid
Poliitika	Poliitika ja valitsemine	Piirid (ühendamised)

ALLIKAS: Caulfield, Larsen 2002.

Tabel 2. Ühinemiste stiilide analüüsiraamistik

	Ühinemise eesmärgid	
Ühinemise protsess	Ülalt alla Institutsionaalne/poliitiline	Ülalt alla Instrumentaalne/tehniline
	Alt üles Institutsionaalne/poliitiline	Alt üles Instrumentaalne/tehniline

ALLIKAS: Autorite koostatud, Aalbu jt (2008) põhjal.

Poliitika- ja valitsemisreformide põhjused peituvad peamiselt kodanike võõrandumises kohalikust võimust ja taotlustes suurendada kohalike poliitiliste toimijate legitiimust. Reformide eesmärk on suurendada kodanike osalust kohalikus elus ja tugevdada poliitikute kuvandit, mille saavutamiseks on rakendatud linnapea (vallavanema) otsevalimisi, valimissüsteemide muutmist ja referendumite kasutamist ning juurutatud uusi osalusvorme.

Piiride muutmine seisneb ennekõike omavalitsuste ühendamises, mis on olnud tingitud taotlusest ühtlustada ja suurendada teenuste tõhusust ja kvaliteeti ning lahendada valglinnastumisest tulenevaid probleeme.

Euroopa Nõukogu on tüpiseerinud reforme ka pisut teisiti – ühinemisi nähakse põhjaliku reformisuunana, mis sisuliselt tähendab kogu süsteemi täielikku ümberkorraldamist (Council of Europe 2001). Tuleb tunnistada, et kõik kirjeldatud omavalitsusreformide suunad on põhimõtteliselt kasutatavad eraldi, kuid tegelikkuses on ümberkorraldamisel rakendatud erinevaid reformitüüpe integreeritult, et kujundada võimalikult optimaalne struktuurireform.

Ühinemiste stiilid ja protsess

Leemansi arvates on kolme tüüpi territoriaalseid muudatusi (Leemans 1970). Esiteks väikeste omavalitsuste ühinemine suurema keskusega ehk anneksioon, kus väikesed ja vähesuutlikud omavalitsused liidetakse nende suurte naabritega. Tihti teeb seda keskvalitsus kohustuslikus korras ja enamasti liidetakse rõngasvallad linnadega. Teine ühinemiste tüüp on sulandumine, kus kaks või rohkem naaberomavalitsust ühinevad. Üldjuhul tekib selliste ühinemiste tulemusena suure territooriumiga omavalitsus, kus kommunikatsioonikulude suurenemine võib ökonoomia ja efektiivsuse saavutamise

neutraliseerida. Kolmandat ühinemiste tüüpi nimetatakse omavalitsuste restruktureerimiseks. Niisuguste ühinemiste raames kujundatakse uus piirkondlik struktuur nii omavalitsuste sees kui ka piirkonnas laiemalt. Just sellist tüüpi kõikehõlmavate reformide puhul vaadatakse üle ka vahekorrad võimuvertikaalis ning revideeritakse valitsemistasandite vahelisi suhteid ja ülesandeid. Sedasorti ühinemised on iseloomulikud ennekõike keskvalitsuste eestvedamisel toimunud laiematele ühinemistele, näiteks 2007. aastal Taanis, möödunud aastal Lätis ja praegu toimuvate reformide käigus Soomes. Seega on ühinemiste territoriaalsele aspektile lisaks olulised ka reformide strateegilised ja institutsionaalsed kaalutlused ehk see, milline valitsemistasand on ühinemised algatanud ja ellu viinud. Eri riikide praktikast selgub, et ühineda võib keskvalitsuse eestvedamisel – ülalt alla – või omavalitsuste endi eestvedamisel – alt üles. Teine dimensioon ühinemiste protsessi mõtestamiseks on ühelt poolt poliitilise või institutsionaalse ja teiselt poolt instrumentaalse või tehnilise ratsionaalsuse valiku küsimus.

