



RAHANDUSMINISTEERIUM



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

# 2016-2018. AASTAL TOIMUNUD OMAVALITSUSTE ÜHINEMISTE NÕUSTAMISTEGEVUSE KOKKUVÕTE



Tallinn  
2019

# Sisukord

1. SISSEJUHATUS.....	3
2. NÕUSTAMISE ERINEVAD ETAPID .....	4
3. KONSULTATSIOONIDEGA HÕLMATUD ÜHINEMISPIIRKONNAD .....	6
4. KONSULTANTIDE TEGEVUSED JA ROLLIMODELID .....	11
4.1 Peamised konsultatsioonitegevused .....	11
4.2 Konsultantide rollimudelid .....	12
5. KONSULTANTIDE ÜLDINE HINNANG NÕUSTAMISPROTSESSILE JA KONSULTANTIDE ROLLILE SELLES.....	13
5.1 Olulisemad edutegurid eesmärkide saavutamisel.....	14
5.2 Riskifaktorid haldusreformi eesmärkide saavutamisel.....	15
5.3 Muud olulised aspektid .....	16
5.4 Järeldused nõustamisest ja konsultantide rollist selles.....	18
6. KONSULTANTIDE SOOVITUSED EDASPIDISEKS HALDUSREFORMI EESMÄRKIDE SAAVUTAMISEKS .....	19

# 1. SISSEJUHATUS

Rahandusministeeriumi ja EAS-i poolt hangiti keskselt konsultantide meeskond, kes nõustaks haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimise käigus kohalike omavalitsuste ühinemiste protsessi läbiviimist ja ühinemisejärgsete arengute toetamist aastatel 2015- 2018.

Konsultantide meeskonda kuulusid: Professor Georg Sootla (Tallinna Ülikool), Kersten Kattai (Tallinn Ülikool), Mikk Lõhmus (Lääne-Nigula Vallavalitsus, Tallinna Tehnikaülikool), Rivo Noorkõiv (OÜ Geomedia), Mihkel Laan (OÜ Cumulus Consulting), Kadri Tillemann (Vesterra OÜ) ja Margus Randma (MTÜ Revident).

Ühinemiste nõustamist rahastati „Kohaliku ja regionaalse arendusvõimekuse programmi“ raames Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest<sup>1</sup>.

Varasema nõustamisperioodi kogemused said aastatel 2013-2015 üldistatud erinevates ekspertarvamustes, sh näiteks „Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele“<sup>2</sup>, „Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemiskorralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel“<sup>3</sup> ning raportites „Ühinemiste analüüs Märjamaa valla ja Türi valla näitel“<sup>4</sup> ja „Õppetunnid pool aastat pärast ühinemist“<sup>5</sup>. Samuti koostati 2013. aastal (täiendati 2016) „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat“<sup>6</sup> ja „Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses“<sup>7</sup>. Ilma nende töömaterjalide koostamiseta oleks nõustamised kohalike omavalitsuste ühinemisetapil ja projekti raames võinud tõenäoliselt välja näha teisiti ja sisult vähem koordineeritumad.

Ühinemiskonsultandile lisaks oli kohalikel omavalitsustel võimalik Rahandusministeeriumi ja EASi läbiviidud avatud taotlusvooru toel palgata ühinemisläbirääkimiste piirkondlikke koordinaatoreid, kes abistasid ühinemist igapäevaselt. Praktika näitas, et selline samm oli õigustatud. Osades piirkondades töötasid nii koordinaator kui konsultant ning nende koostöö toimus hästi.

Tabel 1. EASist toetust saanud ühinemiskoordinaatorid ja nende ühinemispiirkonnad

Taotleja	Ühinemispiirkond
Paide Linnavalitsus	Paide linna, Paide, Väätsa, Koigi, Imavere, Kareda ja Roosna-Alliku valdade ühinemise koordineerimine
Haapsalu Linnavalitsus	Haapsalu linna ja Ridala valla ühinemise koordineerimine
Tamsalu Vallavalitsus	Pandivere piirkonna omavalitsusüksuste vabatahtliku ühinemise koordineerimine

<sup>1</sup> Sellele nõustamisperioodile (2015- 2018) eelnevalt on kohalike omavalitsuste vabatahtliku ühinemise nõustamist toetatud Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest 2013. aastal „Keskse koolituse“ programmi raames ja perioodil 2014-2015 „Kohalike omavalitsuste tugevdamise“ programmi raames (projekt „Koolitus- ja konsultatsiooni teenuse osutamine kohalike omavalitsuste ühinemise ettevalmistamiseks ja piirkonnaspetsiifiliste lahenduste väljatöötamiseks“ Sisekaitseakadeemia koordineerimisel  
<sup>2</sup>Sootla, G., Kattai, K. (2012) Ekspertarvamus „Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele“ Kättesaadav: [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste\\_uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste_uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf)

<sup>3</sup> Sootla, G., Kattai, K., Lõhmus, M. (2014) Ekspertarvamus „Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemiskorralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel“ Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud\\_omavalitsused/2014\\_uhinenu\\_kovide\\_va\\_litsemiskorralduse\\_mudelite\\_ja\\_juhtimisstruktuuri\\_kujundamine.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2014_uhinenu_kovide_va_litsemiskorralduse_mudelite_ja_juhtimisstruktuuri_kujundamine.pdf)

<sup>4</sup> Sootla, G., Kattai, K., Haljaste, K.L., Lõhmus, M., Noorkõiv, R (2015) „Ühinemiste analüüs Märjamaa valla ja Türi valla näitel“.

<sup>5</sup> Lõhmus M., Sootla, G., Noorkõiv R., Kattai, K. (2014) „Õppetunnid pool aastat pärast ühinemist“, kättesaadav: <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/oppetunnid-pool-aastat-parast-uhinemisi.pdf>

<sup>6</sup> Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K., Lõõnik, J. (2013/ 2016) „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat“, kättesaadav: [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/2016\\_kov-uhinemiste-kasiraamat.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/2016_kov-uhinemiste-kasiraamat.pdf),

<sup>7</sup> Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K., Noorkõiv, R. (2016) „Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses“, kättesaadav: [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud\\_juhtimismudelid\\_loplik\\_21.07.2016.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf)

Räpina Vallavalitsus	Räpina, Mooste, Värskla, Veriora, Ahja, Mikitamäe, Orava, Meeksi, Piirisaare valdade ühinemise koordineerimine
Võrumaa Omavalitsuste Liit	Antsla valla, Haanja valla, Lasva valla, Meremäe valla, Misso valla, Mõniste valla, Rõuge valla, Sõmerpalu valla, Urvaste valla, Varstu valla, Vastseliina valla, Võru valla ja Võru linna ühinemise koordineerimine
Põltsamaa Linnavalitsus	Põltsamaa linna, Põltsamaa, Pajusi, Puurmani, Imavere, Kõo ja Kolga-Jaani ühinemise koordineerimine
Valga Linnavalitsus	Valga linna ja Tõlliste, Taheva, Karula, Öru ning Sangaste valdade ühinemise koordineerimine
Jõgevamaa Omavalitsuste Liit	Põhja-Tartumaa ühendamavalitsuse moodustamine
Saue Vallavalitsus	Kernu valla, Nissi valla, Saue linna ja Saue valla ühinemisläbirääkimiste koordineerimine
Viljandimaa Omavalitsuste Liit	Viljandi valla ja Tarvastu valla koordineerimine
Puhja Vallavalitsus	Laeva, Puhja, Tartu ja Tähtvere valla ühinemise koordineerimine
Valga Maavalitsus	Valgamaa omavalitsuste ühinemine
Toila Vallavalitsus	Ettevalmistused Ida-Virumaa keskregiooni ühendamavalitsuse moodustamiseks
Elva Linnavalitsus	Lääne-Tartumaa kohalike omavalitsuste ühinemisprotsessi koordineerimine
Raplamaa Omavalitsuste Liit	Rapla maakonna omavalitsusüksuste vabatahtliku ühinemise koordineerimine
Põlva Vallavalitsus	Põlva vallaga ühinevate valdadega uue omavalitsusüksuse moodustamine
Pärnumaa Omavalitsuste Liit	Pärnumaa omavalitsuste ühinemise koordineerimine

Kokkuvõtte on koostatud Rahandusministeeriumi poolt ühinemiskonsultantide esitatud lõpparuannete põhjal.

## 2. NÕUSTAMISE ERINEVAD ETAPID

Konsulterimise perioodi võib töö olemuse seisukohast jagada reformieelsel aastal kolmeks:

**2016. aastal** toimusid intensiivsed kohalike omavalitsuste ühinemisläbirääkimised, seejuures olid konsultandid mitmetes piirkondades protsessi eestvedajateks. Teenuste osutamine algas **märtsis 2016** ning nõustamist pakuti eelkõige ühinemisprotsessi sisse juhatamiseks ja ettevalmistamiseks – omavalitsusüksused olid äsja läbirääkimisi alustanud või alustamas, kõnelustel osalejate ring ei olnud veel lõplik, läbirääkimisi peeti mitmes ühinemissuunas, puudus üldine selgus reformi lõplikust käigust riiklikul tasandil ja vabatahtlikuks ühinemiseks vajalikest sammudest kohalikul tasandil.

Kõigepealt oli keskne protsessi sisu nõustamise tahk: millised on ühinemiste eelised ja ohud, mille põhjal teha ühinemispartnerite valikuid. Sisulised probleemid tuli selgelt sõnastada ja arutamiseks lahti võtta, sest läbirääkimised toimusid juba piiratud ajahorisondi raames; rohkem kui varasemate vabatahtlike ühinemiste käigus oli nüüd laiem toetuse ning veenmise funktsioone märksa enam.

Nõustamistegevuste järgmine faas algas **suvel 2016** pärast haldusreformi seaduse vastuvõtmist Riigikogu poolt. Tegevused olid ennekõike seotud ühinemislepingu ja selle lisade ettevalmistamisega ning kokkulepete saavutamise. Läbirääkimiste faasis vajasisid nõustamispirkonnad ekspertteenuseid eelkõige järgmistes valdkondades:

- Ühinemislepingu projekti ettevalmistamine, selle üle vaatamine ja kohandamine/ kommenteerimine;
- Läbirääkimiste võtmeküsimuste (oluliste otsustuskohtade) väljatoomine, otsustusprotsessi koordineerimine, erinevate ühinemisega kaasnevate lahendusvariantide analüüsimine (nt nimeküsimused, valimisringkondade alternatiivide analüüs) ja valideerimine (sh vajadusel infovahetuse korraldamine Rahandusministeeriumi, valimiskomisjoni, Kohanimenõukogu ja muude ametkondadega), otsustusprotsesside modereerimine;
- Ühinemislepingu lisade (sh seletuskiri) koostamise nõustamine, analüüside (nt teenuste kaardistused) läbiviimise toetamine ja näidetega illustreerimine (erinevate teemakaartide koostamine);

- Elanike arvamuse väljaselgitamisega seotud sisulised (alusdokumentatsiooni ettevalmistamine) ja vormilised (meetodid ja tehnilised lahendused) lahendused.

