

Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused

Prof Wolfgang Drechsler (RiTo 2), Tartu Ülikool

Asjatundmatu, samuti ka vähese kogemusega praktik võib kohaliku omavalitsuse üksuste ning muude haldusüksuste liitmist kergekäeliselt põhjendada arusaamaga, et kui eksisteerib kaks eriti väikest haldusüksust, tooks nende ühendamine *automaatselt* kaasa olukorra paranemise.¹ Kuigi sellisel ideoloogilisel ning peaaegu metafüüsilisel käsitlusel puudub igasugune ratsionaalne põhjendus (vrd Hamberger 1995, eriti lk 39, samuti võimalike motiivide kohta Freyer 1921, 140–143), on sel suur mõju. Tegelikult vastandub selline vaatenurk olemuslikult õigele sobivuse (saksa *kAngemessenheit*) põhimõttele.² Seetõttu tulebki siinkohal veelkord meelde tuletada: *abstraktselt ei ole ideaalset haldusüksuse suurust olemas*, seega puudub ka erinevalt väljendatud seos “suure” ja “parema” vahel (vt isegi äärmiselt kvantitatiivsele efektiivsusele orienteeritud King 1996, 75; samuti Püttner 1992, 4–5). Selguse huvides tuleb osutada sellele, et isegi *kääbusvallad ei ole* iseenesest *ebaefektiivsed* (Schleswig–Holsteini liidumaa ametite mudeli ning mõistliku, ei ebaefektiivse ega ka mitte vähedemokraatliku kääbusvalla kohta vt Priebs 1990; nende püsimise kohta nt Prantsusmaal on lühike ja populaarne käsitlus Cady 1996, 121–122). Allpool on lühidalt selgitatud, kuidas ja miks see nii on. Seejuures lähtun ma peamiselt Saksamaa kogemustest ja kirjandusest – riigist, kust pärineb kohalik omavalitsus (saksa *k kommunale Selbstverwaltung*) kui fenomen ning kus selle üle on kõige põhjalikumalt diskuteeritud ning diskuteeritakse ka tulevikus (vt Schöber 1999).

Efektiivsus ja suurus

Ükskõik millised liiga suured üksused on raskesti hallatavad, koordineeritavad ning sidustatavad. (See on peaaegu juba klassikaks saanud haldusteaduse tulemus; vt Thomas 1989, 125–131. Vähemalt uuemas organisatsiooniteoorias selle üle enam ei vaielda.) Siin oleks avalikul sektoril tõepoolest midagi ettevõtetmajandusteadusest õppida: organisatsiooni suurendamisel on probleemide tõusetumine selles valdkonnas võimalik või isegi tõenäoline.

Personali osas ei tähenda haldusüksuste liitmine automaatselt kulude ja töökohtade kokkuhoidu ei terve mõistuse loogika kohaselt ega empiirilisel. Sageli ei kaasne personali eelarves mingit kokkuhoidu; tihti jäävad kõik kohad alles ning tekib juurde uusi, et nende tööd koordineerida.

Tänapäeval on tänu telekommunikatsioonide arengule võimalik täita kohalikke ülesandeid mikro- või isegi ühemehebüroode poolt, mis väldiks kadusid kompetentsis ning efektiivsuses, aga ka koordinatsiooni osas (vrd Reiner mann 1995, 66–71; Reiner mann, Kretschmann jt 1992, 75–76 jm; eriti aga Laubacher i.p.). See tähendab, et infokommunikatsioonitehnoloogia revolutsioon mitte ei kaota omavalitsust väikestest valdadest, vaid teeb selle õieti võimalikuks.

Küsimus ettevõtte optimaalse suuruse kohta on ettevõtetmajandusteaduse klassikaline küsimus. Ka sellele küsimusele abstraktseid vastuseid olla ei saa. See on sobivuse,

ülesannete, eesmärkide ning konteksti küsimus (vt klassikutena Beste 1933; Sombart 1927, 535, 539–547; aga ka Albrecht 1945, eriti lk 15–21 väikeettevõtte eeliste kohta).