Ülalt alla reforme ei tule käsitleda pelgalt sundühinemistena. See on pigem küsimus, millist rolli – kas eestvedaja või kõrvaltvaataja rolli – keskvalitsus ühinemiste protsessis mängib. Kuigi mõnikord võivad ühinemised olla keskvalitsuse poolt sunduslikult ellu viidud, on ka näiteid, kus riigi ja omavalitsuste koostöö ühinemisel ja sellele võimalikult laiapõhjalise legitiimsuse tagamisel on olnud märkimisväärne. Ülalt alla lähenemine tagab ennekõike selle, et välistatakse vetopunktide tekkimist väga spetsiifiliste kohalike huvide pinnal ja kohati isegi jonnimise tõttu, mis võivad peatada ühiskonnale vajalikud ümberkorraldused.

Alt üles reformide puhul, mis toimuvad ennekõike omavalitsuste endi eestvedamisel, on keskvalitsuse roll üldjuhul tagasihoidlik. See seisneb harilikult valitsuse deklaratsioonides, et ühinemised on nende poliitiline prioriteet, ühinemiseks minimaalse õigusliku konteksti kujundamises, erandjuhtudel ka osalemises patiseisude lahendamisel omavalitsustevahelistel läbirääkimistel. Samal ajal võivad omavalitsused teha tihedat koostööd riigiga – kutsuda teda läbirääkimisi vahendama, aitama ekspertteenustega jne.

Institutsionaalsete ja poliitiliste reformide puhul nähakse ühinemises võimalust suurendada toimijate võimu ja võimekust. Sellise ühinemisstiili peamine eesmärk on suurendada tulevikuväljavaateid, luues valitsemiseks uue institutsionaalse struktuuri. Määrav on poliitilise kokkuleppe saavutamine ning ühinemised viiakse läbi kiiresti ja jõuliselt. Teisel pool on ühinemised, mis keskenduvad instrumentaalsetele ja tehnilistele eesmärkidele nagu efektiivsuse tõus ja finantssuutlikkuse kasv ning kus valitsemise institutsionaalse struktuuri muutused jäävad tagaplaanile. Selliste ühinemiste puhul analüüsitakse põhjalikult ühinemiste teostatavust ja võimalikku edu, vaadeldakse eelnevaid kogemusi ja toimimist kui positiivset nähtust, mille kaudu püütakse ühinemise tulemusi näha pigem ühise eduna, elimineerides ohud konkreetsetele ühinejatele. Need reformid on väga ettevaatlikud, keskenduvad detailidele ja mitte suurtele muutustele ning on üldiselt tagasivaatavad, kindlustades endisi garantiisid. Sellise stiiliga reformid tihti ebaõnnestuvad, sest ei suuda tagada osapooltele piisavalt madalaid riske.

Ühinemiste eesmärgid ja tulemused

Ideaalis peaksid reformi viisid olema kooskõlas eesmärkidega, mis lubaks seada asjakohased ootused võimalikele tulemustele. Paraku neid aspekte tihti ei tajuta ning reformi eesmärke ei osata kokku viia õigete instrumentidega. Ühinemiste eesmärgid ja tulemused võib jagada kolmeks.

Kõige levinumad on instrumentaalsed eesmärgid ja tulemused, mis seonduvad ennekõike majandusliku efektiivsuse, see on mastaabi- ja mahuökonoomia saavutamisega (Keating 1998; Dollery, Crase 2004; Christoffersen, Larsen 2007). Soovitakse luua sünergia ja saavutada kriitiline mass nii eelarvelisi kui ka kompetentsuse ressursse, et kujundada uusi strateegilisi arenguid.

