

EESTI VABARIIGI SISEMINISTEERIUM

UURING

**“OMAVALITSUSTE ÜHINEMISE
MÕJU VALLA
HALDUSSUUTLIKKUSELE”**

**(KUUE AASTATEL 1996 – 1999 ÜHINENUD OMAVALITSUSE
NÄITEL)**

TEOSTAJA: OÜ GEOMEDIA

TARTU 2001

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. ÜHINENUD OMAVALITSUSTE DEMOGRAAFILINE JA SOTSIAALMAJANDUSLIK TAUST	7
1.1 Demograafilised näitajad	7
1.2 Sotsiaaltoetused ja tööhõive	8
2. OMAVALITSUSTE ÜHINEMISPROTSESS JA SEDA MÕJUTAVAD TEGURID	10
2.1 Kohalike omavalitsuste ühinemisprotseduur vastavalt Eesti Vabariigi seadusandlusele	10
2.2 Ülevaade aastatel 1996-1999 Eestis toimunud kohalike omavalitsuste ühinemisjuhtumitest	13
2.2.1 Halinga valla ja Pärnu-Jaagupi valla ühinemine Halinga vallaks	13
2.2.2 Abja valla ja Abja –Paluoja linna ühinemine Abja vallaks	13
2.2.3 Pühajärve valla ja Otepää linna ühinemine Otepää vallaks	13
2.2.4 Karksi valla ja Karksi – Nuija linna ühinemine Karksi vallaks	14
2.2.5 Vihula valla ja Võsu valla ühinemine Vihula vallaks	14
2.2.6 Antsla valla ja Antsla linna ühinemine Antsla vallaks	15
2.3 Ühinemisprotsess ja seda mõjutavad tegurid	15
2.3.1 Ühinemise eeldused, eesmärgid ja ohud	16
2.3.2 Ühinemisprotsessi mõjutanud tegurid	17
3. ÜHINEMISE MÕJU OMAVALITSUSE HALDUSSUUTLIKKUSELE	21
3.1 Ühinemise mõju vallaelanikule, avaliku teenuse kättesaadavusele	21
3.2 Ühinemise mõju kohaliku omavalitsuse halduskorraldusele	21
3.2.1 Ühinemise mõju omavalitsuse haldusaparaadi struktuurile	22
3.2.2 Töötajate hinnangud ühinemistulemustele	24
3.2.3 Ühinemise mõju kohaliku omavalitsuse eluvaldkondade arengule, munitsipaalasutuste võrgustikule	27
3.3 Ühinemise mõju valla esinduskogu (volikogu) töökorraldusele	28
3.4 Ühinemise mõju vallaelanike kogukondlikkusele, kohalikule identiteedile	30
3.5 Omavalitsuste ühinemise mõju majandusanalüüs	32
3.5.1 Muudatused omavalitsuste tulubaasides	32
3.5.2 Omavalitsuste ühinemiskulud ja muudatused investeeeringutes	35
3.5.3 Muudatused omavalitsuste kuludes	37
4. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	41
4.1 Järeldused	41
4.2 Ettepanekud	42
KASUTATUD KIRJANDUS LISAD	

SISSEJUHATUS

Vajaduse haldussüsteemi ajakohastamiseks loovad ühiskonna arengus toimuvad muutused. Administratiivpiirid, mis ei vasta muutunud ühiskondlikele ja poliitilistele oludele muutuvad poliitilisteks anakronismideks. Kui riigipiiride muutmine on raske ja tihti seotud pikkade läbirääkimistega või ka jõu kasutamisega, siis omavalitsuste piiride nihutamine riigisisest peaks toimuma vastavalt vajadustele. Haldusterritoriaalsete piiride muutmise põhjustab enamasti soov uue omavalitsus-üksuse moodustamiseks, mis oleks ühtne nii majanduslikus kui logistilises mõttes ning mille elanikkonna paiknemine ja vastavad ajaloolis-kultuurilised seosed loovad eelduse ühinemiseks. Põhimõtteliselt on selleks kaks teed.

Esimese võimalusena võib administratiivpiiride muutmine toimuda radikaalse haldusreformi käigus, kui piiri muutus toimub kokkulepitud kriteeriumite alusel ja kui vaja, siis ka ilma osapoolte nõusolekuta. Reeglina algatab radikaalse haldusreformi riigi valitsus ja selle näitena võib tuua 1938.a. toimunud haldusreformi, mille käigus vähenes valdade arv Eesti Vabariigi territooriumil 365-lt 248-le. Reformi läbiviimise kriteeriumiks oli väikeste, mitmest eraldi asetsevast osavallast koosnevate ja majanduslikult elujõuetute valdade likvideerimine ja reformi tulemusel valdade majandusliku olukorra ning haldussuutlikkuse parandamine. Väikeste muudatustega kehtivad haldusreformijärgsed vallad tollaste piiridega tänapäevani.

Teise võimalusena toimub haldusterritoriaalsete piiride muutmine vabatahtlikult, omavalituste enda initsiatiivil, ajendiks kas majanduslikud või poliitilised põhjused. Selliste liitumiste näiteks võib tuua ka aastatel 1996-1999 Eesti Vabariigis toimunud valdade ühinemisi. Läbivaks jooneks ühinemistel oli linna või alevi (ehk keskuse) ühinemine oma tagamaaga. Liituvad osapooled olid oma rahvaarvult võrdsed või ületas tagamaa oma rahvaarvult keskuse. Loomuliku tõmbekeskuse olemasolu lihtsustas oluliselt ühinemise protsessi ja aitas põhjendada ühinemise vajalikkust. Antud teemal oli räägitud juba aastaid ja põhitakistused liitumisele seisnesid rohkem ühinevate omavalitsusjuhtide motiveerimatuses, kui elanike vastuseisus.

Vabatahtlikult toimuvate ühinemiste väike arv ja piirdumine keskuse ja tagamaa tüüpi ühinemistega näitab selle ühinemisviisi nõrkust. Ühiskondlikus, majanduslikus ja poliitilises elus toimuvad muudatused ja Lääne-Euroopa riikide kogemused kinnitavad radikaalsema omavalitsuste ühinemise (ühendamise) vajadust. Komplitseeritud ühinemiste tüüpide puhul, mille käigus ühinevad kolm-neli valda või toimub ühe valla jagunemine mitme teise valla vahel koos piiride muutmisega, on keeruline või mõnikord isegi võimatu saavutada kõigi osapoolte nõusolekut. Üheks väljapääsuks haldusterritoriaalsete muudatuste tegemisel on valitsuse poolt juhitava uue haldusterritoriaalse reformi läbiviimine.

Siseministeriumis jaanuaris 2001 kinnitatud "Haldusterritoriaalse reformi strateegia" on välja töötatud muudatused omavalitsusüksuste halduskorralduses. Haldusreformi läbiviimise põhjustena on strateegias välja toodud järgmised põhipunktid:

1. *Kohaliku omavalitsuse üksuste (KOVÜ) arv on liialt suur (kokku 247 valda-linna) ja neist osa on sotsiaalse kooslusena liialt väikesed (pooled KOVÜ-d elanike arvuga alla 2000, ca 70% elanike arvuga alla 3000 inimese), selleks et täielikult, tulemuslikult ja efektiivselt teostada omavalitsuslikku haldamist neile seaduslikult antud ülesannete täitmiseks. Eelpooltoodu on tõsiseks takistavaks teguriks Eesti kohaliku omavalitsussüsteemi edasisel arendamisel;*
2. *Avaliku sektori kulutuste efektiivsuse tõstmine eeldab muude meetmete (funktsioonide ja vahendite detsentraliseerimise, KOV fiskaalautonoomia suurendamise jm) kõrval funktsioonide ulatusele ja mahule vastavalt suurema rahvaarvuga ja majanduspotentsiaaliga omavalitsusüksuste olemasolu, millest tuleneb KOVÜ arvu oluline vähendamise vajadus;*
3. *Uurimused näitavad, et 1/3 kuni 1/2 Eesti kohalikest omavalitsustest ei ole praegu võimelised rahuldavalt täitma kõiki neile seadustega pandud kohustusi;*
4. *Viimastel aastatel ilmnenud sellised negatiivsed nähud nagu volikogude laialisaatmine, ühenimekirjalised valimised, omavalitsuste pankroti- ja kriisisituatsioonid jm kõnelevad olemasolevate omavalitsuste vähesest haldussuutlikkusest ja juhtimisalastest puudustest.*

Haldusterritoriaalse reformi eesmärkidena nähakse eeskätt kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse parandamist, omavalitsuste jätkusuutlikkuse ja investeerimisvõime tõstmist ning kulutuste efektiivsuse ja mõjususe kasvu. Samas on oluline ka valdade kogukondliku iseotsustamise ja poliitilise terviku säilitamine, et tagada omavalitsuste poliitiline ühtsus ja terviklikkus.

Reform on kavas läbi viia kooskõlas Vabariigi Valitsuse ja omavalitsuste tasandil toimivate muudatustega eelarvelises ja organisatsioonilises korralduses, kindla aja jooksul ja ühtsel alusel. Ümberkorralduste läbiviimisel arvestatakse ka piirkondlike huve ja kohalike omavalitsuste ja maavanemate arvamusi ning ettepanekuid. Kriitiliseks kuupäevaks on 15. oktoober 2001, kui Siseministeriumisse koondatakse analüüsiks omavalitsuste ja maavalitsuste seisukohad.

Reformi strateegias on toodud ka omavalitsuste ümberkujundamise kriteeriumid, mille järgi peaks loodavas omavalitsusüksuses olema vähemalt 3500 elanikku, linnalähedases vallas vähemalt 4500 elanikku. Väga oluline on omavalitsuste terviklikkuse säilitamise vajalikkus ja üksuste omavaheliste sidemete suund ja olemus.

Kahjuks on haldusterritoriaalse reformi vajalikkuse selgitamisel vähe rõhku pööratud sisulistele muudatustele ja tagajärgedele, rohkem on keskendutud eeldatavale kokkuhoiule ressursside kasutamises ja paranevale investeerimisvõimele. See omakorda on põhjustanud avalikkuse ja eriti omavalitsuste töötajate enda kõhkleva suhtumise kavandatavasse haldusreformi. Kõhklejad on välja toonud mitmeid kartusi haldusreformi tulemuste suhtes, millest tähtsamad on eri kogukondade liitumisest tingitud poliitiliste erimeelsuste teke ja erinevate huvide ühtlustamatus, teatud piirkondade ääremaastumise süvenemine ja ressursside ning investeeringute koondumine uutesse piirkonnakeskustesse, valla juhtkonna võõrandumine rahvast ja ametnike bürokraatia kasv. Kõigile neile kartustele pole ka reformi pooldajad suutnud põhjendatud vastuseid leida.

Üheks võimaluseks haldusreformi tagajärgede prognoosimisel on analüüsida toimunud omavalitsuste ühinemisi, hinnata muutusi omavalitsuste haldussuutlikkuses ja tulu- ning kulubaasides. Nende kogemuste mõistmine aitab haldusreformi läbiviimisel protsesse

paremini juhtida ning vältida vigu ja möödalaskmisi, mis tehti esimeste ühinemiste kavandamisel ja läbiviimisel. Samamoodi aitab toimunud ühinemiste protsessi ja lokaalsete erinevuste lahtimõtestamine tõhustada erinevate avaliku sektori ametkondade koostööd protsessi koordineerimisel ja läbiviimisel. Nendest eelpooltoodud eesmärkidest lähtuvalt ongi käesolevas uurimuses analüüsitud kuut (Halinga, Abja, Otepää, Antsla, Vihula, Karksi valdades) aastatel 1996-1999 toimunud omavalitsuste ühinemisprotsessi, sh muutusi haldusaparaatides, investeeringutes, tulu- ja kulubaasides ning hinnatud nii vallajuhtide kui ka töötajate arvamuste läbi muutusi valdade põhitegevusvaldkondades. Uuringus ei ole käsitletud Kaarma ja Lihula valdade ühinemisjuhtumit.

Uurimustöö viidi läbi neljas etapis:

- taustinformatsiooni kogumine,
- küsitluste ja ankeetide koostamine,
- intervjuude läbiviimine,
- üldistav ja analüütiline tegevus.

1. Taustinformatsiooni kogumine.

Töös tugineti olemasolevale allikmaterjalile. Kõigepealt vaadati üle seadused ja õigusaktid, mis reguleerisid valdade ühinemise seadusandlikku tagapõhja ja kavandatavat haldusreformi. Teises osas analüüsiti omavalitsuste ühinemist ja haldusreformi ettevalmistust ning käiku kajastavaid uuringuid ja kokkuvõtteid. Tutvuti meedias ilmunud asjakohaste artiklite ja ülevaadetega. Majandusanalüüsi läbiviimiseks tutvuti kohalike omavalitsuste eelarveid kajastavate andmebaasidega ja nende koostamise metoodikat sätestava seadusandlusega. Kuna erinevates andmebaasides kajastati omavalitsuste eelarvete arvnäitajaid erinevalt, siis võeti aluseks Riigi Statistikaameti andmebaasid. Rahvastiku kohta käivad andmed on andmeallikates samuti erinevad. Käesolevas uuringus on kasutatud Riigi Statistikaameti andmebaasides kajastatud rahvastikuandmeid.

2. Küsitluste ja ankeetide koostamine.

Lähtudes uuringu eesmärkidest koostati kaks ankeeti. Esiteks ankeet valdade endistele ja praegustele juhtidele (ankeedi tekst lisas 8). Ankeedi koostamisel kasutati ka omavalitsuste töötajate abi ja nõuandeid. Ankeet koosneb järgmistest osadest:

1. Ühinemise eeldused
2. Ühinemisprotsess
3. Muudatused valla juhtimisstruktuurides
4. Ühinemise mõju valla põhilistele tegevusvaldkondadele
5. Ühinemise mõju vallamajandusele
6. Hinnangud haldusreformi läbiviimise võimalustele

Teiseks, ankeet enne ja peale ühinemist omavalitsustes töötanud ametnikele (ankeetküsitluse tekst lisas 9). Selles paluti vastajatel hinnata ühinemiste tulemusi tema tegevusvaldkonnas, uuriti töötaja tööülesandeid enne ja peale ühinemist, töö sisu ja kvaliteedi muutusi.

3. Intervjuude läbiviimine ühinenud valdades.

Ankeete kasutades viidi läbi intervjuud kuues ühinenud vallas. Intervjuu viidi läbi küsitletava ja küsija individuaalse vestlusena ja tema kestvuseks kujunes keskmiselt 3-4 tundi. Küsitletavate hulka kaasati kõikide valdade puhul juhtkonda kuuluvad isikud, eelistatavalt need, kes osalesid valla juhtimises nii enne kui ka peale ühinemist. Põhiliselt

küsitleti vallavanemaid ja volikogu esimehi. Vajadusel kaasati küsitlusse teisi ühinemisprotsessiga kokkupuutunud isikuid ja viidi läbi lisaintervjuusid. Kokku viidi läbi 8 süvaintervjuud ja 4 täiendavat küsitlust.

Omavalitsuste töötajate ankeedid saadeti valdadesse, eesmärgiga küsitleda kõiki valla ametnikke, kes töötasid valdades nii enne kui ka peale ühinemist. Täidetud ankeedi saatis tagasi 21 töötajat, kusjuures vastanuid oli igast ühinemisjärgsest vallast.

Majandusanalüüsi läbiviimiseks küsitleti valimi valdade pearaamatupidajaid kohapeal ja viidi läbi valdade finantsaruannete analüüs. Lisamaterjalina kasutati Riigi Statistikaameti kogumikke ja maakondade aastaraamatute andmeid.

Üldistav ja analüütiline tegevus.

Intervjuude ja küsitluste käigus saadud informatsiooni ning andmebaaside põhjal tehti kokkuvõtted ja analüüsiti toimunud muudatusi. Vajadusel täpsustati andmeid kasutades omavalitsuste töötajate täiendavat küsitlemist.

Käesolev töö koosneb 4-st peatükist ja lisadest.

Esimeses peatükis iseloomustatakse vaatluse all olevate omavalitsuste demograafilist ja sotsiaalmajanduslikku tausta ning erinevusi.

Teises peatükis analüüsitakse kohalike omavalitsuste ühinemisprotsessi, selle erinevaid etappe ning tuuakse välja aastatel 1996-1999 ühinenud omavalitsuste ühinemisprotsesside iseärasused ja neid mõjutanud tegurid. Analüüs on teostatud omavalitsusjuhtidega läbi viidud intervjuude, ühinemisdokumentide ja vallalehtede informatsiooni põhjal.

Kolmandas peatükis viiakse läbi ühinenud omavalitsuste majandusanalüüs, uuritakse muudatusi investeringutes, tulu- ja kulubaasides. Algmaterjalina kasutatakse valdade 1998-2000. a. eelarvete täitmise aruandeid ja Riigi Statistikaameti piirkondliku statistika materjale.

Neljandas peatükis esitatakse uuringu järeldused ja ettepanekud.

Uuringu kasusaajateks on kindlasti kõigepealt omavalitsused, kellel on kavas või keda ootab ees ühinemine, reformiga seotud ministeeriumid ja ametkonnad ja ka laiem avalikkus, keda huvitab ühinemiste mõju omavalitsuste haldussuutlikkusele.

Käesoleva uurimustöö täitjaks oli OÜ Geomedia töögrupp Rivo Noorkõivu juhtimisel. Projekti meeskonda kuulusid veel Andrus Pirso ja Alar Meltsov.

Töö valmis EV Siseministeeriumi tellimusel. Suur tänu kõigile uuringus osalenutele, kes näitasid üles väga sõbralikku suhtumist ja kannatlikkust ning aitasid kaasa käesoleva töö valmimisele.

1. ÜHINENUD OMAVALITSUSTE DEMOGRAAFILINE JA SOTSIAALMAJANDUSLIK TAUST

1.1 Demograafilised näitajad

Ühinevate omavalitsuste võrdlemisel on oluline võrrelda nende demograafilisi näitajaid. Demograafiliste näitajate valimi koostamisel tuleb kindlasti arvestada, et ühinenud omavalitsuste puhul ühines linnaline asula teda ümbritseva rõngasvallaga. Kasutatud on selliseid näitajaid nagu valla elanike arv, rahvastiku vanuseline koosseis, rahvastiku asustustihedus, *ülalpeetavate määr* (Rahvastik vanuses 5–14 / rahvastik vanuses 55–64), mis iseloomustab rahvastiku vanuskoosseisu ning lõpuks *demograafiline töötururive indeks* (Rahvastik vanuses 0–14 + rahvastik vanuses 65+)/rahvastik vanuses 15–64), mis võimaldab hinnata rahvastiku vanuselise struktuuri tasakaalustatust ja piirkondade demograafilist taastootmispotentsiaali.