Kas on ülesandeid, mille täitmiseks vajalik finantsvõimsus ületab väikese valla võimalusi? Kindlasti on. Edasi jääb küsida, kes neid ülesandeid määratleb ja valdadele delegeerib, ning eriti, kas ülesannete andmisega kaasneb ka nende täitmiseks vajalike vahendite jaotamine. Keskvalitsuse poolt valdadele ülesannete delegeerimine ilma nende finantseerimiseta pole mitte ainult vastuvõetamatu, vaid ka võimatu, kuigi seda meelsasti proovitakse teha. Tuluallikad on kohalikule omavalitsusele sama vähe antud kui funktsioonid, mõlemad tulenevad seadusandja otsustest. See tähendab aga, et valla suurus on põhimõtteliselt sama lihtsalt või keeruliselt muudetav kui ülesanded ja/või tulubaas. Ei ole õige kirjeldada valdu finantsiliselt vähesuutlikena ning mitte oma ülesannete tasemel olevatena, kui neile antud ülesandeid finantseeritakse riigieelarvest (olukorra Saksamaal võtab väga hästi kokku Schoch 1997, 14–16, 251–252; vt ka Wetzel 1995, 164–169; Hardt 1988, 15, 301–305; vrd ka Henneke 1990, 187 (äärenr 724) ja Mutius, Henneke 1985, 7; sarnaste arengute kohta mujal Euroopas vt Marauhn 1995, 89–90).

Sageli väidetakse, et suuremad haldusüksused on vajalikud mastaabisäästu saavutamiseks. Siinkohal tuleb viidata sellele, et empiirilised tõendid kohaliku omavalitsuse elanike arvu ning kulude korrelatsiooni kohta siiani puuduvad (Bailey 1999, lk 25–34, eriti lk 27–30; vrd ka Keating 1998, lk 121). Ülesannete puhul, kus mastaabisääst tõenäoliselt ilmneb, saab seda üldjuhul tekitada mitmesuguste koostöövormidega (nt *Zweckverband*³). Koostöö võimalikkuse üle ei saa otsustada enne proovimist, kuigi seda sageli meelsasti tehakse. Emapilgul näib koostöö keeruline, kui aga raamtingimused on paigas, töötab see üldiselt kõikjal (sissejuhatavalt Zielke 1993; haldusüksuste ühendamise teoreetiliste aspektide kohta Scharpf, Benz 1991).

Riik ja demokraatia

Kui tegemist on regionaalsete haldusüksuste kokkuliitmisega, niisiis üksustega, kus reaalsed inimesed reaalselt elu elavad, tuleb arvestada ka teiste kriteeriumidega kui üksnes efektiivsus (vrd ka Loschelder 1976, 24, 285–291). Vähemalt tõusetub küsimus, mida efektiivsus tähendab. Arusaam, et haldusüksuse efektiivsust saab väljendada tehnilis-bürokraatlike kriteeriumidega, vastab vananenud sotsiaalteaduslikule mõtlemisele. See pole enam efektiivsus, vaid hoopis selle mõiste meelevaldne määratlemine. *“See, kas asju käsitletakse mõõtmist väärivate andmetena, sõltub esitatavast küsimusest, mitte asjadest enestest.”* (Bradburn 1997, 8)

Efektiivsus on iseenesest suhteline mõiste, mis seondub sobivuse põhimõttega. Efektiivsuse mõiste sisu määrab eesmärk. Eesmärgid on aga riigi puhul (mida iseloomustab erinevalt erasektorist jõu-, võimu- ning sunnimonopol) olemuslikult erinevad ärimaailma omadest, kus püüeldakse legitiimselt eelkõige kasumi maksimeerimise poole.⁴ *“Efektiivse” sünonüümiks ei ole “odav”, vaid parimal juhul “soodne”.*