Teiseks seatakse ühinemise eesmärgiks omavalitsuste sisestruktuuri muutused. Need hõlmavad omavalitsuse sisemist integreerumist ja tasakaalu loomist erinevate toimijate vahel, kaasa arvatud kodanikuühenduste kaasamine ja võimestamine ning muutused volinike rollides, samuti volikogu ja valitsuse suhetes. Sellised strukturaalsed muutused tagavad kohaliku valitsemisvõimekuse. Paraku jätkatakse tihti uues omavalitsuses endiste valitsemisstruktuuridega ja potentsiaal, mille sisemine restruktureerimine oleks võimaldanud saavutada, jääb kasutamata. Uus suurem omavalitsus vajab hoopis teistsuguseid valitsemis- ja juhtimispraktikaid kui endine, seetõttu on kõige tähtsam ülesanne uue omavalitsuse sisestruktuuri teadlik kujundamine.

Kolmas ühinemiste eesmärk on institutsionaalsed muutused omavalitsussüsteemis laiemalt ehk muutused valitsemistasandites ja nende suhetes. Ühinenud omavalitsus võib saada teise omavalitsustasandi rolli nagu Taanis või Lätis, kus tegelikult teine tasand kaotati ja uued suuremad omavalitsusüksused asusid ka selle rolli täitma. Omavalitsuste arvu vähenemine ja nende võimekuse kasv peaks looma aluse uuteks võimutasakaaludeks tasandite vahel, mis omakorda suurendaks nii omavalitsuste läbirääkimispositsioone nende huvide kaitsmisel suhetes keskvalitsusega kui ka osalemist rahvusvaheliste toimijatega makroregionaalsetes koostöövõrgustikes (Baldersheim 2002; Papadopoulus 2007). Selline näide oleks osalemine võrdsete partneritena Läänemere strateegia rakendamisel koos regiooni teiste omavalitsustega või ka teistes rahvusvahelistes koostöövõrgustikes, mis eeldab võimekaid omavalitsusi või nende tugevalt lõimitud strateegilist koostööd.

Vabatahtlike ühinemiste mõjurid

Vabatahtlikud ühinemised algavad enamasti nii-öelda nullist. Meie analüüs näitab, et ühinevatel omavalitsustel on küll eelnevad koostöökontaktid – tihti on need isegi üsna tugevalt institutsionaliseeritud (näiteks ühised ametnikud, ühine infrastruktuur vms) –, kuid need ei mängi olulist rolli ühinemisläbirääkimiste alustamisel ega nende edukal lõpuleviimisel. Omavalitsused taotlevad ühinemise eesmärkide seadmisel ja mehhanismide loomisel ennekõike oma kogukonnale kindlaid garantiisid võimalike negatiivsete mõjude vastu pärast ühinemist. Samal ajal on kohalikel juhtidel hulk erinevaid instrumentaalseid huve, nagu kõigi ametnike ametikohtade säilimine, teatud investeeringute tegemine, toetuste mahu säilimine jms, mille kaitsmine tagab neile edu tulevastel valimistel. Need arusaadavalt poliitiliselt olulised aspektid tekitavad juba eos suuri konflikte, mis tuleb läbirääkimiste käigus lahendada. Tihti seda ei suudeta ning ühinemised ebaõnnestuvad (Vojnovich 2000).

Nagu alt üles toimuvatele täiesti vabatahtlikele ühinemistele omane, eriti Eestis, on keskvalitsuse roll ühinemiste vahendamise ja läbiviimise protsessi tegelikult olematu. See on ka üks põhjusi, miks ühinemised kipuvad nurjuma juba enne sisuliste läbirääkimisteni jõudmist. Paljudel juhtudel takerdub läbirääkimiste alustamine või pidamine tehniliste probleemide taha. Üks näide on kindlasti tulevase omavalitsuse nime valimine, sellistel puhkudel oleks kõrgema tasandi vahendav ja tasakaalustav roll läbirääkimistel äärmiselt oluline.

