

Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele

Ekspertarvamus

Georg Sootla, Tallinna ülikooli avaliku poliitika professor

Kestan Kattai, Tallinna ülikooli avaliku halduse lektor, teadur

1. Metodoloogia ja metoodika

1.1. Hinnangute analüütiline baas

Antud hinnang tugineb pikaajalisele empiirilisele uurimistöole ühinemiste teemal Eestis ja rahvusvahelises võrdlevas perspektiivis. Esiteks, 2005 aasta nelja valla (Türi, Tapa, Suure-Jaani ja Saarde) ühinemiste analüüsil (valminud 2008. a), mis sisaldas nii andmeanalüüsi kui küsitlust. Teiseks, Raplamaa omavalitsuste suutlikkuse hindamisel (2012-2013 a), mis sisaldas rida originaalseid valdkondade suutlikkuse võrdluse analüüse ennekõike hariduse ja sotsiaalvaldkonnas ning ettevõtluskeskkonna ja infrastruktuuri majandamise uuringutel. Kolmandaks, Raplamaa omavalitsuste elanike ja juhtide (volinikud, ametnikud) küsitlusel (2013. a), mis keskendus teenustega rahulolu ja ühinemiste või koostöö tulemuste või võimalike perspektiivide uuringule. Neljandaks, Raplamaa valdade võimekuse kitsaskohtade ja võimekuse konsolideerimise võimaluste kvalitatiivanalüüsile (fookusrühmaintervjuud ja koostöövormide interaktiivne disain). Kuna selles ei seatud eesmärgiks ühinemiste uuringuid, siis võimaldas see meie arvates ilma emotsioonideta välja tuua omavalitsuste võimekuse kesksed probleemid ja selle suurendamise suunad, ilma nende järelduste sidumiseta viisidega, kuidas suutlikkust suurendada kavatakse. Viiendaks, 2012-2013 aastal läbi viidud ühinemiste konsultatsioonid Lüganuse valla (Lüganuse ja Maidla vald ning Püssi linn) ja Põlva valla (Põlva linn ja vald) ühinemisel ning ebaõnnestunud Tapa ja Ambla valla ühinemiste kogemuste analüüsil, mis sisaldasid ka nende omavalitsuste suutlikkuse analüüse.

1.2. Sissejuhatavad metoodilised põhimõtted

Omavalitsuste mastaabil ei saa olla universaalseid eeliseid ja miinuseid. Hinnang sõltub esiteks nendest valitsemisväärtustest, mida antud perioodil või hindamise ülesandepüstitusel tugevusteks ja nõrkusteks peetakse. Seni on esiplaanil olnud kaks olulist määral vasturääkivat väärtussüsteemi ja siit tulenevadki vastandlikud arusaamad heast valitsemisest. *Esimene* lähtub traditsioonilise omavalitsussüsteemi väärtustest, kus esiplaanil on kohaliku territoriaalkogukonna kujunenud suhtevõrgustiku kaitsmine väliste sekkumiste ja mõjude eest ja vahetute isikusuhete ja kontaktide tugevdamine kogukonna juhtimises. Seda väärtussüsteemi kaitstakse tihti demokraatia ja võimude läheduse argumentidega. Reaalses valitsemispraktikas kujuneb aga selliste suhete ja immuniteedi baasil tugevalt korporatiivne poliitiline juhtimine, s.t. sisuliselt on see kogukonna eliidi kaitse ohu eest kaotada poliitiline võim. Näiteks, 2005. aasta kohalikel valimistel oli alla 1500 elanikuga valdades vaid 21,2 % neid, kus võitja partei/ valmimisliit ei saanud absoluutset enamust (50%) ja 49,4% neid, kus võitjal oli 66% ja enam häáli. Samas kui üle 3000 elanikuga valdades/linnades olid need arvud suisa vastupidised – üle pooltes (52%) ei saadud absoluutset häälteenamust, samas kui 24% omavalitsustes

oli võitjal üle 66% häältest (ehkki ka viimane number näitab samuti väga minimaalset poliitilist pluralismi). Ühinemiste vastane argument – et võim kaugeneb inimestest – peaks loogiliselt eeldama, et suurriigid on ebademokraatlikud ja vaid väikeriigis saab demokraatia toimida. Võimulolija isiklik lähedus ja suhe temaga pigem takistab demokraatliku esindusvõimu teket. Kuid ühinemiste kartuse taga on ka reaalne oht, et valdade mastaabi suurenedes hakkavad „laastud lendama“, st. hakatakse eirama kogukonna üksikliikmete vajaduste rahuldamist, kellele teenuste osutamisega ennekõike vahemaade tõttu (nn. abikauga piirkond on juba mitteametlik haldustermin) kaasnevad väga suured kulud. Kui võtta aluseks see ideoloogia, mis on lähtepunktiks ennekõike ladina-romaani Euroopas, siis on omavalitsuse väiksus eelisväärtus ja põhilise osa avalikest teenustest osutab, kas riik piirkondlike asutuste kaudu või kohalik kogukond, kuid eeldusel, et suurema osa kuludest katab riigipoolne finantseerimine (kategoriaalgrantid). Eesti statistika näitabki, et me liigume sellise haldusmudeli juurde, kuna 1998-2007 suurenesid KOV eelarved 2,9 korda, ent kategoriaalgrantide maht 6,4 korda, viimaste osakaal eelarve suurenes vastavalt 5,5%-lt 28,8%-le. Meie veendumus on, et ühinemiste heade tulemuste peamiseks pärssivaks teguriks on see, kui ühinenud vallas kujundatakse väikevallale omane spetsiifiline valitsemise muster.

Teine väärtussüsteem lähtub eeldusest, et omavalitsuste ülesanne on võimalikult tõhusalt osutada teenuseid ja seega otsitakse omavalitsuste korralduse vormelit, mis võimaldaks seda saavutada. See on tüüpiline 1960ndatest aastatest domineerinud väärtussüsteem: tagada universaalsete heaoluteenuste maksimaalne kättesaadavus võimalikult väikeste kuludega.

Täna ei ole heaoluriigi teenused enam tingimusteta tagatud ja kohalik fikseeritud territoriaalkogukond ei ole enam kaasaegse elustiili valdav identiteedi allikas. Kohaliku tasandi (*locality*) missiooniks ja mõtteks on täna sellise elukeskkonna kujundamine, mis võimaldab kujuneda maksimaalselt kohandumisvõimelisel kodanikul nii isikuarenduse, tööturu vajadustele kui avatud sotsiaalseteks suheteks globaliseerivas ühiskonnas. See ei saa toimuda enam suletud kogukonnas, kus omade tunne on primaarne elu kvaliteedi hindamisel. Ka vahetud instrumentaalsed kulud nt. haridusele või infrastruktuurile on pelgalt eelduseks erinevate arengukeskkondade (nt ettevõtluskeskkonna, hariduskeskkonna, füüsilise ruumi kui kommunikatsioonikeskkonna jne) tõhusale toimimisele. Selle väljundiks on indiviidi enda motivatsioonisüsteemi käivitamine nii, et üha enam – kohalikule elukeskkonnale toetudes – ise ennast arendada ja toime tulla. Seega tuleks täna ennekõike hinnata omavalitsusi kui isikuarengu aga ka riigi poliitikate elluviimise *institutsionaalset konteksti* ja selle mõjusust indiviidide võimekusele. Kui see kontekst ei toeta sellise võimekuse kujunemist, siis ambitsioonikamad kogukonna liikmed hääletavad jalgadega ja vähem ambitsioonikamad või võimekad jäävadki kohapeale (virelema) ja on selle perspektiiviga pigem rahuldunud. Antud hinnangus me püüame kombineerida nii nõ. traditsioonilise tõhususe kriteeriumid kui ka institutsionaalse võimekuse kriteeriumeid selleks, et hinnata ühinemiste reaalseid mõjusid kodanike ja ühiskonna jätkusuutlikule arengule.

Siit tuletaksimegi omavalitsuste võimekuse hindamise kaks dimensiooni.

Esimeses dimensioonis tuleb hinnata omavalitsuste võimekust võimalikult tõhusalt ja maksimaalse kättesaadavusega osutada universaalseid heaoluteenuseid (nimetaksime seda massiteenusteks). See dimensioon kätkeb vastuolu, kuna maksimaalse kättesaadavuse tagamine suurendab teenuste ühikukulusid. Kuna väikevaldades on kättesaadavuse teema sensitiivsem ja püütakse seda maksimaalselt saavutada iga hinnaga, siis võib ka ennekõike väljundite tõhususe hindamine näidata

neid ebasoodsamas valguses. Tõsi, seda kompenseerib kujunenud trend, et väikeste omavalitsuste inimesed hindavad osutatavate teenuste taset objektiivselt oluliselt paremini kui suuremates omavalitsustes.

Teises dimensioonis tuleks hinnata omavalitsuste võimekust tagada (a) arengu jätkusuutlikkus ennekõike tugeva strateegilise juhtimisvõimekuse kaudu ja (b) osutada uudseid ja spetsiifilisi teenuseid või/ja teenuseid väikese sihtrühma jaoks, mis arvestaks individuaalset eripära (nt. võlanõustamine) või kaasaegseid vajadusi (noorte karjääriprofiili kujundamine). Selles dimensioonis on täna kõik väikevallad oluliselt halvemas seisundis mõlemas aspektis, sest need võimekused neis reeglina puuduvad ja seda ka enamus tunnistab. Siit tuleneks ka nn. haldusreformi missiooni täpsem sõnastamine. See ei taandu enam pelgalt mastaabiefekti saavutamisele omavalitsuste territoriaalsele liitmise kaudu. Ühinemiste missiooniks oleks, **esiteks**, massteenustele juurdepääsu tagamiseks kuluriskide hajutamine suuremas piirkonnas, mis võimaldaks tagada juurdepääsu kohapeal (võimalikult kodu lähedal) osutatavatele kesksetele teenustele (haridus, teede korrashoid, vaesuse leevendamine) ka nende suhteliselt kõrgete ühikukulude puhul (nt. õpilaskoha maksumus üle 5000 EUR) ja nii, et kõrgete ühikukulude tõttu teatud kohtades ei väheneks oluliselt teiste teenuste maht omavalitsuses tervikuna. Väikevallad peavad sel juhul teisi kulusid kokku tõmbama, suured vallad hajutavad need surved ühtlasemalt. Läbiviidud 2005. aasta ühinemiste analüüs näitas selgelt, et ühinemiste tulemusena vähenes ühtede teenuste (haridus, raamatukogud) ühikuhind väikevaldade elanike jaoks ca. poole võrra ja suurenesid oluliselt kulutused teedele, kultuurile, arendusele, mis väikevaldades olid alarahastatud või praktiliselt olematud. Täna võimaldaks see missioon vältida näiteks paljude kõrgete ühikukuludega koolide sulgemist väikevaldades. **Teiseks** ühinemise täpsemaks missiooniks (ja palju olulisemaks ühinemiste tulemuseks) oleks strateegilise ja professionaalse võimekuse keskendamine, mis võimaldab arendada välja jätkusuutlikumaid strateegiaid (s.h. investeringute planeerimist) ja kõrgprofessionaalsete ja väikestele sihtrühmadele mõeldud teenustele juurdepääsu, mis puudub just väikeste valdade kodanikel. Siin võimaldaks valitsemise teatud aspektide tsentraliseerimine säilitada/ tagada kohaliku elu detsentraliseeritud korralduse ja teenuste kättesaadavuse. Eeldatavasti peaks selline hindamiskriteeriumide määratlemine oluliselt vähendama vaidlusi omavalitsuste ühinemise efektide üle.

Meie uurimine lähtub metodoloogilisest eeldusest, et ühinemiste efekte ei saa kirjeldada lihtsate põhjuslike seoste kaudu ja seda mitmel põhjusel. *Esiteks*, ühinemiste mõjud ei ole tihti vahetud, vaid ilmnevad pikema aja vältel. Sellel perioodil aga toimivad erinevad tausttendentsid, nagu majanduslangused ja tõusud, mis on Eestis eriti järsud, õigusliku ja finantskonteksti muutused, inimeste väljaränne, käitumismustrite muutused. Viimasel kümnendil on need trendid olnud pigem negatiivse suunitlusega (eriti pärast kriisi), mistõttu isegi 5 aasta perspektiivis (2006-2011) oli piisavalt raske eristada ühinemiste spetsiifilisi mõjureid ja üldise konteksti mõjureid.

Teiseks, ühinemiste olulised mõjud/ tagajärjed pole lihtsad *kvantitatiivsed muutused* vaid muutused *institutsioonides struktuuris ja valitsemisstiilides*. Seega on vaja/ ja eelistatud kvalitatiivsed uuringud ja hinnangud muutustele, nt. ametnikkonna professionaalsuse suurenemine, väiksemate sihtrühmade juurdepääs teenustele, valitsemise strateegilise komponendi tugevnemine, kodanike üldiste huvide esindamine vs. mõnede isiklike murede lahendamine.

Kolmandaks, ühinemiste tulemused ja seda enam tagajärjed sõltuvad paljuski ühinemiste läbiviimisest: valitud reformi mudelist ja selle läbiviimise tõhususest. Meie poolt on tõestatud, et alt

üles (vabatahtlikud ühinemised) ja eriti politiseeritud kokkulepetega ühinemised pärsivad kõige enam ühinemiste tulemuslikkust, ja seda kolmel põhjusel (s.t. Eestis seni kasutusel olnud mudel vähendab ühinemiste võimalike positiivseid efekte, mistõttu tekibki nende hindamisel negatiivne suletud ring. Ühinemiste viis ei võimalda efekte näidata ja see saab argumendiks, et ühinemiste väikest tõhusust esile tuua). *Esiteks*, nõ. eeltingimusteta ühinemiste protsessis, kus on vaja rahuldada kõikide osapoolte (valla juhtide) tihti olupoliitilised huvid (nt. et saada valitud tagasi), installeeritakse uue omavalitsuse struktuuri ja eelarvesse *ülisuured tehingukulud*, mis pikaks ajaks või isegi põhimõtteliselt võib pidurdada omavalitsuste arengud. Üheks selliseks põhjuseks on palkade ja boonuste kehtestamine uues omavalitsuses ühinejate seas kõige kõrgemate määrade järgi ja investeerimislubaduste eskaleerimine. See muidugi ei tähenda, et ülalt alla reformid (mis ei pea tingimata olema, nagu Taani kogemuse näitas, sundühinemised) suudaks seda vältida. Kui Taanis suudeti ülalt alla reformiga kujundada uus omavalitsusmudel, siis Lätis ülalt alla reformid pigem suurendasid omavalitsuste administratiiv-poliitilist heterogeensust ja vana mudeli säilimist. Seega jäid ka Lätis ühinemiste pikaajalised mõjud eeldatust nõrgemaks. *Teisalt*, pööratakse läbirääkimistel, mille põhiteema on „kas ühineda või mitte“, väga piiratud tähelepanu tulevase valla uuele ülesehitusele. Tegelikuses keskendutakse ennekõike valla ametikohtade jaotusele, mitte asutuste/ toimijate juhtimise struktuurile, mistõttu, tõepoolest, võib väikevalla mudeli ülekandmine suurele vallale viia haja-asustatud valdades kiiremale ääremaastumisele kui tasakaalustatud/ detsentraliseeritud mudelite puhul (jälle üks ühinemiste vastaste tautoloogiline argument). Ühinemiste tagajärgede hindamisel tuleb lähtuda ka sellest, et täna on toimunud/ toimumas nõukogudeaegse majandus-geograafilise asustus ja tootmismustri lagunemine ja nii endiste kolhoosikeskuste kui monofunktsionaalsete asulate väljasuremine on paratamatu protsess. Küsimus on vaid selles, milline filter elanikkonna siserände struktureerimisel toimima hakkab: kas veel on säilinud piisavalt tõsised tõmbekeskused või saavad selleks filtriks valitud suurlinnad. On ilmne, et 1980ndate aastate rahvastiku paiknemise mudel aastaks 2030 ei säili, küsimus on selles, milline on strateegiline vastus nendele tendentsidele. See asjaolu on ausalt jäänud edastamata nii poliitikavaldluses kui rahvale. Seni, s.t. viimased 20 aastat on see protsess olnud spontaanne ja hinnang arenguvajadustele ebaadekvaatne (nt. eeldus, et omavalitsus peab pakkuma tööhõivet). Kui selline nähtamatu käe poliitika jätkub, siis ei hakka tööle seni veel säilinud kohalikud tõmbekeskused ja ääremaastumise trend muutub veelgi kiiremaks. *Kolmandaks*, tervikliku reformi puudumisel, s.t. kõikide omavalitsuste kaasamiseta reformi, ei ole võimalik muuta keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse rolle ja tööjaotust, et just seeläbi avada tee ühinemiste olulisematele/ jätkusuutlikematele mõjuritele, nt. ettevõtluskeskkonna kujundamise hoobade arendamine omavalitsustel. Kui ka järgmisel EL eelarveperioodil ei kujune regionaalpoliitika subjekti ja spetsiifiliste regionaalpoliitikate teostajat – mis peaks olema ühinemiste üheks sihiks -- maakondlikul või suuremate toimealade tasandil, mis tähendab ühe osa haldusfunktsioonide ümberjaotamist omavalitsustele, siis ei tekki EL lisarahadest ka vajalikku efekti. S.t. omavalitsusreformi tulemused jäävad seda lahjemaks, mida vähem toimub (kui üldse toimub) ülesannete ümberjaotamist (ennekõike ettevõtluskeskkonna ja tööturupoliitikate (s.h. hariduse korralduse) hoobade) omavalitsustele. See oleks ühinemisreformide peamine mõju (või selle puudumine) regionaalpoliitikatele.