Tabel 1.1 Valdade ühinemisaasta ja 2000. a. demograafilised näitajad.

Vallad/Demograafilised näitajad	Aasta	Rahvaarv kokku	Vanusegrupid			Rahvastiku asust. tihedus elanikku/km	Ülalpeetavate määr %	Demograafiline töötururive indeks
			0-14	15-64	65+			
Abja-Paluoja	1998	1686	348	1015	323		66,1	1,24
Abja vald	1998	1609	366	958	285		68,0	1,33
Antsla linn	1999	1 599	294	908	397		76,1	1,17
Antsla vald	1999	3143	704	2003	436		56,9	1,64
Karksi-Nuia linn	1999	2 295	464	1 562	269		46,9	1,18
Karksi vald	1999	2484	509	1595	380		55,7	1,48
Pärnu-Jaagupi	1998	1542	303	1029	210		49,9	1,29
Halinga vald	1998	2308	540	1492	276		52,7	1,49
Otepää linn	1999	2 438	427	1 544	467		57,9	1,0
Pühajärve vald	1999	2136	542	1314	280		62,6	1,9
Võsu vald	1999	750	159	463	128		62,0	2,0
Vihula vald	1999	1725	351	1062	312		62,4	1,41
Valdade keskmine		1 976	417	1 245	314		59,8	1,43
Abja-Paluoja linn	2000	1 597	288	994	315	354,9	60,7	1,1
Abja vald	2000	1 563	338	951	274	5,5	64,4	1,38
Antsla linn	2000	1 596	287	915	394	638,4	74,4	1,19
Antsla vald	2000	3 105	669	2 006	430	11,6	54,8	1,57
Karksi-Nuia linn	2000	2 276	434	1 556	286	790,3	46,3	1,14
Karksi vald	2000	2 478	493	1 613	372	7,9	53,6	1,41
Pärnu-Jaagupi	2000	1 543	273	1 044	226	243,4	47,8	1,23
Halinga vald	2000	2 277	494	1 504	279	10,5	49,9	1,45
Otepää linn	2000	2 403	386	1 540	477	556,6	56,0	0,91
Otepää vald	2000	2 138	528	1 316	294	10,0	62,5	2,01
Võsu vald	2000	730	137	462	131	114,6	58,0	1,97
Vihula vald	2000	1 724	339	1 064	321	4,8	62,0	1,39
Ühinenud valdade keskmine	2000	3 905	778	2 494	633		57,7	1,41

Omavalitsuste rahvaarvu tabeli alusel oli enne ühinemist rahvaarvu erinevus Antsla linnas ja vallas ning Võsul ja Vihulas. Peale ühinemisi on toimunud kõigis valdades rahvaarvu vähenemine, mis on iseloomulik tendents kogu Eesti rahvastikule tervikuna ja mida ei saa seetõttu käsitleda ühinemisest tuleneva näitajana. Rahvastiku vanuskoosseis on ühinenud omavalitsustes suhteliselt ühtlane. Kõrvutades rahvastikuandmeid ülalpeetavate määraga ehk vaadeldes, milline on aktiivse (tööealise) rahvastiku suhe ülalpeetavatesse, on ülalpeetavate osakaalu erinevus ühinenud omavalitsustes suurim Antsla linnas ja vallas (umbes 20%). Teistes omavalitsustes jääb kõikumine 0,4-9 % piiresse. Eesti 2000. a.

keskmine ülalpeetavate määr on maaelanikega omavalitsustes 55% ja valimi keskmine 57,7%. Rahvastiku asustustihedus on ettearvatult tiheasustusaladel võrreldes hajaasustusaladega võrreldamatu. Kõige hõredam asustustihedus on Vihula vallas, mille piiridesse jääb Lahemaa Rahvuspark. Demograafilise tööturusurve indeksi erinevus oli enne ühinemist suurim Otepää linnal ja Pühajärve vallal (0,9) ning Võsu ja Vihula vallal (0,59). Eesti keskmine indeks on maaelanikega valdades 1,45 ja valimi keskmine 1,41. Kõigi kolme näitaja põhjal esinevad ühinemiseelses rahvastiku koosseisus ja struktuuris suurimad erinevused Võsu ja Vihula omavalitsustes ning Antsla linnas ja vallas. Peale ühinemist võib tähendada demograafiliste näitajate ühtlustumist omavalitsustes, kuna rahvaarvude vahed ja erinevused nii demograafilises tööturusurve indeksis kui ka ülalpeetavate määras vähenevad.

Kokkuvõtteks võib öelda, et ühinevate omavalitsuste demograafiline situatsioon on suhteliselt ühtlane, mis ei anna põhjust eeldada ühinemisest tulenevaid järske demograafilisi kõikumisi. Ühinemise tulemusel saab siiski rääkida demograafiliste näitajate ühtlustumisest võrreldes Eesti keskmistega. Teise tendentsina on kõigis omavalitsustes suhteliselt suur ülalpeetavate osakaal ja aastate lõikes rahvastiku vähenemine, mis on omane Eesti maavaldadele tervikuna. Demograafiliste protsesside muutuste põhjuslikkuse jälgimiseks on vaadeldav periood siiski liiga lühike ja nõuaks põhjapanevamate järelduste tegemiseks kindlasti pikemat ajaperioodi.

1.2 Sotsiaaltoetused ja tööhõive

Valdade sotsiaaltoetuste näitajate kõrvutamisel tuleb arvestada ka muudatusi riigi seadusandluses. Näiteks muutus alates 1999. a. sotsiaaltoetuste maksmise kord, mis kajastub otseselt ka valdade eelarvetes. Teiseks mõjuvad ühinemised valla majandusele teatud nihkega ning ei avaldu veel ühinemisele järgnenud 1-2 aasta jooksul. Sellepärast ei ole ka valdade sotsiaalmajanduslike näitajate osas võimalik veel ühinemisjärgsel ajal erilisi muudatusi näha, vaid neid näitajaid tuleks jälgida pikema ajaperioodi jooksul.

Tabelis 1.2. on võrreldud sotsiaaltoetuste maksmisi omavalitsustes enne ja peale ühinemisi. Esimeste näitajatena vaadeldakse omavalitsuste poolt väljamakstavate sotsiaaltoetuste, mille hulka kuuluvad nii toimetulekutoetused kui ka täiendavad sotsiaaltoetused, muudatusi ja teiseks – väljamakstud toetusi elanike kohta. Tabelisse pole kaasatud Halinga valda ja Pärnu-Jaagupi valda, mille ühinemiseelse perioodi kohta andmed puuduvad. Enne ühinemisi sotsiaaltoetuste väljamaksmises ühe elaniku kohta linnades ja omavalitsustes olulisi erinevusi ei esinenud. Erandiks on Otepää linn ja Pühajärve vald ning Abja-Paluoja linn ja Abja vald, kus linna ja valla poolt väljamakstavate sotsiaaltoetuste vahed on peaaegu kahekordsed. Peale ühinemist on eriti Otepääl, kuid ka teistes omavalitsustes, toimunud vahede ühtlustumine. Teise tendentsina võib aastate lõikes välja tuua sotsiaaltoetuste summa vähenemise elaniku kohta, mis on omavalitsuste töötajate sõnul tingitud peamiselt riigi poolt antavate toetussummade vähenemisest ja valla töötajate töö tõhustumisest (enne toetuse maksmist kaalutakse põhjalikult toetuse saamise põhjendatust). Uuringus osalenud omavalitsuste lõikes esineb väga suuri kõikumisi elaniku kohta makstud sotsiaaltoetuste summas, mille põhjuseid analüüsides tuleks aga arvestada ka Lisas 1 toodud andmeid.

Tabel 1.2. Sotsiaaltoetuste maksmine enne ja peale ühinemisi

Vald	Aasta	Sotsiaaltoetused kokku	Sotsiaaltoetused inimese kohta
Abja-Paluoja linn	1998	595 480	353
Abja vald	1998	884 730	550
Abja vald	1999	1 354 233	427
Abja vald	2000	1 381 429	437
Antsla linn	1998	734 300	447
Antsla vald	1998	1 413 000	440
Antsla linn	1999	548 000	343
Antsla vald	1999	1 078 000	343
Antsla vald	2000	1 937 000	412
Karksi-Nuia linn	1998	806 600	351
Karksi vald	1998	966 120	381
Karksi-Nuia linn	1999	1 307 951	278
Karksi vald	1999	670 932	270
Karksi vald	2000	1 254 437	264
Otepää linn	1998	606 700	245
Pühajärve vald	1998	1 001 100	471
Otepää linn	1999	455 105	187
Pühajärve vald	1999	715 343	355
Otepää vald	2000	1 092 212	241
Võsu vald	1998	316 416	182
Vihula vald	1998	149 832	208
Võsu vald	1999	196 180	114
Vihula vald	1999	40 000	58
Vihula vald	2000	193 384	79

Lisas 1 on toodud omavalitsuste olulisemad sotsiaalsfääri ja tööhõivet iseloomustavad näitajad enne ja peale ühinemisi. Ühinemiselsetel aastatel on ühinevate omavalitsuste andmed summeeritud. Lisaks elanikkonna vähenemisele on ühinemisjärgsel perioodil suurenenud töötute arv, vähenenud sotsiaaltoetuste maksmine ja tööhõive. Vastupidised tendentsid ilmnevad ainult Vihula vallas, kus on peale ühinemist nii elanike arv kui ka tööhõive mõnevõrra tõusnud. Positiivne on uute ettevõtete arvu kasv kolme aasta jooksul kõigis omavalitsustes. Võrreldes ettevõtete arvu kasvu peale ühinemist nende asukohamaakondade ettevõtete arvu kasvuga on see enamikes omavalitsustes ületanud nende maakondade keskmise kasvu. Et aga iga aastaga kasvab ka vallaelanike arv, kes töötavad väljaspool valla haldusterritooriumi, võib teiselt poolt väita, et toimunud ettevõtete arvu kasvuga pole samal ajal kaasnud tööhõive kasvu. Tõenäoliselt on enamik loodud ettevõtteid nn. pereettevõtteid, mis ei ole vähemalt esialgu suutelised tööhõivet suurendama.

Järgmise etapina summeerisime kõigi valdade arvnäitajad omavalitsuste lõikes ja hindasime iga valla näitajat kuuepallisüsteemis. Lõpuks grupeerisime saadud hindepallide alusel vallad kahte gruppi. Esimesse gruppi kuuluvad Halinga, Otepää ja Vihula vallad. Nende valdade tööhõivet ja sotsiaalsfääri iseloomustavad näitajad on summaarselt paremad kui teises grupis, kuhu kuuluvad Abja, Antsla ja Karksi vallad.

Kokkuvõtteks ei saa ühinemiste järel omavalitsuste sotsiaalmajanduslikus olukorras ilmnenuid negatiivseid tendentsi nagu elanike arvu vähenemine, töötute arvu kasv, tööhõive vähenemine ja valla alaliste elanike tööhõive nihkumine väljapoole valla territooriumi pidada ühinemiste tulemuseks. Samad arengud iseloomustavad ka Eesti teisi valdasid.

Seega ei ole omavalitsuste ühinemine vallaelanike majanduslikku tegevust mõjutada suutnud, nende muudatuste põhjuseid tuleb käsitleda kogu Eesti kontekstis.

Omavalitsuste majanduselus ilmnenud positiivne tendents ehk ettevõtete arvu kasv vastab samuti mujal Eestis toimuvale. Siiski ületab registreeritud ettevõtete arvu kasvuprotsent enamike omavalitsuste puhul ühinemisjärgsel perioodil mõnevõrra nende maakondade omavalitsuste vastavat näitajat. Siit lähtuvalt on loota ka nende valdade tööhõive paranemist aastate jooksul, kui loodud ettevõtjad kujunevad tööandjateks. Ettevõtete arvu kasvu otsene seostamine ühinemisega on siiski ennatlik, kuid siin võib näha seoseid kogu ettevõtluskliima paranemisega ühinenud vallas.

2. OMAVALITSUSTE ÜHINEMISPROTSESS JA SEDA MÕJUTAVAD TEGURID

2.1 Kohalike omavalitsuste ühinemisprotseduur vastavalt Eesti Vabariigi seadusandlusele

Käesoleva osa ülesanne on anda ülevaade kohalike omavalitsuste ühinemisprotseduurist vastavalt Eesti Vabariigis kehtivale seadusandlusele.

Kohalike omavalitsuste ühinemisel peavad nad ühinemise ettevalmistamisel ja kavandamisel lähtuma peamiselt kahest õigusaktist:

- **Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus**, millega sätestatakse Eesti territooriumi haldusjaotus, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise alused ja kord;
- **Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus**, mis reguleerib omavalitsuste volikogude valimisega seotud küsimusi.

Vastavalt eelpoolnimetatud seadustele võib kohalike omavalitsuste ühinemisprotsessi kirjeldada 7 etapilisena:

I etapp

Haldusterritoriaalse korralduse muutmist sooviv volikogu esitab üksikaktina vormistatud ettepaneku teisele asjaomasele volikogule.

Ettepaneku saanud volikogu peab 1 kuu jooksul vastama ettepaneku teinud volikogule otsusega haldusterritoriaalse korralduse muutmise nõustumise või keeldumise kohta, kusjuures ettepanekust keeldumine peab olema põhjendatud, näidates ära ühinemise poolt ja vastuargumendid.

Ettepanekuga nõustumisel korraldab iga asjaomane omavalitsuse täitevorgan (valla- või linnavalitus) volikogu poolt kehtestatud korras järgmised toimingud:

- Antud valla ja linna elanike arvamuse väljaselgitamise,
- Vajalikuks peetavate uuringute läbiviimise,

- Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate võimalike põhimääruse ja teiste õigusaktide muudatuste ettevalmistamise,
- Võimalike organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ning õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise.

Praktikas on lisandunud eelnevale loetelule ka taotlus vabariigi valitsusele haldusterritoriaalse muudatusega seotud kulude kompenseerimiseks.

Pärast kõigi eelpool loetletud küsimuste lahendamist võtavad asjaomased volikogud vastu otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks.

Lähtuvalt taotletavast haldusterritoriaalse korralduse muutusest võtavad asjaomased volikogud vastu konsensuslikud otsused, mis käsitlevad valimisringkondade, -jaoskondade ja –komisjonide moodustamist ning ka otsused, mis puudutavad volikogu liikmete arvu.

II etapp

Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusele esitavad asjaomased volikogud maavanemale alljärgnevad dokumendid:

- volikogu otsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta,
- volikogu(de) otsuse uue moodustatava omavalitsusüksuse nime ja staatuse kohta,
- seletuskirja, milles on märgitud haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjendus,
- otsused valimisringkondade ja –jaoskondade ning valimiskomisjoni ja jaoskonnakomisjonide moodustamise kohta ning ka otsused, mis puudutavad volikogu liikmete arvu,
- läbiviidud uuringute tulemused,
- otsused haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmisega kaasnevate võimalike põhimääruse ja teiste õigusaktide muudatuste, aga ka võimalike organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise kohta,
- volikogudele esitatud protestid ja seisukohad seoses haldusterritoriaalse korralduse muutmise.

II etapp

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse laekumisest arvates peab maavanem 2 kuu jooksul esitama taotluse koos omapoolse arvamusega Siseministeriumile.

Volikogu otsust haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja sellega kaasnevate küsimuste lahendamise kohta võivad huvitatud isikud maavanema või Vabariigi Valitsuse ees vaidlustada 2 kuu jooksul, arvates volikogu vastava otsuse asukohajärgsele maavanemale esitamisest.

IV etapp

Siseministerium vaatab maavanema esitatud taotluse haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta läbi ja koostab vastavasisulise Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ning esitab selle valitsusele kinnitamiseks.

Siseministeriumil on õigus nõuda asjaomastelt volikogudelt täiendavaid andmeid kaebuste ja protestide lahendamiseks või ekspertiisideks.

V etapp

Vabariigi Valitsus otsustab oma määrusega haldusterritoriaalse korralduse muutmise.

Määrus avaldatakse 10 päeva jooksul arvates selle kinnitamisest ning ta jõustub avaldamisele järgneval päeval.

VI etapp

Kümne päeva jooksul arvates haldusterritoriaalse korralduse muutmise alase määruse jõustumisest kuulutab maavanem kooskõlastatult Vabariigi Valimiskomisjoniga välja ühinemise teel moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimised.

Asjaomaste volikogude otsused valimisringkondade ja jaoskondade, samuti valimiskomisjonide ja jaoskonnakomisjonide moodustamise kohta ning ka otsused, mis puudutavad volikogu liikmete arvu, jõustuvad koos Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse jõustumisega.

VII etapp

Vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele viiakse läbi ühinemise teel moodustuva kohaliku omavalitsuse volikogu valimised.

Haldusüksuse nimistu muudatus valdade ja linnade osas jõustub vastavalt kehtestatavale haldusterritoriaalsele korraldusele toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval. Seega rakendub kohaliku omavalitsuse volikogu poolt algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatus koos ühinemise teel moodustunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste teel valitud volikogu volituste algatamisega. Volikogu liikme volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

Seadustest tuleneb rida tähtaegu, mis määravad ära kohalike omavalitsuste ühinemisprotseduuri ajalise kestvuse. Olulisemad neist on valla või linna valimiskomisjonide ning valimisringkondade moodustamine, mis peab olema tehtud hiljemalt 90 päeva enne valimise toimumise päeva. Kuna need otsused jõustuvad koos haldusterritoriaalse korralduse muutmise määrusega, saavad valimised toimuda varemalt 90 päeva pärast määruse jõustumist. Arvestades, et vastavalt Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele viiakse valimised läbi oktoobrikuu kolmandal pühapäeval, siis arvestades tähtaegu, mis on seotud omavalitsuste taotluse edastamisega maavanema poolt siseministeriumile, omavalitsuste otsuste vaidlustamisega ja määruse jõustumisega, siis on valimiste aasta aprillikuu hilisemaks tähtajaks, mil peab maavanemale esitamiseks olema valmis kohalike omavalitsuste taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks.