Ühinemisprotsessi juhtimine ja legitimeerimine sõltub palju kohalikest liidritest ning nende võimest ja ka tahtest. Kohalikud juhid ei võta tihti poliitilise populaarsuse säilitamise eesmärgil ühinemise kohta selget seisukohta, sest ühinemine ei ole kodanike hulgas populaarne. See muudab olukorra keeruliseks ja tekitab kõigi ühinevate osapoolte vahel pingeid. Sellest tulenevalt on ühinemise käigus oluline kodanike arvamuse väljaselgitamine ja ühinemiseks nõusoleku saamine. Selleks ei ole kehtestatud ühtseid reegleid. Seda on tehtud rahvakoosolekutel meelsuse testimise kaudu ja ka ülevallalistel hääletustel.

Ühinemisläbirääkimiste korraldamine on komplitseeritud protsess. Esiteks püüab iga omavalitsus võimalikult palju oma huve kaitsta. Pingete maandamiseks palgatakse tihti osapoolte huve neutraalselt tasakaalustama ja läbirääkimisi vahendama sõltumatu ekspert. Teiseks koosnevad ühinemiskomisjonid peaasjalikult poliitikutest ning selle töösse ei kaasata ametnikke ega teisi valitsusväliseid toimijaid, mis võib tekitada probleeme, sest vastuvõetud otsuste rakendamine võib osutuda (ka õiguslikult) problemaatiliseks. Oluliste ettevõtete või kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajate kaasamine võiks suurendada läbirääkimiste strateegilist suunitlust ja vähendada poliitilist lehmakauplemist.

Nullsumma mäng

Ühinemisläbirääkimised on sisuliselt nullsumma mäng, kus iga osapool püüab maksimaalselt oma huve kaitsta – enamasti lõpevad need ühinemiskokkuleppega –, tehes samal ajal nii vähe muudatusi kui võimalik. See tähendab, et valitsemissuutlikkuse potentsiaali ei kasutata uue kvaliteedi loomiseks, vaid jätkatakse suuresti endise valitsemismudeliga. Seejuures on ohuks uued võetavad finantskoormused: toetuste rakendamine maksimaalsete määrade järgi, ametnike struktuuri ja kõrgeima palgataseme säilitamine, ebaefektiivsete investeeringute planeerimine, asutuste struktuuri mittereformimine, valimisringkondade loomine endiste omavalitsuste baasil jne. Neist järgmiseks valimisperioodiks kokkulepitud põhimõtetest saavad kõige suuremad uue valitsemisvõimekuse loomise pidurid. Kuigi ühendvalla potentsiaalne suutlikkus kindlasti kasvab, ei suudeta seda siiski maksimaalselt rakendada.

Omaette küsimus on ühinemisjärgne aeg. Eesti omavalitsuste ühinemiste korraldus näeb ette, et pool aastat enne valimisi tuleb sõlmida ühinemiskokkulepe ning ühinemine saab faktiliselt teoks pärast valimistulemuste väljakuulutamist. Samal ajal kehtivad oktoobrist kuni aasta lõpuni kõigi ühinevate omavalitsuste eelarved. Just ühinemistejärgne periood on nii õiguslikult kui ka tööpraktikate rakendamisel suurim katsumus.

Iga reform peaks sisaldama üleminekuperioodi, mille jooksul vanad praktikad ja struktuurid asendatakse uutega. Esiteks tekitavad probleeme endiste omavalitsuste kehtivad lepingud, mis tuleb kohandada uutele oludele, sest nii teenustele esitatud nõuded, tagatised kui ka sanktsioonid võivad tugevasti varieeruda. Teiseks kehtivad endised õigusaktid iga endise omavalitsuse territooriumil seni, kuni need pole omavahel kooskõlla viidud ja uues omavalitsuses ühtsetena kehtestatud. Kolmas probleem on organisatsioonikultuur, valitsemispraktikad ja traditsioonid, samuti kommunikatsioonikanalid ja finantseerimine, mis tuleb ühtsesse tegutsemisraamistikku viia. Seega on pärast ühinemisi palju segadust ja tööd, enne kui tavaline töörütm saavutatakse.