2. Ühinemiste mõju majanduskeskkonnale ja ettevõtlusele

A Kui täna on raske näidata selgeid seoseid, kuidas omavalitsuste suurem võimekus soodustab ettevõtluskeskkonna arenguid, siis see tuleneb mitte niivõrd sellise seose puudumisest üldse, vaid sellest, et täna on kesksed ettevõtluskeskkonna arendamise instrumendid – maksud, maa, tööturumeetmed, baasstatistika, infrastruktuuri makroarendused (energeetika, kommunikatsioonid) – lahutatud omavalitsustest. S.t. ka suurtel on raske mõjutada ettevõtluskeskkonna arengut. Samas on paljude nende ülesannete delegerimine omavalitsustele takistatud just nende väiksuse ja vähese võimekuse tõttu. Seega võiks ühinemistes näha *eeldust ettevõtluskeskkonna (s.h. tööjõu võimekuse formeerumise) arendamise hoobade delegerimiseks omavalitsustele* või nende võimekamatele ja laiemat areaali hõlmavatele liitudele. See võiks olla ühinemiste mõju makro-eelduseks ettevõtluskeskkonna ja adaptiivse tööjõu arengule.

B Raplamaa ettevõtluspiirkonna strateegia kavandamise käigus tehtud kvalitatiivuuritud näitajad, et kõige olulisimaks takistuseks selle poliitika väljaarendamisel ja teostamisel on just väikevaldade huvi puudumine ettevõtluse ja tööjõu kohandumisvõime (mitte niivõrd töökohtade, mis on laiemal piirkonnal roll) suurendamise pikaajaliste arenduste vastu. Mitte üksnes nende valdade rahapuudus, vaid kompetentsi puudus, vajaduse teadvustamine ei võimalda seda arenguprioriteeti toetada. See ei rahulda suurvaldu ja takistab nende sellesuunalist arengukoostööd. See on ka olulisim pidur Raplamaa Ettevõtlus- ja Arenduskeskuse arvates. See on pidurdanud ka ettevõtluskeskkonna poliitika tahaplaanile jäämise Raplamaa Omavalitsuste Liidu tegevuses, kuigi osa liidu juhte on tulised ettevõtluse arenduse toetajad. Erandiks väikevaldade osas on olnud Järvakandi vald, mis on ka maakonna kõige edukam töökohtade pakkuja *per capita* ning kellel seisab ees baasettevõtte oluline laienemine. Lisaks, ühe Raplamaa väikevalla kaitse kujundada oma tööstusala majandusbuumi ajal lõppes aga läbikukkumisega (selliseid oli Eestis kuuldavasti veel). Nii 2008. aasta uuring kui Raplamaa uuring näitas, et suurte keskuste ümber asuvad rõngasvallad, kes on reeglina perspektiivse tööstuspiirkonna maa omanikud, kuid ei oma võimekust seda välja arendada, on tihti tööstuspiirkondade arengu piduriks. Koostöö selles valdkonnas oli nt. Türi ja Tapal omavalitsuste ühinemise üheks (positiivseks) teguriks. Kuid on terve rida vastupidiseid näiteid. Seega võib kindlasti väita, et väikevaldade hoiak, mis on tingitud objektiivsetest oludest ja asjatundjate puudumisest vallas, on kohaliku ettevõtluspoliitika arendamise üheks takistuseks. Vastupidist väita, s.t. et suuremate valdade puhul suudetakse ettevõtlust tõhusamalt mõjutada, võib põhjuslikkuse tasandil siis, kui muutub maksusüsteem, kaovad piirangud omavalitsustele nii otseseks ettevõtluseks kui ettevõtluse komponentide mõjutamine (tööjõu koolitus) ning omavalitsused ja nende liidud muutuvad regionaalpoliitika teostamisel võtmeotsustajateks. Praegu on see otsustamine keskendatud siiski ministriumidesse.

C Kuidas suured vallad omavalitsuste ettevõtluskeskkonda arendavad

- Neil on suurem võimekus aidata piiratud töövõimekusega inimeste (sihistatud nõustamise, sotsiaaltöö kaudu) või aidata puuetega inimeste hooldusega seotud pereliikmete tulemist tööturule (päevahoolekanne, nõustamine). Esimeste puhul on probleemiks/ lahenduseks tihti psühholoogilise nõustamine ja korralduslike probleemide lahendamine (toimetulekunõustamine). Suured vallad võivad pakkuda paremaid päevahoitu võimalusi ja paremaid spetsiifilisi nõustamisteenuseid (võla- ja toimetulekunõustamine).

- Täiskasvanute koolitus kui kanal tööjõu võimekuse suurendamiseks on täna sügavalt ametkondlik. Koolid ja kutsekoolid ei saa aktiivselt nendes osaleda HTM-i kõrgete piirangute või vastuseisu tõttu. Nagu öeldud, pole piirkondlikul (maakondlikul) tasandil täna institutsioone, mis võimaldaksid sellel tasandil kokku siduda tööturu kujunemise ja inimeste võimekuse kohandamise ja töökohtade leidmise/ tekitamise olulisi lülisid, mistõttu ka KOVID ei saa täna tõhusalt osaleda tööjõu võimekuse suurendamises. Omavalitsuste killustumise vähendamine ühinemiste tulemusena võimaldab delegeerida kutse- ja kogu täiskasvanuhariduse piirkondliku tasandi omavalitsustele ja ettevõtjate ühenduste vastutusalasse.
- Suured vallad võivad paremini korraldada elanike tööalast mobiilsust tingimuses, kus vald suudab pakkuda ca. 30% töökohtadest (Raplamaa minimaalne 20%, maksimaalne 53,8%) ja Rapla maakond veel lisaks 26% töökohtadest. Raplamaa KOV konsolideerimise strateegia sisaldab eesmärki moodustada vastav piirkondlik sihtasutus, mis võimaldaks ka välismaale mobiilsuse puhul tagada välismaal töötajate maksude laekumised koduvalda ja töösuhetes nende turvalisuse.
- Võimekus kujundada ettevõtluskeskset haridust ja pidevat kutsenõustamist ning suunamist on seotud tuginõustamise teenustega/ spetsialistide olemasoluga, mis on olemas vaid suurtes valdades. Siis saaks paremini funktsioneerida ka RINK-tüüpi (Raplamaa Info- ja Nõustamiskeskus) asutused, mis keskenduvad nõustajate nõustamisele.
- Suurtel valdadel on võimekus edukamat tasakaalustada teenuseid pakkuvaid suurmonopole (nt. jäätmekorralduses, teedehoiduses) ja korraldada nende jaoks spetsiifilist järeelvalvet, nt. selliste firmadele teenuse all-kontraktimisega.
- Suurtel valdadel on võimekus – pärast maakonna vastavate teenistuste kadumist – osaleda maakonna infrastruktuuri arendamiskavade kujundamises (teed-transport, energeetika, kommunikatsioonid), millest täna on omavalitsused reeglina kõrvale jäänud.
- Keskne probleem ettevõtluskeskkonna arendamises on piirkonna võimekus kaasata oskusteavet ja kapitali väljapoolt riigi piire, väljuda piiriülestele (EL) ettevõtluse arendamise võrgustikele. Täna ei suuda isegi Raplamaa suuremad vallad sellega süsteemselt tegeleda, mistõttu peaks selle rolli suuremad vallad delegeerida suuremas areaalis toimuvale KOV liidule.

2.1. Majanduskeskkonna ja ettevõtluse empiiriline analüüs Raplamaa baasil

Käesoleva osa analüüs tugineb Raplamaa juhtumuringule, mis on läbi viidud projekti „Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerimise kaudu“ raames. Seega siinsed järeldused ja mõjud ei pretendeeri üle Eestilisele üldistusele, kuid juhtumuringu metoodika võimaldab probleemi analüüsida süsteemsemalt. Samuti võib eeldada, et ilmnunud tendentsid on piisavalt universaalsed ning sarnased ka Eesti teistes piirkondades.

Maksumaksjate ja tööalase rände analüüs

Esmalt kaardistamaks tänast ettevõtlus ja sellega seonduvalt tööturualast seisu anname võrdleva ülevaate vastavast valdkonnast Raplamaa omavalitsustes. Tabelis 1 on esitatud valdade maksumaksjate 2011. a keskmine arv (EMTA statistika) ning maksumaksjate osakaal tööealistest

inimestest (16-63-aastased) ja kogu elanikkonnast. Rahvastiku andmed on samuti 2011. a kohta ning pärinevad Statistikaameti statistikaandmebaasist.

Pelgalt maksumaksjate arv ilmselt palju ei näita ning loogiline ongi seda vaadata osakaaluna teistest sotsiaalsetest rühmadest. Siiski, tervikuna on Raplamaal ca 15000 maksumaksjat (st töötavat inimest), mis on 61,6% tööealisest ja 40,8% kogu elanikkonnast. Ilmselt on need arvud murettekitavad, kuna tööealiste poolt sisuliselt ülapeetavate määr on väga kõrge. Vaadates neid näitajaid valdade lõikes on pilt enamasti veelgi kriitilisem. Selgelt eristub Kohila vald, kus maksumaksjate osakaal tööealistest on 77,4% ja kogu elanikkonnast ca pool (48,8%). Üle 60% on maksumaksjate osakaal tööealistest inimestest veel ka Järvakandi (66,8%) ja Rapla vallas (64,7%). Samas on nende omavalitsustes maksumaksjate osakaal kogu elanikkonnas juba 40% ümber. Kuid nagu juba mainitud, siis enamikes valdades on maksumaksjate arv tööealistest 50% ümber ning osakaal kõigist elanikest ca üks kolmandik. Kui üks kolmandik inimestest peab sisuliselt üleval kahte kolmandikku ja vaid pooled tööealistest on realselt maksumaksjad, siis on see murettekitav. Analüüsi teostajate arvates on omavalitustel ilmselt siiski võimalik siin teatud mehhanisme rakendada tööhõive suurendamiseks. Samas ettevõtluspiirkondade loomine, inimeste aktiveerimine ja tööturuvajadustele vastav ettevalmistamine (koolitused, täiendõpe), ettevõtetega läbirääkimiste pidamine jt ettevõtluse ja tööturu aktiveerimise mehhanismid on kindlasti ülesanded, mis väikeomavalitsustele on üle jõu käivad ning mida ei ole piisava mastaabi puudumisel ka mõistlik teha. Seega saaksid need tegevusliinid olla käivitatud vaid tugevas piirkondlikus omavalitsuses ning koostöö integratsioonis omavalitsuste vahel.

Tabel 1. Maksumaksjate arv Raplamaa omavalitsustes ning nende osakaal tööealistest ja kogu elanikkonnast

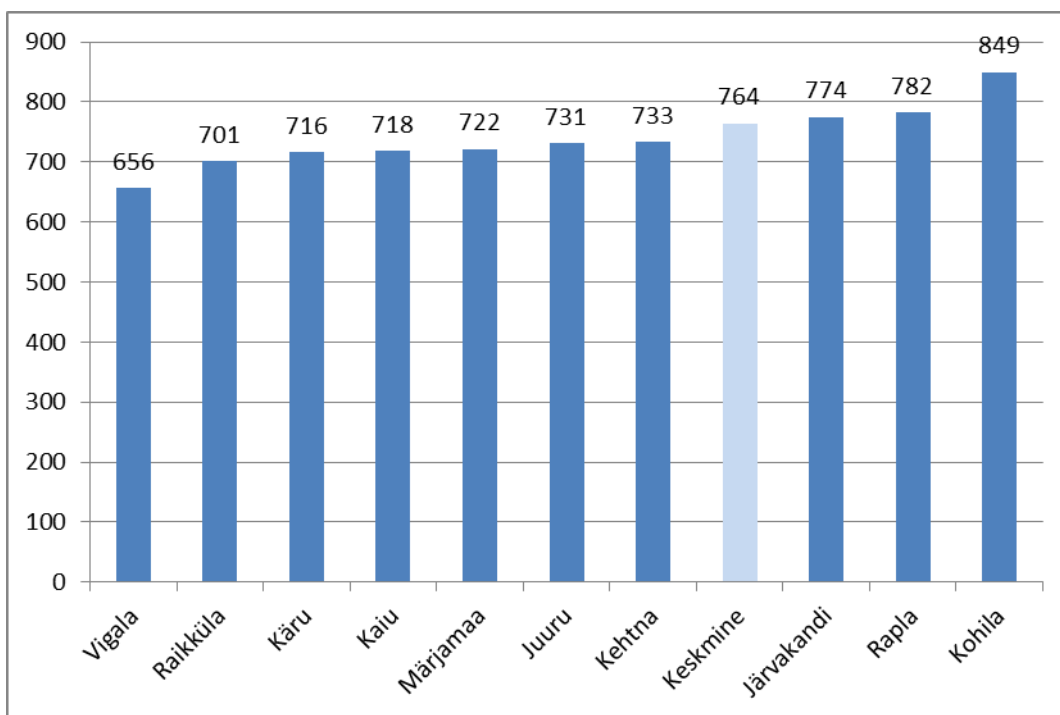
Vald	Maksumaksjate arv (2011 a keskmine)	Osakaal tööealistest (16-63 a)	Osakaal kõigist elanikest
Kohila	2927	77,4	48,8
Järvakandi	532	66,8	38,8
Rapla	4124	64,7	43,6
Juuru	617	59,7	39,1
Raikküla	659	58,4	38,3
Märjamaa	2706	57,2	37,2
Kehtna	1973	55,0	38,6
Käru	228	52,4	33,2
Kaiu	612	52,4	36,0
Vigala	562	46,5	32,5
KOKKU	14939	61,6	40,8

Raplamaal on ühinenud vallad Rapla, Kohila ja Märjamaa vald. Nendest kaks esimest on ka suhteliselt paremate näitajatega maksumaksjate osas. Järvakandi on heade tulemustega, kuna seal on tugev klaasitööstus ja ka muud ettevõtted, mis tööhõivet tagavad. Kuivõrd Kohila elanikud on tööalase mobiilsuse osas tugevalt Tallinna tõmbes ning Rapla on maakonnakeskus, kuhu traditsiooniliselt koondub suur hulk piirkonna (maakonna) töökohti, Järvakandi ühinenud vald ei ole ja Märjamaa jääb maksumaksjate osakaalu osas valdade lõikes keskmisele kohale, siis ei saa üheselt väita, et just

valdade ühinemine võimaldaks maksumaksjate osakaalu suurendada. Siiski on selge, et suuremate omavalitsuste võimekus ettevõtluse ja tööturu arendamisega tegeleda on suurem.

Inimeste töötasu

Ülevaade maksumaksjate keskmisest sissetulekust ühes kuus (keskmine brutopalk) 2011. aastal lähtub Rahandusministeeriumi omavalitsusstatistika andmetest. Tulemused on esitatud joonisel 1. Raplamaa keskmine on 764 eurot, mis Eestis kontekstis tervikuna on korralik tulemus. Kolmes vallas on brutopalk keskmisest suurem – Kohila, Rapla, Järvakandi, mis on ühtlasi ka suurima maksumaksjate osakaaluga – ning ülejäänutes väiksem. Tervikuna keskmine töötasu Raplamaa omavalitsustes väga palju ei erine, va suurima ja väikseima keskmise töötasuga vallad (Vigala vs Kohila), kus vahe on ligi 200 eurot ühes kuus, samas need mõlemad pigem hälbivad üldisest tendentsist.