2.2 Ülevaade aastatel 1996-1999 Eestis toimunud kohalike omavalitsuste ühinemisjuhtumitest

2.2.1 Halinga valla ja Pärnu - Jaagupi valla ühinemine Halinga vallaks

Halinga ja Pärnu-Jaagupi ühinemisprotsess algas 1994. aasta veebruaris, kui Halinga Vallavolikogu poolt võeti vastu otsus valla arengukomisjonil algatada omavalitsuste ühinemisprotsess. 1995. aasta 5. märtsi Riigikogu valimiste käigus viidi läbi ühinemisteemaline rahvaküsitlus. Valdav enamus küsitlusel osalenutest toetas Halinga ja Pärnu-Jaagupi valla ühinemist. Selle tulemusena tegi Pärnu-Jaagupi Vallavolikogu Halinga Vallavolikogule ettepaneku ühinemiseks, millega viimane nõustus. 1996. a mais tegid vallavolikogud ühise otsuse taotleda Vabariigi Valitsuselt Pärnu-Jaagupi ja Halinga valla taasühendamist, mispeale vastav taotlus esitati Pärnu maavanemale. Vabariigi Valitsuse 16. juuli 1996. a määrusega nr. 189 algatati Halinga ja Pärnu-Jaagupi valla taasühinemine Halinga vallaks 1996. aasta oktoobris kohalike valimiste ajal.

2.2.2 Abja valla ja Abja – Paluoja linna ühinemine Abja vallaks

Abja valla ja Abja-Paluoja linna ühinemisprotsess sai alguse 1996. aasta kevadel, kui moodustati valla ja linna ühiskomisjon omavalitsuste vastastikuse koostöö arendamiseks. 1996. aasta sügisel tegi vald linnale ettepaneku ühinemiseks, kuid linn esialgu ei vastanud

Abja valla ettepaneku ühinemiseks võttis Abja-Paluoja Linnavalitsus vastu 1997. aasta märtsis, misjärel moodustati ühinemise koordineerimiseks ühiskomisjon, et ühinemiseks vajalikud materjalid ette valmistada.

Septembris 1997 toimus omavalitsustes ühinemisteemaline rahvaküsitlus, kus enamus nii vallas kui ka linnas küsitlusel osalenud elanikkonnast oli ühinemise poolt.

Novembris 1997 võtsid omavalitsused vastu otsuse taotleda Vabariigi Valitsuselt haldusterritoriaalse korralduse muutmist Abja valla ja Abja-Paluoja linna osas.

11. juuni 1998 Vabariigi Valitsuse määrusega nr. 133, algatati Abja valla ja Abja-Paluoja linna ühendamine üheks omavalitsusüksuseks sama aasta oktoobris.

2.2.3 Pühajärve valla ja Otepää linna ühinemine Otepää vallaks

Veebruaris 1993 sõlmisid Otepää linn ja Pühajärve vald koostöölepingu Otepää piirkonna arendamiseks. Märtsis 1994 sõlmitud koostöölepinguga nendega ka Palupera vald.

1997. a märtsis tegi Otepää Linnavolikogu Pühajärve Vallavolikogule ettepaneku alustada läbirääkimisi Otepää linna ja Pühajärve valla võimalikuks ühendamiseks üheks haldusterritoriaalseks üksuseks. Aprillis 1997 võttis Pühajärve Vallavolikogu ettepaneku vastu ja tegi omakorda ettepaneku Palupera Vallavolikogule alustada ühinemisläbirääkimisi, millega viimane 1997. a mais ka nõustus. Juunis 1997 toimunud

kõigi asjaomaste valdade volikogude ühisistungil moodustati töökomisjonid ühinemise ettevalmistamiseks.

Oktoobris 1998 toimus kolmes omavalitsuses ühinemisteemaline rahvaküsitlus. Palupera vallas küsitlusel osalenutest oli enamus ühinemise vastu, Pühajärve vallas natuke üle poolte ühinemise vastu ja Otepää linnas napilt üle poolte ühinemise poolt. Küsitlustulemuste mõjul otsustas Palupera Vallavolikogu 1998. aasta novembris lõpetada Palupera vallas haldusterritoriaalse korralduse muutmise seotud menetluse.

1998. a detsembris toimunud ühisistungil võtsid Otepää Linnavolikogu ja Pühajärve Vallavolikogu vastu otsuse taotleda Vabariigi Valitsuselt haldusterritoriaalse korralduse muutmist Otepää linna ja Pühajärve valla osas.

17. märtsil 1999 võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse nr. 30 haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta Otepää linna ja Pühajärve valla osas.

2.2.4 Karksi valla ja Karksi – Nuia linna ühinemine Karksi vallaks

Karksi valla ja Karksi-Nuia linna ühendamise suunaline diskussioon sai alguse 1993. aasta valimiste järgselt. Peale Karksi Vallavolikogu poolt mitmel korral tehtud ettepanekuid ühinemiseks (1996 jaanuar, 1997 november), mis jäid vastuseta, tegi ühinemissettepaneku 1998. aasta detsembris Karksi-Nuia Linnavolikogu. Karksi Vallavolikogu võttis ettepaneku vastu ja koos otsustati ühinemine läbi viia 1999. aasta kohalike valimistega ühel ajal. Kuna eelnevate läbirääkimiste käigus oli juba moodustatud ühinemist puudutava temaatikaga tegelenud ühiskomisjonid, siis jõuti 1999. aasta märtsis ühinemislepingu sõlmimiseni.

Märtsis 1999 viidi läbi rahvaküsitlus, kus üle poole küsitlusel osalenud elanikest oli omavalitsuste ühendamise poolt.

Aprillis 1999 võeti vastu otsus taotleda Vabariigi Valitsuselt haldusterritoriaalse korralduse muutmist ning esitati vajalikud dokumendid Viljandi maavanemale. 8. juuni 1999 aasta Vabariigi Valitsuse määrusega nr. 184 algatati haldusterritoriaalse korralduse muutus Karksi valla ja Karksi-Nuia linna osas 1999. aasta kohalike valimiste ajal.

2.2.5 Vihula valla ja Võsu valla ühinemine Vihula vallaks

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatati Vihula Vallavolikogu poolt 1994. a. Võsu vallavolikogu vastas sellele keeldumisega, kuna Võsu Vallavolikogu huvi oli taastada ajalooline Palmse vald, mille üle peeti Vihula vallaga eelläbirääkimisi. Lõpuks otsustati Palmse valda mitte taastada ja Vihula vallaga mitte ühineda.

Uuesti tegi Vihula vallavolikogu ettepaneku ühinemisläbirääkimisteks 1998. aasta augustis. Võsu ettepanekule ei vastanud, kuna vajas pikemat mõtlemisaega. Täiendavalt tegi Vihula vallavolikogu ühinemissettepaneku sama aasta detsembris, millele Võsu vallavolikogu vastas nõustumisega 1999. a. jaanuari lõpus. Eelnevalt oli 1998. a detsembris Vihula vallas ja 1999. aasta jaanuaris Võsu vallas läbi viidud rahvaküsitlused, kus üle poole omavalitsuste elanikest olid ühinemise poolt. See oli ka aluseks volikogudele

vastavasisulise otsuse langetamiseks 1999. aasta 28. jaanuaril, kus otsustati taotleda Vabariigi Valitsuselt Vihula ja Võsu valla liitmist.

Veebruaris 1999 moodustatud ühinemiskomisjon valmistas ette vajalikud materjalid vajaliku taotluse esitamiseks maavanemale. Taotlus Lääne-Viru maavanemale esitati 1999. a aprillis. Vabariigi Valitsuse 8. juuni määrusega nr. 180 algatati Vihula ja Võsu valla baasil uue omavalitsusüksuse moodustamine.

2.2.6 Antsla valla ja Antsla linna ühinemine Antsla vallaks

Antsla valla ja linna ühendamise mõtted hakkasid liikuma 1996. aastal. Konkreetse ühinemissetpanekuni jõuti Antsla Linnavolikogu poolt 1998. aasta veebruaris, kes tegi ettepaneku Antsla ja Urvaste vallale ühinemiseks. Positiivset vastust esialgu ei saadud, küll aga asuti asja omavahel arutama. Teisel katsel tegi Antsla Linnavolikogu ettepaneku ühineda 1999. aasta kohalike valimiste käigus Antsla ja Urvaste vallale 1998. aasta septembris. Antsla vald vastas positiivselt, Urvaste vald keeldus. Novembris 1998. aastal moodustati ühine komisjon läbirääkimisteks ja ühinemiseks vajalike dokumentide ettevalmistamiseks. Ettevalmistava töö käigus jõuti 1999. aasta veebruaris omavalitsuste ühinemislepingu sõlmimiseni. 1999. aasta märtsis viidi läbi rahvaküsitlus, kus osalenud küsitletutest natuke üle poole pooldas valla ja linna ühinemist.

Aprillis 1999 esitati Antsla valla ja linna taotlus haldusterritoriaalseks muudatuseks Võru maavalitsusele.

Vabariigi Valitsuse 19. juuni 1999. a määrusega nr. 208 algatati haldusterritoriaalse jaotuse muutmine Antsla valla ja linna osas.

2.3 Ühinemisprotsess ja seda mõjutavad tegurid

Vaatlusaluste omavalitsuste ühinemisprotsessi käik oli varieeruv. Ühinemisprotsessi planeerimisel lähtuti eelkõige ühinemise ettevalmistuse hetkel kehtinud seadusandluses sätestatud ühinemisprotseduurist (vt p 1.2). Nii et sisuliselt oli omavalitsustel peamiselt tegemist seadustest tulenevate toimingute korraldamisega ja nõutud dokumentide ettevalmistamisega. Seadustes on sätestatud rida tähtaegu ja ühinemine toimus reeglina korraliste kohalike valimiste (erandina Abja puhul erakorraliste) ajal, siis oli ühinemisprotsess alates ühise ühinemistaotluse vastuvõtmisest ja maavanemale esitamisest, kõikidel üldjoontes sarnane. Suured erinevused olid omavalitsustes ühinemistaotluse ettevalmistamise protsessis, mis oli oma olemuselt erinevate omavalitsuse puhul niivõrd erinev ja nüansirikas, et käesolevas uuringus detailset ülevaadet ja võrdlevat analüüsi ühinemisprotsesside käigust anda ei ole võimalik. Seda enam, et uute kohalike omavalitsuste ühinemiste toimumise ajaks ühinemist reguleeriv seadusandlus eeldatavasti muutub, mistõttu ka omavalitsuste ühinemisprotseduur võib muutuda. Seetõttu on uuringus keskendunud enam ühinemisprotsessi mõjutavate tegurite analüüsimisele ja mitte niivõrd protsessi kirjeldamisele. Uuringus toodud järeldused põhinevad peamiselt omavalitsusjuhtidega läbiviidud intervjuude tulemustele.

2.3.1 Ühinemise eeldused, eesmärgid ja ohud

Uuringu sihtrühmaks olevate omavalitsuste situatsioon oli sarnane. Kõigil juhtumitel oli tegemist nn "rõngasvalla" ja seda hõlmava piirkonna keskuse, mis oli eraldiseisev omavalitsus, ühinemisega. Seega oli **ühinemisvajadus** põhjustatud kõigil omavalitsustel sarnastest teguritest:

- Territoriaalne ühtekuuluvus: linn (alev, alevik) on tõmbekeskuseks teda ümbritsevale vallale ja vald on keskusele tagamaaks. Keskus on reeglina piirkonna transpordisõlm;
- Ühised infrastruktuurid: keskuses asuvad reeglina piirkonna teenindusasutused, koolid, lasteaiad, spordiasutused. Linna-valla piir on kunstlik, läbides tihti kommunikatsioonivõrke (veevärk, kanalisatsioon) ja asustuse tiheala;
- Tööalaste ja omandisuhete põimumine: tegemist on ühtse kogukonnaga, kus vallakodanik on omanik linnas ja vastupidi. Linn annab tööd vallarahvale ja vastupidi;
- Rõngasvalla ametiasutused paiknevad enamasti keskuse territooriumil, vahel isegi ühes hoones.

Ühtses piirkonnas paiknevatest eraldiseisvatest omavalitsustest tulenesid ka paljud "ebamugavad" asjaolud igapäevases töös, mis kallutasid omavalitsuse ühinemisele mõtlema. Olulisemaks neist on mahukas arveldamine vastastikku osutatud teenuste eest.

Näide: Halinga ja Pärnu-Jaagupi vallavalitsused paiknesid ühisel hoones. Peale ühiste ametnike, tiheda vastastikuse töö koordineerimise ja kooskõlastamise ning õpilasrahade ülekandmise, tuli tegeleda ka selliste küsimustega, et kes ja kui palju maksab koristamise, prügiveo või kasvõi uue jalamati ostmise eest.

Üldjoontes olid sarnased ka **omavalitsuste ühinemise eesmärgid**:

- Luues piirkonda terviklik omavalitsusüksus ja tõsta elanike arvu suurenemisega omavalitsusüksuse majanduslikku potentsiaali. Võimaldada piirkonna arengu käsitlemist ühtse tervikuna;
- Piirkonna allutamine ühtsele juhtimisele ja seeläbi tasakaalustada piirkonna sotsiaalmajanduslikku olukorda. Ühendatud ressursidega moodustada kvalifitseeritum ja kompetentsem ametnikkond. Tõsta ametnikkonna spetsialiseeritust, parandada avaliku teenuse kvaliteeti ja kättesaadavust kõigile elanikele. Saavutada mõningane halduskulude kokkuhoid;
- Kohaliku eelarve efektiivsem kasutamine. Ratsionaalsemalt planeerida investeeringuid. Munitsipaalasutuste efektiivsem haldamine ja arendamine;
- Tervikliku piirkonna sisese rivaliteedi vähendamine;
- Omavaheliste mahukate arvelduste kaotamine.

Ühinemisest tulenevate võimalike negatiivsete tagajärgedena (ohud) nähti peamiselt alljärgnevat asjaolusid:

- Riigi eelarvepoliitika tõttu võib kaduma minna valitsemiskuludest saavutatud kokkuvõtteid, üldine eelarvemaht võib väheneda;
- Ühinemise tulemusena ja võimaliku eelarveliste vahendite nappuse tõttu (haridusrahade vähenemine) võib omavalitsus hakata sulgema munitsipaalasutusi – kooli, lasteaedasiid, raamatukogusiid jne.
- Ühinenud omavalitsuses kandub raskuskese keskuse suunas ja kuna äärealadel puuduvad nende vajaduste eest seisvad jõud, siis äärealade probleemid jäävad varju, nende infrastruktuur ei arene ja süveneb ääremaastumine (vastukaaluks leidis ka vastupidine kartus linnaelanike poolt: vahendid liiguvad linnast ääremaadele);
- Omavalitsuse suurenev elanikkond viib vallaametniku üksikisikust kaugemale, väheneb inimeste probleemide tundmine, mis halvendab avaliku teenuse kvaliteeti ja suurendab bürokraatiat, seda eriti sotsiaalhoolekande valdkonnas;
- Peale ühinemist võib selguda, et uus omavalitsus ei ole ikka veel piisavalt suur, et täita talle pandud ülesandeid.

2.3.2 Ühinemisprotsessi mõjutanud tegurid

Analüüsiid toimunud ühinemiste ettevalmistusprotsesse, võib öelda, et üldiselt on kogu ühinemisprotsessi ülesanne ühelt poolt **ühinemiste põhjendatuse, seaduslikkuse ja demokraatlikkuse tagamine** ja teisest küljest **osapoolte omavaheliste kokkulepete saavutamine** ühinemisprotsessi algatamiseks, jätkamiseks ja faktiliseks ühinemiseks. Ometi on kogu ühinemisprotsessis seaduste ja konkreetsete protseduurireeglite kõrval palju tegureid, mis protsessi negatiivses või positiivses suunas kallutavad. Vallajuhtidega tehtud intervjuude põhjal ja analüüsiid vaatlusaluste omavalitsuste ühinemisläbirääkimiste perioodi kohaliku ajakirjandust, võib välja tuua olulisemad ühinemisprotsessiga kaasnenud tegurid, mis mõjutavad ühinemisprotsessi algatamist (lisaks p 2.3.1 toodud ühinemisvajadusele), selle käiku ja ühinemisejärgseid arenguid. Nendeks on:

- Isikute mõju ühinemisprotsessi käigule ja tulemustele,
- Riigi poolt pakutud tugi ja loodud motivatsioon,
- Ühinemiseelsete kokkulepete "vettpidavus".

Isikute mõju ühinemisprotsessi käigule ja tulemustele

Vallajuhtide intervjuudest selgub, et omavalitsuste ühinemiseni viivates tegurites ei ole kõige olulisem mitte ühiskondlikult tunnetatud selge ühinemisvajadus, vaid inimfaktor. Inimfaktori alla mõistetakse omavalitsuste volikogudes valitsevad meelsusi ja mõjukate persoone olemasolu nii vallavolikogu kui vallavalitsuse tasemel, kes ühinemist kas pooldavad või ei poolda, lähtudes siinjuures väga erinevatest kaalutlustest. Enamiku vaatlusaluste omavalitsuste puhul oli olemas aktiivsem pool, kes ühinemismõtte algatas ja püüdis ka ühinemisprotsessi käigus hoida. Osapooled võisid vahetuda, kui volikogudes võimul olnud huvigrupid või omavalitsuse juhtpersoonid (vallvanem, linnapea) vahetusid. Kõige ilmekamalt iseloomustab ühinemisprotsessi alguse keerdkäike allpoololev näide.

Näide: Juba 1991 aastal alustas Karksi-Nuia Linna Täitevkomitee diskussiooni ühinemiseks vallaga, millele järgnes ühinemisetpanek. Külanõukogu oli vastu.

1993. aasta kohalike valimiste järgselt tegi Karksi (toona Polli) Vallavolikogu ettepaneku Karksi- Nuia linnale moodustada ühine töögrupp, mis uuriks ühinemisega seotud probleemistikku. Järgnes linna eitav vastus ühinemisetpanekule. Põhjus oli võimu vahetumine linnas. Oktoobris 1995 arutatakse Karksi (Polli) valla arenguseminaril käigus koostöövõimaluste arendamist Karksi-Nuia linnaga ja võimalikku ühinemist. Jaanuar 1996 otsustas Karksi (Polli) vallavolikogu teha ettepaneku Karksi-Nuia linnale omavalitsuste ühinemiseks. Linnavolikogu vastus oli positiivne – alustada valla ja linna ühinemismenetlust.

Märtsis 1996 tegi Karksi (Polli) vallavolikogu ettepaneku moodustada ühinemise arutamiseks ühiskomisjon. Linnavolikogu jäi passiivseks. Leiti, et on vaja selgitada välja rahva arvamus.

Aprillis 1996 toimus Karksi (Polli) valla ühinemiskomisjoni ja Karksi-Nuia linna koostöökomisjoni ühisistung. Kuna seaduste järgi pidi ühinemiseks vajalik dokumentatsioon, selleks et ühineda 1996 aasta kohalike valimiste ajal, olema valmis ja esitatud maavanemale hiljemalt mai lõpuks, siis võeti suund ühinemisele 1999 a. kohalike valimiste käigus. Komisjonide maikuus toimunud kohtumisel tegi linn oma esindajate vahendusel ettepaneku ühinemisküsimused päevakorrast maha võtta (vahepeal oli linnas võim jälle vahetunud)

Märtsis 1997 moodustasid Karksi (Polli) vallavolikogu ja Karksi-Nuia linnavolikogu ühise haldus-, koostöö- ja arengukomisjoni, millega võeti suund omavalitsuste ühinemisele 1999. a kohalike valimiste ajal.