See, et poole aasta jooksul ühinemiskokkuleppest kuni faktilise ühinemiseni kogu ühtlustamistegevusega ei alustata, on uuele omavalitsusele tõsiseks katsumuseks. Seetõttu tuleks teatav üleminekuperiood õiguslikult täpsemini reguleerida. Näiteks Taani 2007.

aasta omavalitsusreformi puhul loodi mitmeastmeline üleminekuperiood, mis hõlmas reformi kavandamist, kokkuleppe sõlmimist, valitsemispraktikate ja õiguskeskkonna ühtlustamist ja lõpuks faktilist ühinemist. Samal ajal tegutsesid kahe aasta jooksul paralleelselt nii ühinevate omavalitsuste kui ka ühendomavalitsuse volikogud (Baekgaard 2009; Christoffersen *et al* 2005).

Ühinemiste tulemused

Uue omavalitsusüksuse kujundamine vabatahtliku ühinemise järel ei ole ratsionaalne protsess. Siiski on ka nendel ühinemistel hulk positiivseid väljundeid.

Ühinemiste majanduslik efekt ilmneb mitte niivõrd otseses kulude kokkuhoius, kuivõrd teatud teenuste finantseerimises tasemel, mis võimaldab vähimat teenuste hulka ja kvaliteeti, mida väikevaldades polnud võimalik tagada. Kokku hoitakse üldvalitsemiskulusid, kahanevad nii valitsemiskulude osatähtsus kui ka ühikukulu. Valitsemiskulude ning teiste mahu- ja mastaabiefekti võimaldavate valdkondade (näiteks haridus) kulude vähenemine eelarves – eelkõige tugiteenuste koondamise ja dubleerimise vältimise tõttu – ning ametnike suurem spetsialiseerumine võimaldavad omakorda suunata rohkem vahendeid väiksemate kohaliku omavalitsuse alarahastud teenuste finantseerimiseks (Quirk 2005).

Kõigis meie uuritud omavalitsustes suurenes pärast ühinemist eelarves vaba aja valdkonna osakaal ning neljast kolmes suurenesid ka valdkonna ühikukulud. Seega võimaldavad ühinemised efektiivsemat ja sihipärasemat rahakasutust ning sellest tulenevat lisaväärtust, mitte ainult raha kokkuhoidu. Seda on hakanud mõistma ka kõige suuremad uue avaliku halduse toetajad Eestis. Ühinenud omavalitsuste investeerimisvõimekusele lisaks suurenesid ka valitsuse toetused ning laenukoormus jäi üldiselt samale tasemele.

Vabatahtliku ühinemise peamine institutsionaalne efekt oli see, et ühinemisjärgse omavalitsuse ametnikkond muutus spetsialiseerumise ja kvalifikatsiooni tõusu kaudu professionaalsemaks.

Kui enne ühinemist täitis üks ametnik palju erinevaid ülesandeid, mis nõudsid erinevat kompetentsust, siis pärast ühinemist suurenes märgatavalt nende ametnike arv, kes said keskenduda ühele valdkonnale (Geomedia 2002). Enne ühinemisi oli väiksemates valdades kaks monofunktsionaalset ametikohta (vallavanem ja raamatupidaja, vallasekretär oli mõnes vallas koormatud ka teiste funktsioonidega), pärast ühinemisi suurenes selliste ametnike arv ligikaudu70 protsendini ametnikkonnast. Lisaks andsid suuremad mastaabid võimaluse luua spetsialistide ametikohti, nagu arhitektid, juristid, haridusjuhid jne.