Joonis 1. Keskmine maksumaksja sissetulek kuus 2011. aastal TSD-deklaratsioonide põhjal

Maksumaksjate sissetulekute analüüs näitab, et suurema maksumaksjate osakaaluga omavalitsustes on inimeste töötasud suuremad. Arvestades, et omavalitsuste ühinemine suurendab nende suutlikkust ettevõtluse arendamisega tegeleda, on see tugev argument võimekamate omavalitsuste loomiseks.

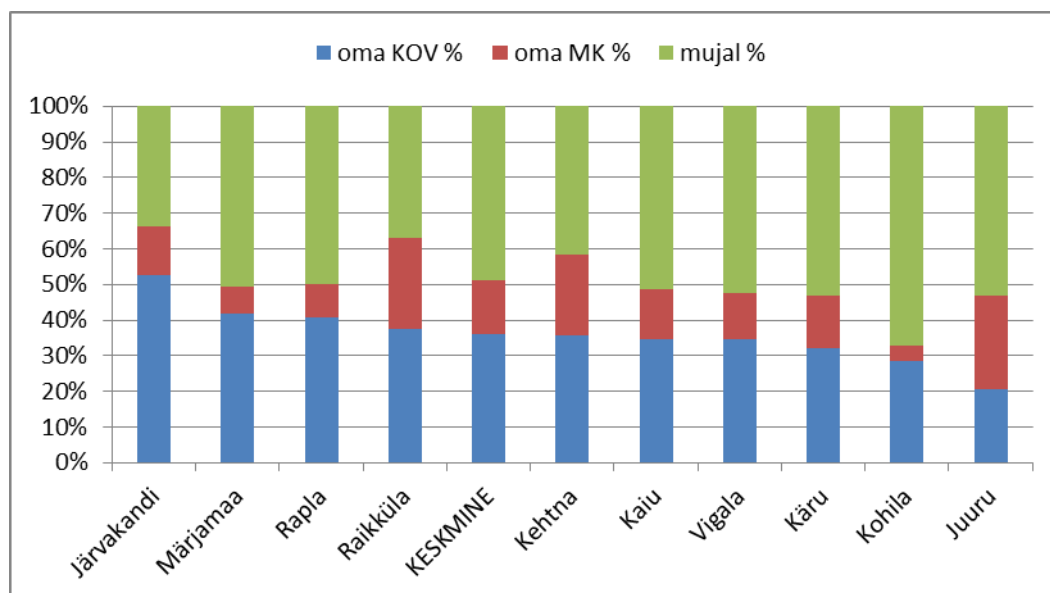
Töölane ränne

Raplamaa omavalitsuste inimeste tööalase rände analüüsimiseks teostasime vastava andmepäringu Maksu- ja Tolliametile, mis esitas meile maksumaksjate alase info ja iga valla lõikes maksumaksjate tööandja registreeritud asukoha omavalitsuse täpsusega ning inimeste arvu, kes vastavas omavalitsuses registreeritud tööandja käest töötasu saavad. Analüüs ei sisalda sotsiaalvaldkonna

(pensionid, töötuhüvitis, vanemapalk jms) väljamakseid. Analüüsi puuduseks on see, et see ei näita, kus inimene realselt töötab, st kus asub tema töölaud, vaid kus asub ettevõtte, kust inimene töötasu saab. Ainult sellisel viisil on EMTA võimeline oma statistikat esitama. Tuleb arvestada, et suured ettevõtted ja asutused on tihti registreeritud Tallinnasse (nt Eesti Post, Selver jt) ning selle tõttu on andmed mõnevõrra ennekõike Tallinna rände poole kaldu. Eeldatult on aga viga valdade lõikes proportsionaalselt sarnade ning annab siiski võrdleva ülevaate. Samas võiks see olla ettepanek Maksu- ja Tolliametile statistika täiendamiseks, mis annaks omavalitsustele parema info ja seeläbi võimaluse ettevõtluspoliitikaid kujundada.

Joonisel 2 on esitatud kõikide Raplamaa omavalitsuste maksumaksjate jagunemine vastavalt töökoha asukohale, eristades oma valda, oma maakonda (va oma vald) ja mujal (st oma vallast ja maakonnast väljaspool) töötamist.

Konkurentsivõime rohkem inimesi oma vallas töötab Järvakandi vallas (üle 50%), teistes omavalitsustes on oma vallas töötavate inimeste hulk 30-40% vahel, va Juuru vald, kus oma vallas töötab vaid ca 20%. Oma maakonnas (sh oma vallas) töötab üle poole maksumaksjatest Järvakandi (66,2%), Raikküla (63%) ja Kehtna vallas (58,3%). Teistes omavalitsustes on nende osakaal 50% (ja veidi vähem) ümber. Selgelt eristub aga Kohila vald, kus oma vallas töötab 28,6%, oma maakonnas (va oma vallas) 4,3% ning väljas poolt oma valda 67,1% maksumaksjatest. Teistes omavalitsustes jääb väljaspoolt oma valda ja maakonda töötavate inimeste osakaal 50% piiresse, va Järvakandi, Raikküla ja Kehtna vald, kus väljaspoolt töötavate inimeste osakaal on 30-40% ümber. Seega kinnitub sellest analüüsist selgelt töökohtade asukoha ränne ja seega ka inimeste ränne väljapoole oma valda ja isegi oma maakonda.



Joonis 2. Töölase ränne Raplamaa omavalitsustes (dets 2011).

Tabelis 2 on esitatud kõigi Raplamaa omavalitsuste maksumaksjate tööalase rände sihtkoha viis esimest omavalitsust ning esitatud on protsent maksumaksjatest, kes nimetatud omavalitsuses registreeritud ettevõttes (asutuses) töötavad. Nagu näha, siis kõigis valdades domineerib oma valla järgselt tööalase rände sihtkohana Tallinn. Mõnel pool (nt Juurus ja Käru vallas) on Tallinna tõmme isegi suurem kui oma valla tõmme. Tervikuna on Tallinna kui tööalase sihtkoha roll äärmiselt suur,

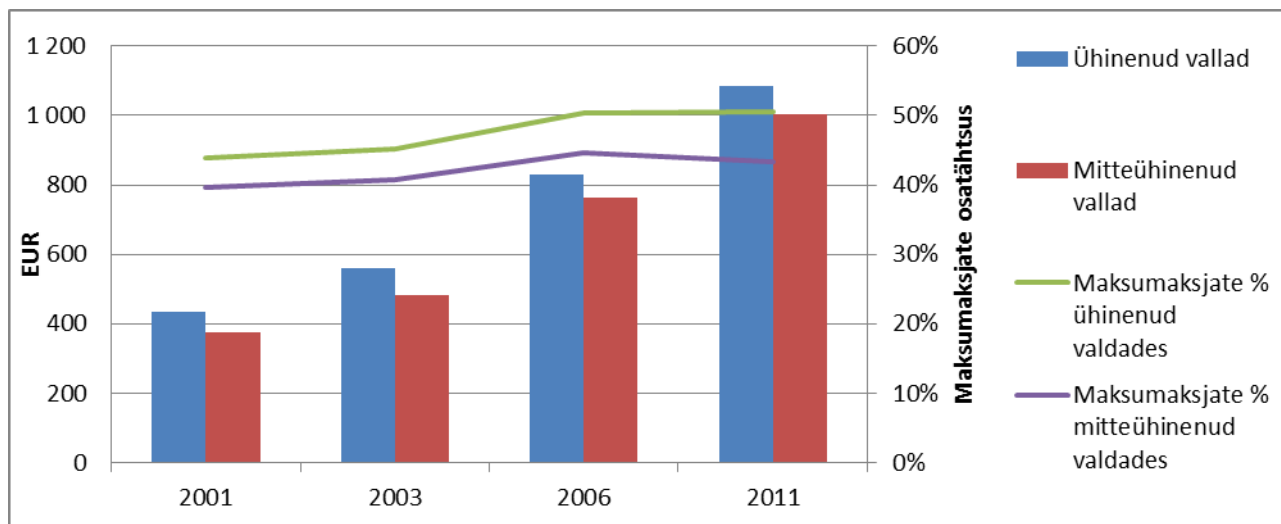
jäädes ca 25-35% vahele kõigist töötajatest (va Kohila, kus Tallinnasse rändab koguni 46,8% töötajatest). Ilmselt mõjutab siin siiski väga tugevalt Tallinna suhteline lähendus Raplamaa omavalitsustele (ning nagu varem selgitatud andmete esitamise eripära, kus suuremad ettevõtted on registreeritud Tallinnas). Siiski on näha, et Rapla maakonna keskusena on oluline tööalase rände sihtkoht.

Tabel 2. Valdade viis kõige populaarsemat rände sihtkohta

	Oma vald	Tallinn	Rapla	Kehtna	Kohila	Rae	Juuru	Raikküla	Järvakandi	Tartu linn	Kaiu	Saku	Märjamaa	Pärnu linn	Halinga
Juuru	20,7	35,9	13,2	5,1	4,1										
Järvakandi	53,8	22,1	4,6	3,2		2,7									
Kaiu	35,1	33,9	7,4			3,9	3,2								
Kehtna	35,7	29,6	17,1			2,1		1,3							
Kohila	28,7	46,8	3,3			5,3			3,3						
Käru	32,2	32,6	7,9							3,5	2,6				
Märjamaa	42,0	34,3	4,5			1,9						1,8			
Raikküla	37,5	25,1	17,0	2,8									3,4		
Rapla	40,9	36,4		3,0	2,2	1,7									
Vigala	34,6	27,9											8,4	5,7	3,8

Maksutulud omavalitsuste eelarves

Kuivõrd kõrgem töötasumäär ja maksumaksjate osakaal mõjutab omavalitsuste maksutuluseid, siis analüüsime ka füüsilise isiku tulumaksu maksumaksja kohta ühinenud ja ühinemata omavalitsustes. Joonise 3 esitatud ülevaates on näha, et maksutulud inimese kohta on 2001-2011 a perioodis kasvanud ning ühinenud valdades on see olnud pidevalt kõrgem kui ühinemata valdades. Seejuures oli see kõrgem ka ühinemise eelsel ajal (2001 a). Põhjused on kindlasti suuremas maksumaksjate osakaalus (esitatud ka joonisel 3), aga ka selles, et ühinenud valdades asuvad maakonna tõmbekeskused, kus on rohkem kõrgemat kvalifikatsiooni nõudvaid töökohti ning kõrgem tööhõive.



Joonis 3 . Füüsilise isiku tulumaks maksumaksja kohta ühinenud ja ühinemata valdades aastatel 2001, 2003, 2006 ja 2011 ning maksumaksjate osatähtsus maksuealisest elanikkonnast (15 - 64.a).

Allikas: ROL raport¹. Rahandusministeerium - kohalike omavalitsuste eelarved aastate 2001-2011 kohta, maksumaksjate arv. Statistikaamet, maksumaksjate arv ning maksuealise elanikkonna arv aastatel 2001-2011.

Ettevõtete ja töökohtade profiil

Järgnevas osas anname võrdleva ülevaate Raplamaa valdades asuvate ettevõtete profiilist ennekõike ettevõtete arvu ja nende poolt loodud töökohtade osas. Analüüsi algandmed oleme saanud Raplamaa Ettevõtlus- ja Arenduskeskusest ning need kajastavad septembri 2012. a seisuga. Seejuures hõlmab ülevaade vaid neid ettevõtteid, mis on registreeritud Raplamaal. St ka siinsest analüüsist on väljas ettevõtted, mille registreeringu järgne asukoht on väljaspool Raplamaa omavalitsusi. Ka see on oluline statistika koondamise kitsaskohta, mida ettevõtlusarenduses tuleks täiendada. Samuti on järgnevas osas hõlmatud vaid ettevõtlusvormid ning kasumit mitte taotlevad organisatsioonid on siin analüüsist välja jäetud (SA-d, MTÜ-d).

Tabel 3. Ettevõtete ja töökohtade profiil Raplamaa omavalitsustes (sept 2012)

	1-3 töötajat	4-10 töötajat	11-50 töötajat	üle 50 töötaja	Kokku töökohti ettevõtetes	Tööealisi elanikke	Tööealiste elanike ja töökohtade suhe
Juuru	19	7	1	0	83	939	11,3
Järvakandi	14	3	3	1	285	689	2,4
Kaiu	18	7	3	0	130	843	6,5
Kehtna	89	22	16	3	887	2891	3,3
Kohila	120	18	12	4	860	4669	5,4
Käru	10	4	2	0	73	355	4,9

¹ Projekti Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerimise kaudu vahereport.

Märjamaa	124	53	21	3	1122	4091	3,6
Raikküla	17	6	3	1	225	1024	4,6
Rapla	222	57	36	5	2091	5762	2,8
Vigala	11	4	1	0	61	747	12,2
Kokku	644	181	98	17	5817	22010	3,8

Allikas: ROL raport

Suuri, st üle 50 töötajaga ettevõtteid on Raplemaal suhteliselt vähe, kokku 17. Meie analüüsis keskmise suurusega, st 11-50 töötajaga, ettevõtteid on 98 ning mõistetavalt on neid suurem hulk suuremates omavalitsustes. 4-10 töötajaga ettevõtteid on 181 ning 1-3 töötajaga ettevõtteid 664.

Kui vaadata tööaliste elanike suhet ettevõtete poolt loodud töökohtade arvu, siis need tulemused on kõnekad. Keskmiselt on ühe töökoha kohta 3,8 tööalist inimest. Suurema ettevõtlusaktiivsusega valdades on elanike ja töökohtade suhe 2,4-3,6 (Järvakandi, Rapla, Kehtna, Märjamaa), kuid väiksemate ettevõtete arvuga valdades ca 10 (Vigala 12,2 ja Juuru 11,3). Analüüsisist järeldub ja tegelikult kinnituvad juba varasemad järeldused, et töökohtade puuduse tõttu tuleb inimestel kaugematesse keskustesse tööränne ette võtta.

Tabel 4 näitab ettevõtlusprofiili teise nurga alt. Esiteks keskmine töökohtade arv ettevõttes, näeme, et maakonna keskmine on 6,2, kuid selgelt eristub Järvakandi, kus üks suur ettevõtte 156 töökohaga (O-l Production Estonia AS) tõstab keskmist märgatavalt. Pigem on keskmine töötajate arv ühes ettevõttes siiski viie ümber.

Tabel 4. Ettevõtete ning töökohtade ning elanikkonna suhte profiil Raplamaa omavalitsustes (sept 2012)

	Keskmine töökohtade arv ettevõttes, kus on töökohad	Töötajatega ettevõtte osakaal (%)	Ettevõtete arv kokku	sh FIED-d
Juuru	3,1	21,3	127	49
Järvakandi	13,6	36,2	58	13
Kaiu	4,6	18,1	155	78
Kehtna	6,8	29,1	447	182
Kohila	5,6	25,1	613	148
Käru	4,6	16,3	98	42
Märjamaa	5,6	24,8	810	343
Raikküla	8,3	17,2	157	70
Rapla	6,5	32,9	972	212
Vigala	3,8	10,9	147	99
Kokku	6,2	26,2	3584	1236

Allikas: ROL raport.

Ettevõtete arv maakonnas kokku on märkimisväärne, ligi 3600 ning kõigis valdades on neid märgatavalt üle saja (va Järvakandi ja Käru), suuremates valdades jääb nende arv 500 ja 1000 vahele.

Samal ajal püüdes analüüsida eraldi aktiivseid ettevõtteid võtame analüüsiobjektiks töötajaga (töötajatega) ettevõtete osakaalu kogu ettevõtete arvust. Siin näeme juba hoopis teistsuguseid tulemusi. Kõigist ettevõtetest on töökohti loonud veidi üle veerandi 26,2%, st et ca kolm neljandikku ettevõtetest ei ole aktiivsed (st puuduvad töötajad). Kõrgem on aktiivsete ettevõtete arv Järvakandi (36,2%), Rapla (32,9%) ja Kehtna vallas (29,1%) ning madalam Vigala (10,9%), Käru (16,3%), Raikküla (17,2) ja Kaiu vallas (18,1%). Seega näib, et siin on teatud määral kasuaalne suhe valla suuruse, töökohtade arvu (inimese kohta) osas ja aktiivsete ettevõtete vahel.

Analüüsi piiranguks on siin see, et FIE-d, kes on ise enda tööandjad, ei ole analüüsis arvestatud töötajaga ettevõtete hulka, kuna ei ole teada, kui paljud FIE-d tegutsevad aktiivselt, eeldatavasti on ka neist väga palju nn fiktiivsed, st mitte toimivad ettevõtted. Siiski päris maha neid ka ei saa kogu ettevõtete arvust lahutada, ilmselt näitab FIE-de suur hulk samuti väikeettevõtluse aktiivsust.