Õpetlikuks näiteks eelneva kohta on 1970ndate aastate territoriaal- ning haldusreform Saksamaal, mida võib tervikuna lugeda läbikukkunuks, nii oma liigse efektiivsusetaotluse kui

ka selle eesmärgi mittesaavutamise tõttu (väga muljetavaldav on Henkel, Tiggemann 1990; konstitutsiooniõiguslikust perspektiivist Loschelder 1976). Muuhulgas on problemaatiline, et just Kesk- ning Ida-Euroopas on arvukalt Saksa nõustajaid kommunaal- ning regionaalküsimustes, kes – olles varem töötanud eelkõige liidumaade ministeeriumides ja muudes organisatsioonides – on läbikukkunud Saksamaa reformi veteranid ning püüavad kahetsusväärset kombel mõnikord oma vanu vigu uute lahendustena müüa.

Ka teine suur sõjajärgse ajastu reformide laine (periodiseerimise kohta vt Laux 1997, 169–171) liigub sama rada, millel haldusterritoriaalne reform ebaõnnestus. Seekord on tegemist kogu haldusaparaati puudutavate reformidega, nimelt *New Public Management'i* ning sellega seonduvate põhimõtete rakendamisega. NPM-ga seotud probleemid, millele tuleb siinkohal tähelepanu juhtida, on: efektiivsuse kriteeriumi valestimõistmine, teiste aspektide ignoreerimine ja tüüpilised tehnokraatia ning bürokraatia sümptomid, kuigi NPM pidi viimastele vastukaaluks olema (NPM kohta valla tasandil König, Beck 1996, 56–57; NPM kriitika kohta König 1997, Laux 1995 ja 1997).⁵

Georg-Christoph von Unruh väljendas seda mõtet pisut enne Saksa haldusterritoriaalse reformi algust järgnevalt.

“Hoolitsus inimese vabaduses püsimise eest peab juhtima kõiki kaasaegseid püüdlusi poliitilise kooseksisteerimise institutsioonide ning funktsioonide sobitamisel inimliku ühiskonnaga. Seepärast peavad tema institutsioonid ning toimimise reeglistik olema nii korraldatud, et inimene pole mitte ainult võimuvolitustega varustatud aparaadi poolt “valitsetav” objekt, vaid talle tuleb säilitada valdkond omavastutuseks ning otsustusteks, ilma milleta ei pruugi enesele suunatud poliitikaga polis säilida. Polis tähendab selles seoses igasugust kommunaalset kooslust.” (Unruh 1967, 5)

Siinkohal sobib uuesti rõhutada, et iga üksuse suurendamine toob esile hierarhilise, vähem horisontaalse struktuuri probleemid. Üksuse suurendamine ei ole mitte ainult ebaefektiivne, vaid ei vasta ka meie ajastu demokraatlikule konsensusele. Valdade ning teiste kohaliku omavalitsuse üksuste arvu vähendamine toob üldiselt kaasa vähem vastutava ning vähem kodanikukeskse halduse. Pealegi on uued institutsioonid füüsiliselt halvemini ligipääsetavad ning ametnikud on halvemini informeeritud ja praktikast kaugemal (vt siinkohal ainult Drechsler, H. 1995; Henkel, Tiggemann 1990, 108). Veelgi olulisem on aga demokraatia kadu, mida selline lahendus kaasa toob, kuivõrd kohalik omavalitsus “annab kodanikele võimaluse laialdasemaks kaasaráäkimiseks (osalemiseks), suuremaks demokraatiaks, olles samal ajal nii demokraatia kool kui ka panus demokraatia ülesehitusse altpoolt üles.” (Drechsler, H. 1995)

Mõnikord võib see olla teadlik reformide taotlus: suurte struktuuride moodustamine on märk tsentraliseeritud, mitte-esinduslikest, tehnokraatlikest ning isegi ebademokraatlikest valitsustest. Departemangude loomine Prantsusmaal ning liidumaade võimu kärpimine Saksa Demokraatlikus Vabariigis on näited selliste regionaalsete struktuuride teadlikust kõrvaldamisest eespool nimetatud motiividel (Prantsusmaa kohta vt Volk 1997, 15–21; Cady 1996, 123–124; SDV kohta vt Mielke 1995, eriti lk 160–165). Regionaalne ja kohalik

identiteet ning vastutus, põhinedes traditsionaalsetel väiksematel haldusüksustel, on parimad tagatised vastukaaluks ülitugevale keskvõimule (vrd üldiselt Disraeli 1835).