Meie analüüs näitas, et volinike ja volikogu töö muutus tunduvalt professionaalsemaks, volinike roll institutsionaliseeritumaks ning volikogu poliitiliselt professionaalsemaks. Kui enne ühinemisi tegeles volikogu tihti kõigi, samal ajal väga detailsete küsimuste lahendamisega (näiteks sotsiaaltoetuste määramine), suurenes pärast ühinemisi märgatavalt volikogu roll valla poliitika kujundamisel ja strateegilisel juhtimisel ning spetsialiseerumine teatud valdkonnale.

Positiivseid muutusi on ka ametnike töös (tabel 4). See kinnitab eelnevat väidet, et ametnike tegevus muutus spetsialiseeritumaks ja professionaalsemaks – parem töökeskkond võimaldab tõhusamalt töötada. Samal ajal on suurenenud bürokraatia: ametnikel on rohkem tööd dokumentidega ja vähem kokkupuuteid kodanikega. See kinnitab kartusi, et valitsemisüksuse suurenedes vähenevad vahetud kokkupuuted

kodanikega. Seejuures suureneb volikogu roll poliitikastrateegia kujundamisel ja ametnike roll volikogu küsimuste sisulisel ettevalmistamisel. Teiseks on muutunud suhted volinike ja vallajuhtide vahel võimu suurema tasakaalu suunas. See näitab volikogu ja valitsuse suhete institutsionaliseerumist, mis on efektiivse valitsemise peamine eeldus.

Kolme sorti muutused

Pärast ühinemist on märgatavaid muutusi ka valla administratsioonis ja juhtimises. Enamasti on need positiivsed: suurem tasakaal institutsioonidevahelises suhtluses, professionaalsuse kasv. Ei puudu ka negatiivsed ilmingud: formaalse asjaajamise kasv ja kontaktide vähenemine kodanikega. Kuid bürokraatia kasv tagab asjaajamise ühtlustumisega võrdsema ja efektiivsema probleemide lahenduse, mida toetab ka 2/3 elanike veendumus, et ametnikud tegelevad nende probleemide lahendamisega endisest tõhusamalt. Seega ei tasu ka bürokratiseerumist ühinemiste kontekstis üle dramatiseerida.

Muudatused omavalitsuste sisestruktuurisvõib jagada kolmeks: institutsionaalsed, organisatsioonilised ja ruumilised. Institutsionaalseid muutusi, mis seisnevad valdavalt omavalitsuste institutsioonidevaheliste suhete ja tööpraktikate muutustes, käsitlesime juba eespool. Need on kõige käegakatsutavamad muutused. Vähem tulemuslikud on olnud muutused organisatsiooni struktuuris. Paljuski just ühinemiskokkuleppe tulemusena ei ole toimunud märkimisväärseid muutusi ühendomavalitsuste asutuste struktuuris. Valdade kommunaalettevõtteid ning kultuuri- ja spordiasutusi on teatud määral ühendatud, kuid efekti, mida ühtne juhtimine võiks pakkuda, ei ole püütud saavutada näiteks haridusasutuste puhul. Üldjuhul on kõik endised asutused jäänud tegutsema endistes kohtades.

Uue territoriaalse struktuuri kujundamine on väga oluline aspekt ääremaastumise vältimiseks ning kodanike kaasamise ja osaluse arendamiseks. Kuivõrd suures omavalitsuses on sisemine lõimitus ja kommunikatsioon (nii teenuste osutamise kui ka demokraatia aspektist) suurimaid probleeme, siis tegeldi enne ühinemisi sellega kõige sihipärasemalt. Kõige strateegilisemalt läheneti sellele küsimusele Tapa vallas, kus kujundati teadlikult uued ja territooriumi integreerivad piirkondlikud keskused. Parimat efekti on see andnud Jäneda piirkonna integreerimisel. Teistes omavalitsustes jätkati üldiselt endise piirkondliku struktuuriga, kus integreerivateks keskusteks jäid endised vallakeskused, välja arvatud endised rõngasvallad. Kõigis ühendvaldades loodi piirkondlik esindatus valla võimuorganites, alates abivallavanematest (tugevaim versioon) ja volikogu komisjonidest kuni piirkondlike liidrite ümarlauani.