Novembris 1997 tegi vallavolikogu linnavolikogule ettepaneku ühinemiseks 1999. a. kohalike valimiste ajal ja korraldada rahvaküsitlus jaanuaris 1998. Linnavolikogu lükkas ettepaneku tagasi, millele järgnes omavalitsusjuhtide vastastikused sõnavõtted kohaliku ajalehe vahendusel.

Aprillis 1998 tegi Karksi-Nuia Linnavolikogu vallavolikogule ettepaneku ühisteks aruteludeks ühinemisküsimustes. Vallavolikogu võttis ettepaneku vastu. Järgnesid ühiste arengurühmade läbirääkimised ja ühinemise ettevalmistamine. Detsembris 1998 tegi linnavolikogu vallavolikogule ettepaneku ühinemiseks. Vallavolikogu oli nõus ning otsustati viia rahvaküsitlus läbi koos 1999 a. Riigikogu valimistega.

Märtsis 1999 a. sõlmisid linn ja vald ühinemislepingu.

Juhtpersoonide puhul võis mõjutada ühinemisprotsessi poolt või vastuargumente ka inimlik huvi enda kui üksikisiku tuleviku suhtes. Ühinemisprotsessi suhtes positiivsemalt meelesstatud olid enam need, kes tundsid end tuleviku suhtes uues omavalitsuses kindlamana.

Võib väita, et juhtpersoonidel oli suur roll ka ühinemisprotsessi aegse avaliku arvamuse kujundamisel.

Juhtpersoonide (võtmeisikute) kõrval oli suur osa ka ametnikkonna vastuseisul omavalitsuste ühinemisele, mis oli põhjustatud nii teadmatusest tuleviku suhtes (kas uues aparaadis ikka jätkub tööd), kui ka "hirmudest" seoses uute olude, tundmatu sihtala, suurema vastutusvaldkonna vms suhtes.

Riigi poolt pakutud tugi ja loodud motivatsioon

Kõik vaatlusalused omavalitsused kinnitavad riigivõimuorganite, so ministeeriumite ja maavalitsuste aktiivset huvi ja toetust ning ka mõningast "tagantlökkamist" omavalitsuste ühinemise läbiviimiseks. Riigipoolset aktiivset abi tunnetati nii vajaliku seadusandluse loomisel, ühinemisprotsessi planeerimisel, vajalike õigusaktide koostamisel jpm küsimustes. Riigi poolt tuli ka oluline motivatsioon ühinemiseks, nii lubatud ühinemispreemia kui ühinemisega seotud kulude katmise osas, mis paari omavalitsuse arvates oli peamiseks põhjuseks, miks üldse ühinemine ellu viidi. Ühinemispreemia, mis oli 1 milj. kr ühe ühineva omavalitsuse kohta, oli suur stiimul omavalitsustele, arvestades et see võis olla võrreldav omavalitsuse paari aasta investeerimisvõimega. Ühinemispreemiat loodeti investeerida eelkõige haridusvaldkonda.

Ühinemiselsete kokkulepete "vettpidavus"

Vallajuhtidega tehtud intervjuude põhjal võib väita, et ühinemisprotsessi kõige suuremad probleemid olid seotud kahe ühineva omavalitsuse puhul vastastikuse nõusoleku

saavutamise ja teise osapoole protsessi juures hoidmisega. Teiseks põhiliseks probleemiks oli vastavalt seadusandlusest tulenevale ühinemisprotseduurile mahukate dokumentide koostamine ja eelnevalt kokkulepete tegemine asjades, mis hiljem peale uue volikogu valimisi tekkinud uues situatsioonis ei pruugitud enam arvestada. Samuti oli probleemiks valimiskomisjonide kinnitamise vajadus liiga pika perioodi peale ette. Konkreetsed isikud võisid valimiste ajaks juba omavalitsusest lahkunud olla ja see võis tekitada segadusi.

Vastavalt seadusele tuli omavalitsustel saavutada ühinemistaotluse esitamiseks jõuda kokkuleppele võimalike põhimääruse ja teiste õigusaktide muudatuste, võimalike organisatsiooniliste muudatuste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise osas. Lisaks kavandati kolmes piirkonnas (Antsla, Karksi, Otepää) omavalitsustevahelise **ühinemislepingu** sõlmimist, milleni kahe piirkonnas ka jõuti (Antsla, Karksi).

Ühinemisleping oli kahe osapoole kokkulepe, kus lepitati kokku põhiliselt ühinemise eesmärkides, uue omavalitsuse tegevuse põhisuundades, uue omavalitsuse majandusküsimustes (nt maamaksumäärade ühtlustamine, kommunaalmajanduse korraldamine jt), vallateenuste (haridus, kultuur jt) osutamises, investeringuprioriteetides ja uue valla töötajaskonna moodustamise alustes.

Analüüsides omavalitsuste ühinemiseelseid kokkuleppeid tervikuna ja nende paikapidavust ühinemisjärgselt, võib väita, et üldiselt kokkuleppeid ühinemisjärgselt ei täidetud. Suurim erinevus on siin valla haldusaparaadi töötajaskonna osas.

Ühinemiseelsete kokkulepete põhiline probleem on see, et puudub seadusandlik kohustus ühinemise tulemusena moodustatud uuel omavalitsusel neid arvestada. Kui enne ühinemist on olemas kaks osapoolt, kes milleski omavahel kokku lepivad, siis ühinemisjärgselt neid osapooli enam ei eksisteeri. Peale volikogu valimisi tekkinud uues situatsioonis, kus kohalike poliitiliste jõudude vaherkord võib olla täiesti erinev ühinemiseelsest situatsioonist ja kuna volikogu pädevuses on otsustada kõiki olulisemaid küsimusi, ka valla põhimääruse muutmist, siis sõltub ühinemiseelsete kokkulepete arvestamine pigem uute jõudude heast tahtest, kui neil lasuvast kohustusest. Seda kinnitab omavalitsusjuhtide arvamus, et uue omavalitsuse volikogu valimistega tekkis täiesti uus situatsioon ja kõike tuli hakata otsustama otsast peale ning ühinemiseelsed kokkulepped kasvõi näiteks vallavalitsuse struktuuri osas olid pigem tülide ja pingete allikas.

Toimunu analüüsimine viib järelduseni, mis vähendab taoliste ühinemiseelsete lepete kaalu. Järeldus on see, et ühinemiseelsed kokkulepped tehakse kahe osapoole vahel, kes kokkulepete saavutamisel lähtuvad siiski ka oma erandlikest huvidest ja vajadustest. Seega on kokkulepped oma iseloomult kompromissid ja suuremaks järeleandjaks on osapool, kelle ühinemissoov on suurem. Sellised kokkulepped ei pruugi lähtuda piirkonna terviklikest vajadustest ja täidavad pigem eesmärki osapooli ühinemisprotsessis hoida selleks, et jõuda reaalse ühinemiseni. Ühinemisjärgses olukorras ei jagune osapooled (huvigrupid) enam mitte territoriaalse printsiibi alusel (linn-maa, linnarahvas-maarahvas), vaid huvigrupid moodustuvad hoopis teiste printsiipide alusel (poliitilised parteid) ja siis võivad ka valla kui terviku huvid hoopis teises valguses paista. Viimast kinnitavad ka vallajuhtidega läbi viidud intervjuude tulemused. Seetõttu on mitmed omavalitsusjuhid pannud kahtluse alla sellisel kujul ühinemiseelsete kokkulepete sõlmimise üldse.

Omavalitsuste ühinemisega on seotud ka üks teine paradoks, mis omavalitsusjuhtide intervjuude tulemustest järeldus. Ühinemiseelne protsess oli aeganõudev ja keerukas, mis nõudis osapooltel üksteisega arvestamist ja kompromissideni jõudmist. Paradoks seisneb selles, et kui ühinemiseelselt oli tegemist naaberomavalitsuste koostöö olulise süvenemisega (eelkõige omavalitsusjuhtorganite ja –juhtide kui otsustajate tasemel), siis ühinemisjärgselt koostöö osapooli enam ei ole (uue omavalitsuse tekkimine volikogu valimistega). Tihti said siis senistest koostööpartneritest rivaalid ja kippusid kujunema võitja-kaotaja suhted, millest ülesaamine nõuab osalejatelt kas head valuläve või teeb aeg oma töö. Samas on sellest asjaolust tekkinud pinged säilinud mõnes omavalitsuses siiamaani.

Ühinemislepingu asemel võib kokkulepete saavutamise vahendiks olla piirkonna arengukava, mille väljatöötamine peab põhinema piirkonna sotsiaalmajandusliku olukorra analüüsile ja tulevikuprognosile. Arengukava peab olema avalikustatud ja seaduses sätestatud kohustus uuel omavalitsusel piirkonna arengukava järgimine mingi ajaperioodi vältel. Juhul kui arengukava tegemisse on kaasatud lai avalikkus, on tõenäosus suurem, et saavutatud kokkulepped vastavad piirkonna kui terviku vajadustele ja kokkuleppeid täidetakse.

3. ÜHINEMISE MÕJU OMAVALITSUSTE HALDUSSUUTLIKUSELE

3.1 Ühinemise mõju vallaelanikule, avaliku teenuse kättesaadavusele

Kohalik omavalitsuse tegevus on põhiliselt suunatud elanikkonna teenindamisele. Seetõttu on ühinemise tagajärgede hindamisel oluline teada, milliseid tajutavaid muutusi põhjustas omavalitsuste ühinemine vallaelanikele. Seetõttu paluti intervjueeritud vallajuhtidel vaadata ühinemisele läbi vallaelanike ja vallas tegutsevate ettevõtjate silmade ning hinnata toimunud muutusi.

Üldine arvamus oli, et vallaelanike jaoks, kellel puudub pidev vajadus kohalikes omavalitsusorganites asjatoimetusi ajada, ei ole muutused veel oluliselt tajutavad. Elanike jaoks lihtsustus mingil määral asjaajamine, seda eriti maakorraldusküsimustes ning peamiselt neil kes elasid või tegutsesid keskuse ja tagamaa piiri läheduses. Vähenesid probleemid kooli- ja lasteaiakohtade saamisel, sest kadus ära vastastikune arveldamine.

Olulise muutusena, mis eriti on vallaametnike endi poolt selgelt tajutav ja mõjutab ka vallaelanikke, tõsteti esile valla keskusest väljapoole jäävate alade, eriti äärealade

Näide: Karksi-Nuias oli kaua probleemiks bussijaama väljanägemine. Kuna linnaelanikele ei olnud bussijaam niivõrd oluline kui vallaelanikele, siis arengut selles osas ei toimunud. Ühinemisjärgselt on bussijaam renoveeritud. Investeering on olnud küll keskusesse, kuid see on lähtunud enamiku vallarahva huvidest

probleemide varjujäämise. Põhjendusena nähti keskuse probleemide võimendumist, kuna keskuses sisalduvad probleemid tõusetuvad esile selgemalt ja teravamalt ning on olulised suuremale hulgale elanikest.

Ettevõtete jaoks lihtsustus asjaajamine, seda eriti kauplemislubade taotlemisel juhul, kui ettevõtjad tegutsesid kogu piirkonna ulatuses.

Üheks omavalitsuste ühinemise tagajärgi iseloomustavaks asjaoluks, mis mõjutab nii otseselt kui kaudselt vallaelanikke, on elanikkonnaga otsese suhtlemise vähenemine. Ühinemiseelsetes omavalitustes oli vallajuhtide ja ametnike arvates rohkem aega inimestega suhelda, inimestel oli omavalitsusametnikega vahetum kontakt (sageli oldi

Näide: Pühajärve park paiknes osaliselt nii Otepää linna kui ka Pühajärve valla territooriumil. Pühajärve Beach Party korraldamisel pidid osa ürituse teenindusega tegelevad ettevõtted võtma kauplemisloa linnast, osa vallast.

teretuttavad) Suuremas omavalitsuses on ametnike töökoormus kasvanud ning võimalust ja aega üksikisiku probleemidele pühendumiseks on vähem.

3.2 Ühinemise mõju kohaliku omavalitsuse halduskorraldusele

Omavalitsuse haldussuutlikkus, samuti nagu kogu avaliku teenuse kvaliteet tervikuna on raskesti mõõdetav ja puuduvad selged kriteeriumid selle hindamiseks. Elanikkonnale on avalik teenus ja haldussuutlikkus seotud eelkõige kohaliku omavalitsuse haldusaparaadi poolt pakutavate teenuste mahu ja kvaliteediga. Haldusterritoriaalse reformi eesmärkidena on nimetatud nii halduskulude kokkuhoidu kui avaliku teenuse kvaliteedi paranemist. Käesolevas tööloogis analüüsitakse omavalitsuste ühinemise mõju omavalitsuste haldusaparaatidele ja munitsipaalasutuste võrgustikule.

3.2.1 Ühinemise mõju omavalitsuste haldusaparaadi struktuurile

Uuringus analüüsiti omavalitsuste haldusaparaatide struktuuri omavalitsustes enne ühinemist, ühinemisprotsessi käigus planeerituna, ühinemisjärgselt tööle rakendununa ja käesoleval perioodil (2001. aasta keskel) toimivana (vt lisa 7). Võrdlustabelitest on välja jäetud osa abiteenistujaid nagu koristajad, kütjad, kalmistuvahid, bussijuhid, majahoidjad jms ametikohad, mis ei ole otseselt seotud avaliku teenuse osutamisega või korraldamisega. Võrdlustabelistes ei ole arvestatud ka iga ametikoha faktilist koormust.

Eesti maaomavalitsuste "kokkusurutud" haldusstruktuurides on ametnikud sunnitud lisaks ametikoha põhivaldkonnale tegelema ka nende valdkondadega, mis eraldi ametnikuga katmata. Töökohustuste paljusus tekitab olukorra, kus konkreetne ametnik tegeleb enam sellega, mis sõltub tema spetsialiseerumisest ning sotsiaalsest ja ametkondlikust tellimusest. Ametniku töö muutub enam nn "tellimustele reageerivaks" ja kannatab "aktiivse arendaja" roll. Seega võib väita, et omavalitsuse haldusaparaadi ametikohtade loetelu täienemine loob eeldused ametnike töö spetsialiseerumiseks.

Eesti maaomavalitsuste haldusaparaatide struktuur on valdavalt kompromiss kohalikule omavalitsusele pandud kohustuste, kohaliku eelarvevõimaluste ning omavalitsuse igapäevaelu korraldamise vajaduste vahel. Reeglina on omavalitsuste haldusaparaatides kaetud ametikohad, mis tulenevad seadustest (valla- või linnapea, vallasekretär), omavalitsuse ülesannetest, isikuteeninduse vajadustest (sotsiaalõunik(töötaja), maanõunik(korraldaja), tehniline sekretär(registripidaja), ehitusspetsialist jt) ning finantsarvestuse korraldamisest (raamatupidajad). Sõltuvalt omavalitsuste rahvaarvust, majanduslikust olukorrast ja asukohaspetsiifikast lisanduvad neile näiteks omavalitsuse poolt korraldatava eluvaldkonna koordineerimiseks (arendamiseks) vajalikud spetsialistid (haridus- ja/või kultuurinõunik(spetsialist), valla(linna)arst, keskkonnanõunik(spetsialist), ehitusspetsialist, arendusspetsialist vm ametikoht).

Vaadeldes omavalitsuste **haldusaparaatide ühinemiseelseid struktuure** on näha, et omavalitsused jagunesid selgelt kahte gruppi. Omavalitsustel, kellel ühinemiseelselt oli võrreldav rahvaarv (Otepää linn ja Pühajärve vald, Abja vald ja linn, Karksi vald ja Karksi-Nuia linn), olid ka haldusaparaatide struktuurid võrreldavad. Erinevused ametikohtades tulenesid omavalitsuse asukohaspetsiifikast. Hajaasustusega omavalitsuses oli rohkem vajadust maakorralduse ja sotsiaalhoolekande, alevikus või linnas rohkem omandireformi ja linnamajandusega seotud küsimuste lahendamise järele. Ka üldhalduskulude suurused olid neis omavalitsustes ühinemiseelselt võrreldavad. Samas olid linnade eelarved valdade eelarvetest tunduvalt suuremad, mistõttu on ka üldhalduskulude osakaal eelarves valdade puhul suurem kui linnades. Põhjuseks valdade väiksem munitsipaalasutuste arv ja asjaolu, et valdavas osas toimus teenuste eest tasumine linnale. Seda kinnitavad ka osade

omavalitsusjuhtide ja vallaametnike arvamused, et ühinemiseelselt oli valdades elu stabiilsem, töö rahulikum, kuna vallaasutuste võrgustik oli enamasti korrastatud ja suuri probleeme enam polnud.

Teise rühma moodustavad omavalitsused (Halinga ja Pärnu-Jaagupi vald, Antsla vald ja linn, Vihula ja Võsu vald), kus ühinemiseelselt oli keskuseks oleva omavalitsuse rahvaarv oluliselt väiksem kui ümbritseva valla oma. Oluline erinevus oli ka nende ühinemiseelsete haldusaparaatide struktuurides. Nende omavalitsuste puhul on omavalitsusjuhid märkinud, et üheks oluliseks ühinemise vajaduseks oli keskuse nõrk haldussuutlikkus (va Pärnu-Jaagupi) ja keskuse arengu selge mahajäämus tagamaa omast (seda eriti kommunaalmajanduse valdkonnas).

Analüüsid **omavalitsuste haldusaparaatide ühinemisprotsessi käigus planeeritud struktuure** (va Halinga), võib teha järgmised järeldused:

- Planeerides uut struktuuri ja arvestades uue omavalitsuse eelarvet, ei planeeritud ametikohtade üldarvus olulist vähenemist. Dubleerivate ametikohtade kaotamine võimaldas suurendada spetsialistide arvu ja katta eraldi ametnikega ka need valdkonnad, mis enne erinevates omavalitsustes katmata olid. Samuti loodeti ära kaotada osalise töökoormusega kohad. Pea kõigil omavalitsustel oli planeeritav struktuur mahult võrreldav ühinemiseelsete omavalitsuste struktuuride kogumahuga. Seega ei olnud eesmärgiks mitte niivõrd halduskulude kokkuhoid, vaid püüti saavutada olulist tõusu haldusaparaatide töö kvaliteedis;
- Vaadeldes ametikohtade nimetusi ühinemiseelsetes ja ühinemisejärgsetes struktuurides, võib täheldada palju sarnasusi. Arvestades seda ja planeeritud struktuuri mahtu, võib väita, et haldusaparaadi struktuuri ühinemiseelne planeerimine oli üks vahenditest ametnike "hirmude" vähendamisel, mis tulenesid kartusest olla koondatud omavalitsuste ühinemise tulemusena.