Vabahärra vom Steini kohalikule omavalitsusele kui ideelis–normatiivsele institutsioonile tõeliselt aluse pannud 1808. aasta Preisi linnakorralduse motiveering oli teadlik sellest, et on: “hädavajalik võimaldada linnadel korraldada oma elu autonoomsemalt ja paremini, kusjuures kodanikuühendustel oleks seadustatud keskne roll ning neil oleks võimalik tegusalt osa võtta kohaliku elu korraldamisest ja tekitada ning säilitada seeläbi ühistunnet.” (Ordnung... 1957, 45)

Selline lähenemine pole ka peaaegu kakssada aastat hiljem oma aktuaalsust kaotanud ning kõlab eriti ajakohasena 21. sajandi alguses.

Reformist Eestis

Eelneva põhjal ei saa muidugi mingil juhul väita, et haldus– või ka kohaliku omavalitsuse reform Eestis ei võiks olla kasulik, sobiv või isegi hädavajalik, samuti nagu Saksamaal. Ka kohalike omavalitsuste ühendamine *võib* õigete asjaolude korral viia positiivse tulemuseni ning on mõnikord isegi vajalik. Majandusteaduse saavutustest tuleks kindlasti õppida, eeldades muidugi, et neid teadmisi õigesti rakendatakse (Reichard 1998, eriti lk 56). Lisaks leidub igas föderaalses struktuuris kindlasti olemuslikult hädavajalik sisepinge, mida ei ole võimalik kaotada. Eelneva arutluse eesmärk oli meelde tuletada, et väikesed haldusüksused ei ole tingimata ebaefektiivsed ja ebademokraatlikud ning et paljud argumendid räägivad pigem vastupidise kasuks. Väga oluline on konkreetsete asjaolude kindlakstegemine ning nende asjaolude analüüsiks olemasolevate teoreetiliste võimaluste optimaalne esiletoomine. Kas võib väita, et Eestis on seda vaid osaliselt tehtud?

Alljärgnevalt osutatakse veel kolmele Eesti–kesksele aspektile.

Üldiselt ei kostu Eestis asjassepüütuvate poolelt pahameelt, kui taolisi plaane esitatakse. Sealjuures on vaid esmapilgul üllatav, et sageli ei tundu valdade ning omavalitsusliitude esindajad ise sugugi kindlad olevat, mida nad kaitsma või millega nad võitlema peavad. Ka see ei ole mingi tüüpiline Eesti omapära ning on, arvestades hetkelist olukorda ja praeguste ametisoliijate profiili, ette prognoositav. Juba “Elbe jõest idapool elav väikelinnade kodanikkond” oli “täiesti üllatunud ning abitu” neile vom Steini 1808. aasta reformidega osaks saanud omavalitsuse tõttu (Ritter 1981, 267). Rõhutagem siinkohal veelkord omavalitsuse ning identifitseerimise võimaluse väärtust: jutt on kodaniku seotusest struktuuridega, millega tal on võimalik end identifitseerida, *kui ta seda ise tahab* (Vogel 1983, 858; käesoleva artikli autori rõhutus).

Eestis avaldab praegu negatiivset mõju demokraatliku valitsemistasandi puudumine esmatasandi kohaliku omavalitsuse ning riigi keskvalitsuse vahel, kuivõrd Eestis puuduvad riigi väiksuse tõttu liidumaad, maavanemad on Prantsuse tüüpi prefektid, seega keskvalitsuse nimetatud organid (vrd lühidalt Cady 1996, 127–128; Garrish 1996, 156–157; Volk 1997, 19–21) ja omavalitsuste ühendused ei ole tõeliselt legitimeeritud ega ka eriti efektiivsed.