Selles faasis väärib väljatoomist, et lisaks ühinemisnõustajate sisulistele teadmistele ja praktilistele oskustele, osutus otstarbekaks ka otsustajate- ja ametnikeringi väliste moderaatorite olemasolu – see võimaldas läbirääkijate positsioonide erapooletut käsitlemist ja hõlbustas kompromisside leidmist ka keerukates olukordades, kus läbirääkijate huvid põrkusid.

Nõustamistegevuste kolmas, üks intensiivseimaid faase, toimus **2016. aasta lõpus**, mil toimusid ühinemislepingu menetlused vabatahtlikult ühinevate kohalike omavalitsusüksuste volikogudes. Sel perioodil sisaldasid nõustamistegevused valminud lepinguprojektide ja lisade üle vaatamist ja tekstide redigeerimist, otsustusprotsesside läbiviimise nõustamist, laekunud muudatuseettepanekute analüüsi ja vormistamise nõustamist ning ühinemisdokumentatsiooni esitamisega seotud nõustamistegevusi. Tagantjäreli vaadates oli konsultantide endi hinnangul see selgelt kõige olulisem etapp ühinemiskonsultandi töös ning ühinemiste õnnestumiseks kompromisside saavutamiseks.

Nii II kui III faasis olid olulisel kohal ka avalikkusele suunatud tegevused – rahvakoosolekud, arvamused ajalehtedes, seminarid jm. II etapis toimus valdavalt ühinemisega kaasnevate kasude ja riskide tutvustamine, varasemate kogemuste lahti rääkimine, konkreetse lepingu ja ühinemisdokumentide selgitamine ning protsessi tervikut puudutavate teemade avamine.

**2017. aasta** (so peale ühinemislepingute kinnitamist ja peale vabatahtlike ühinemiste tähtaega 1.01.2017) oli vaheaasta, kus esimesel poolaastal ootasid paljud piirkonnad nn sundliitmise faasi otsuseid Vabariigi Valitsuselt ning seejärel toimus valmistumine kohalike omavalitsuste volikogude korraldusteks valimiseks. 2017. aasta alguses käivitunud ekspert-teenuste faas keskendus peamiselt vabatahtliku ühinemise poolt otsustanud omavalitsusüksuste järelnõustamisele ning üleminekuaja tegevuste läbiviimise korralduse nõustamisele. Mõnede kohalike omavalitsuste osas tuli läbi viia ühinemislepingu muutmise seotud nõustamistegevusi.

Üleminekuaja tegevuste raames toimus valdavalt järgnevate tegevuste nõustamine:

- ametiasutus(t)e piirkondlike ja teenuse osutamise struktuuride ühtlustamise nõustamine, sh ühinemisotsuse langetanud omavalitsusüksuste andmete koondamine ja analüüs, struktuurimustandite koostamise nõustamine, ametijuhendite ja palgajuhendi koostamise nõustamine;
- põhimääruse projekti koostamise nõustamine;
- arengukava ja eelarvestrateegia koostamisega seotud nõustamistegevused, sh eelarve strateegia projekti koostamises osalemine, lähteülesande koostamise nõustamine.
- Lisaks eeltoodule osutati piirkondadele üleminekuajal nõustamisteenusid ka erinevates üksikküsimustes, nt ühinemiskogemuste tutvustamine, valdkondlike arengukavade koostamise ja arendustööde planeerimine jne.

**2018. aastal** toimus uute omavalitsuste käivitamine, sh peamiste alusdokumentide koostamine (erinevad analüüsid, arengukavad, eelarvestrateegiad) jms. Alates 2018. aasta algusest, mil olulisimad ühinemis- ja üleminekutegevused olid omavalitsustes läbi viidud, vähenes oluliselt nõudlus ekspert-teenuste järgi, valdavalt toimuski edasine nõustamine arengukava ja arendustegevusega seotud valdkondlikes küsimustes.

### 3. KONSULTATSIOONIDEGA HÕLMATUD ÜHINEMISPIIRKONNAD

Tabel 2. Ülevaade ühinemiskonsultatsioonide piirkondadest

Ühinemispiirkond (läbirääkimistel osalejad)	Ühinemistüüp (vabatahtlik <sup>8</sup> , Vabariigi Valitsuse algatusel <sup>9</sup> , Valitsuse algatusel lisandunud KOV-id/ külad)	Läbirääkimistelt lahkujad	Konsultandid
1. <b>Haapsalu linn</b> (Haapsalu linn, Ridala vald)	vabatahtlik		K. Kattai
2. <b>Saue vald</b> (Saue linn, Saue vald, Kernu vald, Nissi vald)	vabatahtlik		K. Kattai, G. Sootla, K. Tillemann
3. <b>Saaremaa vald</b> (kõik Saaremaa saare omavalitused, v.a. Pöide)  Ida-Saare ajutine tekkinud läbirääkimisformatsioon (Orissaare, Leisi, Pöide, Valjala, Laimjala), rauges seoses Suur-Saaremaa läbirääkimiste jätkumisega	Kõik KOVid peale Pöide volikogude algatusel; VV algatusel Pöide vald ühinemiskokkuleppe alusel.		K. Kattai, G. Sootla
4. <b>Tartu vald</b> (Tartu vald, Laeva vald, Piirissaare vald, Tähtvere vald, Puhja vald)	Tartu vald, Laeva ja Piirissaare volikogude algatusel, VV algatusel Tabivere vald.	Esialsed läbirääkimised Tartu, Laeva, Tähtvere ja Puhja valla vahel. Tähtvere liitus Tartu linnaga; Puhja vald ühines Elva vallaga.	K. Kattai  K. Tillemann
5. <b>Elva vald</b> (Elva linn, Palupera vald, Rõngu vald, Konguta vald, Rannu vald, Puhja vald, Puka vald)	Elva linn, Palupera, Rõngu, Konguta ja Rannu vald volikogude algatusel. VV algatusel Puka valla Aakre piirkonna külad.	Puka vald ühendati VV algatusel Otepää vallaga.	K. Kattai, G. Sootla
6. <b>Rapla vald</b> (Rapla vald, Kaiu vald, Raikküla vald, Käru vald)	Rapla, Kaiu ja Raikküla volikogude algatusel. VV algatusel Juuru vald.	Käru vald ühines Türi ja Väätša vallaga.	K. Kattai, G. Sootla M. Lõhmus (detsentraliseeritud juhtimismudel), Rivo Noorkõiv

<sup>8</sup> Vabatahtlik ühinemine volikogude algatusel enne 01.01.2017

<sup>9</sup> Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemised 2017. aasta alguses

7. <b>Põlva vald</b> (Põlva vald, Ahja vald, Mooste vald, Laheda vald, Vaste- Kuuste vald, Kanepi vald, Kõlleste vald, Valgjärve vald, Orava vald, Veriora vald, Mikitamäe vald)	Põlva, Ahja, Mooste, Laheda ja Vaste- Kuuste vald volikogude algatusel.	Orava vald ühines volikogude algatusel Vastseliina vallaga ning hiljem ühendati kriteeriumi mittetäitmisel lisaks moodustuva Võru vallaga. Mikitamäe vald ühendati VV poolt Setomaa vallaga. Veriora vald ühines Räpina ja Meeksi vallaga.	K. Kattai, G. Sootla
8. Tekkis lisaks teine ühinemiskoosolus <b>Kanepi vald</b> (Kanepi, Kõlleste ja Valgjärve vald)	Lahkusid Põlva ühinemiskõneluselt ja ühinesid omavahel vabatahtlikult, alla kriteeriumi (4864 elanikku)		
9. <b>Räpina vald</b> (Räpina vald, Meeksi vald, Veriora vald, Ahja vald, Mooste vald, Mikitamäe vald, Värskas vald, Orava vald)	Räpina, Meeksi ja Veriora vald volikogude algatusel.	Ahja ja Mooste ühinesid Põlva, Laheda ja Vaste- Kuuste vallaga. Värskas ja Mikitamäe vald ühendati VV algatusel Setomaa vallaks. Orava vald ühines volikogude algatusel Vastseliina vallaga ning hiljem ühendati kriteeriumi mittetäitmisel lisaks moodustuva Võru vallaga.	K. Kattai, G. Sootla
10. <b>Pärnu linn</b> (Pärnu linn, Paikuse vald, Audru vald, Tõstamaa vald, Sauga vald, Tori vald, Are vald)	Pärnu linn, Paikuse ja Audru vald volikogude algatusel. VV algatusel ühendati lisaks Tõstamaa vald.	Sauga, Tori ja Are ühinesid Sindi linnaga.	K. Kattai, G. Sootla
11. <b>Lääne-Harju vald</b> (Keila vald, Padise vald, Vasalemma vald, Paldiski linn, Nõva vald)	VV algatusel ühendati Keila, Padise ja Vasalemma vald ning Paldiski linn.	Esialgused läbirääkimised Vasalemma, Padise ja Nõva valla vahel. Nõva vald ühines Lääne-Nigula vallaga	K. Kattai, G. Sootla K. Tillemann, M. Randma
12. <b>Lääne-Nigula vald</b> (Lääne-Nigula vald, Noarootsi vald, Nõva vald, Martna vald ja Kullamaa vald)	Vabatahtlik		R. Noorkõiv, M. Randma
13. <b>Põltsamaa vald</b> (Põltsamaa linn, Põltsamaa vald, Pajusi vald, Puurmani vald, Kõo vald, Imavere vald, Võhma linn, Kolga-Jaani vald)	Põltsamaa linn, Põltsamaa vald, Pajusi vald ja Puurmani vald volikogude algatusel.	Kõo vald ja Võhma linn ühinesid Põhja-Sakala vallaga. Imavere vald Järva vallaga. Kolga-Jaani vald Viljandi vallaga.	R. Noorkõiv (K.Kattai, M. Randma)
14. <b>Setomaa vald</b> (Värskas vald, Mikitamäe vald, Meremäe vald, Misso vald, Orava vald, Veriora vald)	VV algatusel Värskas vald, Mikitamäe vald ja Meremäe vald ning Misso valla osad külad.	Orava vald ühines volikogu algatusel Vastseliina vallaga ja ühendati kriteeriumi mittetäitmisel VV algatusel täiendavalt ühineva Võru vallaga. Veriora vald ühines Räpina vallaga.	K. Kattai, G. Sootla, M. Randma