Tähelepanek. Sellest statistikast ilmneb et, (a) Tallinna tugev tõmme vähendab ettevõtluspotentsiaali vallas (Kohila), kuid suurendab selle finantsvõimekust, (b) väikevaldade puhul mõjutab lähedus Raplaga, samas kui Vigala ja Juuru puhul on ilmsem ääremaa efekt, (c) Märjamaale Rapla tõmme ei avalda suuremat mõju ning selle näitajad on oluliselt sarnasemad väikevaldadele kui tugevatele keskustele (Rapla, Kohila).

Kokkuvõte

- Hõivatute osakaal tööealisest elanikkonnast on Raplamaal keskmiselt 63%. Hõivatud oma vanuserühmast on 15-29 a 39%, 30-49 a 76% ja 50-64 a 61%. Need tulemused näitavad, et pinged avalike kuludele on suured, kuna ülalpeetavate määr on suur. Samas ei eristu selgelt, et liin jookseks ühinenud vs ühinemata valdade pidi, kuigi ühinenud valdade hõive on 64% ja ühinemata valdade hõive 61%. Seega mastaabi kasv võib anda võimaluse tööturuarendamisega tegeleda, kuid iseenesest ei garanteeri tulemusi.
- 30-40% inimestest töötab oma KOVs, veel ca 10-20% oma maakonnas ja väljaspool oma maakonda ca 50% inimestest. Seega tööalane ränne näitab selgelt, et ühe valla piir ei ole tänane inimeste kommunikatsioonipiirkond. Tööalase rändega kaasneb ka teenusränne (lastead, kool sportimisvõimalused).
- Kuigi ettevõtteid on üsna palju, siis ca veerand neist on aktiivsed, mis loovad töökohti. Keskmiselt 3,8 tööealise inimese kohta on üks töökoht, paaris vallas 11-12 inimese kohta, enamasti ca 4-5 inimese kohta üks töökoht. Veidi paremate ettevõtlus ja töökohtade näitajatega on ühinenud vallad, kuid tugeva ettevõtlustraditsiooniga valdades võivad näitajad isegi paremad olla.
- Ettevõtlusarendamine ja vastava keskkonna loomine on regionaalse ja piirkondliku tasandi ülesanne, kus väikevaldade suutlikkus sellega tegeleda on äärmiselt väike. Ühinemine ja piirkondlike omavalitsuste loomine võib siin anda efekti suutlikkuse suurenemisel, kuid tõmbekeskuste põhises KOV süsteemis jääb püsima piirkondliku-regionaalse koostöö vajadus ettevõtlusarenduse valdkonnas.

3. Ühinemiste võimalikud mõjud regionaalarengule

- Täna on kujunenud olukord, kus regionaalarengut juhivad ja rahastavad keskasutused, s.h. EL toetuste jaotamist, kuid regiooni tasandil (selle määratlemisel on ka teoreetiline segadus) puuduvad institutsionaalsed toimijad ja mehhanismid, et need meetmed tervikpoliitikaks kokku siduda.
- Nt. valmiv Eesti regionaalarengu strateegia käsitleb regioonina kord maakondi, kord regioone, tõmbekeskusi, suurlinnade regioone. Samas on kogu regionaalpakett hallatud ametkondlikult ja nagu ettevõtluse/ tööjõu osas me näitasime, ei suuda täna ei omavalitsused, nende liidud, piirkondlikud arenduskeskused neid meetmeid terviklikult rakendada nii regionaalpoliitika teostamise/ otsustamise liigse tsentraliseerituse tõttu kui oma killustatuse ja vähese võimekuse tõttu.
- EL on 2000ndatel püüdnud juurutada nn. *place based* regionaalpoliitikaid, mis ressursside ümberjaotamise kõrval püüavad käivitada regionaalsete asutuste omavahelise koostöö sünergiat. Selleks peaksid olema institutsionaalsed eeldused, mis Eestis on äärmiselt ebasoodsad. Just ametkondlik killustatus maakondlikul tasandil ja erineva suurusega KOVide erinevad huvid ongi sellise *place based* regionaalpoliitika juurutamise peamiseks takistuseks ja regionaalsete toetusrahade killustatud jaotamiseks. Omavalitsuste ühinemine looks palju soodsamad eeldused regionaalpoliitika detsentraliseeritud korraldamiseks *joined-up government* põhimõttel.
- Ühinemisreformi kontekstis on möödapääsmatu läbi mõelda ja kujundada regionaalse valitsemise mehhanism, eriti tingimustes, kus omavalitsuste arv maakonnas väheneb ca 3-5ni ning omavalitsusliidud tänasel kujul tuleb ümber kujundada. Maakond territoriaalse üksusena ei tohiks saada piiranguks ühinemistel ega regionaalse valitsemismehhanismi kujundamisel (Lätis, kus see nii oli, jäi reformi tulemusena regionaalse valitsemise loogika läbimõtle mata ja kujundamata).

4. Ühinemiste mõjud hariduse valdkonnas

- Väikevaldades on hakanud kasvama hariduskulud *per capita*, sest väikekoolide sulgemise võimalused on koolitranspordi logistiliste piiride tõttu ammendumas. Seetõttu survestatakse eelarve teisi komponente, mis vähendab teenuste osutamise võimalusi teistes valdkondades. Suuremates valdades sellises surved hajuvad olulisel määral.
- 2008. aasta uurimus näitas, et ühinenud valdades moodustavad hariduskulud väiksema osa eelarvest kui enne ühinemisi. Pärast 2005. aasta ühinemisi väheneb uuritud valdades üldiste kulutuste osakaal haridusele (2004-2007) valdade eelarves ca. 10%, kusjuures suurte keskustega valdades (Tapa, Türi) olid need pärast ühinemisi ca. 30% eelarve kogukuludest.

Tabel 5. Raplamaa koolide kulud 2011. a õpilase kohta

Koolid	Koolide kulud õpilase kohta 2011. a (eurot)				
	kulud kokku	sh personal	sh kommunaal	sh koolitus	sh investeeringud
Rapla Vesiroosi Gümnaasium	1864	1267	259	14	
Märjamaa Gümnaasium	2087	1556	248	15	20
Valtu Põhikool	2301	1668	247	8	
Rapla Ühisgümnaasium	2540	1421	304	16	481
Kehtna Põhikool	2622	1719	399	17	
E. Vilde nim. Juuru Gümnaasium	2746	2078	620	27	10
Vana-Vigala Põhikool	2798	1947	266	3	94
Kuimetsa algkool	2865	2294	371	24	
Järvakandi Gümnaasium	3323	2354	502	39	74
Kaiu Põhikool	3372	2580	353	63	
Käru Põhikool	3493	2652	365	17	
Kivi-Vigala Põhikool	4077	2967	393	7	
Eidapere kool	4169	3100	457	19	
Hagudi Põhikool	4448	3130	639	35	43
Kodila Põhikool	5132	3863	660	43	
Valgu Põhikool	5261	4281	520	46	
Kabala Lasteaed-Põhikool	5279	4029	580	43	74
Keskmine	3326	2445	389	25	

- Üldiste hariduskulude osakaal on halb surrogaatindikaator, ennekõike seetõttu, et väikevallad (ja ennekõike rõngasvallad) saavutavad ökonoomiat väljapool valdu õppivate laste tasaarvelduste kaudu, kuna (a) tihti tasaarveldused ei kajastu hariduskulude vaid arvelduste all (b) lapsed õpivad koolides, kus ühikukulud on madalamad kui koduvaldades ja (c) tasaarveldused ei kata kõiki hariduskulusid. 2005. aasta uuring näitas, et Türi vallas õppis vallas vaid iga neljas laps, Suure-Jaanis ja Saarde vallas iga kolmas laps. Seega rõngasvallad osutavad haridusteenust vähem kui 40% ulatuses.
- Teine indikaator (ja täpsem) on hariduskulude maht ühiku (õpilase, elaniku) kohta. 2005. aasta uurimus näitas, et väikevaldades kulutatakse ühe õpilase kohta 2-3 korda rohkem eelarveraha kui suurtes valdades (vastavalt 18-22 tuh EEK vs. 40-66 tuh. EEK), seejuures tingisid seda nii õpetajate suurem palgakulu kui suuremad majandamiskulud. Raplamaal analüüsiti üksikute koolide kulunäitajaid. Kui gümnaasiumide ja suuremate põhikoolide ühikukulud jäid vahemikku 1864-2798 EUR, siis viimase nelja väikevalla koolide kulud jäid vahemikku 4448-5279 EUR. Seitsmes väikekoolis (s.t. kolmandikes koolides) on õpilase kohta tööpinda 30 ruutmeetrit ja enam! Kusjuures just perioodil 2006-2011 suurenesid väikevaldades ühikukulud 40%, samas kui ühinenud valdades 10%. Kuna, nagu öeldud väikevaldades on koolide edasine sulgemine praktiliselt võimatu, siis saab haridusteenuse edasist osutamist vajalikul tasemel tagada vaid teiste valdkondade arvel.

- Ülemääraste pindade olemasolu tänastes koolidest näitab, kui halvasti on strateegiliselt planeeritud koolide arendamised (ehitused, remont).
- Kolmandaks oluliseks näitajaks on koolide jätkusuutlikkus õpetajate töö tõhususe vaatevinklist. Juba enne 2013. aasta koolide rahastamisreformi oli trend, et väikekoolides:
 - (a) õpetajad õpetavad ained enam kui ühes ainevaldkonnas (st mitte aines). 16st koolist seitsmes on ühe valdkonna aineõpetajaid 60% ja vähem (põhikoolides keskmiselt 63%)
 - (b) paljudel õpetajatel puudub erialaharidus. Nt. võõrkeelte, tugialainete ja sotsiaalainete õpetajatest omab ca. 60% vastavat eriala (kõige kõrgem on loovainete 78% ja klassiõpetaja 74% eriala õpetajaid). Reegel on, et mida väiksem kool seda madalamad õpetamise infra ja õpetajate võimekuse näitajad.
 - (c) vanus: vaid kolmes koolis 16st on üle 50 aastaseid õpetajaid 40% ja vähem, ning viies koolis on 40 aastaseid ja nooremaid õpetajaid 30% ja enam. Siin koolide/ valla väiksus pole mõjutaja.
 - (d) 8 koolis 16st ei ole bakalaureusekraadi 30 ja enam õpetajal, s.h. kusjuures põhikoolide ja suurel määral väikevaldade keskmine näitaja – BA hariduse puudumine – on 32%.
 - (e) samal ajal õpetavad vähem kui 1,0 koormusega suur osa õpetajaid (sisse on arvestatud ka osakoormusega töötavad õpetajad). Põhikoolides on keskmine õpetajate koormus normkoormusest vaid 62% (gümnaasiumides on see 88%).

Meie analüüs näitab, et hajaasustatud territooriumidel on täna, õpilaste arvu languse oludes, vaid suurtes keskustes (väiksemate keskuste gümnaasiumide näitajad olid pigem sarnased põhikoolidele) võimalik tagada õpetajate jätkusuutlik koosseis. Lähitulevikus on vajalik aineõpetajate kvaliteedi tagamiseks hakata osa neist rakendama piirkondlikul põhimõttel, s.t. tekitada nende mobiilsus, eriti põhikoolidesse. Seega on õpetajate koosseisude vaatevinklist koolipiirkonna olemasolu mõõdapääsmatu. Selle kujundamine väikevaldade baasil on äärmiselt keerukas, Raplamaal on maksimaalselt kohta kolmel sellisel piirkonnal, mis suudavad tagada tugeva õpetajate koosseisu.

- Neljas ja ilmselt kõige olulisem on aspekt, kus väikevaldadel on äärmiselt väike suutlikkus tagada kvaliteetne, tööturu vajadustele vastav haridus, tuginõustamise ja huvihariduse vajalik tase. Kogu Raplamaal on koolides kaks koolipsühholoogi ja 7,25 sotsiaalpedagoogi, kusjuures tuginõustamine puudub ühes gümnaasiumis ja on vaid kahes põhikoolis (neist ühes 0,25 ametikohta). Väikestes koolides poleks ka nendele rakendust, küll aga oleks reaalne sellise 1,0 spetsialisti rakendamine nt. viies põhikoolis korraga (0,2 koormusega). Raplamaal töötab küll sihtasutus (RINK), mis keskendub ennekõike nõustajate nõustamisele ja üksikutele projektidele. Tööturu regionaalse arengu seisukohast on tuginõustamise puudus eriti põhikoolides äärmiselt oluline probleem, mida samuti koolide piirkondlik juhtimine võimaldab palju paremini lahendada.

Kokkuvõtteks. Täna ja eriti seoses uue PGS-ga pole küsimus enam sellest, kas väikevallad suudavad tagada kvaliteetse hariduse jätkusuutliku finantseerimise omavalitsuslikul baasil, vaid selles, et vaid piirkondlik hariduskorraldus ja selle finantseerimine on jätkusuutlik lahendus. On üldse arusaamatu (nt. USA *charterid* KOV seda ei lubaks), et omavalitsus säilitaks hariduse korralduse õiguse ja võimaluse oludes, kus 75% lapsi ei käi omavalitsuse koolides. Kuna hariduskulude osakaal on täna ca. 50% eelarvete mahust, siis tuleks omavalitsuse piirid suurel määral disainida hariduspiirkonna mahus ja ühildada paremini haldusterritoriaalne ning

haridusreform, mis seni on toimunud eraldi ja vastandlikes suundades (hariduses – omavalitsuse rolli vähenemise suunas).

5. Ühinemise mõjud sotsiaalteenuste osutamisele

Sotsiaalvaldkonna väljakutsed

Sotsiaalvaldkonna suurimad väljakutsed on tingitud demograafilistest tendentsidest ja vajadusest hoida inimesed tööturu aktiivsete osalistena. Rahvastiku vananemine ja töötavate inimeste osakaalu vähenemine tingivad probleemi, kuidas tagada inimeste osalemine tööturul, et seeläbi stimuleerida majanduslikke arenguid ja teiselt vähendada survet sotsiaalteenuseid vajavate sihtrühmade suurenemisele.

Teine kimp sotsiaalvaldkonna väljakutsetest on tingitud valdkonna professionaliseerumisest, kus sotsiaalteenude erinevate valdkondade ja spetsiifiliste sihtrühmade suunal on järjest kasvavad nõudmised spetsiifilistele teadmistele ja oskuste järele. Nendes tingimustes ei ole universaalpädevustega tihti enam võimalik kvaliteetselt hakkama saada.

Kui väljakutsete profiil on sarnane kõikidele omavalitsustele, siis nendega toimetulek varieerub omavalitsuseti tugevalt. Väikeste omavalitsuse suutlikkus adekvaatselt reageerida sotsiaalvaldkonna väljakutsetele on paratamatult väiksem kui suurtel omavalitsustel. Ennekõike selle tõttu, et spetsiifiliste vajadustega sihtrühmad on väga väikesed ning nendega tegelemise võimekuse väljaarendamine ei ole jõukohane ega enamasti ka otstarbekas. Suuremate omavalitsuste laiem ametnike profiil võimaldab spetsialiseeruda ning sihistada tegevus eri tüüpi sihtrühmadele.

Uuringutes ilmnenud sotsiaalvaldkonna kitsamad probleemid

Järgnevalt esitame lühidalt sotsiaalvaldkonna praktilised probleemid, mis kohalike omavalitsuste (ennekõike väikevaldade) praktilises tegevuses on ilmnenud (ROL uuring). Analüüsime nende lahendamise võimalusi väikestes omavalitsustes ja suurtes omavalitsustes, keskendudes võimalusele ühinemise järgselt vastavat suutlikkust suurendada.

(a) Sotsiaalsed sihtrühmad, sotsiaaltöö alane informatsioon ja sotsiaaltöö avaldusepõhisus

Olulise kitsaskohana on ilmnenud sotsiaalvaldkonnaalase informatsiooni kättesaadavus, mis samal ajal on äärmiselt oluline poliitikakujundamise instrument. Suurem osa omavalitsuste tänasest sotsiaaltööst toimub kirjuta-avaldus-põhimõttel, seetõttu omavalitsustel puudub ülevaade sotsiaalsetest sihtrühmadest, sh riskigruppidesse kuuluvatest (nt heitunud, üksi elavad vanurid jne), aga ka töötutest ja nende profiilist (ettevalmistusest). Probleem ei ole mitte ainult omavalitsustest, vaid laiemalt Eesti riigihalduse ametkonnakesksusest tulenev, kus omavalitsustele vastavat infot tihti ei anta. Näiteks, Töötukassa ei jaga omavalitsustega töötute profiili alast informatsiooni (töötute nimekiri, nende haridus, ettevalmistus jne) viidates isikuandmete kaitsele. Siit tekib aga kohe probleem, et kuidas omavalitsus töötutega sellisel juhul tegeleda saab, rääkimata ettevõtluse arendamisest ja seeläbi majandustegevuse stimuleerimisest. See peaks olema üks esimesi teemasid, millega just regionaalse ja piirkondliku valitsemise aspektis peaks tegelema ning siin ei piisa ainult

omavalitsuste ühinemisest, vaid vajalik on laiemalt piirkondliku valitsemismehhanismi revideerida. Sotsiaaltöö alase informatsiooni koondamine ja selle kasutamine on eelduseks sotsiaalvaldkonna poliitikate ja tegevuste planeerimisel. Ülevaade sotsiaalsetest sihtrühmadest ja nende profiilist (sh töötud ja nende ettevalmistus) on eelduseks proaktiivse sotsiaaltöö arendamiseks. Täna viiakse selliseid programme läbi peamiselt projektipõhiselt ja siin on tekkinud väga selged arusaamad kitsaskohtadest ja arendusvõimalustest ning vajadustest (nt Varajase märkamise projekt).