Erilise nimekirjadel põhineva valimissüsteemi tõttu on Eesti ühekojalise parlamendi saadikud vaid osaliselt konkreetse regiooniga seotud ning ei ole selle ees vastutavad (vt Esta 1999, ptk 2.1). Seega horisontaal–ruumilist võimude lahusust ei eksisteeri ning puudub tõeline vastukaal keskvalitsusele.

Euroopa Liidus omandavad vallad suure tähtsuse ning nende roll tugevneb. Valmisolek liikmestaatuseks ning kaasatöötamiseks Euroopa Liidus nõuab selle tõsiasja arvestamist. Ühelt poolt euroopastumine tugevdab kodaniku lokaalset identiteeti, teisalt samaaegselt vajab seda. See on aga võimalik ainult niikaua, kui on midagi, millega kodanik end identifitseerida saab (vrd Stern 1996, 43). Pole edukat Euroopat ilma edukate valdadeta.

Seda kõike arvestades saab selgeks, milline on hea valdade haldusterritoriaalne reform Eestis. Vastutavad inimesed peaksid endalt seega küsima, et kas praegune Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi kava, nagu ka sellele eelnenud kavad, ei toetu mitte olematule empiirilisele ning teoreetilisele alusele ning kas ta pole mitte välja töötatud ebapiisava arutelu põhjal. Kui see tõepoolest nii on, et peaaegu üldse ei ole arvestatud ülalkäsitletud hädavajalikke kaalutlusi;

- ei ole proovitud vähem kaalukamate vahendite rakendamist ega diskuteeritud nende üle;
- ei ole toimunud arutelu eesmärkide üle;
- täielikult puuduvad käsitlused – tingimata väga komplekssete – liitmisprotsesside kohta, nagu ka igasugune eelnev analüüs, sh kulude analüüs;

siis ei pääse muljest, et ka uusimad valitsuse plaanid järgisid lahti seletamata efektiivsuse mõistet ning valdade arvu vähendamise ehk valdade suurendamise metafüüsikat, mida võib võrrelda nõiakunstiga.⁶ Igal juhul oleks asjast huvitatute, sealhulgas poliitikute ning eelkõige valitsuse kohustus siit teha vastavad järeldused.

Märkused

1. Käesolev kirjutis on põhjalikult ümbertöötatud ning fokuseeritud versioon W. Drechsleri 1999. aastal ilmunud artiklist (1999). Artikkel valmis 25. mail 2000. Autor tänab Tarvo Kunglat kommentaaride eest käesoleva versiooni kohta ning artikli eesti keelde tõlkimise eest.
2. Vt kõikide mõõtude fundamentaalse teooria kohta olulist arutlust erinevate mõõtmisviiside üle Platoni teoses Politikos (283e–285c, eriti 284e), mis juba sisaldab Aristotelese phronesis’e tuuma. Mõlemad arutlevad sobivuse ehk asjakohasuse problemaatika teemal kui otsustava kriteeriumi üle polise toimimisel.
3. Zweckverband on üks populaarsemaid kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövorme Saksamaal. Kohalikud omavalitsused annavad vastava ülesande või ülesannete täitmise iseseisvale avalik–õiguslikule juriidilisele isikule, millel on oma institutsioonid ja struktuur. Oluline on, et sellise koostöövormi puhul on liikmesomavalitsusüksuste omavahelised suhted hästi reguleeritud.
4. Nende kahe sfääri erinevuste kohta, valesti mõistetud või kasutute majandusmodelite ülekandmise ning kasutamise probleemi kohta vt siin ainult Mintzberg 1996 ja

Wilson 1997. Riigi eripärade kohta, mida siinkohal ei saa põhjalikumalt käsitleda, vt Merten 1975, aga ka Isensee 1991; selle aktuaalsuse kohta vrd Beyerle 1997, 186–187. Suurepärase juhtumi analüüs on Pitschas 1994.