		Misso vald ühines Rõuge vallaga.	
15. <b>Hiiumaa vald</b> (Hiiu vald, Käina vald, Emmaste vald, Pühalepa vald)	Hiiu vald ja Käina vald volikogude algatusel. VV algatusel Emmaste ja Pühalepa vald.		K. Kattai, G. Sootla, M. Laan
16. <b>Põhja-Pärnumaa vald</b> (Vändra alev, Vändra vald, Tootsi vald ja Halinga vald)	Vabatahtlik	Halinga ühines läbirääkimistega lõpufaasis	M. Lõhmus
17. <b>Paide linn</b> (Paide linn, Paide vald ja Roosna-Alliku vald, Kareda, Koigi ja Imavere vald)	Paide linn, Paide vald ja Roosna-Alliku vald ühinesid vabatahtlikult.	Esialgsetel läbirääkimistel osalesid ka Kareda, Koigi ja Imavere vald, kes ühinesid volikogude algatusel Ambla valla, Albu valla ja Järva-Jaani vallaga.	M. Lõhmus, R. Noorkõiv
18. <b>Mulgi vald</b> (Karksi vald, Abja vald, Halliste vald ja Mõisaküla linn)	Vabatahtlik		M. Lõhmus (nõustamine ühinemise järgselt)
19. <b>Rakvere vald</b> (Sõmeru vald ja Rakvere vald)	Vabatahtlik		M. Lõhmus, K. Tillemann
20. <b>Vinni vald</b> (Rägavere vald, Vinni vald ja Laekvere vald)	Vabatahtlik		M. Lõhmus
21. <b>Lääneranna vald</b> (Lihula vald, Hanila vald, Varbla vald ja Koonga vald)	Vabatahtlik		R. Noorkõiv, M. Lõhmus
22. <b>Tori vald</b> (Sauga vald, Tori vald, Sindi linn ja Are vald)	Vabatahtlik		M. Lõhmus (detsentraliseeritud juhtimismudel), M. Laan
23. <b>Põhja-Sakala vald</b> (Suure-Jaani vald, Võhma linn, Kõo vald ja Kõpu vald)	Vabatahtlik		M. Lõhmus, R. Noorkõiv
24. <b>Järva vald</b> (Järva-Jaani vald, Albu vald, Ambla vald, Imavere vald, Kareda vald, Koigi vald ja Koeru vald)	Ambla vald, Albu vald, Imavere vald, Koigi vald, Kareda vald ja Järva-Jaani vald volikogude algatusel, VV algatusel Koeru vald.	Koeru väljumis ühinemisläbirääkimistelt ning ühendati Järva vallaga VV algatusel	M. Lõhmus, M. Laan, G. Sootla ja K. Kattai (ühinemisjärgne nõustamine 2018)
25. <b>Tapa vald</b> (Tamsalu vald ja Tapa vald)	Tamsalu ja Tapa vald ühinesid volikogude algatusel vabatahtlikult.	Läbirääkimistel osalesid alguses Laekvere vald, Rakke vald, Väike-Maarja vald, Tamsalu vald (nn Pandivere koostööpiirkond), kuid lõppetapis ei ühinenud antud piirkonnas vabatahtliku ühinemise käigus omavahel ükski kohaliku omavalitsuse üksustest.	M. Lõhmus



		Laekvere ühines Vinni vallaga ning Rakke vald liideti VV poolt Väike-Maarja vallaga.	
26. <b>Saarde vald</b> (Saarde vald, Surju vald, Häädemeeste vald, Tahkuranna vald)	Vabatahtlikult volikogude algatusel ühinesid Saarde ja Surju vald omavahel ning Häädemeeste ja Tahkuranna vald omavahel).  (VV algatas nende omavahelise ühinemise (ühinenud Saarde valla ja ühinenud Häädemeeste valla, aga loobus menetlusest).	Saarde vallas asusid läbirääkimisi pidama Saarde vald, Surju vald, Häädemeeste vald ning Tahkuranna vald, läbirääkimiste lõpusirgel ühinemiskiirkond lagunes ning volikogude algatusel toimusid Tahkuranna valla ja Häädemeeste valla ühinemine ning Saarde valla ja Surju valla ühinemine.	M. Lõhmus
27. <b>Anija vald</b> (Anija vald ja Aegviidu vald)	Vabatahtlik		K. Tillemann
28. <b>Lüganuse vald</b> (Kiviõli linn, Sonda vald ja Lüganuse vald, Aseri vald)	Sonda vald ja Kiviõli linn volikogude algatusel, VV algatusel Lüganuse vald.	Lüganuse vald lahkus läbirääkimistelt ja liideti VV algatusel. Aseri vald ühines Kunda linna ja Viru-Nigula vallaga.	M. Laan
29. <b>Alutaguse</b> (Iisaku vald, Alajõe vald, Mäetaguse vald, Tudulinna vald ja Illuka vald, Avinurme vald)	Iisaku vald, Alajõe vald, Mäetaguse vald, Tudulinna vald volikogude algatused, Illuka vald VV algatusel	Illuka vald lahkus läbirääkimistelt ja ühendati VV algatusel. Lühiajaliselt läbirääkimistel osalenud Avinurme vald ühines Mustvee suunal (Saare valla, Lohusuu valla, Kasepää valla ja Mustvee linnaga)	M. Laan
30. <b>Narva-Jõesuu</b> (Vaivara vald ja Narva-Jõesuu linn)	Vabatahtlik. Kuna elanike arv jäi alla 5000 tegi VV ettepaneku ühendada Sillamäega, kuid loobus menetlusest.		M. Laan
31. <b>Antsla vald</b> (Antsla vald ja Urvaste vald)	Vabatahtlik. Kuna jäi alla 5000 elaniku kriteeriumi, tegi VV ettepaneku ühendada Võru vallaga, aga loobus menetlusest		M. Laan
32. <b>Rõuge vald</b> (Mõniste vald, Misso vald, Varstu vald, Haanja vald ja Rõuge vald)	Vabatahtlik		K. Tillemann, M. Laan, M. Randma (finants)
33. <b>Võru vald</b> (Lasva vald, Sõmerpalu vald, Võru vald, Vastseliina vald ja Orava vald)	Vastseliina ja Orava vald ühinesid volikogude algatusel, samuti Sõmerpalu vald, Lasva vald ja Võru vald. Kuna Vastseliina ja Orava jäid alla 5000 elaniku kriteeriumi ühendati VV algatusel Võru vald (Lasva vald, Sõmerpalu vald, Võru vald) ja Vastseliina vald (Vastseliina vald ja Orava vald).		M. Laan, K. Tillemann

34. <b>Toila vald</b> (Kohtla, Kohtla-Nõmme, ja Toila vald, Jõhvi vald)	Kohtla, Kohtla-Nõmme ja Toila vald ühinesid volikogude algatusel vabatahtlikult.	Jõhvi vald loobus läbirääkimistest.	M. Laan
35. <b>Mustvee vald</b> (Saare vald, Avinurme vald, Lohusuu vald, Kasepää vald ja Mustvee linn)	Vabatahtlik	Esialgu algatati läbirääkimised Torma, Saare, Palamuse, Tabivere, Kasepää, Lohusuu ja Avinurme vallad ning Mustvee linna vahel. Torma ja Palamuse vald ühinesid volikogude algatusel Jõgeva linna ja Jõgeva vallaga. Tabivere vald ühendati VV algatusel Tartu valla, Laeva ja Piirissaare vallaga.	M. Laan, K. Tillemann, M. Randma
36. <b>Tõrva vald</b> (Tõrva linn, Helme, Hummuli Põdrala vald)	Vabatahtlik		R. Noorkõiv
37. <b>Haljala vald</b> (Kadrina vald, Haljala vald ja Vihula vald)	Vabatahtlik	Kadrina vald loobus läbirääkimistest.	R. Noorkõiv
38. <b>Otepää vald</b> (Sangaste, Otepää, Urvaste, Palupera)	Otepää ja Sangaste vallad ühinesid volikogude algatused, Puka ühendati VV algatusel osaliselt	Palupera vald ühines Elva linna, Konguta, Rannu, Rõngu ja Puhja vallaga. Urvaste vald ühines Antsla vallaga.	R. Noorkõiv
39. <b>Valga vald</b> (Valga linn, Karula vald, Taheva vald, Tõlliste vald ja Öru vald)	Vabatahtlik		R. Noorkõiv
40. <b>Kastre vald</b> (Võnnu, Mäksa, Haaslava, vald)	Mäksa vald, Võnnu vald ja Haaslava vald		R. Noorkõiv, K. Kattai
41. <b>Viru-Nigula vald</b> (Kunda linn, Viru-Nigula ja Aseri vald)	Vabatahtlik		K. Tillemann
42. <b>Peipsiääre vald</b> (Alatskivi, Vara ja Peipsiääre vald ning Kallaste linn)	Alatskivi, Vara ja Peipsiääre vald ühinesid vabatahtlikult. VV algatusel ühendati Pala vald ja Kallaste linn.		K. Tillemann

## 4. KONSULTANTIDE TEGEVUSED JA ROLLIMUDELID

### 4.1 Peamised konsultatsioonitegevused

Konsultantide nõustamisalased tegevused olid valdavalt järgmised:

- **Ühinemisläbirääkimiste protsessi ettevalmistamine:**
  - **Ühinemisprotsessi tegevus- ja ajakava koostamine ja sellest kinnipidamise tagamine.** Ühelt poolt suhteliselt tehniline (nõ ühinemisprotsessi ja õiguslike küsimuste asjatundja) roll, samas paljudel juhtudel oluline ka läbirääkimis-taktikaliselt. Näiteks, millisele ajale planeerida mingit liiki (konfliktsete, neutraalsete) küsimuste arutelud, kuidas sõlmida kokkuleppeid (alguses lihtsamad, pärast keerukamad küsimused, kuni nime valiku hääletuseni välja).
  - Töörühmade komplekteerimine ja neile tööülesannete püstitamine, kaasamise kava kokkuleppimine ja koosolekute läbiviimise (koosolekute ettevalmistamine ja juhtimine, kokkulepete sõnastamine ühinemislepinguks) toetamine.
  - Ühinemiselsete koosolekute läbiviimine või koosolekutel osalemine ja osalejate nõustamine.
  - Osalejate nõustamine ühinemist puudutavate õigusaktide ja protseduurireeglite osas, ühinemise ajakava jälgimine.
  - **Erimeelsuste ja konfliktide vahendamine ja lahendamine.** Osalejate nõustamine erinevate konfliktipunktide osas lahenduse leidmisel, võimalike alternatiivide väljatoomine, konfliktisituatsioonide lahendamine (läbirääkimistehnikad), eri osapoolte dialoogile kaasaaitamine ja läbirääkimiste sihistamine. Dokumentaalselt raskelt tõendatav (võrreldes nt lepingu teksti, mingi analüüsi vms), kuid nõustamise üks suurema mahuga ja kesksemad tegevusi. Seda nii kommunikatsiooni mõttes – läbirääkimised erinevate osapooltega, selgitamine jne – kui ka taktikalises mõttes, so kuidas erimeelsustest üle saada ja osapoolte positsioone ühtlustada. Ilmselt konfliktide/ erimeelsuste lahendamise praktikad ja meetodid väärksid eraldi juhendmaterjali (üldistuste) kirjutamist. Konsultandi enda professionaalse arengu vaatest oli see kõige huvitavam, aga ka kõige pingelisem osa tööst.
  - **Kommunikatsioon ja eeskõnelemine.** See hõlmas nii kommunikatsiooni planeerimist (kas eraldi strateegia või põhimõtteliselt läbi arutatud) kui strateegilisi valikuid (toetuse tagamise meetodid). Sisult taas üks keskeid horisontaalseid ühinemisprotsessi teemasid.<sup>10</sup> Sellele aspektile sai tegelikult kõikides ühinemiskiirkondades suhteliselt palju tähelepanu pööratud. Osad ühinemised olid väga avatud protsessid (kodulehed, protokollid, ühinemise ajalehed, videod, sotsiaalmeedia jt) nt Saue, Elva ja teised suhteliselt suletud nt Tartu, Kanepi, Haapsalu. Kommunikatsiooni aspekt ühinemisprotsessides on ka peaaegu kõikides rahvusvahelistes ühinemise juhendites ja analüüsides alahinnatud. Kommunikatsioon on keskne nii elanike toetuse tagamiseks kui ka ametnikkonnas ja volikogu liikmete seas ühinemise meelsuse kujundamiseks ja valikute selgitamiseks.
  - **Analüütiline tuugi erinevate valdkondade läbirääkimiste alusmaterjalide koostamiseks.** Erinevate uuringute-aruannete koostamine ühinevate omavalitsuste kohta (rahvastik, haridus, sotsiaaltöö, ettevõtlus, kodanikuühiskond, KOV tulubaas jt). Peamiselt valmisid spetsiaalsed analüüsid struktuuri ja personali, teenusprofiilide, finantsvõimekuse, demograafiliste trendide ja ka mõningate õiguslike (osavallad, külade üleandmine, personali üleviimine jt) küsimuste puhul. Kui ühinemisotsusteni oli veel palju aega, siis selliste analüüsides vajadust rõhutati ja neid ka koostati. Samas, analüüsides sisuline vajadus eriti suur ei olnud, sest olukordi tunnetati ja pigem said nii ühinemise pooldajad kui vastased sellest endale sobilikke argumente.<sup>11</sup> Ilmselt teatud perioodidel oli taoliste analüüsides tellimine ka venitamistaktika. Lisaks poliitiliselt või ka emotsionaalselt laetud ühinemiste vastast (hoiakud) analüüsid ka ei kõigutanud.
  - **Ühinemislepingu ja sellega seotud dokumentide koostamine.** Varasem kogemus näitas, et kõige tulemuslikum on läbirääkimistel kohe mingi tekst ette panna, sest see konkretiseerib arutelu struktuuri konkreetsetes küsimustes. Üldiselt, probleemikeskselt rääkides, võivad poliitikud aja täis rääkida ilma, et midagigi otsustatakse. Kuna kogemus oli paljude lepingu tekstide koostamisega, siis tulenevalt algsest piirkonna eripära ja positsioonide kaardistusest sai koos kohalike eestvedajatega valitud lepingu alustekst ja seda vastavat piirkonna eripäradele muudetud. Paljudes piirkondades (Hiiumaa, Lääne-Harju, Räpina) oli teksti parandamine, koostamine jm konsultantide peal, kuid tugeva koordinaatoriga piirkondades (Saue, Põlva, Rapla, Haapsalu) oli see peamiselt ühinemiskoordinaatori roll ning eksperdid said sõnastusi ja valikuid nõustada. Lepinguid oli põhimõtteliselt kahte tüüpi – väga detailsed ja pikad (nt Pärnu, Elva, Hiiumaa) ja üldised-lagoonilised (Saaremaa, Haapsalu).

<sup>10</sup> Üliõpilaste uurimused on näidanud, et just ühinemisevastaste hinnangul on protsessiargument peamine ühinemise vastuargument, st vähe kaasatud, vähe seletatud, läbipaistmatus jne.

<sup>11</sup> Teadusanalüüsides kokkuvõtteid on näidanud, et ühinemistel on poolt ja vastuargumente sisuliselt ühepalju.

- **Stabiilsuse tagamine juhtide vahetumisel.** Pikal ühinemisläbirääkimiste perioodil ja eriti ühinemise lõppfaasis, kuna tegu oli konfliktse poliitikaga, kui vahetusid ühinemiste eestvedajad KOV juhid (Saaremaa, Rapla, Rápina), siis oli konsultantidel oluline roll ka ühinemisprotsessi järjepidevuse tagamisel.
- **Ühinemisjärgsete tegevuste planeerimine:**
  - Ühinenud kohaliku omavalitsuse juhtimisstruktuuri ja teenuste ühtlustamise ning planeerimise nõustamine.
  - Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse nõustamine detsentraliseeritud juhtimisstruktuuri ülesehitamise küsimuses.
  - Kohalikes omavalitsustes kasutatavate tööpraktikate tutvustamine ja nende rakendamisvõimaluste selgitamine konkreetses ühinemiskiirkonnas;
- **Juhendmaterjalide koostamine või koostamises osalemine, praktiline abimaterjal ühinemisprotsessi edukaks läbiviimiseks:**<sup>12</sup>
  - „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat“ (2013/ uuendatud 2016) [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/06/2016\\_kov-uhinemiste-kasiraamat.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/06/2016_kov-uhinemiste-kasiraamat.pdf)
  - „Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis-ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses“ (2016) [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud\\_juhtimismudelid\\_loplik\\_21.07.2016.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf)
  - „Soovituslikud juhised uue ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu täitmiseks“ (2017) [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/04/uee\\_ametiasutuse\\_teenistuskohdade\\_koosseisu\\_taitmine\\_juhend.docx](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/04/uee_ametiasutuse_teenistuskohdade_koosseisu_taitmine_juhend.docx)
  - „Soovituslikud juhised menetluse läbiviimiseks ja elanike arvamuse väljaselgitamiseks külade üleandmisel“ (2016) <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/161103-soovituslikud-juhised-uhinemisel-kulade-uleandmise-menetluseks.pdf>

Lisaks eelpool loetletud tegevusvaldkondadele saab välja tuua, et konsultatsioonitöö oli seotud haldusreformi seaduse elluviimise toetamisega järgmistes valdkondades:

- otsuste teadmispõhisusega toetamine;
- töenduspõhisele valikute kaalutlemisele kaasaaitamine;
- koostöö ministeeriumi ametnikega, et anda neile erapooletut tagasisidet kohtadel toimuvast;
- kohtadel nn „suure pildi“ hoidmine, et julgustada kohalikul tasandil muutusi ellu viima;
- koolitustegevus ja seminaridel esinemine;
- parimate praktikate levitamine;
- haldusreformi käigu kommunikatsioon avalikkusele massiteabevahendites (artiklid ajalehtedes, esinemised raadios ja televisioonis).

## 4.2 Konsultantide rollimudelid

Konsultandi rollimudelid võib üldistatud kujul kokku võtta järgnevalt toodud märksõnade ja seletustega. Samas rollid ühinemiskiirkondades kombineerusid ja vahetusid. Palju sõltus kohtadel sellest, kas ühinemiskiirkonnas oli tugev koordinaator või mitte – kui see oli olemas, oli seeläbi vajadus ühinemiskonsultandi järgi oluliselt väiksem ning ootused konsultandi rollile selgelt strateegilisemad.

**STRATEEGILINE JUHENDAJA** – läbirääkivatel KOV-idel, ennekõike läbirääkimiste eestvedajal (ettepaneku tegija, suurim KOV, tugevamad liidrid) on kõik protsessi vedamise võimekused olemas, kuid vajalik arutleda ja strateegilist nõu pidada ning protsessi üldiselt kavandada. Kindlasti siin oli üks eeldus tugev vallasekretär või ühinemiskoordinaator.

<sup>12</sup> Näiteks: Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K., Lõõnik, J. (2013/ 2016) „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat“, kättesaadav: [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/2016\\_kov-uhinemiste-kasiraamat.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/2016_kov-uhinemiste-kasiraamat.pdf); Rahandusministeerium (2017) „Soovituslikud juhised uue ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu täitmiseks,“ Kättesaadav: [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/11/uee\\_ametiasutuse\\_teenistuskohdade\\_koosseisu\\_taitmine\\_juhend.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/11/uee_ametiasutuse_teenistuskohdade_koosseisu_taitmine_juhend.pdf); Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K., Noorkõiv, R. (2016) „Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis-ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses“, Rahandusministeerium. Kättesaadav: [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud\\_juhtimismudelid\\_loplik\\_21.07.2016.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf); Rahandusministeerium (2016) Soovituslikud juhised menetluse läbiviimiseks ja elanike arvamuse väljaselgitamiseks külade üleandmisel, kättesaadav: <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/161103-soovituslikud-juhised-uhinemisel-kulade-uleandmise-menetluseks.pdf>

**PROTSESSI LÄBIVIJA** – kogu ühinemisprotsessi planeerimine (ajakava-tegevuskava, rollid, dokumendid, kommunikatsioon jt) ja läbiviimise juhtimine kuni koosolekute juhatamise ja protokollide koostamiseni. Nõustamise tipp-perioodil (2016) sai suuresti see ka konsultantide poolt kõrvale lükatud, kuna detailsete asjadega tegelemiseks ei olnud aega ega võimalust arvestades töömahtu kõikides ühinemispiirkondades.

**EKSPERT-ANALÜÜTIK** – analüütiline tugi ühinemise mõjude hindamiseks (nt rahvastiku- ja eelarveprognoosid), teenuste ühtlustamiseks (teenuste analüüs), struktuuri kujundamiseks. Viimane neist oli kahtlemata analüütilises mõttes, aga läbirääkimiste ajalises mõttes (kuna selle olid tihti ka kõige erinevamad arvamused) kõige kesksem tegevus. S.h. ka selle tõttu, et struktuuri planeerimine ja läbirääkimised hõlmasid nii poliitikat (*politics*) (volikogu suurus, valimisringkonnad, osavallakogud ja nende rollid, volikogu komisjonid ja piirkondlik esindatus jne) kui valitsemismehhanisme (kõige kesksem ja väga paljude eri tahkudega olid: valla organisatsiooni ülesehitus, asutused, volikogu, võimu ja teenuste delegeerimine jne), täitevvõimu ja administratsiooni teemasid (valitsuse koosseis ja rollid, poliitika ja administreerimise vahekord, ametnike spetsialiseerumine jms).

**EKSPERT-JURIST/ ÜHINEMISPROTSESSI ÕIGUSLIKU RAAMISTIKU ASJATUNDJA** – ühinemisprotsessi detailide ja peamiselt juriidiliste nüansside lahti seletaja ja õiguslikele aspektidele tähelepanu juhtija.. Suur ühisosa protsessi läbiviija rolliga, kuid vähem tehnilisemaid tegevusi, pigem juhendavad rollid ja ühinemise õiguskindluse tagamine.

**PROTSESSI JÄRJEPIDEVUSE HOIDJA** - Peamiselt töö ühinemise aja- ja tegevuskava ja lepinguga. Mida lähemale tuli seadusejärgne ühinemise tähtaeg, seda enam tõusis see roll esile, sest põhjalikumateks analüüsideks ja pikkadeks läbirääkimisteks ei olnud enam aega. Fookus tuli seada sellele, et ühinemisprotsess ja selle raames tehtavad tegevused piiratud ajas läbida. Näited: kõik piirkonnad, kus läbirääkimised kas algasid suhteliselt hilja või said sisulise hoo viimasel hetkel, samuti piirkonnad, kus ühinemiste osalisi lisandus lõppjärgus või kus tekkisid uued ühinemissuunad.