Tabel 3. Volinike hinnang muutustele oma töös

Mis on volinike töös muutunud?	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
Volikogu tegeleb poliitikaga rohkem	34,2	26,3	39,5
Voliniku tööle tuleb rohkem aega kulutada	51,3	35,9	12,8

Töö maht volikogu komisjonis on suurenenud	51,3	28,2	20,5
Saab rohkem keskenduda [mind] huvitavatele asjadele	23,1	64,1	12,8
Ametnikud aitavad volikogu küsimusi sisuliselt ette valmistada	35,1	51,4	13,5
Elanikega on vähem kontakte	10,3	35,9	53,8
Suhted volinike vahel on formaalsemad	5,3	50,0	44,7

ALLIKAS: Sootla, Kattai, Viks (2008).

Tabel 4. Ametnike hinnang muutustele oma töös

Mis on ametnike töös muutunud?	**Kindlasti**	**Teatud määral**	**Kindlasti mitte**
Töö eeldab suuremat professionaalsust	56,8	27,3	15,9
Suurenenud on paberimajandus, vähem on suhtlemist inimestega	34,1	38,6	37,3
Töökeskkond võimaldab efektiivsemalt töötada	44,2	32,6	23,3
Suhted ametnike vahel on rangelt asjalikud	25,0	47,7	27,3
Töökoormus on ühtlasem ja paremini planeeritav	22,7	40,9	36,4
Rohkem on koostööd volinikega	4,6	38,6	56,8
Vähem on vahetuid kokkupuuteid vallajuhtidega	16,3	39,5	44,2

ALLIKAS: Sootla, Kattai, Viks (2008).

Omavalitsussüsteemi probleemid on sügavamad

Kohaliku omavalitsuse reformide eesmärgid varieeruvad. Ühinemistel on oluline roll, ent üksnes ühinemistega saavutatavad eesmärgid kipuvad jääma instrumentaalseks ja tihti ka deklaratiivseks. Vabatahtlike ühinemiste puhul on asjad veelgi komplitseeritumad, sest hulk mõjureid takistab ühinenud omavalitsuste potentsiaali ärakasutamist. Siiski saab ka vabatahtlike ühinemiste korralduses rakendada meetodeid, mis võiksid ühinemise tulemuslikkust suurendada. Eesti omavalitsussüsteemi probleemid on palju sügavamad kui pelgalt piiride muutmine või efektiivsuse ja võimekuse saavutamine. Palju puudusi on näiteks keskvalitsuse ja kohaliku valitsuse suhetes. See, et põhiseaduse järgi väga suure autonoomiaga omavalitsused ei suuda riigile võrdväärsed partnerid olla, näitab omavalitsussüsteemi reformimisel vajadust strateegilisema ja keerulisema lähenemise järele, kui vabatahtlikud ühinemised lubavad saavutada.

Analüüsid on tõestanud, et omavalitsustele on ühinemine ilmselgelt kasulik – nad muutuvad professionaalsemaks, efektiivsemaks ja võimekamaks. Juhuslikud ühinemised paraku ei too kaasa laiemaid muutusi omavalitsussüsteemis ega anna võimalust kujundada nüüdisaegset mitmetasandilise valitsemise mudelit, kus vallad võiksid olla võrdväärsed partnerid riigile või toimida makroregioonides. Seetõttu võib öelda, et keskvalitsus kasutab vabatahtlike ühinemiste toetamist suures osas näilise reformi kavana, mille tegelik eesmärk on õigustada põhjaliku kohalike omavalitsuste reformi tegematajätmist.