5. Siinkohal on irooniliselt tähelepanuväärne see, et juba klassikaline avaliku valiku teooria argument, mis on NPM-ile teoreetiliselt väga lähedane ning on talle suures osas aluseks, rõhutab, et efektiivsuse aspekt räägib paljuski väiksemate valdade kasuks, kuna need suudavad paremini arvestada kodanike erinevaid eelistusi ülesannete ja maksude osas ning on seega hädavajalikud efektiivsuse saavutamiseks ressursside jaotuses avalike ülesannete täitmisel (vt ainult Bailey 1999, lk 19–24).
6. Ääremärkuse korras tuleb tõdeda, et Eesti puhul on see eriti üllatav, sest just siin peaks see eriline problemaatika ilmema, kui kanda suuruse argument kohalikult omavalitsuselt üle riikidele

Kasutatud kirjandus

Albrecht, E. (1945) Betriebsgrösse und Betriebsoptimum. Basel.

Bailey, S. J. (1999) Local Government Economics. Principles and Practice. London.

Beste, Th. (1933) Die optimale Betriebsgröße als betriebswirtschaftliches Problem, Leipzig.

Beyerle, M. (1997) Die Vollendung des staatlichen Nihilismus. – Der Staat, 36. Bd, S 163–187.

Bradburn, N. (1997) Social Information, Social Policy and Social Science. – ZUMA-Nachrichten, vol 40, No 21 (May), p 7–20.

Cady, J.–Ch. (1996) Local Government. – IIAP, 1996, p 121–132.

Disraeli, B. (1835) Vindication of the English Constitution. – B. Disraeli. Whigs and Whiggism. Political Writings. London, 1913, p 111–232.

Drechsler, H. (1995) Kommunalpolitik. – Hrsg von H. Drechsler, Hilligen, Neumann. Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik. 9. Aufl. München.

Drechsler, W. (1999), Hrsg. Die selbstverwaltete Gemeinde: Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa. Berlin, S 119–135.

[Esta, T.] (1999) Public Management Profiles in Central and Eastern European Countries. – Estonia (Sigma raport), Paris.

Freyer, H. (1921) Die Bewertung der Wirtschaft im philosophischen Denken des 19. Jahrhunderts. Leipzig, S 140–143.

Garrish, S. (1996) Decentralization: The Reforms. – IIAP, 1996, p 133–162.

Hamberger, W. (1995) Dr. Hanno Drechsler – 22 Jahre für Marburg. Marburg, S 37–40.

Hardt, U. (1988) Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. Frankfurt/Main.

Henkel, G., Tiggemann, R. (1990), Hrsg. Kommunale Gebietsreform – Bilanzen und Bewertungen. Paderborn.

Henneke, H.-G. (1990) Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung. Heidelberg.

IIAP (1996), ed. An Introduction to French Administration. Paris.

Isensee, J. (1991) Das staatliche Gewaltmonopol als Grundlage und Grenze der Grundrechte. – Hrsg von Franßen, Redeker, Schlichter, Wilke. Bürger– Recht – Staat. FS Sandler, München, S 39–63.

Keating, M. (1998) Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – Judge, Stoker, Wolman, eds. Theories of Urban Politics. London, Thousand Oaks; CA, New Delhi, p 117–134.

King, D. (1996) A Model of Optimum Local Authority Size. – Pola, France, Levaggi, eds. Local Government Finance. Theory and Policy. Cheltenham, Brookfield, p 55–76.

König, K. (1995) Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements. 2. Aufl. Speyer.

König, K., Beck, J. (1996) Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management. Baden–Baden.

Laubacher, R. J., Malone, Th. W., MIT Scenario Working Group (i.p.) Two Scenarios for 21st Century Organizations: Shifting Networks of Small Firms or All–Encompassing “Virtual Countries”? – MIT Sloan School of Management Working Paper 21C WP 001.

Laux, E. (1995) Über kommunale Organisationspolitik, Archiv für Kommunalwissenschaften. 2, p 229–249.

Laux, E. (1997) Mood ja paratamatus haldusuuendustes. Saksamaa omavalitsushalduse näitel. –W. Drechsler, toim. Avaliku halduse alused: Valimik Euroopa esseid. Tartu, lk 162–176.

Loschelder, W. (1976) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung. Berlin.