**NEUTRAALNE LÄBIRÄÄKIJA JA KONFLIKTIDE LAHENDAJA** – osapoolte väline vaheisik, keda konfliktid osapooled usaldasid ja kellelt oodati läbirääkimiste tasakaalukat juhtimist. Siin olid olulisel kohal kahepoolsed kohtumised ühinemise osapooltega (või ka muude mõjukate toimijatega) ja nende positsioonide/ hoiakute väljaselgitamine ja selle baasil ühinemisprotsessi kavandamine ja konfliktsete küsimuste lahendamise strateegia kujundamine. Viimane võis olla nii teatud lahendusalternatiiv, sisuline läbirääkimine (keele ühtlustamine, vastaspoole kuulamine) või ka küsimuse lükkamine tulevikku. Seda eksperdi rolli ei saa täita piirkonnas poliitiliselt või muul viisil seotud olev isik. Näited: sisuliselt kõik piirkonnad vähemalt algusfaasis.

**EKSPERT-EESKÕNELEJA** – eksperdi roll ennekõike kommunikatsioon ja ühinemise vajaduse (ja paratamatuse) selgitamine väljapoole: ülesastumised meedias, seminaridel, rahvakoosolekutel, volikogudes jm sihtrühmade seas. See vabastas kohalikud juhid ebapopulaarsete sõnumite väljautlemisest või ka õigustamisest (analüütilise sõnumi tugi, eksperdi kuvand). Ehk see roll võis olla nii kohalike juhte nõ vabastav kui ka nende eestvedamist täiendav.

**ESINEJA- TEAVITAJA** – ühinemiskõneluste kohta avaliku teabe vahendamine, samuti varasemate ja käimasolevate praktikate tutvustamine. Konsultantide poolt kirjutati kohalikes ajalehtedes ja üleriigilises meedias artikleid, mis käsitlesid ühinemisprotsessi. Samuti viidi läbi koolitusi ja kohtumisi avalikkusega.

## 5. KONSULTANTIDE ÜLDINE HINNANG NÕUSTAMISPROTSESSILE JA KONSULTANTIDE ROLLILE SELLES

Kuna vabatahtlike ühinemisi oli enne haldusreformi teostatud vaid vähesel määral, puudusid valdavas osas nõustatud omavalitsustes teoreetilised teadmised, praktilised oskused ning teatud määral ka inimressurs, et kõiki haldusreformiga seotud tegevusi tulemuslikult läbi viia. Seepärast oli võimalus kasutada erineva profiiliga (akadeemiline ja praktiline kogemus, erinevad valdkondlikud kompetentsid) nõustajate abi omavalitsusüksustele vaieldamatult kasulik ja vajalik.

Ühinemistes kokkulepete saavutamisel oli kindlasti määrava tähtsusega nõustamistegevuse paindlikkus – nõustamisteenuste korraldus võimaldas osutatavaid ekspert-teenuseid kohendada erinevate omavalitsuste sisuliste ja ajaliste vajadustega. Ühinemiskonsultantide hinnangul võiks taolist ekspert-teenuste osutamise mudelit kaaluda ka teiste muutuste sisseviimisel, kui viiakse läbi olulisi reforme omavalitsus- või regionaalhalduses (uute omavalitsusüksuste kohaldamine, edasised halduskorralduslikud muudatused, muude valdkondlike poliitika rakendamise vajadused).

Järgnevalt on konsultantide poolt välja toodud peamised edutegurid ja riskifaktorid ning muud olulised mõjurid ühinemiste ettevalmistamise protsessi läbiviimisel.

## 5.1 Olulisemad edutegurid eesmärkide saavutamisel

Konsultantide kaasamine ühinemisprotsessi näitas keskvalitsuse poolset toetust kohalikele omavalitsustele reformi läbiviimisel.

Väga oluline edukate ühinemisläbirääkimiste osas oli **ühinemisprotsessi tegevus- ja ajakava koostamine ning sellest kinnipidamise tagamine** (soovituslik ajakava ühinemistega seotud protseduuride läbiviimiseks valmistati ette konsultantide poolt ühiselt, mida igas ühinemiskiirkonnas sai vastavalt vajadusele kohandada). Täpne ajakava võimaldas tegevusi planeerida viisil, mis vältis nende jäämist viimasele minutile. Samuti oli see küll suhteliselt tehniline (nö ühinemisprotsessi ja selle õiguslike nüansside asjatundja) roll eriti oluline hilinenud ühinemisläbirääkimiste puhul, mil oli vaja nö. loogilist sündmuste ahelat kohandada õiguslikult lubatule, ehkki selline normaalse protsessi õgvendamine võis minna vastuollu ühinemislepingu kvaliteedi tagamise eesmärgiga. Näiteks, millisele ajale planeerida mingit sorti (konfliktsete, neutraalsete) küsimuste arutelud, kuidas sõlmida kokkuleppeid (alguses lihtsamad, pärast keerukamad küsimused, kuni nime valiku hääletuseni välja).

**Varasem kogemus ühinemise läbiviimisel ja/või nõustamisel** ning sellega seotud võimalike edulugude või konfliktipunktide välja toomine. Seetõttu oli võimalik ennustada erinevate protsesside kulgu ja võimalusi ühinemisjärgsel ajal. Samal ajal hoiatada aegsasti võimalikest riskidest ja pakkuda lahendusi nende maandamiseks. Näiteks mitmed ühinejad soovisid ühinemislepingutesse kirja panna väga kindlad garantiid erinevate asutuste säilimiseks pärast ühinemist, kusjuures lepingu projekti kirjutati sisse mitte asutuse poolt pakutava teenuse säilimine, vaid asutuse kui institutsiooni säilimine. Ühinemiskonsultandid soovitasid sellist lähenemist vältida ja keskenduda teenusele, juhtimisstruktuuri ja juriidilise vormi üle otsustada aga pärast ühinemist. Ühinemisjärgne aeg on näidanud, et see oli õige lähenemine ning mõned omavalitsused, kes kirjutasiid konkreetsete asutuste jätkamise ühinemislepingusse sisse, on tänaseks ühinemislepingut selles osas muutma pidanud (näiteks Põhja-Pärnumaa vald).

Kasulik oli osade ühinemiskonsultantide varasem **kogemus KOV üksuste ühinemiste nõustamistest ja juhtimismudelite üles ehitamisest**, mis võimaldas anda soovitusi tõhusaks protsessijuhtimiseks ja vältida ühinejate konfliktisituatsioone. Samuti **otsustusprotsessi teadmispõhisuse tagamine**. Konsultandid tegid mitmeid analüüse, näiteks rahanduse, hariduse, juhtimise, sotsiaaltöö valdkondades, mille tulemusi kasutati otsustusprotsessis ja ühinemislepingute koostamisel.

**Konsultantide omavaheline meeskonnatöö ja koostöö ministeeriumiga.** Konsultantide kombineerimine vajadusel alameeskondadeks andis võimaluse nõustamistegevuse paindlikkuseks ja kaasata konkreetsetesse ühinemiskiirkondadesse just neid pädevusi mida kohtadel vajati. Abiks olid regulaarsed konsultantide töökohtumised, nii infovahetuseks kui praktikate tutvustamiseks, milles osalesid ka Rahandusministeeriumi ametnikud. Konsultantide meeskond täiendas konsultantide hinnangul teineteist hästi. Kaetud olid erinevad profiilid ja vastavalt vajadusele sai neid ka vahetatud (nt sai palutud koostada finantsanalüüse, konsulteeritud kommunikatsiooniplaani koostamisel jt). Baasprintsip oli, et igal kiirkonnal oli üks konsultant – praktikas siiski tekkisid paljudel juhtudel konsultandi paarid, mis võimaldas kasutada konsultantide tegevusi parimal viisil, teineteist asendada ning omavahel strateegilist nõu pidada. Keerukamad nii ühinemistehnilised, aga ka sisulised (nt tegevuskava, elanike küsitluse läbiviimine, külade üleandmine, ametnike üleviimised, struktuurikorralduse valikud jt) küsimused said konsultantide ringis läbi arutletud ja põhimõtted ühtlustatud. Vähem oli kaetud juriidiline kompetents, kuid selles vallas töötas suurepäraselt koostöö Rahandusministeeriumiga – nõustamine oli nii kvaliteetne kui ka operatiivne. Kasutusel oli regulaarne töönoupidamise formaat, kus alguses või ka kriitilisematel momentidel osales ministeeriumi juhtkond (minister, asekanstler), mille läbi sai otseallikast seisukohad poliitilistele suundadele ja ka küsimustele.

Konsultanditöö oluliseks eduteguriks oli **sõltumatus ja ühinemisläbirääkijate võrdne kohtlemine**.

Konsultatsioonitöö oluliseks toetavaks osaks olid **kirjalikud juhendmaterjalid**, mille koostamises osalesid nii konsultandid kui ministeeriumi ametnikud. Nendes materjalides avati ühinemisprotsessi käigus tekkinud probleeme ja tehti soovitusi nende lahendamiseks. Positiivne, et haldusreformiga seotud materjalid olid koondatud kõigile huvilistele kättesaadavale interneti kodulehele<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Haldusreformi blogi <https://haldusreform.fin.ee/>

Haldusreformi läbiviimisele aitas kaasa **konsultantide kaasatus haldusreformi piirkondlike komisjonide töösse**. Ühelt poolt toetas see komisjonide teadmistepõhisust kohtadel toimuvatest protsessidest ja teisalt andis komisjonidele otsustamiseks juurde pädevusi, teisalt oli oluliseks taustainfoks, mis aitas nõustamist antud projekti raames.

**Konsultantide roll ühinemisiirakondade valdkondlikes komisjonides.** Komisjonide kaasav efekt on suur, s.h. valdade vastava valdkonna inimeste suhtluskanalite käivitamiseks. Valdade vahel võisid varem olla tihedad suhted, kuid reaalne koostöö on olnud väike, mistõttu ka valdkondade praktikad ja professionaalsed profiilid erinesid ja neid vastastikku ei tuntud.

Tagasivaates on siiski igal pool vajalik kui mitte luua komisjon, siis läbirääkimiste faasis korraldada 1-2 valdkondlikku koosolekut, et kujuneks inimeste panuse tunne ning ka sisendid, mida juhid alati ei pruugi anda. Teine võimalus oli laiendada juhtkomisjoni koosseisu nii, et osaleksid kesksed arvamusiidrid. Kuid siin ei tohiks mingil juhul teha osalejate valikut nii, et mõni arvamusiider jäetakse välja tema hoiakute tõttu ühinemistesse. Tema osalus võib venitada küll protsessi, kuid kindlasti viib lähemale tulemustele.