(b) Sotsiaalteenuste ja toetuste variatiivsus ning ametnike spetsialiseerumine

Ühe maakonna (Raplamaa) põhine analüüs näitab, et omavalitsuste eelarvest rahastatavate sotsiaaltoetuste ja teenuste struktuur ja maht varieerub väga oluliselt. Raplamaa omavalitsustes on kokku vähemalt 31 erinevat toetusmeetet. Nendest suurima osa hõlmavad sissetulekust sõltuvad toetused (18 erinevat toetust), järgnevad sissetulekust mittesõltuvad toetused (7 erinevat meetet) ja mitterahalised toetused (6 meetet). Seejuures on hulk toetuseid, kus taotlejaid on aastas ainult mõned. Sellises toetuste kirjuses võib olla keeruline orienteeruda abi vajavatel inimestel ning arvestades avaldusepõhisuse domineerimist sotsiaaltöös võib see tähendada, et toetused ei jõua sihtrühmadeni kohale. Ühinemine võimaldab ühtlustada piirkonna toetuste ja teenuste profiili. Ühelt poolt selleks, et tagada piirkonnas sarnane sotsiaalpoliitiline keskkond ning teiselt poolt selleks, et parimate kogemuste läbi kasutada sotsiaalmeetmeteks planeeritud vahendeid maksimaalselt efektiivselt ja sihstatuna abivajajatele.

Sotsiaalteenuste puhul on suurimaks kitsaskohaks vähene spetsialiseeritus. Väikevaldades on tihti vaid üks sotsiaalvaldkonna ametnik, kes peab tegelema kõigi erinevate sihtrühmadega (nt lastekaitse, probleemsed pered, töötud, vanurid, puuetega inimesed jne). Selge, et üks inimene ei suuda oma tegevust kogu ampluaas fokuseerida ega ka spetsialiseeruda. Selle tulemuseks on sotsiaaltöö, kus sotsiaaltöötaja on ennekõike avalduste menetleja. Omavalitsustes, kus on mitmeid sotsiaalvaldkonna ametnikke on võimalik spetsialiseeruda ning sotsiaaltöö sisutegevuses fokuseerida erinevatele sihtrühmadele. Teine probleemide kimp haakub sotsiaalteenustega, mis olemuselt ületavad ühe omavalitsuste mastaapi (tulenevalt väikesest kasutajate hulgast või integreeritud tegevustest). Väikeste omavalitsuste killustunud süsteemis on siin selgelt teatud ressursi ja koordinaatsiooni vajadus, mida ühinenud (piirkondlikus) omavalitsuses on võimalik välistada.

Vabatahtlike ühinemiste analüüsid on näidanud, et toetuste ja teenuste ühtlustamine on üks suurimaid pingeid tekitavaid küsimusi ühinemisläbirääkimistel just toetuste tüübi ja mahu varieeruvuse tõttu. Tihti lõppevad läbirääkimised kokkuleppega võtta ühinenud vallas üle kõik endiste valdade toetused ja kõrgeima määraga ning selle tulemuseks on märkimisväärne surve vallaeelarvele (see on olnud ka TLU 2008. a uuringu järeldus). Siiski surve eelarvele ja seega ühinemise vastaste argument ei pruugi nii oluline olla, nagu me hiljem demonstreerime.

5.1. Empiiriline analüüs mõjudest sotsiaalvaldkonnas

Sotsiaaltoetuste variatiivsus

Sotsiaaltoetuste ülevaatest (Lisa. Tabel 1) ilmneb, et erinevate toetusmeetmete varieeruvus omavalitsuste lõikes on üsna suur. Veelgi suurem on varieeruvus kattuvate toetusmehhanismide rahalises suuruses aga ka toetusele kvalifitseerumises (nt osades valdades sissetulekust sõltuv, teistes mitte). Peamine probleem, mis siit tõstatub on, et kas ja mil määral on võimalik toetuste mehhanisme

ja nende tingimusi valdade vahel ühtlustada. Valdade ühinemise puhul on see üks olulisemaid arutelu- ja kokkuleppekohti. Nagu teada, siis nt sünnitoetuse puhul ei ole harvad juhtumid, kus enne lapse sündi registreerutakse (fiktiivselt) selle valla elanikuks, kus on kõrgem toetuse määr (ning puuduvad toetuste saamist välistavad tingimused, nt eelnev elamiskohustus, toetuse jaotamine mitme aasta peale vms). Ühise praktika välja töötamine võib olla raskendatud, kuid perspektiivis on see kindlasti mõistlik, ühinemise puhul hädavajalik. Teine ja võib-olla olulisem küsimus on väga spetsiifiliste toetusmehhanismidega (nt invatransport, inva- ja rehabilitatsioonivahendite soetamine jms) seonduv, kus koostöö ja ühine tegutsemine (nt nende hankimine) võib anda olulise efektiivsuse tõusu, nii kvaliteedi kui ka ressurside osas. Samaga seonduv on vähese vajalikkusega, kuid väga innovatiivsete toetuste laiendamine teises omavalitsustes (nt rehabilitatsioonitoetus vanglast vabanenud isikutele). Seega väga mitmetahuliste toetusmehhanismide osas kogemuste vahetamine, nende ühtlustamine ja sihistamine abiavajatele võiks olla piirkonna (sh piirkondlikus omavalitsuses) oluline perspektiiv, mida saab lahendada kõige efektiivsemalt strateegilise komponendi tsentraliseerimisega, s.t. ühinemistega, kusjuures kodaniku jaoks muutuks see palju paremini korraldatuks valdkonnaks.

Sotsiaalvaldkonna kulud

Tabelis 6 on esitatud ühinenud ja tabelis 7 ühinemata valdade valdkondlike kulude osakaal kogukuludest 10-aastase perioodi jooksul ja perioodi keskmine juurdekasv. Tulemustest nähtub, et sotsiaalse kaitse kulude osakaal on püsunud nii ühinenud kui ühinemata valdade osas samas suurusjärgus. Siiski on ühinenud valdade sotsiaalse kaitse kulude osakaal olnud 6-8% ja ühinemata valdade 10-11% kuludest. Kuivõrd ühinenud valdades olid 2001. aastal väikevaldadega võrreldes sotsiaalse kaitse kulud madalamad, siis ei saa väita, et valdkonna kulude madalam osakaal oleks ühinemise tulemus. Tõenäoliselt oli sotsiaalvaldkonna poliitika juba enne ühinemist teistsuguse profiiliga. Siiski perioodi keskmist juurdekasvu analüüsid on märkimisväärne erinevus. Ühinenud valdade sotsiaalse kaitse kulude 10 a perioodi keskmine juurdekasv on olnud 10% ja ühinemata valdades 6,3%. See annab indikatsiooni, et ühinenud valdade suutlikkus panustada sotsiaalse kaitse kuludesse on märkimisväärselt kasvanud, kuigi valdkonna kulude osakaal kogukuludest on püsunud madalamal tasemel kui ühinemata valdades.

Tabel 6. Kulude osakaal kogukuludest, ühinenud vallad kokku.

tuhandetes eurodes	Ühinenud vallad kokku								
	2001	2001	2003	2003	2006	2006	2011	2011	Perioodi keskmine juurdekasv
KULUD	9 247	%	13 948	%	21 204	%	22 126	%	9.1%
Üldised valitsussektori teenused	1 028	11%	1 333	10%	1 583	7%	1 784	8%	5.7%
Riigikaitse, avalik kord ja julgeolek	31	0.34%	37	0.27%	58	0.27%	78	0.35%	9.5%
Majandus	1 068	12%	1 704	12%	5 498	26%	3 999	18%	14.1%
Tervishoid	105	1.13%	20	0.14%	65	0.31%	21	0.09%	-15%
Vabaaeg, kultuur ja religioon	1 050	11%	2 022	14%	3 291	16%	3 570	16%	13.0%
Haridus	5 274	57%	7 927	57%	9 481	45%	10 877	49%	7.5%
Sotsiaalne kaitse	692	7%	905	6%	1 228	6%	1 797	8%	10.0%

Allikas: ROL raport. Rahandusministeerium, kohalike omavalitsuste eelarved aastate 2001, 2003, 2006 ja 2011 kohta.

Tabel 7. Kulude osakaal kogukuludest, ühinemata vallad kokku.

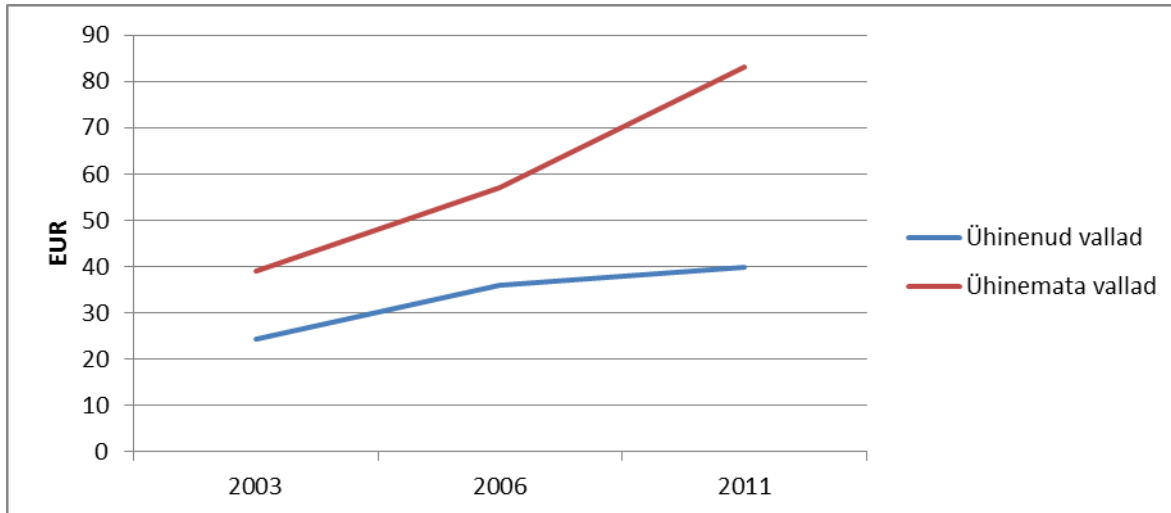
tuhandetes eurodes	Ühinemata vallad kokku								
	2001	2001	2003	2003	2006	2006	2011	2011	Perioodi keskmine juurdekasv
KULUD	6 413	%	8 014	%	10 998	%	12 551	%	6.9%
Üldised valitsussektori teenused	717	11%	726	9%	1 054	10%	1 202	10%	5.3%
Riigikaitse, avalik kord ja julgeolek	41	1%	71	1%	83	1%	60	0.48%	4.0%
Majandus	503	8%	1 301	16%	1 500	14%	1 241	10%	9.5%
Tervishoid	135	2%	104	1%	24	0.22%	68	1%	-6.7%
Vabaaeg, kultuur ja religioon	619	10%	854	11%	1 951	18%	3 056	24%	17.3%
Haridus	3 676	57%	4 165	52%	5 269	48%	5 587	45%	4.3%
Sotsiaalne kaitse	722	11%	792	10%	1 117	10%	1 336	11%	6.3%

Allikas: ROL raport. Rahandusministeerium, kohalike omavalitsuste eelarved aastate 2001, 2003, 2006 ja 2011 kohta.

Teistsugune pilt avaneb kui analüüsida ühinenud ja ühinemata valdade sotsiaalse kaitse kulusid elaniku kohta (Joonis 4). Kui 2003. aastal olid ühinemata valdade sotsiaalse kaitse kulud elaniku kohta 24 ja ühinenud valdadel 39 eurot, st vahe 62,5%, siis 2011. aastal olid kulud vastavalt 40 ja 83 eurot, st vahe 207,5%. Seega lisaks sellele, et ühinemata valdade kulud on kogu perioodis olnud kõrgemad, siis vahe on märkimisväärselt suurenenud. Perioodis 2003-2011 on ühinemata valdade sotsiaalse kaitse kulud elaniku kohta kasvanud 113%, samal ajal ühinenud valdades 67%.

Ühelt poolt võib nende tulemusi tõlgendada kui väikevaldade head suutlikkust märkimisväärselt sotsiaalvaldkonda panustada ning selle valitsemisvaldkonna (sotsiaalpoliitika) tähtsust nende tegevuses. Kuid ilmselt on siiski tõepärasem tõlgendus, et suuremates (ühinenud) valdades on sotsiaaltoetusi vajavaid inimesi vähem ehk nad on suuremas määras hõivatud (sh on nendes valdades maksumaksjate hulk suurem). See seletab, miks suuremates valdades võrreldes väikevaldadega on sotsiaalse kaitse kulud inimese kohta väiksemad. Samuti võib seletuseks olla, et väikevaldades on väiksemal määral strateegilist lähenemist valitsemisväljakutseid lahendada ja omavalitsust innovatiivselt arendada ning vaba ressurss kulutatakse oma elanikele otsetoetuste maksmiseks, samas kui ei suudeta välja mõelda struktuurseid investeeringuid sotsiaalprobleemide lahendamisse. Ka laenude poliitika, kus väikevallad ei taha laenata näitab, et eelistatakse lihtsamaid ja riski (või pinget) vabu lahendusi. Igal juhul on selge, et sotsiaalkaitse (ja ka laiemalt sotsiaalvaldkonna) kulude otstarbekam kasutamine võimaldab panustada enam ressursse teistesse valdkondadesse.

Joonis 4. Sotsiaalkaitse kulud elaniku kohta aastatel 2003, 2006 ja 2011.



Allikas: ROL raport. Rahandusministeerium, kohalike omavalitsuste eelarved aastate 2003-2011 kohta. Statistikaamet, rahvastiku arv aastatel 2003-2011. Sotsiaalkaitse kuludest on välja arvatud riiklik toimetulekutoetus.