Analüüsid **omavalitsuste haldusaparaatide struktuure ühinemisejärgselt ja käesoleval perioodil**, on näha, et üldiselt ühinemiseelselt planeeritud struktuurid tegelikus elus ei realiseerunud. Enamikus vaatlusalustest omavalitsustest (va Halinga) on ametikohtade arv ühinemiseelse perioodi faktilise ja planeeritud olukorraga võrreldes vähenenud ning lähenemas struktuuri mahule, mis oli eelnevalt ühe omavalitsuse struktuuri maht. Seega on uute omavalitsuste haldusaparaatide struktuurid muutumas sarnaseks Eesti teiste võrreldava rahvaarvuga omavalitsuste haldusaparaatide struktuuridega. Põhjuseid selleks võib leida alljärgnevatest asjaoludest:

- Ühinemiseelne ametnike vajaduse hindamine oli teadlikult "üle pingutatud" ja oli pigem osapoolte kokkuleppena saavutatud kompromiss ühinemisotsuseni jõudmiseks;
- Ühinemiseelselt osalise töökoormusega ametnikud rakendati tööle täiskoormusega, mistõttu ametnike hulka ei olnud vaja peaaegu topelt suurendada. Ei osutunud tõeks hirm töömahu kahekordistumisest omavalitsuste ühendamisel;
- Ühinemisejärgne eelarve pingestumine. Enamikul omavalitsustel langes eelarvemaht vähenenud riigitoetuste mahu võrra. Ühinenud valdades toimuv

eluvaldkondade arengutaseme ühtlustamise vajadus (keskuste veemajanduse, heakorra, teedevõrgu arendamine, haridus- ja sotsiaalasutused jt) on toonud kaasa järsu investeringuvajaduse tõusu. Kokku saab aga hoida eeskätt üldhalduskulude ja majanduskulude arvelt;

- Osa valla haldusaparaadi funktsioone on antud üle kolmanda sektori organisatsioonide kanda. Osaliselt on ametikohti viidud valla haldusaparaadist välja vallaasutuste koosseisu (sotsiaal-, haridusvaldkond);

Analüüsidest haldusaparaatides toimunud muutusi on raske välja tuua eluvaldkondi, mille korraldamine ühinemisjärgselt on tänu haldusaparaatides toimunud muutustele enim paranenud. Ametikohtade arv on säilinud suhteliselt stabiilsena sotsiaalhoolekande ja maareformi valdkonnas, kus arvestades võimaluse tekkimisel spetsialiseerumiseks võib eeldada kvaliteedi tõusu. Suhteliselt stabiilsena on säilinud ametikohad ka vallakantseleis, millest võib järeldada vallavalitsuse teeninduskvaliteedi tõusu. Lisandunud ametikohtadena on esindatud arengu-, spordi- ja kultuurispetsialist. Struktuuridest on koondatud enim haridusspetsialiste, vallaarste ja arhitekte. Spetsialistide vajaduse osas nimetatakse kõige enam vajadust keskkonnakaitse spetsialistide järele, nimetatud on ka vajadust spordi-, noorsootöö- ja sotsiaalhoolekandespetsialistide järele.

Üldises ühinemise mõju hinnangutes valla haldusstruktuurile toodi esile järgmised asjaolud (järeldused tuginevad vallajuhtidega tehtud intervjuudele):

- Toimus piirkonna vaimse potentsiaali koondumine. Tekkinud valikuvõimalus tõstis haldusaparaadi kvaliteeti. Tõusis vallaametniku prestiiž;
- Ametnike spetsialiseeritus kasvas, kuna kadusid ära üksteist piirkonnas dubleerivad ametikohad ja vähenesid osalise töökoormusega töökohad. Samas kasvas ka ametnike töökoormus;
- Paranesid ametnike töötingimused. Ühinemisega kaasnes enamikes omavalitsustes tööruumide renoveerimine ja infotehnoloogia kaasajastamine.

3.2.2 Töötajate hinnangud ühinemistulemustele

Ühinemiste tagajärjel toimunud muutuste hindamiseks omavalitsuste haldusaparaatides viidi antud uuringu käigus läbi **ankeetküsitlus omavalitsusametnike hulgas** (vt lisa 9). Uuriti vallaametnike hinnanguid muutustele nende töös enne ja peale ühinemist. Küsitlus viidi läbi nende töötajate seas, kes olid töötanud omavalitsuses nii enne kui ka peale ühinemist. Kokku vastas küsitlusele 21 töötajat 6 omavalitsusest. Vastajate ametikohad jagunesid valla kõigi põhitegevusalade vahel.

Vastanutest pooltel muutus peale ühinemist nii vastutusvaldkond kui ametikoht. Tööülesannete muudatus oli siiski enamasti seotud valdkonnasisese ametinimetuse muudatusega, töö sisu jäi valdavalt samaks.

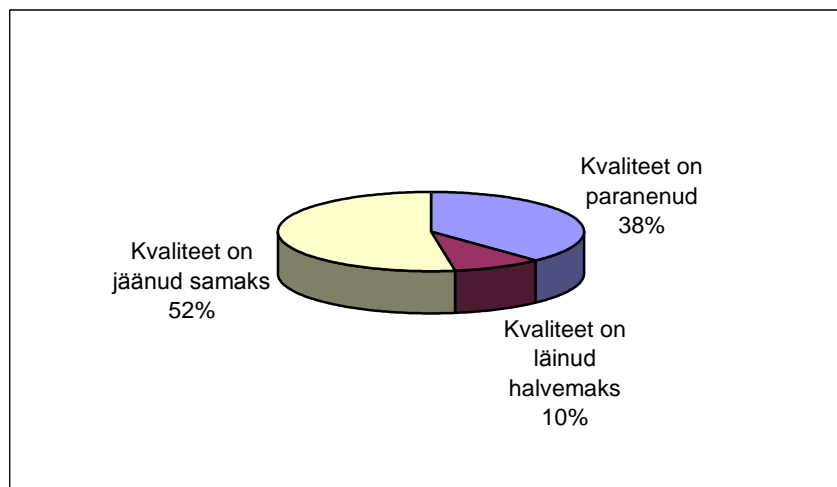
Tööülesanded läksid peale ühinemist konkreetsemaks (48%) või ei muutunud üldse (24%). Enamuse vastanute arvates suurenes töökoormus seoses töö mahu kasvuga (laienes hallatav territoorium ja suurenes klientide arv) või töökohustuste konkreetsemaks muutmiseiga.

Oma **töövaldkonnas kasutatava ressurside** hulga muutuse hindamisel vastas 7 töötajat, et ressurside maht on vähenenud, 6 vastanu meelest jäi ressursi maht samaks ja 7 arvates ressursi maht suurenes. Valdkondades, kus vahendite kasv on olnud suurem on põhjuseks olnud eelarvemahu aritmeetiline kasv, st kaks eelarvet pandi kokku ja saadi üks suurem. Samas eelarve teenindatava inimese kohta on hinnanguliselt jäänud samaks. Valdkondades, kus ressurside hulk on vähenenud, on põhjuseks olnud valla eelarve vähenemine.

Hinnates **muutusi töös valla elanikega** on 43% vastanutest hinnanud isiklikke kontakte töös oma sihtrühmaga samale tasemele jäänuks, 33% juhtudest on kontaktid harvemad ja 24% tihedamad. Tihedamaks on muutunud suhted eriti valla juhtkonda kuuluvate töötajate arvates. Harvemaks on kontaktid läinud näiteks töökohustuste tõttu, mis ei nõua enam otsest suhtlemist vallaelanikega. Näiteks sotsiaaltöötajatel, kes ei jõua kasvanud töökohustuste ja suurenenud teeninduspiirkonna tõttu enam kõikide abivajajatega tegeleda.

Suhted riigi valitsusasutustega on valdava enamuse, ehk 76% vastanute arvates jäänud samale tasemele. Kasvanud on 2 ja vähenenud 3 vastanu suhted riigiasutustega. Suurenenud on suhted riigiasutustega seoses asjaajamise ja bürokraatia kasvuga ning töökohustuste täitmiseiga, vähenenud seoses riigiametkondade vähese valmidusega koostööd teha.

Joonis 3.1. Töötaja vastutusvaldkonna otsuste kvaliteedi muutuse hinnang



Töötaja **vastutusvaldkonna otsuste kvaliteedi** muutuste hinnangud on toodud Joonisel 3.1.

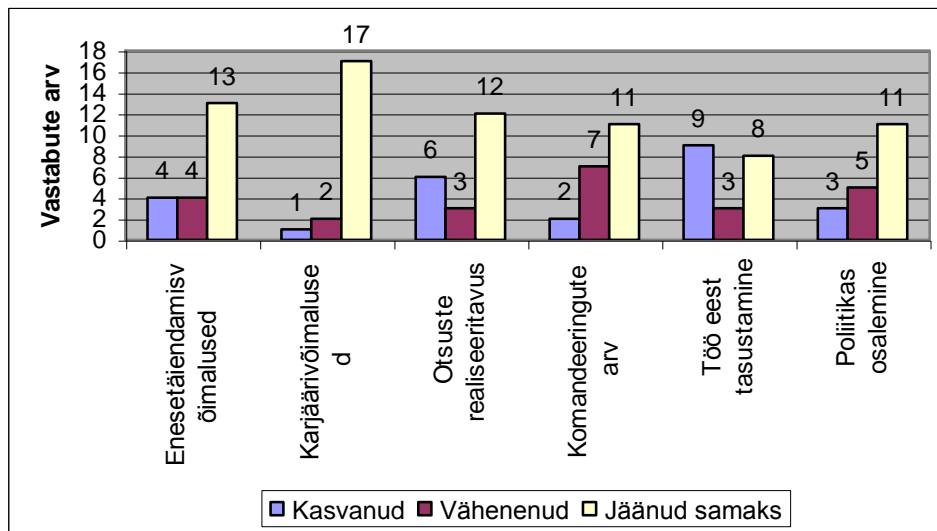
Valdava enamiku vastanute meelest on otsuste kvaliteet kas jäänud samaks või paranenud. Paranemise põhjuseks on toodud tööülesannete spetsialiseerumisest tulenevat otsuste kvaliteedi tõusu, võimalust pühendada ennast mingi teema või ala arendamisele ja võimalust arendada piirkonda kui tervikut. Halvemaks on muutunud otsuste kvaliteet tänu tööülesannete muutumisele, mis ei luba loodetud eesmärke saavutada.

Töö motivatsioon on peale ühinemisi jäänud samaks 70% vastanutel, suurenenud 17% ja vähenenud 13%. Motivatsiooni vähenemise põhjustena on mitmel korral välja toodud teenindatava piirkonna kasv, mis ei luba töötada sellise põhjalikkusega, et tulemustest oleks inimestele rohkem kasu. Motivatsiooni on parandanud spetsialiseerumine.

Rahulolu oma töö tulemustega on 12 vastanu arvates jäänud samaks, vähenenud on see 8 vastanu arvates ja suurenenud ainult 1 vastanu arvates. Enim rahulolematust põhjustavad vallavälised asjaolud nagu segadus seadusandluses, vähenenud investeringud, avaliku sektori madal maine. Järgmise põhjusena tuuakse suurenenud töökoormust, millega ei kaasnenud töötasu tõus.

Muudatused tööalastes tegevustes on toodud Joonisel 3.2.

Joonis 3.2. Muudatused vastajate tööalases tegevuses.



Joonis näitab kokkuvõtvalt muudatusi vastanute hinnangutes. Ennekoike on kõigi töötajate arvates muudatused nende töös olnud suhteliselt väikesed. Enamik vastanutest hindab oma tööalaseid tegevusi nii enne kui ka peale ühinemisi samaks. Samas on raske välja tuua, kas näiteks palkade tõusu on põhjustanud ühinemine, töökoormuse suurenemine või loomulik suurenemine aastate lõikes. Ka komandeeringute arvu vähenemine on ilmselt tingitud ühinemisvälistest asjaoludest (näiteks raha puudumine eelarves). Positiivne on otsuste realiseerimise võimaluste kasv peale ühinemist.

Enamik vastanutest on pakkunud lähtudes oma kogemustest ka soovitusi ühinemisprotsessi läbiviimiseks. Domineerib ettevaatlik suhtumine ühinemistesse. 6 vastanut soovib enne otsustamist hoolikalt läbi mõelda ja (2 vastanut) mitte kiirustada. Probleemidena tuuakse välja töömahu ja probleemide suurenemine (4 vastanut) ja ühinevate valdade õigusaktide põhjaliku ja täpse ülevaatamise vajalikkus (2 vastanut) koos ühinemislepingu täpse formuleerimise vajadusega. Miinuspoolelt tuuakse välja veel keskuse ja tagamaa probleemi süvenemine ja kulude kokkuhoiu näilisus (2 vastanut). Kindlasti tuleks lahendada ka ühinevate valdade koondamisel töö kaotavate töötajate probleem ja vähendada miinimumini ühinemisega kaasnevat määramatust (1 vastanut).

Kokkuvõtteks on küsitlavad oma hinnangutes olnud arvamusel, et ühinemine on nende tööd mõjutanud suhteliselt vähe. Tähtsaima tulemusena on toodud peale ühinemist toimunud tööülesannete spetsialiseerumist ja töö mahu kasvu. Spetsialiseerumine on kaasa toonud töötaja vastutusvaldkonna otsuste kvaliteedi mõningase paranemise, otsuste

realiseerimisvõimaluste ja töö eest tasustamise mõningase suurenemise. Negatiivne on, et rahulolu oma töö tulemusega on väike. Töötajad ei näe ühinenud vallas karjäärivõimalusi ja töötajate motivatsioon on nõrk. Seega on negatiivsete tendentside puhul tegemist põhiliselt juhtimisprobleemidega, mille lahendamine ühinevates valdades ei ole olnud ilmselt primaarne. Seda tõestab ka töötajate suhtumine ühinemistesse, kus domineerib pigem ettevaatlik ja tõrjuv suhtumine, kui oma positiivse kogemuse edastamine.

3.2.3 Ühinemise mõju kohaliku omavalitsuse eluvaldkondade arengule, munitsipaalasutuste võrgustikule

Eesmärk oli uurida ühinemise tagajärjel toimunud sisulisi muutusi omavalitsuste põhiliste eluvaldkondade korraldamisel ja munitsipaalasutuste võrgustikus. Hindamiseks kasutati omavalitsusjuhtidega läbiviidud intervjuu tulemusi.

Suuri muutusi ühinenud omavalitsuste munitsipaalasutuste võrgustikus ühinemine kaasa ei toonud.

Haridusvaldkonnas omavalitsuste ühendamine samuti otseselt ulatuslikke muutusi kaasa ei toonud. Ühinemisega tagajärjel toimunud muutusi nimetati Antsla vallas, kus liideti omavahel lasteaed ja lasteaed-alkool ning Halinga vallas, kus suleti Pööravere alkool. Samas olid kõik vallajuhid ühte meelt, et üldjoontes omavalitsuste ühinemine haridusasutuste võrgustikku ei mõjuta. Haridusasutuste võrgustikku mõjutavad enam laste arv kooli teeninduspiirkonnas ja haridusasutuse poolt pakutava hariduse kvaliteet. Omavalitsuste ühendamine võib haridusasutuse sulgemisotsuse tegemisele lihtsalt mingil määral kaasa aidata, nagu see juhtus ka Halinga valla puhul. Olulisemaks mõjutajaks ühinenud omavalitsuste haridusasutuste võrgustikule on arvestusliku õpilaskoha koefitsient. Selle eeldatav langus (3 aasta jooksul peale ühinemist koefitsient ei muutu) ühinenud omavalitsustes põhjustab sunnitud kokkuhoiu hariduskuludes, mis võib viia valdade haridusvõrgustiku kahandamiseni. Ühinemise positiivse mõjuna haridusvaldkonnas toodi esile koolidevahelise koostöö tõhustumist, haridusrahade omavahelise arvlemise kadumist ja võimalust haridusvaldkonna terviklikuks arendamiseks piirkonnas.

Kultuuri ja spordi valdkonnas omavalitsuste ühinemine ulatuslikke muutusi kaasa ei toonud. Ühinemise mõjuna toodi esile näiteks Abja vallas kultuurielu aktiveerumist. See on seletatav asjaoluga, et eraldi omavalitsuste puhul korraldati tihti paralleelüritusi (valla-linna päevad, jaanituli jt), mis toimusid mõlemas omavalitsuses eraldi, kuigi piirkond on üks. Üldiselt toodi kultuuri ja spordivaldkonnas esile suurt ressurside puudust valdkonna tegevuse arendamiseks. Kuna tähelepanu on koondunud peamiselt keskusesse, siis äärealade kultuuriasutuste probleemid on jäänud tahaplaanile. Enamik omavalitsusjuhte rõhutab siin kohaliku initsiatiivi olemasolu olulisust. Kohtades, kus on olemas kohalikud eestvedajad (kultuuriseltsid), toimib ka selge huvide koondumine ja vajaduste väljaütlemine, mis võimaldab omavalitsusel oma abi paremini suunata. Võib väita, et peale omavalitsuste ühinemist on omavalitsus muutunud aktiivsest kultuuriarendajast ja ürituste elluviijast pigem kultuurielu materiaalseks ja moraalseks toetajaks. Seda näitab ka vallajuhtide kinnitus, et üha suuremat rolli kultuuri korraldamisel püütakse üle anda kolmanda sektori organisatsioonidele (kultuuriseltsid, külaseltsid).

Sotsiaalhoolekande ja tervishoiu valdkonnas omavalitsustes ühinemise tulemusena asutustevõrgustikus muutusi ei toimunud. Täheledatakse sotsiaalhoolekande muutust pelgalt toetuste maksimisest ka sihtrühmadega aktiivsema tegelemise suunas, kuid arvamused omavalitsuseti on erinevad ja vallajuhtide kinnitusel sõltub see kõige enam sotsiaalametnike isikuomadustest. Sotsiaal- ja tervishoiu valdkonnas põhjustas muutusi, mis otseselt ei olnud omavalitsuste ühinemisega seotud, Eesti tervishoiusüsteemis toimuvad ümberkorraldused (kohaliku tasandi haiglate muutumine tervisekeskusteks).