Marauhn, Th. (1995) Selbstverwaltungsrechte und aufgabenangemessene Finanzausstattung kommunaler Gebietskörperschaften in Europa. – Hrsg von Hoffmann, Kronberg, Roth, Wiegand. Kommunale Selbstverwaltung im Spiegel von Verfassungsrecht und Verwaltungsrech. Stuttgart, S 71–97.

Merten, D. (1975) Rechtsstaat und Gewaltmonopol. Tübingen, 1975.

Mielke, H. (1995) Die Auflösung der Länder in der SBZ/DDR. Von der deutschen Selbstverwaltung zum sozialistisch-zentralistischen Einheitsstaat nach sowjetischem Modell, 1945-1952. Stuttgart.

Mintzberg, H. (1996) Managing Government – Governing Management. – Harvard Business Review, May-June, p 75-83.

Mutius, A. von, Henneke, H.-G. (1985) Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht. Siegburg.

(1957) Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion, Behuf der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen. Vom 19ten November 1808. *Uuesti avaldatud*: Die Preußische Städteordnung von 1808, Stuttgart-Köln, 1957.

Pitschas, R. (1994) Die Jugendverwaltung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb? Balanceprobleme zwischen Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit. – Die Öffentliche Verwaltung. 47 Bd, N 23 (Dezember), S 973-986.

Priebs, A. (1990) Sind die Kleingemeinden in Schleswig-Holstein noch zeitgemäß? – Henkel, Tiggemann 1990, S 79-99.

Püttner, G. (1992) Kommunale Gebietsreform in den neuen Ländern? – Einführende Bemerkungen. – Hrsg von G. Püttner, W. Bernet. Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern. Beiträge zum deutsch-deutschen Verwaltungsrechtskolloquium am 21. und 22. Juni 1991 in Tübingen, Köln, S 1-5.

Reichard, Ch. (1998) Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. – Hrsg von Edeling, Jann, Wagner. Öffentliches und privates Management – Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Opladen, S 53-70.

Reinermann, H. (1995) Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltung, 5. Aufl. Speyer.

Reinermann, H., Kretschmann, H.-D., u.a. (1992) Technikinduzierter Strukturwandel in öffentlichen Verwaltungen. Speyer.

Ritter, G. (1981) Stein. Eine politische Biographie. 4. trükk. Stuttgart.

Scharpf, F. W., Benz, A. (1991) Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Baden-Baden.

Schöber, P. (1999) Die kommunale Selbstverwaltung in der Staats- und Gemeindelehre. – W. Drechsler 1999, S 51-65.

Schoch, F. (1997) Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie. Darstellung am Beispiel saarländischer Kommunen. Stuttgart.

Sombart, W. (1927) Der moderne Kapitalismus, Bd. III: Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus. München–Leipzig (Kordustrück: München, 1987).

Stern, F. (1996) Europäische Union und kommunale Selbstverwaltung. – Hrsg von Nierhaus, M. Kommunale Selbstverwaltung. Europäische und Nationale Aspekte. Berlin, S 21–44.

Thomas, R. (1989) The British Philosophy of Administration. 2nd ed. Cambridge.

Unruh, G. Ch. von (1967) Verfassung und Auftrag des Kreises im demokratischen und sozialen Rechtsstaat. Köln–Berlin.

Vogel, H.-J. (1983) Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. – Hrsg von Benda, Maihofer, Vogel. Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Berlin–New York, S 809–862.

Vogelsang, Lübking, Jahn (1997) Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben. 2. Aufl. Berlin.

Volk, W. (1997) Die französische Regionalverwaltung und ihre Einordnung in das deutsche Verwaltungssystem. Ein Vergleich, Frankfurt/Main.

Wetzel, G. (1995) Die Finanzhoheit der Gemeinden. Grundlegendes Element kommunaler Selbstverwaltung. Baden–Baden.

Wilson, J. Q. (1997) Reinventing Public Administration. – Political Science and Politics. Vol 27, No 4 (December), p 667–673.

Zielke, B. (1993) Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten. Berlin.