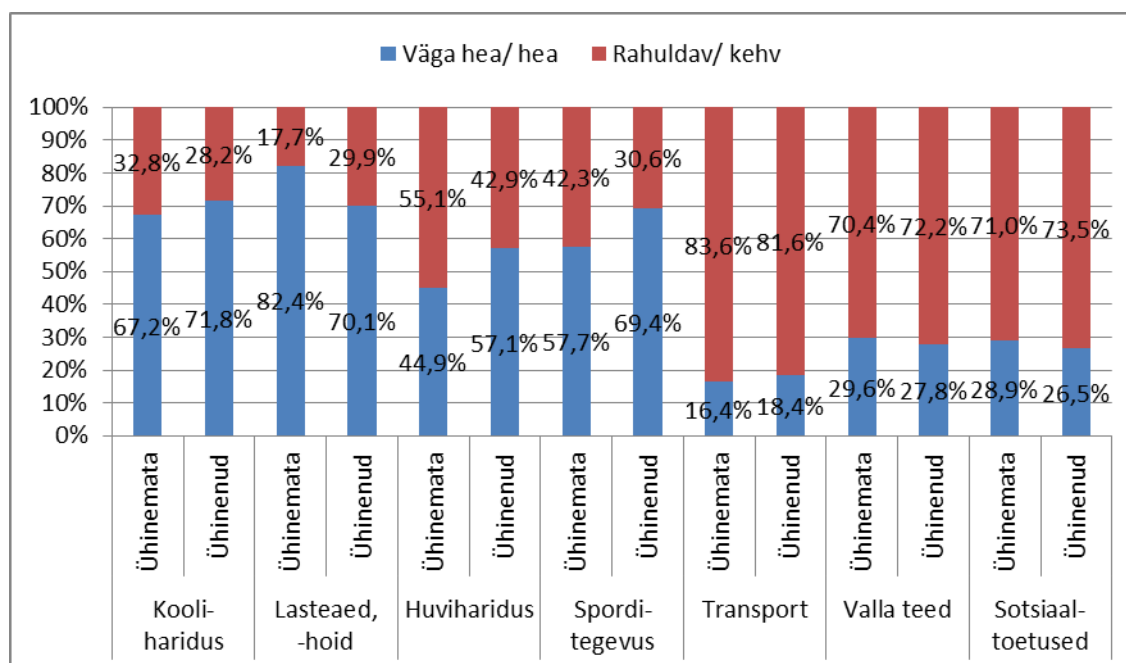
Kokkuvõte

- Sotsiaaltöö ja laiemalt sotsiaalvaldkonna suurimad väljakutsed: a) tagada inimeste osalemine tööturul, et seeläbi suurendada hõivet ning selle abil vähendada survet sotsiaalvaldkonnale, b) sihistada sotsiaaltöö programmid (toetused, teenused) reaalsele abivajavatele sihtrühmadele ja c) tegeleda sotsiaaltöö spetsiifiliste ja kõrget professionaalsust nõudvate valdkondadega.
- Analüüs näitab, et hõive näitajate osas ei ole väga suurt vahet suurte ja väikeste (ühinenud ja ühinemata) valdade vahel st mastaap ise ei ole hõive suurendamise oluline muutuja. Samas on see siiski 3% ning noorte hulgas omavalitsuseti märkimisväärselt varieeruv. Omavalitsuste suutlikkuse kasv ja võimekus tegeleda ettevõtlusarenduse ja sotsiaaltöö programmidega, mis hõivet suurendavad võiks potentsiaalselt positiivset mõju hõivele omada.
- Suuremates omavalitsustes saavad sotsiaalvaldkonna ametnikud spetsialiseeruda konkreetsetele sotsiaaltöövaldkondadele, mille läbi tõuseb sotsiaaltöö professionaalsus. Samuti võimaldab suurem mastaap kujundada suutlikkuse tegeleda spetsiifiliste ja kõrget professionaalsust eeldavate sotsiaaltööharude ja sihtrühmadega.
- Omavalitsuste sotsiaaltöös domineerib kirjuta-avaldus-põhimõte, mis on tingitud sellest, et on vähene võimekus tegeleda sotsiaalvaldkonna strateegilise arendamisega (puudub ülevaade sotsiaalsetest sihtrühmadest, ametnike ülekoormatus ja vähene spetsialiseeritus, liiga väike mastaap arendamiseks spetsiifilisi sotsiaaltööharusid jne).
- Sotsiaaltoetuste variatiivsus on ühtmoodi kirju nii ühinenud kui ühinemata valdades, kuid sotsiaalvaldkonna kulud kogukuludes on ühinemata valdades suuremad kui ühinenud valdades. Samuti on sotsiaalse kaitse kulud elaniku kohta ühinemata valdades märkimisväärselt suuremad kui ühinenud valdades. See näitab ühelt poolt väikevaldade tegevuse fookust massteenuste osas sotsiaalvaldkonnale, kuid teisalt tähendab see, et selle võrra jääb vähem ressursse panustamiseks teistele strateegilistele valitsemisvaldkondadele.

6. Empiiriline analüüs ühinemiste efektidest teenuse osutamises

Rahulolu teenustega

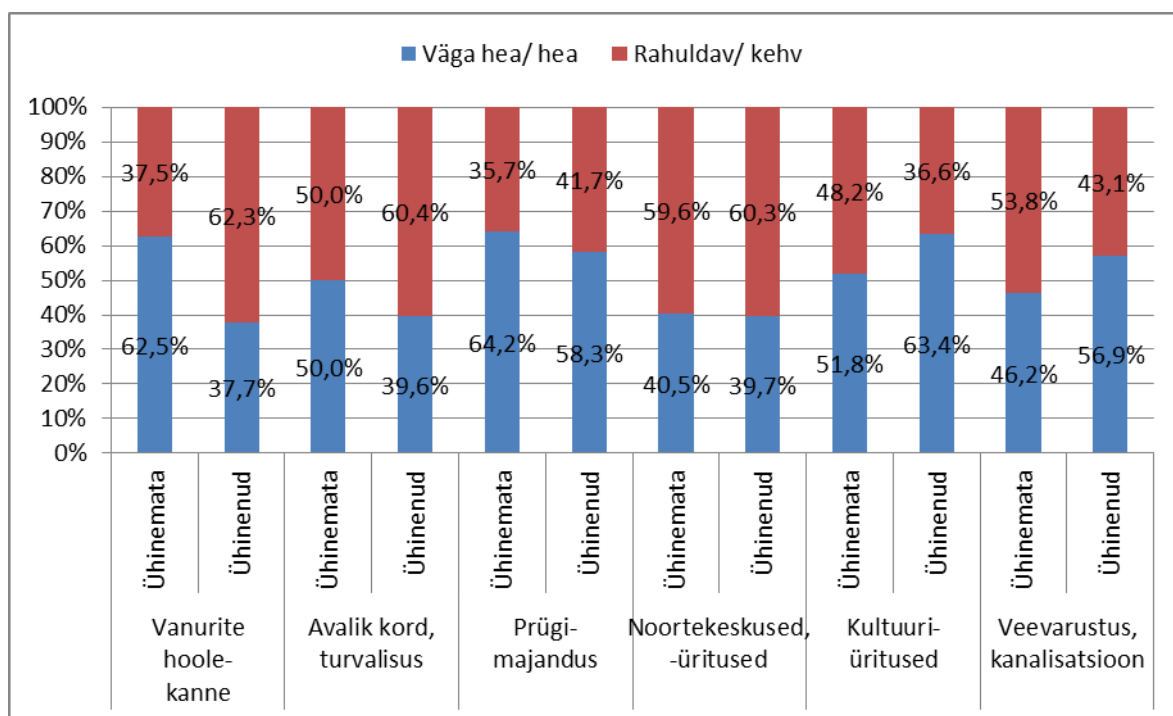
Kodanike rahulolu teenustega (joonis 5 ja 6 ja lisa tabel 2) Raplamaa ühinenud ja ühinemata valdade lõikes enamike teenuste puhul kuigi suurelt ei varieeru. Samuti on suhteliselt sarnane ka rahulolu profiil, st suurem rahulolu või kriitika samade teenuste puhul. Kokku küsitud 13 erinevast teenusest on ühinenud valdades positiivsete vastuste (väga hea/ hea) vastuste osakaal suurem 6-l ja ühinemata valdade puhul 7 juhul. Ühinenud valdades ollakse võrreldes ühinemata valdadega märkimisväärselt enam rahul veevarustuse ja kanalisatsiooni teenusega, aga ka kultuuriüritustega, sporditegevuse ja huviharidusega. Sellest võib järeldada, et ühinenud vallad on saanud enam vahendeid panustada ressursimahukatesse vee- ja kanalisatsioonitrasside renoveerimisse. Samuti, et suuremates (ühinenud) valdades on võimalik luua mitmekesisemaid vabaajaveetmise võimalusi. Ühinemata valdades ollakse märkimisväärselt enam rahul avaliku korra ja turvalisusega, vanurite hooldekande ja lasteaia teenusega. Suurem rahulolu kohapeal osutatavate teenustega on loomulik väikevallas (vt. märkus, et väikevaldade elanikud hindavad samal objektiivsel tasemel saadud hüvesid positiivsemalt). Siit ka ühinemiste võimaliku negatiivse efekti vähendamise strateegia – tõhus detsentraliseeritud teenuste struktuur.²



Joonis 5. Kodanike vastuste % küsimusele: Hinnake oma rahulolu järgmiste kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate teenuste kvaliteediga.

Allikas. ROL raport.

² Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat. Tln. 2013 pt.7



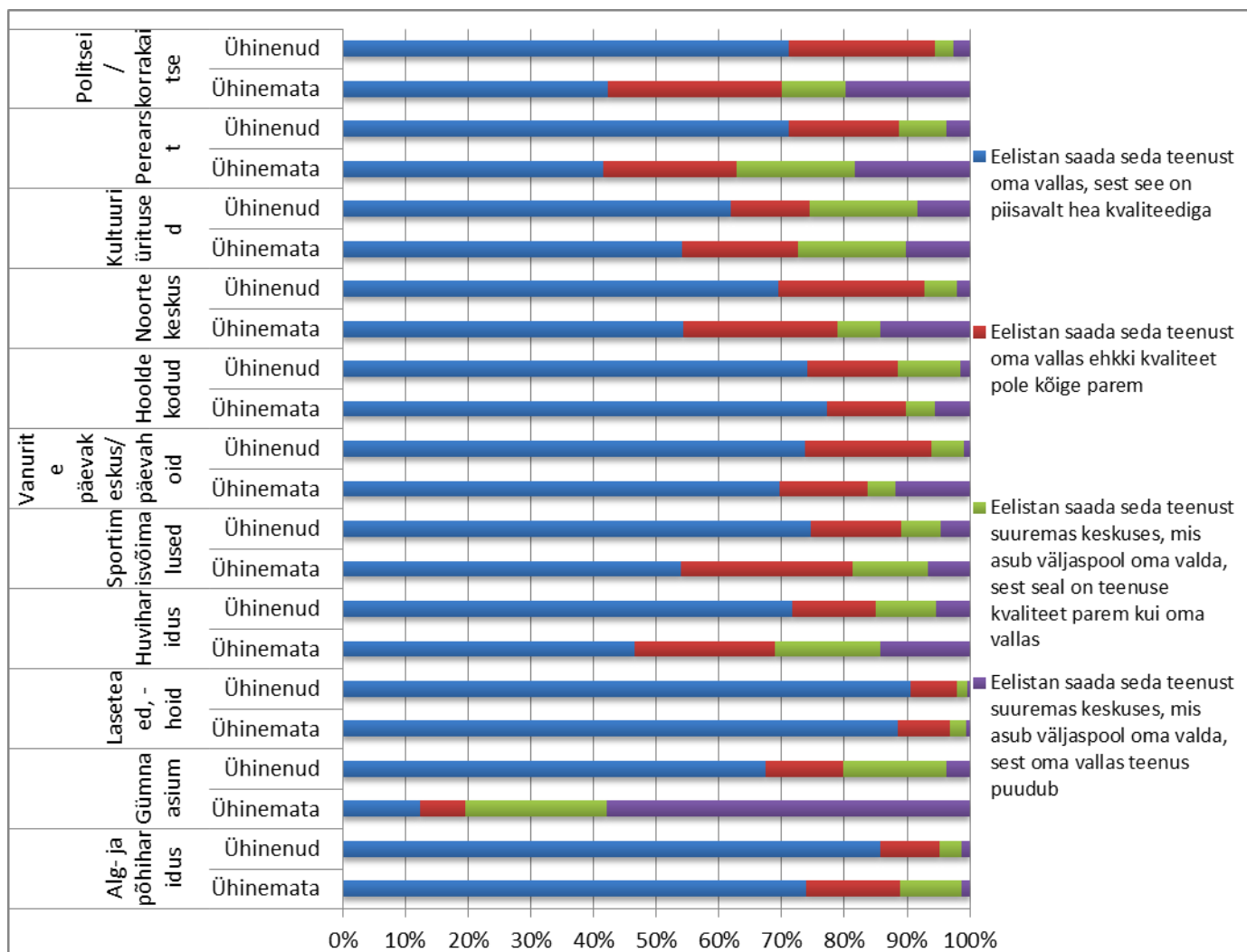
Joonis 6. Kodanike vastuste % küsimusele: Hinnake oma rahulolu järgmiste kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate teenuste kvaliteediga

Allikas: ROL raport.

Valmisolek teenuste tarbimiseks kodukohast kaugemal

Ühinenud ja ühinemata valdade kodanike vastused küsimusele, kas teenused on kodukohas piisavalt head ja kas nad on valmis nende tarbimiseks kaugemal näitavad selgelt, et üldiselt ei taha elanikud saada teenust kodust kaugemalt. Siiski on ühinenud valdade elanike vastustused väitele „eelistan saada teenust oma vallas, sest see on piisavalt hea kvaliteediga“ sisuliselt kõikide teenuste lõikes suurema osakaaluga kui ühinemata valdades (välja arvatud hooldekodud). Aga samas on ka enamike teenuste lõikes ühinemata valdade vastuste osakaal ühinenud valdade omast suurem väite „eelistan saada teenust oma vallas ehkki kvaliteet pole kõige parem“ osas, mis kinnitab ka üldist trendi positiivselt hinnata „oma“ valla teenuseid. Need tulemused näitavad ühelt poolt, et ühinenud valdades on hoiakud teenuse kvaliteedi osas positiivsemad, kuid samas ka seda, et pigem eelistatakse lähedust kui kvaliteeti. Seda kinnitab ka vastuste suhteliselt väike osakaal väitele „eelistan saada teenust suuremas keskus, kuna seal on kvaliteet parem kui oma vallas“. Oluliselt rohkem leiavad inimesed ja seda eriti ühinemata valdades, et „eelistavad teenust saada suuremas keskus, kuna oma vallas teenus puudub“.

Seega võib siit teha kaks põhijäreldust: a) ühinenud valdades on vähem potentsiaalselt teenusrännet, kuna kvaliteet on piisavalt hea koduvallas ning b) inimesed pigem lepivad kehvema teenusega kui et sõidavad seda kaugemale tarbima. Viimane kinnitab, et täna domineerivad meil kaitsva autonoomia ja korporatiivsed hoiakud, mis tänases globaliseerivas maailmas on pigem anakronismi, provintsluse tunnus kui objektiivne hinnang olukorrale, ja mis tingibki noorte soovi ja vajaduse jälgedega hääletada.



Joonis 7. Kodanike vastuste % küsimusele: Milliseid neist teenustest saab täna Teie arvates piisavalt heal tasemel Teie vallast ning milliste järel peab sõitma suuremasse (nt maakonna) keskusesse, et see oleks Teie jaoks piisavalt kvaliteetne?

Allikas. ROL raport.

Muutused teenuste osutamises

Eesti ühinemise analüüsid on näidanud, et ühinemisejärgselt muutuvad endiste väikevaldade elanikele paljud teenused, mille osutamiseks varem suutlikkust ei olnud või see oli ebapiisav, enam kättesaadavamaks. Analüüsimise muutuseid teenuste osutamisele erinevate respondentrühmade lõikes eeldades, et kodanikud on harilikult nendes küsimustes kriitilisemad kui juhid.

Tabel 8. Vastus küsimusele: Hinnake, millised muutused on omavalitsuste poolsete teenuste osutamises toimunud pärast ühinemist.

		Eesti		
		kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
teenuste kättesaadavus on halvem	Ametnikud	13,3	40,0	46,7
	Volinikud	7,7	33,3	59,0
	Kodanikud	13,2	49,1	37,7
	Kokku	11,7	41,6	46,7
vald pakub rohkem teenuseid ja abi	Ametnikud	48,9	35,6	15,6
	Volinikud	56,4	35,9	7,7
	Kodanikud	17,0	66,0	17,0
	Kokku	38,7	47,4	13,9
vald pakub kvaliteetsemaid teenuseid ja abi	Ametnikud	53,3	35,6	11,1
	Volinikud	51,3	41,1	7,7
	Kodanikud	17,3	69,3	13,5
	Kokku	39,0	50,0	11,0

Allikas: 2008 a ühinemiste uuring

Koguvalimi osas peaaegu pool neid, kes leidsid, et teenuste kättesaadavus on halvenenud, sh arusaadavalt kõige kriitilisemad olid kodanikud ja kõige vähem kriitilisemad poliitikud. Samas on selle väitega „kindlasti“ nõus üksnes 13,2% kodanikest ja ametnikest ning 7,7% volikogu liikmetest. Koguvalimi lõikes 86,1% vastajatest leiab, et omavalitsus pakub enam teenuseid. Arusaadavalt on kodanikud ka siin kriitilisemad, kuid siiski mitte väga oluliselt. Ka teenuste kvaliteedi kasvu osas on vastaja hinnang tugevalt väidet toetav, sh on vastuste varieeruvus rühmade lõikes sarnane eelmisele väitele. Seega võib küsitluse tulemustele tuginedes öelda, et ühinenud omavalitsuses võib teenuste kättesaadavus halveneda (ilmselt ennekõike nende ruumilise kaugenemise tõttu), kuid samal ajal tõuseb märkimisväärselt teenuste maht (rohkem erinevaid teenuseid) ja nende kvaliteet.