Reformi elluviimisele aitasid kaasa regulaarsed **seminarid/konverentsid ja kohalike omavalitsuste töötajatele organiseeritud külastused kohalikesse omavalitsustesse**, mille abil loodi toetav arutelukeskkond ja reformiprotsessis osalejatel tekkisid võimalused isiklikeks kontaktideks ning kohapeal toimuvaga tutvuda. Sellistest tegevustest oli suur abi haldusreformiga kaasnenud hirmude mahavõtmisel. Samuti oli võimalik arutada nõ oma juhtumeid spetsialistide ringis, et leida parimaid lahendusi tõstatatud probleemidele. Lisaks **esinemised ajakirjanduses, seminaridel, mis** oli üks osa kaasnevatest ülesannetest, mis aitasid kaasa nii reformi kui terviku teavitamisele ja võimaldasid tutvustada ühinemiste baaspõhimõtteid ning piirkonna võimalusi. Selle alla kuulus nii esinemine/ avaldamine ajakirjanduses (artiklid Postimehes, valla lehtedes, intervjuud pressile) kui osalemine seminaridel, konverentsidel (ühinemis- ja maakondlikud seminaril; ettevõtjate ümarlual; Eesti Valdade ja Linnade Päevadel; MTÜ Polise seminaridel).

**Teavitamisringid osalevates valdades.** Piirkondades, kus oli vähegi aega, võtsid osad nõustajad ette kõikide osapoolte tegevuskonteksti ja hoiakute eeluurimise, samuti informeerimise ülesande (väljaspool ühinemiskomisjoni). Konsultantide rolliks oli rääkida avameelselt ühinemiste võimalustest ja ohtudest, s.t. kujundada pilt diskussiooniks, kus on mitte vastased, vaid poolt- ja vastuargumentid ning võimalikud strateegiad konkreetsete ohtude vältimiseks osalejale. Sellised kohtumised toimusid näiteks, Saaremaal ja Elvas (osaliselt).

## 5.2 Riskifaktorid haldusreformi eesmärkide saavutamisel

Lisaks eespool toodud eduteguritele töid konsultandi välja olulised negatiivsed aspektid ehk riskitegurid, mis mõjutasid ühinemiste ja läbirääkimiste ning eesmärkide saavutamise kulgu:

Väga suur probleem ühinemiste korraldamisel oli läbirääkimistes osalejate sisuliste **läbirääkimiste oskuse** (ja kompromisside tegemise oskuse) puudumine. Selles osas andis haldusreform väga suure panuse sellesse, et omavahel hakati üldse arutama erinevate teenuste korraldamist jne. Olukorda pingestas asjaolu, et mõjukad läbirääkijad kuulusid eri parteidesse, kelle olid eriarvamused haldusreformi seaduse täitmisest. Sellisel juhul tuli tegeleda ka isiklike suhete korraldamisega, et läbirääkijad leiaksid vastastikku edasiviivaid kompromisse.

Läbirääkimisi tunduvalt mõjutanud probleem oli teatud piirkondade **ajalooline rivaliteet** ja sellest tulenev keerukus kompromisside tegemisel või isikute ühe laua taha toomisel - rivaliteet või ajaloolised vastuolud viisid teinekord ka ebaloogiliste ühinemissuundade valikule. Probleeme tekitasid ka KOV üksuste sisemised küsimused (koalitsiooni ja opositsiooni vahekorid, tahtmatus KOV siseselt konflikti tekitada sellega, et tehakse järeleandmisi ühinemisläbirääkimistel).

Läbirääkimisi mõjutas väga **pingeline ajagraafik**. Mõistetavatel põhjustel (KOV valimiste aeg) oli siin mänguruum väike, kuid pingelise ajagraafikuga samaaegselt kaasnenud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus Riigikohtus sisuliselt külmutas mitmed ühinemisläbirääkimised ning lahendi saabumisel oli juba väga keeruline kiirkorras otsuseid langetada (Järva valla-Väike-Maarja-Koeru-Rakke näide).

**Seaduse õiguskindlus. Kohtuvaidlused ja otsuste venimine** oli üks kahest olulisest tegurist, mis viimasel hetkel ühinemise mitte otsustajaid kindlasti mõjutas. Otsustus tuli jõuludeks, kuid ühinemised tuli otsustada aasta lõpuks – ka parima tahtmise juures poleks pärast kohtuotsust enam olnud võimalik ühinemisprotsessi tegevusi läbida. Siin ainuke lahendusi oleks olnud ühinemisprotsessi menetlused varem läbi teha ja otsustamine jätta aasta viimastele päevadele, mida mõnel pool ka tehti.

Oluliseks mõjutajaks oli **valitsuse vahetumine 2016. a lõpus**. Eelmine valitsus ja minister oli selgelt öelnud, et mingeid erandeid ei toleerita ning kõik KOVID peavad olema üle 5000 elaniku. Konkreetsed näited, kus piirkond oleks jäänud veidi alla 5000 elaniku, olid Ida-Saaremaa, Hiiumaa kolme valla (Käina, Emmaste, Pühalepa) ühinemine. Mõned juhtumid (Kanepi, Antsla vald) olid teatud määral ratsionaalselt põhjendatud. Uus minister ei olnud oma väljaütlemistes nii konkreetne ning andis vastuolulisi sõnumeid – see suurendas selliste KOV-ide lootust mitteühinemisel saada erikohtlemise osaliseks. Tööd nende valeootuste silumiseks tuli teha suhteliselt palju. Mõnede erandite tegemine tekitas sundühendamiste faasis (ja tänaseni) ühinemiskiirkondades tugevat trotsi (ennekõike ilma sisuliste argumentideta Loksa eraldi jäämine, aga ka Luunja, Nõo erandid, vähem väikesaarte vallad). Seda argumenteerida, miks osad said sellise erandi ja teised mitte, sisuliselt ei olnud võimalik. Samas teiste riikide kogemus (Läti, Norra) on täpselt samasugune – on mõned puhtalt poliitilised erandid.

**Pika vaate puudumine tulevase omavalitsusüksuse toimimisest ühinemiskokkulepetes**, sest ühinemislepingute läbirääkimistel keskenduti peaaesjalikult erinevate garantiide andmisele (haridusvõrgu säilimine, asutuste säilimine jne), mis muudab ühinemisejärgsed reformid esimese valitsemisperioodil (2017-2021) väga keerukaks ning sellest tulenevalt kannab pitsert ka reformi tulemuste hindamine näiteks aastal 2022. Samuti on ka riigil erinevate poliitika korraldamine keerukam olukorras, kus KOV siseselt on teatud teemad „lukus“

**Koostöö volikoguga**. Piirkondades, kus volikogu jäi läbirääkimistest kõrvale või oli kaasatud liiga hilja, tekkisid probleemid (kuni kõnelustelt väljumiseni); tundus, et volikogud, kellega sai kohtunud, olid kui mitte positiivsemalt meelestatud, siis argumenteeritumad, see muster avaldus küll siis, kui kohtumised olid piisavalt vara läbirääkimiste algfaasis. Oluline oli konsultandi kui abistaja positsiooni esitamine, st kuidas konsultant saab volikogu aidata, et ühinemisprotsess oleks ladus. Üks vigu oli see, et mõnes piirkonnas ei kaasatud sihipäraselt eriti mõnede volikogude juhte (osalus oli nõ. vabatahtlik) ja nende kaudu ei selgitatud välja valla tuumikotsustajate ja enamuse tegelikke positsioone. Siiski, tihti toimusid läbikukkumised volikogudes lihtsa vastuseisu tõttu, kas liidri või liikmete selgelt eitava positsiooni tõttu, mistõttu oli keeruline ka astuda dialoogi, rääkimata argumenteerimisest (Nt Mikitamäe, kui selle volikogu 2015 hääletas lõpuks Värskas vallaga ühinemise vastu, ehkki komisjonis laabusid asjad sujuvalt). Niisiis regulaarne koostöö volikogudega võis olla vajakajäämine, raske on öelda, kuivõrd see takistas läbirääkimisi ja ühinemislepingu menetlemist.

**Rahvaküsitlus**. Puhtalt vabatahtlike ühinemiste raames (kuni 2015. aastani) oli elanike küsitlustel peamiselt legitimeeriv ja ühinemisprotsessi avalikustamist toetav funktsioon. Haldusreformi aegsetel toimunud pool-sundühinemistel oli see pigem trotsi tekitav ja ühinemise vastu olevate KOV juhtide instrument, kes said sellest täiendava argumendi. Ka oli rahvaküsitluse vajadust olukorras, kus oli selge, et KOV (juhid, volikogu) ühinemist ei toeta või kus rahvaküsitlust ei pea arvestama, sisuliselt võimatu selgitada. See oli kindlasti ka põhjuseks, miks küsitlusel osalemine jäi madalaks. Võimalik, et sundühendamiste faasis võinuks elanike küsitluse läbiviimine olla soovituslik või elanikega konsulteerimise meetmed vabamas vormis määratletud.

**Ühinemise poliitiline konfiguratsioon ja kohalike liidrite rollid**. Läbirääkimiste protsess võis olla väga poliitiline, sh eriti varjatud poliitilised mängud, mis mitmes kohas läbirääkimiste keskseks teguriks kerkisid ning suutsid suuri foorumeid oma huvides mõjutada. Sellest tulenevalt oli kontekst oodatust ebastabiilsem ning konsultantide võimalused seda mõjutada olid väikesed. Teatud momentidel töötas nii konsultantide neutraalse vahendaja kui eksperti roll ning mõningate eranditega suudeti suuri läbikukkumisi siiski vältida.

Konsultantide hinnangul oleks võinud ühinemiste nõustamise korralduse protsessis veelgi paremini olla korraldatud:

- **konsultantide töö koordineerimine**, ennekõike **infovahetus konsultantidega** Rahandusministeeriumisse kohalikest omavalitsustest laekunud küsimustest ja teiste ministeeriumite poliitikakujundamise mõtetest haldusreformi järgsetes omavalitsusüksustes;
- **omavalitsusliitude kaasamine reformiprotsessi**, nende kaudu oleks võinud toimuda reformi tulemuslikkusele suurem kaasaitamine;
- **piirkondlike komisjonide aktiivsem roll**, selgitamaks territoriaalselt ebaloogiliste ühinemiskiirkondade moodustamise ja külade ühest omavalitsusüksusest teise ülemineku ettepanekute mittekäsitlemise ohtusid ja tagajärgi.
- haldusreformi ekspertkomisjoni ja kolme piirkondliku komisjoni **tegevuse lõpetamisele oleks võinud järgneda ministeeriumi poolt uusi eri osapooli kokku toovaid initsiatiive**. Nende puudumine võis olla üheks põhjuseks, et ühiskonnas kujunes arusaam, et haldusreformi haldusterritoriaalse korralduse osa ära tegemine oligi reformi ainus eesmärk.

## 5.3 Muud olulised aspektid

Lisaks eespool toodule olid tagantjärele hinnates veel mõned olulised aspektid, mis mõjutasid ühinemiste ja läbirääkimiste ning eesmärkide saavutamise kulgu.



**Konsultandi koostöö ja usalduslik suhe KOV juhtidega/läbirääkijatega** – seal kui see laabus ja ühinemissoov oli siiras, siis üldiselt õnnestus ettevalmistus ühinemiseks üsna hästi. Seal, kus oli pigem vastumeelsus ühinemiste suhtes ja konsultanti nähti peamiselt kui võimalikku lobitegijat info või eritingimuste saavutamiseks, pigem sellest suhet ei tekkinud.