Suurimad muutused toimusid omavalitsuste ühinemise tulemusena **kommunaalteenuste valdkonnas**. Pea kõigis omavalitsustes toimus paralleelsete kommunaalasutuste reorganiseerimine (omavahel liitmine või siis seniste likvideerimine ja uue asutamine (välja arvatud Otepää, kus senised erinevate funktsioonidega asutused jäid alles ja Halinga, kus enne ühinemist Halinga vallas kommunaalasutus puudus)). Kõigi omavalitsuste arvates tõi valdade ühinemine kommunaalvaldkonnas kaasa olulise muutuse positiivses suunas. Enne ühinemist olid eraldi territooriumitel tegutsenud kommunaalasutused enamasti piiratud turu tõttu majanduslikult elujõuetud. Seda eriti keskustes, kus investeringute vajadus kommunaalmajandusse on ühe omavalitsuse elaniku kohta selgelt suurem kui peamiselt hajaasustusega vallas. Suurem teeninduspiirkond on võimaldanud kommunaalasutuste majanduslikku olukorda parandada. Samas on suurem tähelepanu koondunud keskuse tehnilise infrastruktuuri renoveerimisele ja väljaehitamisele. Kuna ühinenud omavalitsuste eelarvete kogumaht võrreldes ühinemiseelse perioodiga üldiselt ei ole kasvanud, vaid pigem vähenenud, siis saab keskuse kommunaalmajanduse areng toimuda tagamaa arvelt, mida tõestavad ka omavalitsusjuhtide väited teedehoolduse (talihoolduse) kvaliteedi vähenemisest väljaspool keskasulat.

Olulisema ühinemise positiivse tulemusena, mis pikemas perspektiivis peab omavalitsuse eluvaldkondade arengule kasuks tulema, on vallajuhtide arvates võimalus arendada munitsipaalasutuste võrgustikku piirkonna terviklikest vajadustest lähtuvalt.

3.3 Ühinemise mõju valla esinduskogu (volikogu) töökorraldusele

Omavalitsuste reaalne ühendamise uueks omavalitsuseks algas piirkonna esinduskogu (volikogu) valimisega, kuhu kuulusid mõlema ühinenud piirkonna rahvaesindajad. Ühinemiste käigus suurenes kohtade arv volikogus. Uuringu üks eesmärgi oli ka analüüsida omavalitsuste ühinemise mõju vallavolikogu tööväimele, volikogu ja vallavalitsuse suhetele. Hinnangud põhinevad peamiselt uuringu käigus omavalitsusjuhtide seas läbi viidud intervjuude tulemustel.

Enamiku omavalitsuste puhul ei ole ühinemisjärgselt võimalik volikogudes täheldada vastandumist ühinemiseelsete omavalitsuste territooriumilt valitud volikogu liikmete vahel. Kui volikogude valimiseks seatud kandidaatide nimekirjades võis veel täheldada territoriaalset eristumist (olulisemad nimekirjad moodustusid peamiselt endiste omavalitsusjuhtide baasil), siis hiljem volikogus territoriaalsel printsiibil (maa-linn) eristumine ähmastus.

Enamiku omavalitsuste juures täheldati ühinemiseelsetega võrreldes suuremas volikogus senisest enam huvigruppide arvu suurenemist. Kuid huvigruppide tekkimist seletatakse peamiselt mitte poliitiliste parteide mõju suurenemisega vallavolikogudes, vaid kohalikus

keskkonnas olulist mõjuvõimu omavate isikute mõjuga vallavolikogu tööle. Suuremal territooriumil valitud ja liikmete arvu poolest suurema volikogu puhul on erinevate mõjukate, kuid vastandlike isikute sattumine ühte vallavolikokku tõenäolisem ja nende võimalus enda ümber teatud huvigruppe koondada suurem. On täheldatav senisest suurem killustumine volikogudes ja selgema koalitsiooni-opositsiooni suhte tekkimine.

Üldiselt täheldatakse volikogude rolli tõusmist valla igapäeva elu planeerimisel ja korraldamisel. Üheks selle põhjuseks on vallavolikogu esimeeste rolli tähtsustumine. Enamik vallavolikogu esimehi vaadeldavates omavalitsustes on palgalised, kelle töökoormus vallati on erinev, ulatudes osalisest tööajast kuni täiskohaga töötajani. Kolmes omavalitsuses (Otepää, Vihula, Antsla) on olemas ka volikogu tööd teenindav sekretär. Seetõttu on osades valdades oht, et vallavolikogu esimees hakkab üle võtma ka "valladirektori" rolli, ehk võib hakata tegelema ka osade täitevvõimu funktsioonidega, mis võib viia konfliktideni volikogu ja vallavalitsuse vahel, eriti olukorras, kus kaasaja Eesti omavalitsustes on traditsiooniliselt vallavanema tegelik roll omavalitsuses suurem, kui pelgalt volikogu otsuste täideviija roll.

Üldiselt täheldatakse enamikes omavalitsustes, ühinemisjärgselt suurema volikogu puhul, otsuste menetlemisaja olulist (võrreldes varasemaga) pikenemist. Ühest küljest võib seda seletada huvigruppide ja kohaliku demokraatia võimendumisega vallavolikogudes, teisest küljest võib protsesside mõjutajaks olla üldine areng Eesti omavalitsustes. Enamik omavalitsustöötajaid on nõus väitega, et vallavolikogu on muutunud nn. "vallavanema käepikendusest" (paljude väikeste maavaldade puhul täheldatav nähtus) kohaliku elu arengut suunavaks ja kohalikke eriarvamusi koondavaks esinduskoguks. Eelmise kümnendi algusaegadel oli omavalitsustes peamiselt tegemist teravate sotsiaalsete ja majanduslike probleemidega (soojamajandus, sotsiaalhoolekanne, haridus jms), mille lahendused ei vajanud niivõrd kohalikku demokraatiat ja pikka otsuste menetlemist, vaid kiiret operatiivset juhtimist probleemide lahendamiseks vajalike lahenduste ja ressursside leidmisel. Piltlikult öeldes oli omavalitsuste täitevparaadi eesotsas piirkonna üks võimekamaid isikuid, kes enamasti oli enda ümber koondanud volikogu valimisteks piirkonna kõige tuntumad isikud. Olles seejärel valitud valla(linna)juhiks kontrollis juht sisuliselt ka volikogu tööd. See sai nii toimuda enamasti suhteliselt väikesearvulise rahvaarvuga omavalitsustes ja olukorras, kus operatiivjuhtimise vajadus suurem.

Kaasajal on omavalitsustes jõutud olukorda, kus nõ "tulekahjusid kustutada" iga päev enam nii palju ei ole. Vajadus arengu järele on väga suur (ühinenud omavalitsustes lisaks ühendatud piirkondade arengutaseme ühtlustamine), kuid suur on ka valikute võimalus ja seega on suurenenud vajadus erinevate võimaluste analüüsimise ning erinevate huvigruppide vajaduste arvestamise järele. Samuti on omavalitsustes tekkinud kaasajaks arvestatav hulk kogemustega kohalikke poliitikuid, mis loob eeldused volikogude töö muutumisele sisulisemaks. Kuna ühinenud omavalitsuste puhul võimaldab suurem volikogu valida kohaliku esinduskokku peale suurema arvu liikmete ka piirkonna paremiku, siis ka see loob eeldused omavalitsuste volikogude rolli suurenemiseks.

Hinnates koostööd vallavolikogu ja valla täitevparaadi vahel leiab enamik vallajuhte siiski, et paljuski sõltub koostöö edukus rohkem konkreetsetest isikutest ja inimestevahelistest suhetest ning osaliselt mõnel pool ka sellest, kas täitevparaadi juht (enamikus omavalitsustes on peale ühinemist jätkanud ka ühe ühinemiseelse omavalitsuse juht) on volikogu üha kasvava rolliga leppinud või mitte, ehk palju sõltub konkreetsete inimeste konkreetsetest isikuomadustest.

3.4 Ühinemise mõju vallaelanike kogukondlikkusele, kohalikule identiteedile

Eesmärgiks oli hinnata omavalitsuste ühinemise mõju kohalikule identiteedile ja elanike kogukonnatunnetusele.

Enamikus omavalitsustes täheldatakse kestvaid "meie-teie" vastandumist keskuse ja tagamaa vahel. Samas ei ole ka tagamaavallad olnud ühtse tervikliku identiteediga, vaid samuti koosnenud mitmetest erinevatest kantidest. Peale omavalitsuste ühinemist tunnistatakse ääremaa alade probleemide tahaplaanile jäämist, eriti võrreldes keskusega. Näiliselt on realiseerunud "hirm", mida keskuse ühinemisel tagamaaga kõige enam kardetakse, so "ääremaastumine" ja kohaliku võimu kaugenemine elanikkonnast ning kohaliku demokraatia vähenemine. Enamik omavalitsusjuhte on seda meelt, et ääremaastumine ja kohaliku demokraatia vähenemine ei ole omavalitsuste ühinemisega seotud. Ääremaastumine kui nähtus on paljuski iseregulatsiooni protsess vastupidises suunas nõukogude korra regionaalpoliitika ja majandite (kolhoosid, sovhoosid) arengu tulemusena tekkinud maapiirkondade asustussüsteemile. Ääremaastumise protsess on toimumas peamiselt endistes majandite keskasulates või osakonnakeskustes, kus majanduslik võimsus (majandite kadumise tõttu) on kadunud. Samuti on ääremaastumise ohuga alad enamasti organiseerimata kohaliku kogukonnaga ja toimib endiselt kõrgendatud ootus kohaliku võimu suhtes (enne kohaliku omavalitsuse tunnusjoontega majandid ja nüüd kohalik omavalitsus) probleemide ja lahenduste identifitseerimisel ja elluviimisel.

Võib väita, et paljuski oli ja on nn "rõngasvaldade" puhul tegemist endiste majandite jätkuga, kus tagamaa oli keskuse suhtes majanduslikumalt eelistatumas olukorras, kuna terviklikus piirkonnas sai tagamaa elanikkond suure osa teenuseid keskusest, keskuses paiknesid ka suurem osa piirkonna töökohtadest ja olulisemad infrastruktuurilemendid. Seda kinnitavad ka omavalitsusjuhtide arvamused, et valdade ühinemiseelne olukord võrreldes keskusega oli parem. Valdav probleem oli ja on vallateede korrashoid, kuid see on kogu Eestit valdav probleem.

Peale ühinemist kujunenud olukorras, kus keskuse probleemid ja vajadused, mis puudutavad elanikkonna enamust, on tõusnud esiplaanile, on omavalitsuste äärealadel hakanud toimima iseregulatsioon. Sellises situatsioonis muutub paikkonna arengus üha olulisemaks kohaliku kogukonna organiseeritus, mis sõltub kohalikust inimpotentsiaalist. Seda kinnitavad ka omavalitsusjuhtide tähelepanekud, et kohtades, kus on olemas kohalik organiseeritus (seltsid, tegusad külavanemad jt), toimub ka huvide koondumine ja probleemide ning vajaduste selgem võimendamise. Mitmes omavalitsuses täheldatakse üksikute kantide aktiivsuse tõusu peale valdade ühinemist ja seda peetakse positiivseks arenguks, kuna kolmanda sektori organisatsioonide näol on omavalitsusele tekkimas selge koostööpartner, mis võimaldab osa omavalitsuse poolt seni täidetud funktsioone (kultuur, sotsiaalhoolekanne) neile üle anda. Halb on olukord neis kantides, kus on alles jäänud vaid eakad ning kitsaste huvidega inimesed, kes pole objektiivsetel asjaoludel võimelised ühistegevust oma piirkonnas korraldama ega selles osalema.

Seega võib väita, et vähemalt rõngasvaldade ja keskuse ühinemise puhul ei ole tegemist kohaliku identiteedi langusega, vaid on hakanud toimima piirkonnas iseregulatsioon, mis eeldab ja ka soodustab kohalike kogukondade organiseerituse tõusu ja kohaliku identiteedi kasvu.

Ühinemise negatiivse asjaoluna, mis on kohaliku identiteediga seotud, toodi paaris kohas esile teatud sümbolite kadumist ühinemise tulemusena, mis olid seotud iseseisvate omavalitsusüksuste nimega, nagu Pühajärve, Võsu, Pärnu-Jaagupi, Karksi-Nuia, Abja-Paluoja. Ehkki eelpooltoodud nimed on asulanimedena olemas, oli see ka üks asjaolu, mis kohati inimestes tekitas vastuseisu omavalitsuste ühinemisele.

3.5 Omavalitsuste ühinemise mõju majandusanalüüs

Ühinemistulude ja -kulude analüüsis on erijuhtumike Halinga vald, mille ühinemine toimus 1996. a. Sellepärast kajastavad omavalitsuste analüüsis kasutatud 1998.-1999. a. ja 2000-2001. a. andmed Halinga valla osas ainult ühinemisjärgseid näitajaid. 1995. a. ja 1996. a. Halinga valla ühinemisjärgseid eelarveid ei ole kasutatud, kuna tulu- ja kulubaaside muutuseid on võrreldud ka nende asukohamaakondade keskmiste näitajatega perioodil 1998.-2000. Teiseks on vahepeal muutunud omavalitsuste tulu- ja kulubaasi arvestus ja eraldised, mis muudavad nende eelarved võrreldamatuks. Küll aga on osas "Ühinemiskulud ja investeeringud" vaadeldud ka Halinga valla ühinemisega seotud arvnäitajaid ühinemiseelsel perioodil.

3.5.1. Muudatused omavalitsuste tulubaasides

Omavalitsuste tulude analüüsimiseks vaatleme esimese näitajana Lisas 2 toodud valdade eelarveid tähtsamate tuleridade lõikes. Tabelis on arvandmed 1999. ja 2000. a. kohta omavalitsuste kaupa (välja arvatud Abja vald ja Halinga vald, mille ühinemiseelsed andmed on 1998. a. seisuga) ja põhiliste tulugruppide lõikes. Summad on tuhandetes kroonides. Tabeli andmetel on ühinemisjärgselt suurenenud üksikisiku tulumaksu ja kogu maksulaekumine nii summaarselt kui ka protsentuaalselt omatuludest neljas vallas kuuest. Teistest tululiikidest moodustab olulise osa nii enne kui ka pärast ühinemist tulu majandustegevusest. Samal ajal on omavalitsustes toimunud märkimisväärne kassatagavarade vähenemine, mida näitab kulude katteks suunatud vabade jääkide vähenemine. Jääkide vähenemine on muutnud omavalitsuste töötajate hinnangul eelarved pingelisemaks ja nõuab võrreldes eelnenud perioodidega oluliselt täpsemat tulude ja kulutuste prognoosimist. Toetused riigieelarvest on vähenenud enamikes vaadeldavates omavalitsustes nii summaarselt kui ka %-na eelarvetulude suhtes. Et toetused riigieelarvest sisaldavad ka investeeringutoetusi, siis ei saa siit siiski teha otsest järeldust jooksva eelarve kulutuste vähenemise kohta. Samuti sisaldavad paljudes omavalitsustes 2000. a. riigieelarvelised toetused ühinemistoetusi, mis moonutavad tavapäraselt eelarvet. Vähenenud on ka omavaheliste arvelduste osakaal, mis suurendas enne ühinemist oluliselt eelarvete arvlemise ja ülekannete rea mahtu. Seetõttu ei saa ka seda tulerida enne ja peale ühinemist omavahel võrrelda. Jälgides eelarvete vähenemisi ühinenud omavalitsuste lõikes on enim kaotanud Abja, Antsla ja Karksi vallad, samas kui Otepää, Halinga ja Vihula eelarvete langus on olnud väiksem.

Omavalitsuste lõikes on eelarvetuludes toimunud järgmised tähtsamad muudatused:

Vihula valla omatulude eelarve on ühinemisjärgsel perioodil kasvanud 360 500 krooni võrra. Põhiosa kasvust moodustab muude maksutulude kasv. Ehkki antud perioodil on vähenenud ka riigieelarveliste toetuste osa, on perioodi eelarve kogumaht tänu omatulude kasvule ja kulude katteks suunatud jääkidele jäänud samale tasemele.

Halinga vallas on kahe aasta jooksul 837 900 krooni võrra kasvanud maksude laekumine ja 747 700 krooni võrra omatulud kokku. 2000. a. on võrreldes 1998. a. vähenenud laenude kogumaht 808 000 krooni ja eelarve kogumaht 3,12 miljonit.

Otepää vallas on maksutulude mõneprotsendise kasvu juures omatulude osakaal jäänud samaks. Olulise osa omatulude struktuuris moodustavad veel tulud majandustegevusest. Suure osa eelarve kogutuludest moodustavad toetused riigieelarvest, mis on ühinemisjärgsel aastal siiski vähenenud 1 740 800 krooni.

Abja vallas on muude maksutulude kasv (+484 600 krooni) isegi mõnevõrra kiirem üksikisiku tulumaksu laekumise kasvust (+229 800 krooni). Oluliselt on vähenenud kulude katteks suunatud jäägid ja võetud laenud. Eelarvetulude kogulangus oli perioodil 3 359 000 krooni ehk 21% eelarvest.

Karksi vallas on ühinemisjärgsel aastal vähenenud 473 000 krooni võrra nii maksutulude kogulaekumine kui 336 400 krooni võrra üksikisiku tulumaksu laekumine. Omatulud kokku on tänu suurenenud tuludele majandustegevusest jäänud samale tasemele. 1,7 miljoni krooni võrra on vähenenud toetused riigieelarvest.

Antsla vallas on 287 100 krooni võrra vähenenud maksutulud, 114 200 krooni üksikisiku tulumaksu laekumine. 1 094 000 krooni võrra vähenesid toetused riigieelarvest ja 215 000 krooni võrra omatulud kokku.

Tabeli põhjal järelduv riigitoetuste osakaalu vähenemine ühinenud omavalitsuste eelarvetes ei tulene tõenäoliselt siiski ühinemise tagajärjel valla eelarvete omatulude suurenemisest ja sellest tulenevast toetuste vähenemisest tugevama omatulude baasiga omavalitsuse eelarvetele. Arvestama peab ka 2000.a. pingelist eelarvet kogu avalikus sektoris, mis sundis kogu avalikus sektoris kärpima kulusid.

Lisas 3 on eelarvete tähtsamate tululiikide muudatusi võrreldud omavalitsuste kaupa ja maakondade keskmistega 1998. ja 2000. a., vaadatuna kroonides ühe valla alalise elaniku kohta. 1998. a. andmetes on ühinevate omavalitsuste andmed summeeritud, võimaldamaks nende võrreldavust 2000. a. omadega. Võrreldes maakondade eelarvete keskmisi tulusuhtarve omavalitsustega omadega saab analüüsida muudatuste põhjuseid, st kas need olid põhjustatud ühinemistest või olid vastavuses üldiste omavalitsuse eelarvetuludes toimunud muutustega.