7. Valitsemise kvaliteedi ja jätkusuutlikkuse suurenemine ühinemiste järel ja suurtes omavalitsustes

Omavalitsuse ametnikkonna professionaalsuse suurenemine parema spetsialiseerimise ja erialase fokuseerimise suunas (monofunktsionaalsete ametnike suunas)

Kõige olulisim ja vahetum nihe ühinemiste puhul on ametnikkonna professionaalse profiili kardinaalne teisenemine. Väikevaldades on ametis ca 6-8 täiskohaga ametnikku, kellest (lisaks vallavanemale, raamatupidajale ja valla sekretärile) on reeglina selge profiiliga vaid sotsiaaltöötaja, harva veel mõni põhikohaga ametnik (maakorraldus), tihti on isegi valla sekretäril lisakohustusi (registripidaja, suhtekorraldus). Suurtes omavalitsustes suureneb enam nende ametnike arv, kes on keskendunud ühele kindlale ülesandele ja omavad vastavad eriharidust. Ka sotsiaaltöötaja väikevallas – nagu juba märgitud sotsiaalvaldkonna analüüsis – on sellest vaatevinklist multifunktsionaalne ametnik (generalist), suuremates valdades on eraldi toimetuleku, lastekaitse, puuetega inimeste nõustamise spetsialistid. 2008. aasta uuringus suurenes kõikide monofunktsionaalsete ametnike arv 8-lt (s.h. vallavanem, valla sekretär, raamatupidaja) uuritud ühinemiselsetes valdades (s.h. ka suuremates keskustes) 26-ni neljas ühinenud vallas. Raplamaa suurvaldades moodustasid

monofunktsionaalsed ametnikud ca. 90% ametnikest (ametijuhendite põhjal on raske täpsemalt seda osakaalu piiritleda). Kvalitatiivanalüüs Raplamaal (koostöövajaduste analüüs) näitas, et väikevallad vajavad peaaegu kõikide ametikohtade lõikes professionaalset tuge (s.h. sotsiaaltöö kitsad erialad, ja raamatupidajate kõrval nt finantsanalüüs) teistest valdadest. Kavandatud koostöö ühisametnike töölevõtmiseks on organisatsiooniliselt äärmiselt keeruline ja kohmakas, mistõttu professionaalsuse puudus on väikeste valdade suur probleem, ehkki seda ei taheta tunnista.

Analüüs näitas, et ka suurte valdade puhul (ca. 10-12 tuhat elanikku) on rida spetsialiste, keda selline suur vald ei suuda tööle võtta (pole spetsialisti või vajalikku koormust) ja rakendada, ennekõike spetsialiseeritud juristid, arhitektid, suhtekorraldaja, ka haridusjuht. Seetõttu peavad isegi suhteliselt suured vallad korraldama endale kõrgprofessionaalsete ühiste ametnike töölevõtmise (6-8 sellist ametnikku) kas maakondliku omavalitsusliidu või ühisasutuste kaudu.

Ametnikkonna professionaalse taseme saavutamine väikevallas pole ka enamuse nende enda arvates realistlik, professionaalsuse suurendamine ja väiksemate sihtrühmadega tegelemine koostöö eri vormide kaudu on võimalik, kuid kätkeb liiga palju riske ja suuri tehingukulusid. Ühinemisi ei aktsepteerita sellest aspektist kahel põhjusel, esiteks, kartuses, et see viib mitte üksnes ametnikkonna keskendamisele vaid tingib ka kohapealsete teenuste „optimiseerimise“. Teiseks, kohalike elanike võimekus mõjutada nende kohalike teenuste/ asutuste (koolid, lasteaiad, teede korrashoid jms.) käekäiku uue volikogu kaudu väheneb ja võimalus ilma elanikega põhjalikult konsulteerimata neid kärpima hakata – suureneb. Seega võiks osavalla suurte volitustega järelvalvenõukogu olla ühinemiste käigus kaduva volikogu aseaine, võimalik et ka uue volikogu komisjonina.

7.1. Empiiriline analüüs muutustest administratiiv-poliitilises juhtimises

Muutused volikogude töös (2008. aasta uuringu kokkuvõte):

- Aktiivsete volinike osakaal suureneb ja nende töö maht suureneb, kuid samas volinikud hakkavad rohkem spetsialiseeruma, keskenduma küsimustele, kus nende (professionaalne) kogemuste profiil võimaldab paremini ennast teostada.
- Volikogude päevakord muutub kardinaalselt, välja jäävad üksiküsimused ja keskendutakse strateegilistele ja õigusloome küsimustele, suureneb komisjonide töö intensiivsus.
- Volikogus toimub mõõdukas poliitiliste vasträäkivuste suurenemine ja fraktsioonide selgem eristumine, institutsionaliseerumine.
- Mõõdukalt väheneb vahetute kontaktide osakaal elanikega, s.t. voliniku kui häirekella roll väheneb ja voliniku-valitseja roll suureneb. See tähendab teadusuuringutes kinnitust leidnud volikogu tüübi muutumist, aktiivsest kui ebaefektisest rahvakogu mudelist palju tõhusamaks ja strateegilisemaks valitsejatekogu mudeliks.
- Volikogude ja valitsuse suhetes suureneb tasakaal ja vastastikune professionaalne kontroll, kuid ka koostöö.

Ühinemise üks suuremaid efekte seisneb ühinemisejärgse omavalitsuse ametnikkonna professionaliseerumises läbi spetsialiseerumise ja kvalifikatsiooni tõusu. Seda näitas juba üks esimesi ühinemiste analüüse, mis tehti Geomedia poolt 2002. Kui enne ühinemist on ametnik killustatud erinevate funktsioonide vahel, siis pärast ühinemist tõuseb märgatavalt ametnike hulk, kes said keskenduda ühele valdkonnale. Analüüs näitab ka olulist tõusu volinike ja volikogu töö professionaalsuses, volinike rolli muutumist institutsionaliseeritumaks ning volikogu poliitilise professionaalsuse kasvu (Tabel 9). Kui enne ühinemisi tegeles volikogu tihti väga detailsete küsimuste lahendamisega (nt sotsiaaltoetuste määramine), siis ühinemiste järgselt kasvas märgatavalt nende roll valla poliitika kujundamises ja strateegilises juhtimises (sotsiaaltoetuste korra täiustamine, samas kui teotusi määravad valitsused). Samal ajal leiavad volinikud, et nende kokkupuuted kodanikega ei ole väga drastiliselt vähenenud. Seega väide, et vahetute kokkupuudete punkt võimuesindajate ja kodanike vahel, mida peetakse omavalitsuse suuruse kasvuga kaasnevaks, Eestis toimunud vabatahtlike ühinemiste osas tugevat kinnitust ei ole leidnud.

Tabel 9. Volinike hinnang oma töö muutustele

Küsimus	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
Volikogus on enam poliitikat	34,2	26,3	39,5
Tuleb rohkem aega kulutada tööks volinikuna	51,3	35,9	12,8
Töö maht volikogu komisjonis on suurenenud	51,3	28,2	20,5
Saab rohkem keskenduda mind huvitavatele asjadele	23,1	64,1	12,8
Ametnikud aitavad küsimusi volikoguks paremini ette	35,1	51,4	13,5
Vähem on kontakte elanikega	10,3	35,9	53,8
Suhted volinike vahel on formaalsemad	5,3	50,0	44,7

Allikas: 2008 a ühinemiste uuring

Muudatused ametnike töös

- Ametnikkond omandab selgemad bürokraatia piirjooned nii positiivses (neutraalsus, professionaalsus, formaalsus omavahelistes suhetes) kui negatiivses (keskendumine formaalsele küljele, inimestega suhtlemise sageduse vähenemine) mõttes. Elanikud suhtuvad sellesse vähemalt esialgu negatiivselt. Kuid see on märk sellest, et valla administratsioon, institutsionaalsed rollid muutuvad oluliselt nõ. tänapäevase avaliku halduse suunas.
- Muutub töökeskkond, mis võimaldab tööd paremini planeerida ja tõhusamalt ülesandeid täita.

Tabel 10. Ametnike hinnang muutustele oma töös

Küsimus	Kindlasti	Teatud	Kindlasti
Töö eeldab suuremat professionaalsust	56,8	27,3	15,9
Suurenenud on paberimajandus, vähem suhtlemist inimestega	34,1	38,6	37,3
Töökeskkond võimaldab efektiivsemalt töötada	44,2	32,6	23,3
Suhted ametnike vahel on ametlikumad	25,0	47,7	27,3
Töökoormus on ühtlasem ja paremini planeeritav	22,7	40,9	36,4
Rohkem on koostööd volinikega	4,6	38,6	56,8

Vähem on vahetuid kokkupuuteid vallajuhtidega	16,3	39,5	44,2
---	------	------	------

Allikas: 2008 a ühinemiste uuring.

2013. aasta uurimuse põhjal Raplamaal oli võimalik hinnata (lisaks küsitlusele) ametnikkonna arenduskompetentsi ja samuti arendusalast tegevuskeskkonda, kuna aasta jooksul toimus eri vormides selle arendamine.

- arendustegevuse analüütiline üldine kontekst omavalitsustes on väga ebasoodne, kuna avalik statistika pole üldse suunatud KOV spetsiifiliste protsesside hindamise vajadusele ja suurel määral puudub, selline andmestik kujundatakse *ad hoc* suurtes valdades või seda pole üldse.
- Väikestes omavalitsustes on arendusfunktsioon keskendunud ühe lisafunktsioonina vallavanemale või abivallavanemale s.t. osades väikevaldades on selline kompetents täiesti olemas. Kuid selle rakendamine igapäevategevuste kõrval on pigem juhuslik ja seda rakendatakse pigem maakondlike arendustegevuste/ projektide kaudu.
- Ühinenud valdades on arendusfunktsioon selgelt eristunud ja loodud ka sihipärane analüütiline baas. See kajastub nii suurte valdade strateegilistes dokumentides kui ka efektides eri valdkondade korraldamisel. Just kolme suure valla arendusnõunikud olid antud projekti raames kõige olulisemad koostööpartnerid, ehkki, nagu märgitud, väikevaldades on selline suutlikkus reeglina olemas kuid rakendamata.

Seega, suuremates valdades on selgelt parem ja eristunud strateegilise kompetentsi tase, samas on selline kompetents olemas ka väikevaldades, mis võimaldab riskideta kasutada detsentraliseeritud omavalitsuse mudelit, nii kompetentsi kui kriitilise tagasiside valmiduse tõttu .

Seega ühinemiste järgselt toimuvad olulised muutused valla administratsioonis ja juhtimises. Suuremas osas on need positiivsed: suurem tasakaal institutsioonide vahelises suhtluses, professionaalsuse kasv, aga ka negatiivsed ilmingud: formaalse bürokraatia kasv või kontaktide vähenemine kodanikega.

Valitsemiskulude kokkuvõid

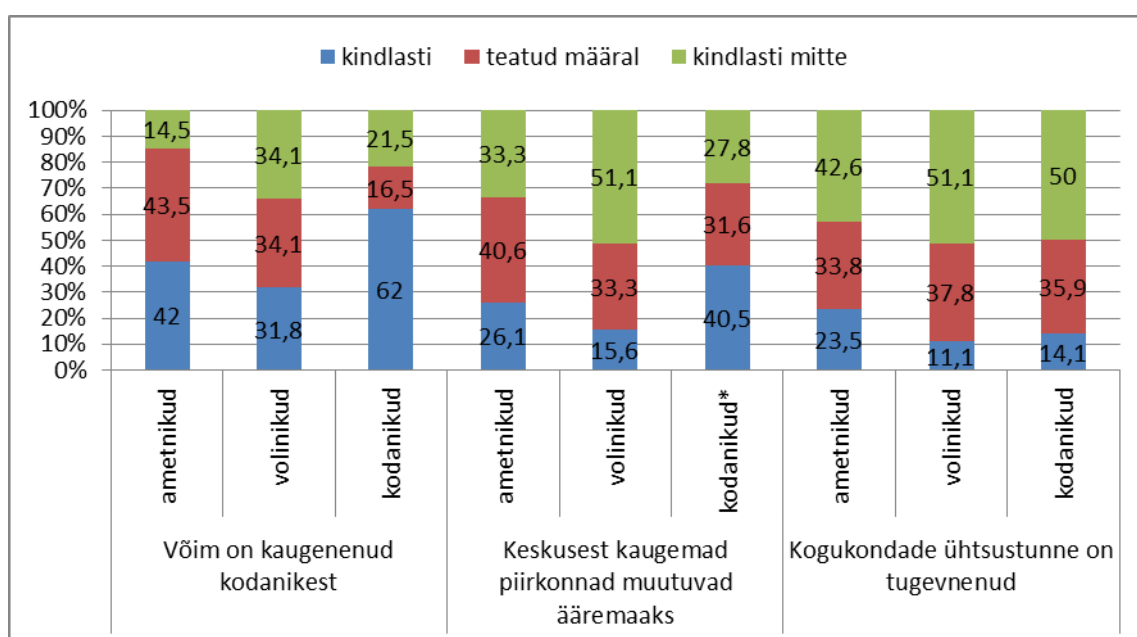
2008. uuring näitas valla väiksuse ja valitsemiskulude eskaleerumise selget seost. Ühinenud valdades ei seatud eesmärgiks valitsemiskulude kokkuvõidu vaid pigem asjatundlikkuse kasvu ja adekvaatset töötasu, mistõttu kõikides valdades suurenesid kulutused valitsemisele üle 50%. Kuid, enne ühinemisi oli valitsemiskulude osakaal väikevaldades tunduvalt suurem (12,1-19,7%), samas kui linnades oli see 8,3-10,5%. Pärast ühinemisi kujunesid valdade valitsemiskulud suhteliselt sarnase loogika põhjal linnakeskuse valitsemiskuludega (6,3-10,9%).

Raplamaa valdade eelarvete uuring näitas, et pärast ühinemisi (2001-2011) vähenesid valitsemiskulud 11%lt – 8%-ni, kusjuures kulude juurdekasv oli 5,7%. Ühinemata valdades vähenesid kulud vaid 1%, seejuures olid valitsemiskulude juurdekasv väiksem kui ühinenud valdades (5,3%).

Järeldus: Ehkki valitsemiskulud on poliitiliselt sensitiivne teema pole meie arvates nende vähenemises näha reformi olulist tulemust, kuna valitsemise teiste komponentide muutused (strateegilise ja professionaalse komponendi rolli suurenemine) on palju olulisemad.

8. Empiiriline analüüs muutustest ääremaastumises ja kohalikus demokraatias

Võimude kaugenemine ja ääremaastumine on üks keskseid hirme ühinemiste kavandamisel. Samas on uuringute intervjuudes välja toodud, et ääremaa on ääremaa juba enne ühinemist ning seda tendentsi on võimalik vaid pidurdada. Analüüsisime (2008. aasta uurimus) ääremaastumise aspekti spetsiaalsete küsimuste abil. Esiteks võimude kaugenemine, mis ruumilises mõttes ühinemise tulemusena igal juhul toimub. Seda kinnitab ka küsitluse tulemused 78,5% kodanikest nõustub selle väitega, isegi veidi kriitilisemad on ametnikud ning volinikud samas mõnevõrra positiivsemate hinnangutega (65,9% hinnangul on võimud kaugenened). Ääremaastumise küsimuses on hinnangud isegi positiivsemad, kodanikest 40,5% leiab, et ääremaastumine toimub kindlasti (ja teatud määral kokku 72,1%).



Joonis 8. Hinnangud ääremaastumisele ja kogukondade ühtsustunde tugevnemisele

* Kodanike küsimus oli: vald on kaotanud huvi keskusest kaugemal asuvate piirkondade suhtes

Ametnikud ja volinikud on mõnevõrra positiivsemate hoiakutega ääremaastumise hirmude osas. Koos võimude kaugenemise ja ääremaastumisega aktiveeruvad aga külad ja kasvab kogukondade ühtsustunne. Seda on kinnitanud kvalitatiivanalüüsid ning kinnitab ka küsitlus. Ühinemiste tulemusena hakkavad kodanikud selgemalt teadvustama oma organiseerumise ja kodanikuaktiivsuse tähtsust, hoogustub külaliikumine ja kodanike MTÜd võtavad endale palju vastutusrikkamaid ülesandeid, sama organiseeritud kodanikud mõjutavad edukamalt omavalitsuste poliitikaid, mitte üksnes üksikute probleemide lahendamist. Kodanike ja volinike osas peaaegu pooled ja ametnikest isegi rohkem leidsid, et kogukondade ühtsustunne on suurenenud peale omavalitsuste ühinemist. Selline tulemus paneb mõnevõrra kahtluse alla kogukondade identiteedi teema kui ühinemiste vastaste argumendi.