**Kohalik poliitika/ parteipoliitika** – mille telgitaguseid on väljast poolt tulijal keerukas mõista (sh inimsuhted, sümpaatiad ja antipaatiad) ja veelgi keerukam mõjutada. Selles osas oli vajalik suhtlus ja neutraalse kuvandi kujundamine kõikide osapooltega (koalitsioon-opositsioon, pooldajad-vastased jne). Sai ka pakutud olulisi (kohaliku poliitika väliseid) arvamusi kaasa, kuid enamasti ei olnud kohalikel läbirääkimiste eestvedajatel selleks valmisolekut. Samas oli näiteid, kus parteipoliitilisel tasandil sisuliselt ühinemised kokku lepiti – sellised otsekohtumised nii kohalike kui ka erakondade tipp-poliitikutega olid tulemuslikud ja antud sõna pidas ka keerulistes olukordades. See on ka loomulik arvestades poliitilisi (*politics*) kompromisse ja läbirääkimisi.

**Kogemustest õppimine** - teema, mis eeldaks lisaanalüüsi, s.t. kuidas muuta kogu reformide nõustamisprotsess jätkusuutlikuks ka teistes valdkondades. Selles on kolm kesket küsimust: (1) Milline tähtsus oli varasematel KOV nõustamistel järgnevale? (2) Kuidas kasutati ühe piirkonna kogemusi teistes piirkondades, millised on võimalused? (3) Millised on praktikate ühtlustamise võimalused ja ohud?

**Kriisinõustamised.** Konsultante rakendati eri viisil siis, kui läbirääkimiste/ ühinemiste protsessis olid tekkinud kriitilised pöörde-momendid või need kippusid ummikusse jooksmas. Nendel juhtudel võib nõustajate kui neutraalsete ja professionaalsete toimijate autoriteet oluliselt mõjutada osapoolte seisukohti juhul, kui lahenduse otsimise soov on siiras. Osadel juhtudel olid tuumiku poolt aga otsused juba enne lukku pandud, mistõttu nõustajate roll oli piisavalt sümboolne, paremal juhul argumentatsiooni täiendamine.

**Erimeelsuste ja konfliktide vahendamise ja lahendamise strateegia.** Konsultantide suhtumise määratlemine osapoolte erimeelsustesse ja konfliktidesse eri etappidel oli üks keskseid teemasid, millele tuli leida õiged lähenemisviisid. Ilmne on see, et konsultandid pidid olema nendes konfliktides võimalikult neutraalsed vahendajad. Samas selgus, et ehkki konsultantide missioon oli toetada ühinemisläbirääkimisi, ei peaks konsultandid minema kaasa nende konfliktide lihtsa summutamisega, ehkki need võivad takistada läbirääkimisi. Konflikt tuleb konsultantide poolt nii põhjalikult kui võimalik läbi kaaluda ja alles siis püüda kavandada selle lahendamise viisid. Tagasivaates on konfliktide lahendamise ja osapoolte ühildamise oskus veel lapsekingades nii Eesti kohalikus poliitikas tervikuna (nt. suhtumine konfliktide võimalikkusse kogukonnakogude ja teenuskeskuste puhul) kui konsultantide tegevuse taktikas. Paljusid hilisemaid pinged ja läbikukkumisi saanuks ära hoida konfliktide kannatliku mõtestamise ja juhtimisega nii, et jõutakse konflikti algpõhjusteni nii huvide kui objektiivsete trendide tasandil.

**Nõustamine kui koolitus tegevuste käigus.** Nõustamise protsessi tervikuna sai käsitleda käivitamise ja dialoogi faasis kui informeerimise ja koolituse võimalust. Selline praktiline koolitus toimus kolmes suunas: (a) kui informeerimine; (b) kui sisuliste ühinemiste võimaluste praktiline seletamine ja argumenteerimine, lahenduste näitamine palju laiemas kontekstis kui vahetud majanduslikud efektid; (c) kui uuenduste protsessis osalemise koolitus, alates ära-kuulamise oskusest kuni oskuseni osaleda läbirääkimistel tõhusa esindaja ja partnerina (oma huvi maksimeerijana) ning oskuseni korraldada ja planeerida uuenduste protsessi (protsessi juht rollis). See puudutab mitte ainult osalejaid ja juhte, vaid ka konsultante ja reformide kavandajaid tervikuna (nt. vaba tõlgendusruumi jätmist kohalike eripärade arvestamiseks). Haldusreformi järgses institutsiooniehituses ja koolituses tuleks keskenduda rohkem rakendusprojektide põhisele koolitusele juba täna, mil teadlikud ümberkorraldused on alles alguses.

**Nõustamine ja õppimine.** Esiteks, vajadus sihipäraselt õppida ise, teistelt konsultantidelt (*peer review*). Sel eesmärgil toimusid regulaarselt konsultantide kohtumised, kus vahetati kogemusi. Samuti kaasati üksteist küsimustes, mida mõni teine konsultant paremini valdas. Teiseks, kujundada osapoolte õppimisvõime ja tahe. Nõustamise tõhusus sõltub sellest, kuivõrd osapool või nende kogum on orienteeritud kuulama, kaasa minema ja õppima või nad ei ole selleks valmis. Koostöökogemuste puudumisel on osalejate algpositsioon väga enesekeskne ja tõrjuv igasuguse tema omast eriarvamuse suhtes. Suunamine õppimisele ja dialoogile on suur kunst, kuid selles osas on palju juba kinnistunud praktilisi koolituskogemusi. Juhtide õppimis-strateegiate mõtestamine vajaks eraldi analüüsi, s.h. nende motiivide analüüs, kes vastandusid lõpuni ja jäid ilma nii ühinemispreamiast kui valla investeeringutest.

**Stabiilsus, ebastabiilsus rollides.** Konsultantide rollid ei olnud stabiilsed, vaid ka muutusid nii läbirääkimiste eri etappidel kui mõnede muutujate vahetumisega. Üheks põhjuseks olid vahetused kohaliku omavalitsuse juhtkonnas ja ühinemisläbirääkijate ringis. Samuti muutusid rollid ka siis, kui lõplikult selgusid ühinemispriirkonnad, vähenes nõ. vahendav roll piirkonna kujunemisel ning sellest momendist vajusid läbirääkijad väga konkreetseid tehnilisi nõustamisi.

**Ekspertiisi vajadused.** Lihtsamate ja üle kantavate teemade puhul (nt. ajakava kujundamine ja juhtimine) sai alguses konsultantide poolt koos koostatud üldine maatriks ja siis seda kohandatud eri piirkondades. Teiseks, ühinemiste eel oli piisavalt palju tehtud ekspertiise, et teha (a) üldine otsus kaasa minna ja (b) põhjendada oma piirkonna spetsiifilisi vajadusi. Lisauuringutel ei olnud enam tihti mõtet, sest need näitasid samu objektiivseid trende, mida osapooled ammu teadsid, paljad faktid aga ei näita ära nii keeruka protsessi võimalikke järelmeid. Nii paradoksaalne kui see ka pole, võib lisaekspertiis kujuneda aja kulutamiseks ja halvimal juhul – obstruktsiooniks.

**Ühinemisleppe ja selle seletuskirja koostamises osalemine kui selle aspekti põhitegevus.** Eelnevad nõustamise kogemused veensid, et piirkondade ühinemisteemad on sarnased ja alustada teksti koostamist nullist tähendab suurt ja tarbetut ajakulu. Seetõttu pakkusid konsultandid enamasti erinevates piirkondades juba kasutusel olnud nõuetele teksti ning mõni alternatiivset teksti, millest lähtuda. Oli piirkondi, kus ühinemislepingu teksti edendamine oli usaldatud nõustajatele, seal oli nende roll suurem, seal kus teksti muutmine oli koordinaatori ülesanne, oli roll toetavam. Laias laastus jagunesid lepped kaheks: ühed olid suhteliselt lakoonilised (Saaremaa), teised aga palju detailsemad (Pärnu). Seletuskirjade sisuosa kirjutamine oli paljudel juhtudel peamiselt konsultantide ülesanne, nende rollis oli keskseks ühinemise vajaduse põhjendamine (rahvale) ja valla ülesehituse kirjeldus tihti koos juhenditega. Läbirääkijad alahindasid alguses seda kõige informatiivsemat osa, kuid lõpuks mõistsid selle olulisust.

**Nõustamise jätkumine pärast ühinemisi.** Selles faasis oli nõustajate roll hästi piiritletud, ülesanded-probleemid konkreetsed. Näiteks aitasid konsultandid hinnata ja disainida edasisi samme valla ühesehituse optimeerimisel (Järva), kaalutleda arengueesmärkide sõnastamise eri versioone (Lääne- Harju), hinnata kogukonnakogude ja teenuskeskuste käivitamise õppetunde (Saaremaa ja Hiiumaa). See kogemus näitas, et sellist ekspertide – omavalitsuste nõustamisteenust oleks vaja mitterutiinsete (erinevalt arengukava, eelarvestrateegia) asjade tegemiseks, et suunata uusi valdu strateegiliselt.

**Ekspertiisi staatus.** Oli olukordi, kus konsultantidel tekkis küsimus konsultandi staatusest või rollist. Teisisõnu, kas kohapeal ühinemiste ettevalmistamises osaledes ollakse ministeeriumi esindaja (valitsuse ja ministeeriumi poliitika sõnumi kohale viija ja esindaja ühinemiskiirkondades), akadeemiline ekspert (totaalselt neutraalse teadlase roll), valdkonna ekspert-praktik või EASi projekti ekspert (formaalses mõttes oli see konsultantide staatus). Lisaks ühinemise skeptikute loodud ironiseeriv ja märgistav kuvand külvivolinikust, mis kasutusele võeti ja mis pidi märgistama konsultanti kui ministeeriumi suuvoodrit ja kontrollijat, et ühinemised vastavalt valitsuse plaanile ladusalt kulgeks.

## 5.4 Järeldused nõustamisest ja konsultantide rollist selles

Haldusreformi tulemus oli vähemalt rahuldav. Paremaks tulemuseks oleks vaja olnud jõulisemat kava, kuid see olnuks ka vähem demokraatlik. Ühinemiskonsultantide töö nende enda hinnangul oli oluline silla loomisel keskvalitsuse ja KOV-ide vahel. Raske on tagantjärele hinnata, kas kavandatud ühinemised oleksid sellises mahus toimunud ka ilma konsultantide nõustamiseta, kuid kindlasti oleks omavalitsustel olnud tunduvalt keerulisem lahendusteni jõudmisel ning välistatud ei oleks olnud teadmatusest tehtud vead.

Konsultantidelt oodati asjatundlikku ja erapooletut abi haldusreformi läbiviimiseks, mis eeldas nendelt laia silmaringi, teadmisi ja oskusi, varasemat kohalike omavalitsuste nõustamise kogemust ja tellija/ kohalike omavalitsuste usaldust. Töö käigus kujunes tugev konsultantide meeskond, kasvas nende professionaalsus ja võimekus anda tuge haldusreformi protsessile nii kohtadel kui üleriigilisel tasandil, seda väga erinevates konsultatsioonitöö aspektides (protsessijuhtimine, valdkondlike analüüside läbiviimine, kogukonna kaasamine, konfliktide lahendamine, dokumentide õiguskindluse tagamine jt). Kuigi iga ühinemine oli unikaalne, oli võimalik teha üldistusi toimuvast.