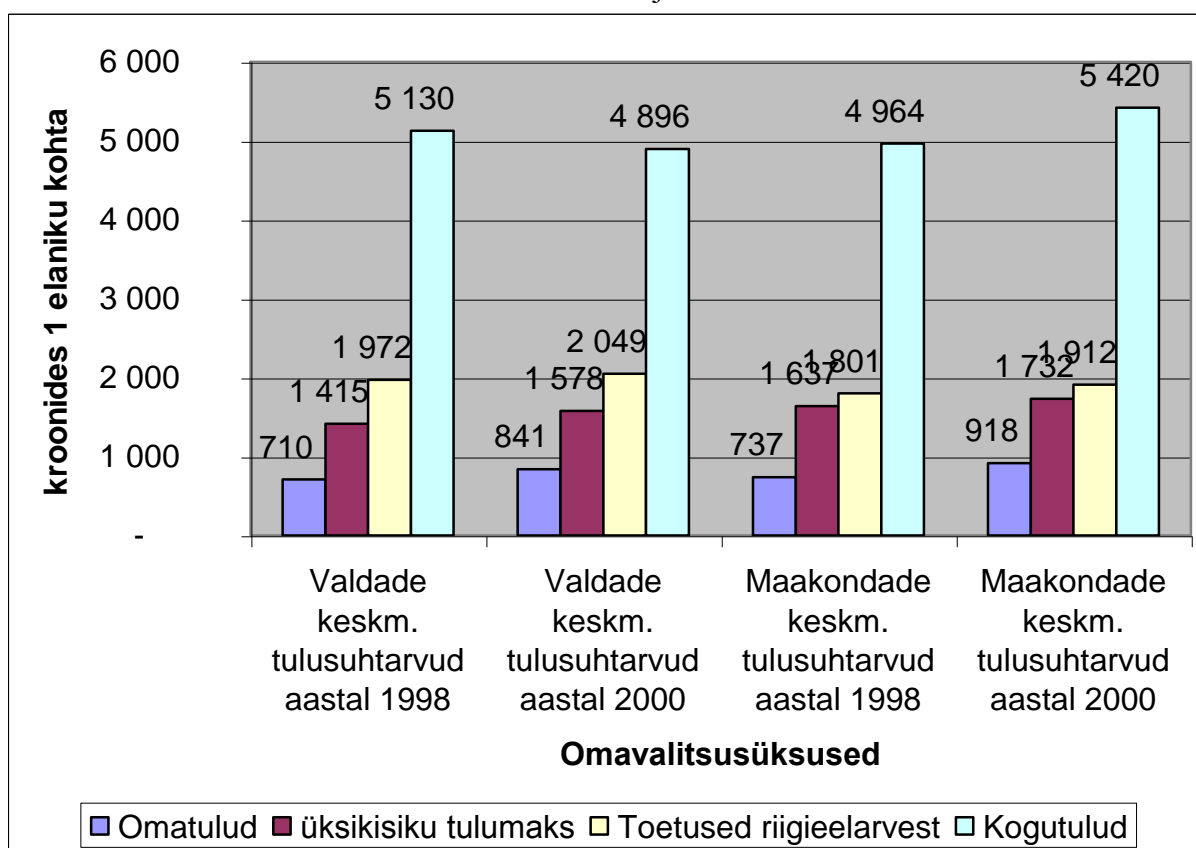
Tulud valla elaniku kohta kokku on perioodi jooksul vähenenud neljas vallas. Ühinemisjärgsed tulud on kasvanud ainult Otepää vallas ja Halinga vallas. Suurim langus on olnud Abjal (tulude langus on olnud 842 krooni vallaelaniku kohta ehk 17%) ja Antsla vallas (langus 747 krooni ehk 14%). Üksikisiku tulumaksu ja omatulude laekumised on kasvanud kõige rohkem Otepää ja Karksi valdades. Toetused riigieelarvest on perioodi jooksul vähenenud kolmes vallas: Vihula-(39%), Karksi-(12%) ja Abja (6%) valdades. Tulude languse peapõhjuseks võibki pidada põhiliselt riigipoolsete toetuste vähenemist ja näiteks Antsla valla puhul veel muude tulude vähenemist. Hoolimata suurenemisest jääb üksikisiku tulumaksu laekumine nii 1998. a. kui ka 2000. a. viiel vallal kuuest allapoole nende asukohamaakondade keskmist. Samas riigieelarve toetuste suurus ühe elaniku kohta ületab asukohamaakondade keskmise 1998. a. neljas ja 2000. a. ainult kahes (Halinga ja Otepää) vallas.

Omavalitsuste ja nende asukoha maakondade keskmiste eelarvete muudatused aastatel 1998. ja 2000. on toodud Joonisel 3.3. Siin on oluline arvestada, et eriti omavalitsuste

näitajate puhul võivad ühe omavalitsuse grupist erinevad näitajad (näiteks Otepää) tugevalt mõjutada grupi keskmisi näitajaid.

Suurimad muudatused on ühinenud omavalitsustes olnud kogutuludes. Kui maakondades on omavalitsuste eelarvete kogutulud kasvanud keskmiselt 9%, siis ühinenud omavalitsuste kogutulu elaniku kohta on langenud 5%. 2000. a. moodustab omavalitsuste keskmine kogutulu ühe vallaelaniku kohta ainult 90% vastavate maakondade keskmisest. Tululiikide lõikes jäävad nii omatulud kui ka üksikisiku tulumaksu laekumine alla maakondade keskmistele näitajatele. Muudatusi üksikisiku tulumaksu laekumistes kinnitab omavalitsuste üksikisiku tulumaksu laekumise 12% tõus, maakondade keskmise 6% tõusu foonil. Teisalt ületab toetus riigieelarvest elaniku kohta nii enne kui peale ühinemist siiski oluliselt maakondade keskmisi näitajaid, mistõttu võib peale ühinemist toimunud toetuste vähenemise protsessil olla tegemist nende ühtlustamisega maakondade keskmistega.

Joonis 3.3. Eelarvete tulusuhtarvude võrdlus 1998. ja 2000. a.



Kokkuvõttes võib täheldada muudatusi ühinenud omavalitsuste tulubaasides nii eelarve struktuuris kui ka mahus. Ühinemise järel on eelarves kasvanud omatulude osakaal ja eriti üksikisiku tulumaksu osakaal nii protsentuaalselt kui ka kroonides elaniku kohta. Kahjuks kaasneb omatulude suurenemisega riigipoolsete toetuste vähenemine, mis muudab ühinemisejärgse perioodi eelarve oluliselt pingelisemaks ja on vaadeldavates omavalitsustes kaasa toonud ka kogutulude vähenemise. Kuna Eestis tervikuna on riigi toetused omavalitsustele vaatlusalusel perioodil tõusnud, siis võib see tendents saada takistuseks omavalitsuste edasisel liitumisel. Kahjuks kaotavad rohkem just nõrgemad omavalitsused, kelle eelarvetulude struktuurist moodustasid riigipoolsed toetused enne ühinemist suurema osa.

3.5.2. Omavalitsuste ühinemiskulud ja muudatused investeringutes

Omavalitsuste ühinemiskulude kompenseerimine on toimunud erinevalt, nagu on näha tabelist 3.1. Vallajuhtide hinnangul oli üheks ühinemiste stimulaatoriks kindlasti ka Vabariigi Valitsuse lubadus maksta ühinevate omavalitsuste igale osapoolele miljon krooni kompensatsiooni, mida omavalitsused planeerisid kasutada investeerimiseks. Tegelikult maksti 1999. a. ühinenud omavalitsustele lubatud kompensatsioon välja ainult osaliselt. Ühinemiste tulemusel tekkivate kulude arvestamisel tuleb ka silmas pidada nende hajumist mitme aasta peale. Põhikuludeks olid ümberregistreerimiste tasud, omavalitsuste sümboolika ümbertegemine, koondamistasud, rahvahääletuste läbiviimine ja omavalitsuse haldusaparaadi kolimiskulud. Mitmed kulud nagu registritoimingud seoses nimemuutustega ja bürookulud on 1999. a. ühinenud omavalitsustel tehtud alles 2001. a. Seepärast pole ka omavalitsuste poolt tehtud ühinemiskulude arvestus veel tihti lõplik.

Ühinemiskulude kompenseerimisel riigieelarvest peeti veel oluliseks toetusi ühinemiste tulemusel koondatavate töötajate ümberõppeks ja vallaametnike töötuks jäämise kompenseerimist, seda eriti maapiirkondades.

Tabel 3.1. Omavalitsuste ühinemiskulud ja ühinemistoetused.

Vald	Ühinemise aasta	Ühinemiskulud kroonides	Riigitoetus kroonides	Kompenseerimise aasta
Abja vald	1998	979 000	2 000 000	1999.a. eelarves
			832 000	1998.a. eelarves
Antsla vald	1999	999 000	999 000	2000.a. eelarves
Halinga vald	1996	2 395 940	3 000 000	1998.a. kustutati koolimaja ostmise laen
Karksi vald	1999	550 877	1 333 000	2000.a. eelarves
			333 000	1999.a. eelarvest
Otepää	1999	486 860	666 000	2000.a. eelarves
Vihula	1999	389 000	766 000	2000.a. eelarves

Ühinemiskulude kompenseerimisel võitsid rohkem vallad, mille ühinemine toimus enne 1999. a. valimisi. 1999. a. valimiste järel liitunud omavalitsuste vahel jaotati ära 2 miljonit krooni, mis pidid katma ka ühinemiskulud, sellest said nii Antsla, Karksi, Otepää kui ka Vihula vald igaüks 2000. a. riigieelarvest 666 000 krooni. Reeglina on kõik omavalitsused saanud ühinemistoetused kätte aasta pärast ühinemist. Erandiks oli Haltinga vald, kus koolimaja ostuks võetud laen 1996. a. 3 miljoni krooni ulatuses kustutati ühinemiskompensatsioonina alles 1998. a. Kuna osa ühinemiskuludest tuli tihti teha ühinemisaastal või isegi varem, tuli need omavalitsustel katta muude vahendite arvelt.

Analüüsides ühinemise mõju valla põhitegevusaladele on väga oluline hinnata ka omavalitsuste investeringuid ja nende muudatusi põhitegevusalade lõikes. Lisas 4 on toodud omavalitsuste investeringud enne ja pärast ühinemist põhitegevusalade lõikes ja samuti omavalitsuste poolt võetud laenud 2000. a. lõpu seisuga.

Investeringuid on vaadeldud valdade lõikes nii enne kui pärast ühinemist, kusjuures ühinemiseelisel perioodil on investeringud ühinevate omavalitsuste lõikes kokku liidetud. Haltinga valla puhul on tabelis nii ühinemisaegsed kui ka 1998.-2000. a. investeringud.

Kokku on vallad vaadeldaval perioodil investeerinud üle 93,4 miljoni krooni, kusjuures nende mahud omavalitsustes on olnud vägagi erinevad. Suurim investeerija on olnud Otepää vald (kokku u. 40 miljonit krooni), kes on investeerinud üle kahe korra rohkem kui mahult järgmine - Halinga (18 miljonit krooni). Halingas moodustab 1998. ja 1999. a. enamiku investeeringutest uus spordikompleks. Nendel kahel vallal on ka suurim laenukoormus - vastavalt 4,2 ja 5 miljonit. Väikseim (7,1 miljonit) on investeeringute maht olnud Vihula vallas, kelle laenukoormus moodustab ainult 10% Otepää omast. Otepää vallas moodustab vaadeldavas perioodis tehtud investeeringutest 23 miljonit Otepää gümnaasiumi renoveerimine ja juurdeehitus.

Tegevusalade lõikes on ligi pool investeeringutest olnud haridusvaldkonnas, järgnevad majandus (siia kuuluvad ka keskkonnaalased investeeringud), sport ja kultuur. Väikseimad on olnud investeeringud riigi ja korrakaitse-, tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande valdkondades. Paljud omavalitsused planeerivad lähiaastatel suurendada investeeringuid keskkonna- ja infrastruktuuri arendamiseks ning kultuuri- ja puhkevaldkondadesse, kuna esmased investeeringud hariduses koolimajade kaasajastamiseks on tehtud ja edaspidi saab rohkem arvestada valla tasakaalustatud arendamise vajadusi. 1998. a. ja 1999. a. investeeringute mahu olulist suurenemist põhjustas ka ühinemiseelsete volikogude soov oma vallas veel enne ühinemisi investeerida võimalikult palju, seda tihti tuleviku arvelt ja arvestamata ühisvalla huvidega.

Vaadeldes investeeringuid aastate lõikes on ühinemise ajal või pärast ühinemist praktiliselt kõigil omavalitsustel tulnud investeerida uude vallamaja kommunikatsiooni ja infrastruktuuri, kas tehes korda ühe ühineva valla haldushoone või ostes uue. Teiseks ületavad enamikes omavalitsustes aastatel 1998–1999 tehtud investeeringud enam kui kahekordselt perioodil 2000–2001 tehtud ja planeeritud investeeringuid. Omavalitsusi grupeerides nähtub, et Abja, Antsla ja eriti Karksi valdades on perioodi investeeringute vähenemine olnud suurem kui Otepää, Halinga ja Vihula valdades. Investeeringute vähenemisel võib peamiseks põhjuseks pidada riigieelarve pingelisusest tulenevat survet omavalitsustele, mis kärpis oluliselt nende investeerimisvõimet. Teiseks muutus aastatel 2000 ja eriti 2001 oluliselt investeeringute rahastamisstruktuur, kuna varem riigieelarvest, RIP-st ja ministriumitelt tulnud sihtotstarbelised eraldised on asendunud omavalitsuste investeeringutega omavahenditest või laenudest. Pääaegu kõik vaadeldavad omavalitsused planeerivad ka aastatel 2001 ja 2002 oluliselt suurendada laenukoormust investeeringute finantseerimiseks.

Kokkuvõttes on omavalitsuste ühinemiskulude kompenseerimine ja väljamaksmine toimunud aastate lõikes erinevalt. Kompenseerimine on toimunud nii otseste ühinemiskulude kinnimaksmise kui ka laenude kustutamise kaudu. Selline praktika on ühinevates omavalitsustes tekitanud mittemõistmist ja tihti ka vastuseisu. Et ühtlustada ühinemiskulude väljamaksmist, tuleks siin ühtselt ja võrdsetel alusel kõigi ühinejate jaoks sätestada ühinemiskulude kompenseerimise mehhanism, kulude arvestamise ühtne meetodika ja toetuste väljamaksmise aeg. Arutama peaks ka ühinemisega seotud otseste investeeringute - nagu näiteks uue vallamaja ost, teedeehitus, kommunikatsioonide arendamine - hüvitamist. Kaasates ühinemiskuludesse sellega kaasnenud investeeringud on ühinemiskulude kompensatsioon olnud tihti mittepiisav.

Ühinemine andis ühisvallas võimaluse ka investeeringute planeerimisel paremini arvestada valla kui terviku huvidega, välistades kitsaste huvigruppide survest tulenevaid investeeringuid. Juba enne ühinemist võiks mingi perioodi vältel (näiteks 1 aasta) lasta

ühinevate valdade investeeringute otsustamisel lasta need kinnitada mõlemal valla volikogus, et vältida ühe osapoolse põhjendamatuid kulutusi. Ka võiks sel perioodil investeeringud lähtuda ainult kinnitatud ühivalla arengukavast. Investeeringute rõhuasetus haridusele oli arusaadav, kuid edaspidi peaks investeeringute maht tegevusharude järgi oluliselt laienema. Toimunud langus investeeringutes ühinemisjärgsel perioodil on teatud mõttes ka paratamatu, kuna üle tuleb vaadata ühinemiseelsete investeeringute otstarbekus, koostada uued valla arengukavad ja nende osana ka investeeringute prioriteedid ning luua uus koostöövõimeline volikogu. Alates aastast 2002 peaks enamiku omavalitsuste hinnangul valla investeeringute maht oluliselt kasvama, seda eriti laenuvahendite kaasamise arvelt.

Valdade investeeringute võrdlemisel tuleb arvestada riigieelarve muutusi ja sellest tulenevaid mõjutusi omavalitsuste investeeringutele. Kannatavad ju pingelise eelarve korral investeeringud esimesena. Teiseks mõjuriks investeeringutele on olnud investeeringute finantseerimisskeemi muutus, mis on suurendanud omavalitsuste omafinantseeringute osa. Siin on enam võitnud majanduslikult tugevamad (Otepää ja Halinga) vallad, kelle investeeringute mahu langus on olnud oluliselt väiksem teistest omavalitsustest. Lisaks on neil võimalik ka tulevikus võõrvahendite kaasamiseks laenude ja võlakirjade emitteerimise näol paremad võimalused investeerimiseks kui nõrgematel omavalitsustel.

3.5.3. Muudatused omavalitsuste kuludes

Omavalitsuste põhiliste tegevusvaldkondade kulude muutuste ja struktuuri hindamine aitab välja selgitada ühinemisest tingitud mõjutusi ja analüüsida nende põhjuseid. Lisaks annab kulutuste jälgimine valdkondade kaupa ja toimunud muudatused võimaluse hinnata valdkondade prioriteetsust, arengut ja seeläbi ka valla haldussuutlikkust.

Omavalitsuste ühinemiseelset ja -järgset kulusid põhitegevusalade lõikes, investeeringukulud ning arvlemiste ja ülekannete mahtu iseloomustab lisa 5. Valdade 1998. ja 2000. a kulud on toodud tuhandetes kroonides. Kulude analüüsil peab arvestama investeeringutest tulenevaid nihkeid, mis võivad oluliselt mõjutada kulude suurust. Tabelist tulenevalt on kahe aasta jooksul valdade kogukulude kogumaht (summaarsed kogukulud enne ühinemist võrrelduna 2000.a. ühinenud valla eelarvega) vähenenud või jäänud samaks. Eelarvekulutuste kogumaht on tõusnud ainult Otepää ja Halinga valdades, seotuna investeeringute mahu kasvuga. Järgnevalt muudatustest eelarves valdade lõikes.

Vihula vallas on vähenenud kulud üldvalitsemisele (186 000 krooni) ja hariduskulud (619 000 krooni). Kasvanud on majanduskulud (316 000 krooni) ja kultuuri- ning kunstikulud 783 000 krooni (viimaste kasvu põhjustasid investeeringud). Enam kui kahekordselt on vähenenud investeeringute maht. Ühinemiseelselt ületasid Võsu valla laenude tagasimaksed Vihula valla omasid enam kui kahekordselt. 2000. a. ühiseelarves vähenes ka laenumaksete maht 201 000 kroonini. Arvlemiste ja ülekannete maht on jäänud samaks, samuti eelarvekulude kogumaht.