Poliitilise pluralismi kasv

Selge muutus on ühendvaldade poliitilise pluralismi kasv (Tabel 11). See tähendab, et kui väikevaldades domineeris väga tugevalt üks valimisnimekiri, kes sai valimistel üle poole mandaatidest, siis ühendvaldades sai valimiste võitja ca ühe kolmandiku häältest. Seega ilmneb siit selgelt, et ühinenud valdades tuleb moodustada koalitsioone ning ühe nimekirja domineerimine ei ole võimalik. Üllatav on, et 2009. aasta valimistel on liidernimekirja domineerimine taas kasvanud ning kahes vallas neljast on võitja saanud üle 50% häältest. Siit kumab tendents, et ühinemisejärgsele valmisperioodile järgneval perioodil kipub taas uute liidrite domineerimine kasvama.

Tabel 11. Valdade volikogu valimiste võitja nimekirja häälte protsent 2002-2009

Omaavalitsus	2002*	2005*	2009
Suure-Jaani	55,1	25,3	28,1
Saarde	53,5	36	51,3
Türi	50,7	36,7	43,0
Tapa	43,4	30,9	54,6

*2002 ja 2005 a on ühinemiseelsete omaavalitsuste keskmine

9. Investeeringud ja laenud

2008. aasta uurimus näitas, et reeglina ühinenud valdade investeerimisvõimekus kasvas kordades, samas kui laenude koormus jäi samaks. Erandiks oli Suure Jaani, kus ühinemiste eel tehti suurinvesteeringud ja võeti suuri laene, mistõttu järgnevalt tuli nendest hoiduda.

Tabel 12. Investeeringute, laenude ja toetuste dünaamika 2004 ja 2007 a (miljonit EEK)

	Suure Jaani	Saarde	Türi	Tapa
2004 investeeringud	14	3,1	12,4	7,5
2007 investeeringud	8,6	12,7	35,0	30
2004 toetused	12,4	2,6	6,5	13
laenud	12,4	3,1	14,4	12
2007 toetused	5	8,8	13,7	13,3
laenud	14,6	2	12,2	12,9

Allikas: 2008 a ühinemiste uuring.

Investeeringute ja laenude dünaamika analüüsimisel Raplamaa ühinenud ja ühinemata valdades tuginevad vastava projekti käigus tehtud analüüsidele, mis viidi läbi PriceWaterhouseCoopersi poolt. Investeeringute taseme võrreldavaks tegemiseks on leitud investeeringud elaniku kohta. Kuna võrdlusperiood on 7 aastat siis on numbrid võrreldavaks tehtud hinnaindeksi abil. Investeeringutest on maha lahutatud riiklikud sihtotstarbelised toetused investeeringuteks, mille eesmärk on analüüsida valdade investeerimisvõimekust omavahenditest.

Tabelis 13 on esitatud investeeringud elaniku kohta perioodil 2003-2011 ning võrreldud Raplamaa omaavalitsusi kokku ja eristades ühinenud ja ühinemata valdasid. Siit on maha arvestatud omaavalitsustele eraldatud riiklikud sihtotstarbelised eraldised investeeringuteks selleks, et analüüsida investeerimisvõimekust omaavalitsuse enda eelarvest. Tulemused on kõnekad, ühinenud vallad on investeerinud inimese kohta üle kahe korra rohkem kui ühinemata vallad.

Tabel 13. Investeeringud elaniku kohta perioodil 2003 - 2011 keskmise inimeste arvu kohta, tänastes hindades (indekseeritud) miinus sihtotstarbelised toetused valitsussektorilt.

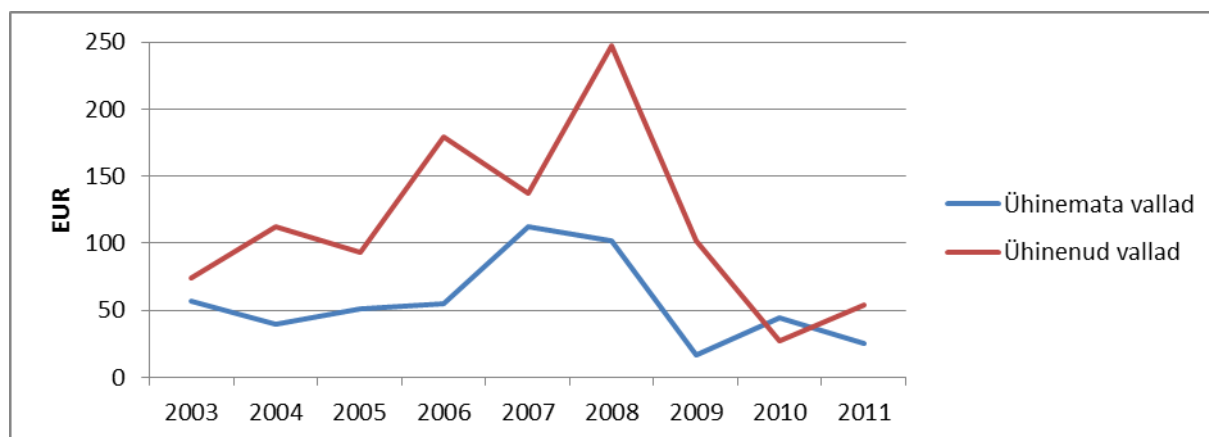
<i>eurodes</i>	Raplamaa kokku	Sh ühinemata vallad	Sh ühinenud vallad
Investeeringud kokku miinus sihtotstarbelised toetused valitsussektorilt	36 687 974	8 554 176	28 133 798
Keskmine inimeste arv 2003-2011	36 849	14 072	22 777
Investeeringud elaniku kohta eurodes	996	608	1 235

Allikas: ROL raport. Rahandusministeerium, kohalike omavalitsuste eelarved aastate 2001-2011 kohta. Statistikaamet, rahvastiku arv aastatel 2003-2011; tarbijahinnaindeks perioodil 2003-2011.

Joonisel 9 on toodud välja investeeringud elaniku kohta ühinenud ja ühinemata valdades perioodil 2003-2011. Ka siin näeme, et ühinenud valdade investeeringud inimesed kohta on olnud 2-3 korda suuremad kui ühinemata valdades. Seejuures on 2003. aastal ehk vahetult pärast ühinemist (ühineti 2002. a) olnud investeeringute tase suhteliselt sarnane. Vaid majanduskriisi tippajal on väikevaldade investeeringute tase olnud kõrgem ühinemata valdade tasemest. Põhjuseks on see, et väikevaldade investeeringud tehakse pigem toetustest, suurtes valdades omatuludest. Kuivõrd, elanike sissetulekust sõltuvad tulud (tulumaksulaekumine) said majanduskriisis tugevamalt mõjutatud kui sihtotstarbelised investeeringutoetused (mille kasutamist majanduskeskkonna stimuleerimiseks isegi forsseeriti), siis väikevaldu kriis nii tugevalt ei mõjutanud.

Sarnased tendentsid, kuid väiksema varieeruvusega ilmnevad ka kõigi investeeringute analüüsimisel. St siis, kui arvestuses on ka sihtotstarbelised investeeringutoetused. Sellisel juhul ühinemata valdade investeeringud inimese kohta perioodil 2003-2011 on 1687 eurot ja ühinenud valdadel 2247 eurot. Ehk siis vahe pole enam kahekordne, aga siiski märkimisväärne. Samuti on ühinenud valdade investeeringud igal aastal olnud püsivalt kõrgemad (va majanduskriisi aastad). Samas on ühinenud valdade investeeringute tasemes toimunud periooditi hüpped, samas kui ühinemata valdades on muutus olnud stabiilsem. Ilmselt näitab see, et ühinenud valdades on tehtud etapiti mahukaid investeeringuprojekte.

Joonis 9. Investeeringud elaniku kohta ühinenud ja ühinemata valdades perioodil 2003-2011, tänastes hindades miinus sihtotstarbelised toetused valitsussektorilt.



Allikas: ROL raport. Rahandusministeerium, kohalike omavalitsuste eelarved aastate 2001-2011 kohta. Statistikaamet, rahvastiku arv aastatel 2003-2011; tarbijahinnaindeks perioodil 2003-2011.

Laenud

Eelnevast kerkib küsimus, mille arvelt ühinenud vallad saavutavad suurema investeerimissuutlikkuste. Üks aspekt on mastaabi kasv ning suurem eelarvelise investeerimise võimekus, nagu me näitasime eelmises osas. Teine oluline muutuja on laenude võtmine ning võimekus seda kasutada omavalitsuse investeeringute tegemiseks ja omavalitsuse arendamiseks. Tabelis 14 on esitatud omavalitsuste laenukoormus perioodis 2004-2011 (varasemat perioodi tulenevalt andmete kättesaadavusest polnud võimalik kasutada).

Tabel 14. Võlakoormus ühinenud ja ühinemata valdade lõikes perioodil 2004-2011.

	Võlakoormus valla- ja linnaelarve seaduse kohaselt (kehtis kuni 2011) %							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ühinenud vallad								
Ühinenud vallad keskmine %	31%	28%	32%	25%	39%	50%	46%	44%
Kohila	34%	37%	32%	23%	28%	35%	32%	33%
Märjamaa	26%	28%	50%	40%	62%	65%	64%	62%
Rapla	32%	22%	20%	16%	29%	50%	43%	40%
Ühinemata vallad								
Ühinemata vallad keskmine %	19%	17%	14%	14%	18%	22%	20%	19%
Juuru	9%	8%	5%	8%	8%	5%	3%	13%
Järvakandi	11%	6%	6%	3%	22%	28%	22%	27%
Kaiu	6%	18%	7%	5%	11%	33%	36%	37%
Kehtna	26%	22%	18%	19%	26%	24%	21%	17%
Käru	21%	23%	15%	7%	4%	11%	15%	10%
Raikküla	34%	29%	38%	35%	36%	38%	39%	29%
Vigala	10%	9%	4%	4%	4%	9%	7%	5%
Raplamaa								
Raplamaa keskmine %	26%	24%	25%	21%	31%	40%	36%	35%

Allikas: ROL raport. Rahandusministeerium, võlakoormuse näitajad perioodi 2004 kuni 2011 kohta.

Andmetest nähtub, et ühinenud valdadel on püsivalt olnud ca 2 korda kõrgem laenukoormus. Ühinemata valdade laenukoormus on olnud 15-20% ringis eelarve mahust, samal ajal ühinenud valdades 30-50% vahel. See seletab ka suhteliselt kõrgemat investeeringute määra. Ka meie kvalitatiivanalüüs kinnitas väikevaldade hoiakut, et omavalitsuse võlakoormus on nende jaoks pigem negatiivse tähenduseks, millest tasub hoiduda. Tegelikult on üheks põhjuseks võrreldes suurte omavalitsustega väike laenuteenindamisvõimekus. 2008. a analüüs näitas, et võrreldes ühinemiseelset ja ühinemisjärgset perioodi kasvas omavalitsuste investeeringute maht 2-4 korda, seejuures toetuste ja laenude maht jäi samale tasemele. Seega ilmnes selge efekt investeerimissuutlikkuse kasvus. Ehk siis kokkuvõtvalt võib öelda, et ühinenud vallad suudavad eelarvelisi ressursse paremini genereerida ja kasutada, mis võimaldab ka paremini omavalitsust strateegiliselt arendada.

Lisad

Tabel 15 . Raplamaa omavalitsuste eelarvest makstavate sotsiaaltoetused

Toetuse liik	Vald										Kokku
	Järvakandi	Juuru	Kaiu	Rapla	Märjamaa	Kohila	Kehtna	Käru	Raikküla	Vigala	
Sissetulekust sõltuvad rahalised toetused (sh muud sõltuvad asjuolud)											
Kooli ja/ või lasteaia toidu/ kohatasu toetus	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	9
Koolitoetus (ühiselamukoht, koolitarvete, jalanõud jms ostmiseks)	-	+	+	-	+	+	+	-	+	+	7
Huvitegevuse huvikooli) toetus	-	+	+	-	+	-	-	-	+	-	4
Laste- ja noortelaagri hüvitis	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	2
Küttepude ostmise toetus	-	+	+	+	+	+	-	+	+	+	8
Erakorraline/ ühekordne/ täiendav toetus	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	10
Transporditoetus (pensionärid, puudega, täiskasvanud õppija)	+	-	-	-	+	-	+	+	-	-	4
Ravi- ja rehabilitatsioonitoetus (sh ravimihüvitis)	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	9
Pensionäride täiendav sotsiaaltoetus		-	-	-	-	-	-	-	-	+	1
Ravikindlustuseta isiku toetus	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	3
Dokumenditoetus	-	-	+	+	-	-	-	+	-	-	3
Õnnetusjuhtumi või kriisi likvideerimise toetus	-	-	+	+	+	+	-	+	+	-	6
Inva-, ravi ja rehabilitatsioonivahendite muretsemise toetus	-	-	+	+	+	-	-	+	+	+	5

Puudega isiku sotsiaaltoetus	-	-	+	+	-	-	-	-	-	+	3
Toetus prillikliaside maksumuse hüvitamiseks	-	-	+	-	-	-	+	-	+	+	3
Kolimistoetus	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	1
Olmeseadmetoetus	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	1
Resotsialiseerimistoetus	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	1
Sissetulekust mittesõltuvad rahalised toetused											
Sünnitoetus	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	10
Matusetoetus	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	10
Toetus 1. klassi astujale	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	8
Lapsehoiutoetus	-	+	-	-	-	+	-	-	-	-	2
Puudega isiku hooldajatoetus	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	9
Sünnipäevatoetus eakatele	+	-	-	+	+	-	+	+	-	-	5
Koolilõpetaja toetus	-	-	-	-	+	+	-	+	-	-	3
Mitte rahalised toetused											
Jõulupakitoetus lastele	-	+	+	-	-	-	-	-	+	-	3
Toiduabitoetus	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Tasuta talong sauna külastamiseks (pileti kompensatsioon)	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-	2
Sünnipäevatoetus vanuritele	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	2
Õpilaste tunnustamine	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	1
Kingitus sünni puhul	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	1
Vallal toetusmehhanisme kokku	10	15	16	15	16	12	12	14	15	13	14

Allikas: autorite koostatud

Tabel 16. Kodanike vastuste % küsimusele: Hinnake oma rahulolu järgmiste kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate teenuste kvaliteediga

Teenus		Kehv	Rahuldav	Hea	Väga hea	Ei ole kasutanud
Kooliharidus	Ühinemata	8,2%	24,6%	50,4%	16,8%	24,9%
	Ühinenud	3,5%	24,7%	51,8%	20,0%	26,4%
Lasteaed, -hoid	Ühinemata	1,5%	16,2%	48,9%	33,5%	28,9%
	Ühinenud	1,8%	28,1%	52,7%	17,4%	27,1%
Huviharidus	Ühinemata	22,7%	32,3%	32,3%	12,6%	27,7%
	Ühinenud	13,5%	29,4%	43,5%	13,5%	26,1%
Sporditegevus	Ühinemata	13,3%	29,0%	43,7%	14,0%	21%
	Ühinenud	9,3%	21,3%	44,8%	24,6%	20,8%
Transport	Ühinemata	45,6%	38,0%	14,6%	1,8%	8,3%
	Ühinenud	41,3%	40,3%	15,3%	3,1%	15,5%
Valla teed	Ühinemata	24,1%	46,3%	27,7%	1,9%	1,6%
	Ühinenud	31,3%	40,9%	24,3%	3,5%	0,4%
Sotsiaaltoetused	Ühinemata	26,5%	44,5%	20,4%	8,5%	43,4%
	Ühinenud	27,4%	46,0%	24,8%	1,8%	51,3%
Vanurite hoolekanne	Ühinemata	5,2%	32,3%	45,3%	17,2%	47,4%
	Ühinenud	16,0%	46,2%	37,7%	0,0%	54,1%
Avalik kord, turvalisus	Ühinemata	11,5%	38,5%	41,9%	8,1%	2,7%
	Ühinenud	12,4%	48,0%	35,6%	4,0%	2,6%
Prügimajandus	Ühinemata	4,7%	31,0%	50,8%	13,4%	3,2%
	Ühinenud	8,8%	32,9%	46,9%	11,4%	1,7%
Noortekeskused, -üritused	Ühinemata	34,6%	25,0%	26,7%	13,8%	35,1%
	Ühinenud	19,0%	41,3%	32,5%	7,1%	45,5%
Kultuuriüritused	Ühinemata	16,7%	31,5%	40,2%	11,6%	8,7%
	Ühinenud	11,6%	25,0%	48,6%	14,8%	6,9%
Veevarustus, kanalisatsioon	Ühinemata	18,8%	35,0%	35,8%	10,4%	29,7%
	Ühinenud	8,8%	34,3%	39,8%	17,1%	22%

Joonis 10: Hõivatute osakaal valdade lõikes (rahvaloenduse andmed)