Ministeeriumi poolt konsultantide kaasamine andis kohalikele omavalitsustele positiivse sõnumi, et keskvalitsus on reformi läbiviimisel nende partner, kes toetab omavalitsusi reformi läbiviimisel. Nõustamise taotlemine ministeeriumilt oli vabatahtlik ja seda võimalust kasutati aktiivselt ennekõike vabatahtliku ühinemise etapis. Protsess lõi silla laialdaseks koostööks, millesse olid kaasatud ministeeriumi ametnikud, kohalike omavalitsuste juhid ja spetsialistid ning konsultandid. Tegemist oli väga laia eri osapoolte kaasamisprotsessiga ühiskonnas muutuste läbiviimiseks. Positiivne, et konsultandi kaasamise taotlemine ei olnud bürokraatiamahukas ja taotluste menetlemine toimus jooksvalt vastavalt nende laekumisele.

Lisaks eeltoodule võib konsultatsiooniprotsessist ning selle rollist ühinemise ettevalmistamise protsessis teha järgmised järeldused õpetundideks:

1. Konsultantide – ekspertide kasutamisega reformide kogu protsessi vältel on loodud **uudne interaktiivne reformide läbiviimise mudel**, mis lisaks üldisele reformide sisulisele suunamisele oskusteabe ja teadmispõhisusega võimaldab reformi sihte ja raamistikku kohandada konkreetsetele aspektidele või

- kohalikele oludele. Selle käigus teadvustati ja täpsustati praktiliselt nii konsultantide võimalikke rolle kui nende suhtemustreid ministeeriumi ametnikkonnaga. Kujunenud praktika võiks olla aluseks tulevaste reformide sihipärasele läbiviimisele, mis võimaldaks kujundada üldistatud mudeli, mille keskmes koostöövõrgustik kus osalevad keskvalitsus, kohalikud omavalitsused ja teised asjast huvitatud rühmad.
2. Peamine õppetund oli see, et **tõhus konsulteerimine on vastastikkuse õppimise protsess**, mis võimaldas pidevalt arendada edasi konsultantide vastavaid rolle ja võimekusi tulenevalt reformide etapist. Nõustaja ei saa minna protsessi kui kõiketeadja ja kindlate „võidu valemite“ tootja, ta on pigem ämmaemand, kes peab aitama tellijat soovitud väljundini, võtmata temalt vastutust, eriti siis kui protsess on keeruline ja osalised kohati vastanduvad.
  3. Ühinemise nõustamise kogemus õpetas, et isegi esmapilgul tehniline protsess võib olla sügavalt poliitiline. Reformide tulemuslikkuse ja ladususe vaatevinklist on vaja kavandada piisavalt **paindlikke reformide raamistikke**, s.h. ka formaalsete reeglite aspektis, et leida konteksti sobivad lahendused.
  4. Sisu poole pealt on **KOV valitsemise praktika mõtestamises mõned olulised lüngad**, mille täitmine on realistlik praktilise koolitusega reaalses arendustegevuses, s.h. uute valdade ülesehitamise käigus lähitulevikus, mis kestab vähemalt ühe valimisperioodi (nt juhtimise ning delegeerimise oskused, detsentraliseeritud valitsemine, KOV juhtimine kui valitsemisprotsess, mitte nõ. tehnilise juhtimise protsess).

## 6. KONSULTANTIDE SOOVITUSED EDASPIDISEKS HALDUSREFORMI EESMÄRKIDE SAAVUTAMISEKS

Nii nagu haldusreformi kontseptsoon ette nägi, olid kohalike omavalitsuste ühinemised esimene ja eelduslik etapp omavalitsustasandi tugevdamiseks. Järgnevad etapid nägid ette KOV-de ülesannete suurenemist, finantsautonoomia suurendamist ja rolli kasvu ühiskonna elu korraldamisel (so suhe ja partnerlus riigi keskvalitsusega).

Haldusreformiga loodi eeldused eeltoodud teiste poliitikasuundade väljatöötamiseks ja rakendamiseks. Nende elluviimisest sõltub enam, kas tegu saab olema institutsioonireformiga, mis disainib ümber riigi ja omavalitsuste suhted ja omavalitsuste rolli valitsemissüsteemis või jääb see pelgalt territoriaal-administratiivseks piirireformiks. Viimane võib ja ilmselt ka annab teatud tulemusi KOV-ide sisese võimekuse suurenemiseks (kuigi nt 5000 elanikuga KOV-ide võimekus võrreldes 2000-3000 elanikuga ei muutu kvalitatiivselt), kuid ei anna sisuliselt olulisemaid efekte institutsionaalsest vaatest. Seega võtmetegur haldusreformi tulemuste hindamiseks sõltub reformi järgnevate etappidega edasi liikumisest, mis osas edasimineku on olnud aeglasem. Samas see ei peagi olema järsk (revolutsiooniline) muutus, vaid võib olla samm- sammuline (inkrementaalne) evolutsiooniline protsess. Teatud ühiskondlik stagnatsioon (vastuseis muutustele) ja selles tulenev kontekst vaid just sellist inkrementaalselt ja järjepidevat reformi võimaldabki.

Haldusreformi ühinemiste etapi ehk kohalike omavalitsuste territoriaalse ümberkujundamise hindamine saab sisuliselt toimuda kui reformi teised etapid järgnevad.

Konsultantide soovitus edasisteks tegevusteks haldusreformi eesmärkide saavutamisel on järgmised:

1. Kriitiliselt analüüsida **haldusreformi eesmärgipuu täitmist** ja jätkata haldusreformi kontseptsioonis (ja reformi eesmärgipuu) kavandatud reformi erinevate tahkudega (sh vajalike toimingute, uuringute ja juhendmaterjalide vajaduse määratlemine):
  - a. KOV-ide ülesannete suurendamine riigi keskvalitsuse ülesannete arvelt (sh KOV ülesannete ja teenuste miinimumnõuete seadmine);
  - o KOV-ide finantsautonoomia suurendamine, kus nad ise kujundavad oma tulubaasi: senise maksusüsteemi kriitiline analüüs, sh kohalikud maksud ja ettepanekud omavalitsuste kulupõhiselt käsitluselt tulupõhisusele üleminekuks, sihtotstarbelistelt toetustelt „siltide“ äravõtmine ja vahendite suunamine KOV tulubaasi/tasandusfondi; KOV eelarve sidumine kohaliku ettevõtluskeskkonnaga, KOV motivatsiooni suurendamine ettevõtluskeskkonna arendamiseks.
2. **Regionaalsete teenuste ja koostööudeliste arendamine** on jätkuvalt oluline. Kohalike omavalitsuste regionaalse koostöö süvendamine: KOV ühisasutuste ja regionaalsete liitude moodustamine, võimalikud on ka uued motiveerivad ülesanded selleks, st kui suudetakse kokku leppida organisatsioonistruktuuri loomine ja koostöökokkulepped, siis anda neile täitmiseks regionaalse iseloomuga ülesanded. Selleks teadvustada, analüüsida ja soodustada regionaalset koostööd, selleks sobilikke vorme ja konkreetseid ülesandeid.

Regionaalse valitsemisvõimekuse loomine ja juhtimistasandi kujundamine on seotud ka riigi kesktasandi ja kohaliku omavalitsuse tasandi valdkondlike poliitikate sidumise vajadusega regionaalsel tasandil.

3. Oluline on **haldusreformi järgse protsessi edasine monitooring** ning valitsevate suundumuste hindamine ajas (tsentraliseerimine-detsentraliseerimine, teenuste arendamine, kodanikuühiskonna areng jne) ja selle tarvis seiresüsteemi loomine ja vastava ekspertrühma loomine, mis:
  - b. monitooriks reformi mõjude avaldumist KOV-ides (KOV-ide võimekuse kasv eri aspektides: spetsialiseerumine, kompetentsid, ametnikkond; teenuse kvaliteedi kasv; organisatsioon ja deksentraliseerimine; finantssuutlikkus; demokraatia);
  - c. monitooriks haldusreformi kontseptsioonis (reformi eesmärgipuu) toodud teiste reformisuundade ettevalmistamist ja edenemist ja
  - d. teeks ettepanekuid kohalike omavalitsuste arendamise ja tulevikuvisiooni kujundamise kohta.
4. Haldusreform ei lõppenud ühinemistega, haldusreform jätkub ja selle eesmärkide saavutamiseks on otstarbekas võimaluste piires seda **toetada praktiliselt suunatud nõustamisega**. Samuti leiavad konsultandid, et taolist ekspert-teenuste osutamise mudelit võiks kaaluda ka edaspidi, kui viiakse läbi olulisi muudatusi omavalitsus- või regionaalhalduses (uute omavalitsusülesannete kohaldamine, edasised halduskorralduslikud muudatused, muud valdkondlikud vajadused ja valdkonnapoliitikate muudatused).
5. Otsustavamalt tegelda **detsentraliseerimise alase teadlikkuse** suurendamisega ja selle rakendamiseks vajalike organisatsiooniarenduslike ja juhtimiskompetentside arendamisega (koolitused, juhendamine, praktikate tutvustamine).
6. Analüüsida **KOV sisese deksentraliseerimise** (eriti arvestades teatud diskussiooni järgmise ühinemiste laine ja maakonna suuruste omavalitsuste moodustamise üle) praktikaid ja efekte. Tõsta vastavat teadlikkust ja arendada kogemuste vahetust.
7. **Toetada KOV teenuste arendamist**, mis võtab arvesse ka KOV territoriaalset mustrit (haldusreformi seaduse järgne olukord) ning valitsemise ja organisatsioonikorralduse aspekte (st ka KOV demokraatlikud ja valitsemise rollid, mitte ainult teenuste kvaliteet, efektiivsus ja kasutajamugavus).
8. Korraldada **temaatilisi töötubasid** kohalike omavalitsuste juhtidele ja spetsialistidele KOV **ühinemisjärgsetes probleemsetes valdkondades**, näiteks KOV juhtimisstruktuuri ja tugiteenuste optimeerimine, koolivõrk ja hariduse tugistruktuuride töökorraldus, e-teenuste korraldamine, teenuste delegerimine, kohalike omavalitsuste koostöökorraldus jt.
9. **KOV toimekeskkonna kaasajastamine** (õigusraamid, KOV institutsioonide rollid, mobiilsed elanikud jt) arvestades ka digitehnoloogiate (ja virtuaalsuse) arengut.
- 10. KOV koostöövõimekuse suurendamine.**
11. Jätkata **kohalike omavalitsuste ühinemiste toetamisega**, taastada kohalike omavalitsuste vabatahtliku ühinemise riigipoolne rahaline toetamine (ja kuigi valdaval osal KOV üksustel on olemas ühinemise (ja reformi) kogemus) on oluline toetada välise eksperdi olemasolu ka võimalike uute ühinemiste raames.
12. Kasutada reformi käigus saadud ühinemisenõustamise kogemust ülekandmiseks arengu- ja idapartnerlusriikidesse.