Kasutatud kirjandus

Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, Å. (2008). Administrative Reform – Arguments and Values. Nordic Research Programme 2005–2008. Report. Stockholm: Nordregio.

Amnå, E., Montin, S. (2000). Towards a New Concept of Local Self-Government?Bergen: Fagbokforlaget.

Avaliku halduse arendamise alused (1998).

Baekgaard, M. (2009). Organizational Change in Local Governments: The Impact of the Danish Local Government Reform. World Political Science Review, vol 5, issue 1. Article 6.

Baldersheim, H. (2002). Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. – J. Caulfield, H. O. Larsen (eds). Local Government at the Millennium. Opladen: Leske and Budrich, pp 203–212.

Barnett, N. J., Crowther, D. E. A. (1998). Community Identity in the 21st century. A Postmodernist Evaluation of Local Government Structure. – International Journal of PublicSector Management, vol 11, no 6, pp 425–439.

Bennett, R. (1997). Local Government in Post-Socialist Cities. LGI Discussion papers, no 2.

Brans, M. (1992). Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation. – Public Administration, vol 70, no 3, pp 429–451.

Caulfield, J., Larsen, H. O. (eds) **(2002).** Local Government at the Millennium. Opladen: Leske and Budrich.

Christoffersen, H., Klausen, K. K., Lundtorp, S. (2005). A Study of the Regional Municipality of Bornholm. Amalgamation study, Danish Institute of Governmental Research, Copenhagen.

Christoffersen, H., Larsen, K. B. (2007). Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects. – Local Government Studies, vol 33, no 1, pp 77–95.

Council of Europe (2001). Relationship between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR).

Dahl, R. A., Tufte, E. R. (1973). Size and Democracy. Stanford, CA: Stanford University Press.

Dollery, B., Crase, L. (2004). Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. – Urban Policy and Research,vol 22, no 3, pp 265–275.

Erkas Finants OÜ (2009). Vändra alevi, Vändra valla, Kaisma valla, Tootsi valla, Järvakandi valla ja Kehtna valla võimaliku(-e) ühinemis(t)e teostatavusanalüüs. Tallinn: Erkas Finants OÜ.

Geomedia (2002). Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. (Kuue 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel.) Tartu: Geomedia.

Geomedia (2010a). Jõgeva linna ja Jõgeva valla omavalitsusüksuste ühinemise või muu haldusintegratsioonivormi rakendamise mõju uuring. Tartu: Geomedia.

Geomedia (2010b). Võru linna, Võru valla ja Sõmerpalu valla ühinemise analüüs. Tartu: Geomedia.

Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas (2001).

Haldusterritoriaalse korralduse reformi komisjoni raport 2009. Harju Maavalitsus.

Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu (2009).

Keating, M. (1998). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – D. Judge *et al* (eds). Theories of Urban Politics. London: Sage.

Leemans, A. (1970). Changing Patterns of Local Government. The Hague: International Union of Local Authorities.

Newton, K. (1982). Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government. – Political Studies, vol 30, no 2, pp 190–206.

Papadopoulus, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. – European Law Journal, vol 13, no 4, pp 469–486.

Quirk, B. (2005). Localising Efficiency – More than just Saving Money. – Local Government Studies, vol 31, issue 5, pp 615–625.

Regionaalhalduse reformi kontseptsioon (2003).

Robson, W. (1966). Local Government in Crisis. London: Allen and Unwin.

Sootla, G. (2006). Riigiasutuste maakonnast väljaviimise otstarbekuse organisatsiooniteaduslik analüüs. Aruanne Lääne Maavalitsusele.

Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2008). Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Uurimisaruanne. Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut.

Steiner, R. (2003). Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. – Public Management Review, vol 5, issue 4, pp 551–571.

Vojnovic, I. (2000). The Transitional Impacts of Municipal Consolidations. – Journal of Urban Affairs, vol 22, no 4, pp 385–417.