Halinga vallas on eelarvete täitmise võrdlused esitatud ainult ühinemisjärgse perioodi kohta. Põhilised muudatused kahe aasta eelarvetes on seotud hariduskulude vähenemisega (60-lt 44 %-ni) ja spordi ja puhkusekulude suurenemisega (1-22%-ni). Mõlemad muudatused on otseselt seotud investeeringutega ja ei tulenenud jooksvate kulude

muutustest. Investeeringute osakaal kuludest on kasvanud 10%-25%-ni. Oluliselt (ligi miljon krooni) on suurenenud laenumaksete maht. eelarvekulud kokku on perioodis suurenenud 2 226 000 krooni võrra.

Otepää vallas on ühinemisjärgselt enim vähenenud üldvalitsemise- (630 000 krooni), sotsiaalhoolekande- (640 000 krooni) ja majanduskulud (610 000 krooni). Nii sotsiaalhoolekandes kui ka majanduses on muudatused põhjustatud põhiliselt investeeringute vähenemisest. Ka hariduskulutuste suurenemine 3,2 miljoni krooni võrra tuleneb põhiliselt investeeringute mahu kasvust. Ühinemiste tulemusel on langenud ühinevate valdade omavaheliste arvelduste maht, mis vähendas ka arvlemisi ja ülekandeid. 400 000 krooni võrra on kasvanud laenumaksete maht-, 1 434 000 krooni võrra investeeringute kogumaht ning 473 000 krooni võrra eelarvekulude kogumaht.

Abja vallas on Abja-Paluoja linnas ja Abja vallas ühinemiseelsete eelarvete erinevused valimi suurimad, kuna põhiosa valla infrastruktuurist asus Abja-Paluoja linnas, mille eelarves nad kajastusid. Infrastruktuuri ülalpidamiskulude ühendamisega on ühinemise tulemusel oluliselt vähenenud omavaheliste arvelduste äralangemiste tõttu arvlemiste ja ülekannete maht.

Ühinemisjärgsete eelarvekulude vähenemise (3,384 miljoni krooni võrra) hulgas on suurima languse läbi teinud üldvalitsemise- (1 790 000 krooni), majandus- (830 000 krooni) ja kultuuri- ning kunstikulud (276 000 krooni). Osaliselt on kulude vähenemine seotud ka investeeringute vähenemisega. Investeeringute kogumaht on vähenenud 16-3%-ni kogukuludest, ehk 1,88 miljonit krooni.

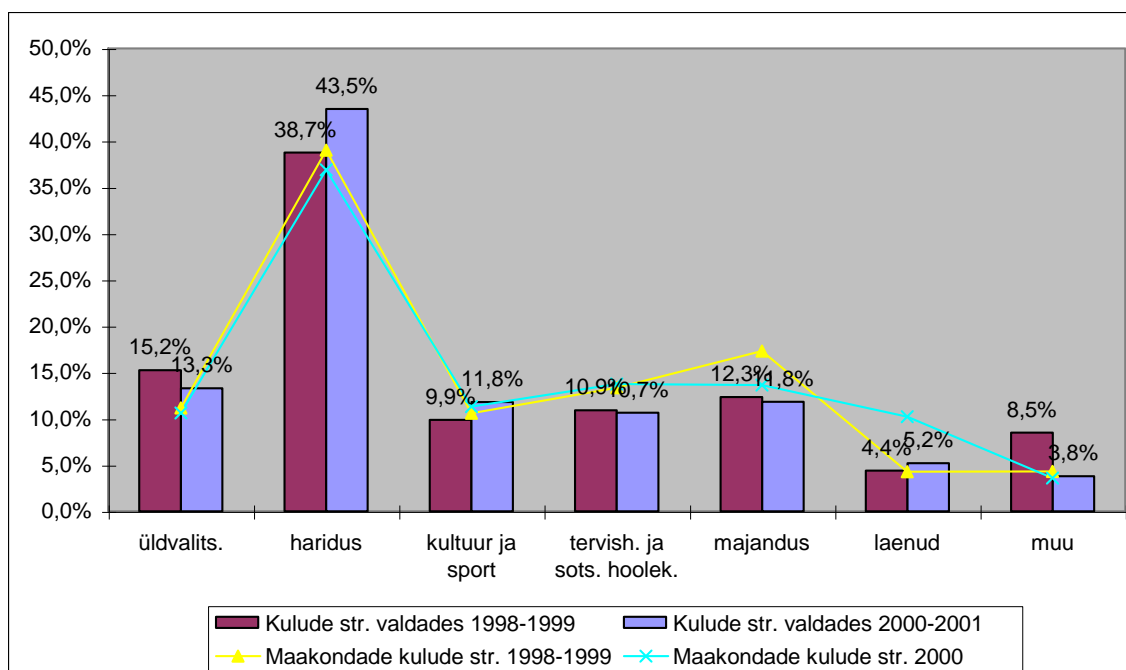
Karksi vallas ja Karksi-Nuia linnas on nagu Abja vallaski enne ühinemist omavahelised arveldused paisutanud arvlemiste ja ülekannete mahtu. Ühinemisjärgne kulueelarve on jäänud praktiliselt samale tasemele. Suurim vähenemine on toimunud üldvalitsemise- (566 000 krooni), kultuuri- (485 000 krooni) ja sotsiaalhoolekande kuludes (561 000 krooni). Suurenenud on haridus- (778 000 krooni) ja majanduskulud (437 000 krooni). Laenude tagasimaksmise maht on samuti vähenenud. Vaatamata investeeringute vähenemisele ligi 1,5 miljoni krooni võrra on valla kulueelarve kogumaht jäänud samale tasemele.

Antsla vallas ühinemisjärgse kulueelarve kogumaht muutunud ei ole. Investeeringute kogumaht on vähenenud eelarves 11%-lt 6%-le ligi 1 miljoni krooni võrra. Ühinemisjärgselt on vähenenud oluliselt omavaheliste arvelduste maht ja laenukulutuste koguhulk. Umbes 500 000 krooni võrra on vähenenud hariduseelarve ja 800 000 krooni võrra majanduskulud. Koondamiste tõttu suurenes 2000. a. oluliselt üldvalitsemiskulude eelarve, ehkki umbes pool eelarve tõusust oli seotud investeeringutega vallamaja remondiks.

Analüüsimaks toimunud muudatusi põhilistes tegevusvaldkondades ja rahakasutuse muudatusi on oluline vaadelda tehtud kulutusi ühe valla alalise elaniku kohta tegevusvaldkondade kaupa. Viimaseid iseloomustab Lisa 6. Analüüsiks on ühinemiseelse perioodi puhul kasutatud omavalitsuste 1998. a. ja 1999. a. eelarvete täitmiste keskmisi ja ühinemisjärgse perioodi puhul 2000. a. eelarvete täitmiste ja 2001. a. prognooside keskmisi (Halinga valla puhul on 2001.a. eelarve puudumise tõttu ainult 2000. a andmed). Andmeid on võrreldud vaadeldavate valdade asukohamaakondade keskmiste näitajatega. Esiteks 1998–1999. a. ja teiseks 2000. a. keskmistega.

Omavalitsuste lõikes on kulutused erinevatele tegevusvaldkondadele olnud vägagi erinevad. Vaadeldavas ajaperioodis on kõigis omavalitsustes pärast ühinemisi kogukulud elaniku kohta vähenenud. Suurim on vähenemine olnud Antsla vallas, kus kogukulud ühe elaniku kohta vähenesid perioodis üle 1000 krooni ehk 21% ja Karksi vallas, kus langus oli üle 700 krooni. Keskmiselt vähenesid kulud 9%. Languse baasil on vaadeldavate omavalitsuste asukohamaakondade keskmine kulude kasv olnud 7%. Viis valda kuuest on ühinemisejärgsel perioodil pidanud kulutama allapoole maakondade keskmist taset, samas kui enne ühinemisi ületasid kogukulud viiel vallal kuuest maakondade keskmist taset. Kululiikide lõikes on enim vähenenud halduskulud (keskmiselt 20%). Suurim vähenemine ehk umbes 550 krooni inimese kohta toimus Abja vallas, kus 1998. a. ja 1999. a. andmetes kajastuvad ka ühinemisega seotud koondamiskulud. Võib arvata et 2002. a. üldvalitsemiskulude langus jätkub, kuna vahetult pärast ühinemist kajastusid eelarvetes ka ametnike koondamistasud. Siiski ületab ka ühinemisejärgne omavalitsuste keskmine üldvalitsemiskulu 628 krooni elaniku kohta veel maakondade keskmist 2000. a., mis oli 556 krooni. Teistes eluvaldkondades on muudatused väiksemad jäädes 5-10% piiridesse. Kõigis omavalitsustes on vähenenud majanduskulud ja enamikes valdades on oluliselt suurenenud hariduse ja teaduskulutused. Suurim tõus oli siin pärast ühinemist Abja ja Karksi omavalitsustes, kus kulud haridusele tõusid ligi umbes krooni elaniku kohta. Ühinenud omavalitsuste laenuaktiivsus pole vahetult peale ühinemisi tõusnud, vaid on jäänud samale tasemele ühinemiseelsega või isegi langenud. Seda näitab ka laenude tagasimaksmine ühe elaniku kohta, mis on kaks korda madalam maakondade keskmisest.

Joonis 3.4. Muudatused valdade kulueelarvete struktuuris.



Muudatusi omavalitsuste kulude struktuuris võrdluses asukohamaakondadega illustreerib joonis 3.4. Ühinemisejärgselt on enim vähenenud üldvalitsemiskulud (-2%) ja muud kulud. Tõusnud on haridus- ja teaduskulude (+4,7%) ning kultuuri- ja spordikulutuste (+1,9%) osatähtsus. Nii üldvalitsemiskulude kui ka majanduskulude osakaalu langus annavad suuremad võimalused investeerimiseks ja arendustegevuseks omavalitsuste põhitegevusvaldkondades. Edaspidi pole aga sellises mahus ümbertõstmised ja kokkuhoid personali ja kommunaalkulutuste arvelt niigi vähenenud kulude tõttu enam võimalikud.

Võrreldes valdu maakondade kulude struktuuriga on omavalitsuste kulude struktuuris suurema osatähtsusega hariduskulud ja väiksema osatähtsusega tervishoiu- ja kultuuri- ning majanduskulud.

Kokkuvõttes on omavalitsuste kulueelarvetes ühinemise tulemusel oluliselt vähenenud omavaheliste arvelduste osakaal, mis moodustas eriti nn. teise grupi omavalitsustel enne ühinemist olulise osa eelarvekulude kogumahust. Kulud ühe vallaelaniku kohta on enim langenud Antsla, Karksi ja Vihula valdades, samal ajal kui Halinga, Otepää ja Abja valdades on langus olnud suhteliselt väike.

Ühinemisjärgselt on märgatav omavalitsuste kulutuste kasv oma põhitegevusharudesse nagu haridus- ja teaduskulud ning kultuuri- ja spordikulud. Kasv on toimunud põhiliselt üldvalitsemis- ja majanduskulutuste vähenemise arvelt. Omavalitsuste kulude struktuur on muutunud stabiilsemaks ja rohkem avatumaks, ühtlustudes ka omavalitsuste asukohajärgsete maakodade kulutuste struktuuriga. Kui enne ühinemisi võis üks valla sotsiaalobjekt (kool või hooldekodu) moodustada suure osa valla kulueelarvest, siis pärast ühinemist on omavalitsustel olnud võimalik kulusid jaotada proportsionaalsemalt, suunates osa vahendeid ka näiteks kultuuri- ja spordivajadusteks ning tervishoiu tarbeks. Nendes valdkondades ületab ühinevate valdade keskmine kulude maht oluliselt maakondade keskmisi näitajaid. Teiselt poolt on ühinemine toonud kaasa ka eelarvekulude mahu vähenemise ja eelarve jääkide vähenemise. Kuna samal ajal on maakondades keskmiselt eelarvete mahud suurenenud, siis võib just siin otsida põhjuseid riigipoolsete toetuste vähenemisest. Analüüsimeks omavalitsuste haldussuutlikkuse muudatusi põhjalikumalt peab siiski arvestama ka kuludes sisalduvaid investeeringuid ja kindlasti ka ühinemiskulusid, mis võivad eriti ühinemisjärgselt perioodil tekitada eelarvetes olulisi muudatusi.

4. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

4.1 Järeldused

Omavalitsuste ühinemise positiivne mõju on alljärgnev:

- 1) Piirkonna muutumine loogiliseks tervikuks, ehk "vald sai keskuse ja keskus sai tagamaa"¹. Tekkis võimalus piirkonna terviklikuks ja loogiliseks arenemiseks;
- 2) Piirkonna ühtseks tervikuks ühendamise võimaldas koondada piirkonna vaimset potentsiaali ja valida võimekamaid inimesi haldusaparaati;
- 3) Toimus omavalitsuste haldusvõime kasv läbi töötajate spetsialiseerumise tõusu ja omavalitsuste poolt osutatavate teenuste kvaliteedi ühtlustumise. Vähenes osalise tööajaga töötajate osakaal omavalitsuste haldusaparaatides;
- 4) Paranesid vallaametnike töö- ja olmetingimused ning kaasaegse infotehnoloogia rakendamise võimalused;
- 5) Suurenes vallavolikogude roll valla tuleviku kujundamisel. Arenguvalikute vallavalitsusest väljapoole kandumine on loonud pinnase diskussiooniks omavalitsuste arenguvõimaluste üle ja elanike kaasamiseks otsustusprotsessi;
- 6) Ühinemisjärgselt on suurenenud omavalitsuste omatulude laekumine (eriti üksikisiku tulumaksu laekumine);
- 7) Ühinemisjärgselt on vähenenud omavalitsuste üldvalitsemiskulud;
- 8) On intensiivistunud omavalitsuste keskuste arendamine (investeeringud infrastruktuuri), millega kasvab keskuse potentsiaal piirkonna arengu edendajana, mis loob omakorda eeldused Eesti asustusstruktuuri tasakaalustamatuse pidurdamiseks;
- 9) Kommunaalteenuste reorganiseerimine ühinemise käigus parandas nende majanduslikku potentsiaali.

Omavalitsuste ühinemise negatiivne mõju on alljärgnev:

- 1) Ühinemisprotsessi läbiviimine sõltub suurel määral võtmeisikutest;
- 2) Ühinemisjärgselt on vähenenud enamiku valdade tulud ühe elaniku kohta, eriti riigipoolse toetuse osa vähenemise tõttu;
- 3) Ühinemisjärgsel perioodil on oluliselt vähenenud valdade investeeringute maht;
- 4) Ääremaa probleemide ja vajaduste suhteline varjujäämine keskusega võrreldes. Ääremaastumise süvenemine toimub ennekõike kiiremini seal, kus kohalik kogukond pole organiseerunud või kus pole vajalikku inimpotentsiaali;
- 5) Riik ei täitnud oma lubadusi ühinemiskulude kompenseerimisel. Hilisematele liitujatele maksti ühinemisboonus välja hiljem ja väiksemas summas;

¹ Kehtib peamiselt "rõngasvaldade" puhul, mis olid uuringu sihtrühmaks

- 6) Vahetult enne ühinemist tegid mitmed vallad investeringuid, mis ei lähtunud piirkonna kui terviku huvidest;
- 7) Ühinemisprotsess oli ebastabiilne ja tihti läbimõtle mata ning ühinemiseelseid kokkuleppeid ei täidetud. Selle negatiivne mõju on säilinud töötajate hinnangutes ühinemise kohta praeguse ni;
- 8) Vähenes omavalitsusametnike side sihtrühmadega;
- 9) Teatud sümboolika ja kohanimede kadumine Eesti omavalitsussüsteemi hulgast.

4.2 Ettepanekud

- 1) Mitte reguleerida normdokumentidega ühinemiseelselt küsimusi, mille üle otsustamine on loogiline uue omavalitsuse volikogu poolt;
- 2) Omavalitsuste ühinemist reguleerivate õigusaktide läbivaatamine eesmärgiga lihtsustada ühinemisprotsessi ja tagada ühinemiseelsete kokkulepete kehtimine ühinemisjärgselt;
- 3) Soovitada ühinemiseelsel perioodil piirkondliku arengukava koostamist, mis on aluseks ühinemisprotsessile. Arengukavas tuua välja investeringuprioriteedid nii enne kui pärast ühinemist;
- 4) Kindlustada ühinenud omavalitsustele riigipoolsete toetuste taseme säilimine vähemalt 3 aastaks peale ühinemist;
- 5) Piirata omavalitsuste laenuvõtmist ühinemisele eelneval perioodil, kehtestades selleks vastava korra;
- 6) Ühtsel ja võrdsel alusel kõigi ühinejate jaoks tuleks sätestada ühinemiskulude kompenseerimise mehhanism, kulude arvestamise ühtne metoodika ja toetuste väljamaksmise kord. Ühinemiskulude kompenseerimise mehhanism peaks hõlmama ka ühinemise ga seotud otseste investeringute hüvitamist;
- 7) Selgete sotsiaalsete garantiide sätestamine koondatud ametnikele, vähendamaks ametiisikute vastuseisu omavalitsuste ühendamisele;
- 8) Ühtlustada teabe aktualiseerimise ja levitamise kord riiklikes registrites ja andmekogudes;
- 9) Stimuleerida jätkuvalt vabatahtlikku ühinemist;
- 10) Moodustada Siseministeeriumi juurde sõltumatutest konsultantidest koosnev töögrupp omavalitsuse ühinemisprotsessi nõustamiseks .

KASUTATUD KIRJANDUS

Eesti Majandusjuhtide Instituut "Eesti haldusterritoriaalne korraldus. Lõpparuanne."
Tallinn 1997/1998

"Eesti omavalitsused. Sotsiaalmajanduslik seisund 1997-1999" Lembit Suvi.
Tallinn 2001

"Valdade majanduslik seisund ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis." E. Krepp.
Tallinn 1998

Tiiu-Reet Saar "Abja-Paluoja linna ja Abja valla ühinemise õiguslikud, majanduslikud ja organisatsioonilised küsimused." Tallinn, 1998

Seminar "Kohalike omavalitsuste ühinemise praktika ja probleemid." Kokkuvõte.
Otepää, 2000

"Palupera ja Pühajärve valla ning Otepää linna ühinemisraport." Koostatud 1998

"Eesti Piirkondlik Statistika" Riigi Statistikaameti aastakogumikud

"Eesti valdade rahvastik 1995" Riigi Statistikaameti väljaanne

Ühinevate omavalitsuste eelarved ja finantsaruanded 1998-2001

Eesti piirkondliku statistika andmed Eesti Statistikaameti koduleht aadressil
<http://www.stat.ee/statistika>

Eesti Vabariigi Siseministerium. "Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas".
Strateegia. Tallinn 2001

Eesti Vabariigi seadusandlus

LISAD