



TALLINNA ÜLIKOOL

Riigiteaduste Instituut

**Läti Vabariigis 1998-2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi
ja selle esmatulemuste analüüs**

Lõpparuanne

Tellijä: Siseministeerium

Täitja: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut

Georg Sootla

Kersten Kattai

Ave Viks

Sulev Lääne

Tallinn 2011

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Uuringu meetodika.....	5
2. Ülevaade Läti kohaliku omavalitsuse reformi protsessist.....	8
3. Läti ühinemiste juhtumikirjeldused.....	13
3.1 Viestite ühendamavalitsus (<i>novads</i>).....	14
3.2 Ogre ühendamavalitsus (<i>novads</i>).....	18
3.3 Talsi ühendamavalitsus (<i>novad</i>).....	23
3.4 Ühinemisprojektide analüüsi järeldused.....	28
4. Analüüsi kontseptuaalne taust.....	35
4.1 Ülalt alla ja alt üles ühinemised: mitte vastandid vaid ühisosaga strateegiad.....	35
4.2 Kohaliku autonoomia allikad ja garantiid tänases avalikus halduses.....	36
5. Uurimuse lähtehüpoteesid.....	38
5.1 Muutuste sujuvus ja jätkusuutlikkus.....	38
5.2 Reformide loogika ja tuleviku valdade formaat.....	39
5.3 Reformid strateegiline suunitlus vs. <i>ad hoc</i> kokkulepped ja tegevused.....	39
5.4 Edasivaatavad vs. tagasivaatavad reformid, poliitilised ja ratsionaalsed plaanid.....	39
5.5 Muutuste ulatus.....	40
5.6 Reformide legitiimsus ja kodanike osalus.....	41
5.7 Ääremaade ja teenuste kättesaadavuse probleem reformide käigus.....	41
5.8 Võimuvertikaali süsteemse ümberkujundamise võimalus.....	41
6. Läti ühinemiste kvalitatiivanalüüs.....	42
6.1 Reformide sujuvus, kiirus ja jätkusuutlikkus (reformi etapid).....	42
6.2 Reformide loogika ja tuleviku valdade formaat.....	46
6.3 Strateegiline suund vs. <i>ad hoc</i> põhised otsused ja protsess, edasi - ja tagasivaatavad strateegiad.....	49
6.4 Politiseerumine vs. kestlik konsensus.....	54
6.5 Riigi rollid: võimalused ja reaalsus.....	56
6.6 Osalus ja legitiimsus.....	58
6.6 Ääremaade probleem.....	60
6.7 Võimuvertikaali süsteemse ümberkujundamise võimalus.....	64
7. Juhtumite ühinemisjärgne areng ja tulemused.....	67

7.1 Kodanike arvamusega arvestamine.....	67
7.2 Ääremaastumise hirmud ja hoiakud struktuurimuutustele	68
7.3 Muutused volikogu töös.....	70
7.4 Muutused ametnike töös	71
7.5 Muutused valdade administratsioonides	73
7.6 Finantssuutlikkuse muutused	76
7.7 Muutused kohalikus poliitikas	78
8. Ühinemiste tulemuste kvantitatiivanalüüs vastajarühmade lõikes	80
8.1 Üldised muutused.....	80
8.2 Ääremaastumine ja võimude kaugenemine	81
8.3 Arenguvajadused KOV struktuuris.....	83
8.4 Teenuste osutamine ja kvaliteet	84
8.5 Muutused ametnike töös	85
8.6 Muutused volikogu ja volinike töös.....	86
9. Järeldused ja ettepanekud	89
Uuringu lühikokkuvõte	92
Kasutatud kirjandus	112
Lisa 1. Ülevaade ühinenud omavalitsuste investeringutoetuse kasutamisest	114
Lisa 2. Ankeetküsimustikud.....	118
Lisa 3. Lühülevaade Läti kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu ministeeriumi koostatud juhendist uute ühendomavalitsuste loomiseks	125
Lisa 4. Läti ühinemisprojektide koostamise meetoodika tõlge	137

Sissejuhatus

Käesoleva uuringu eesmärk on anda ülevaade Lätis 2009. aastal läbiviidud haldus-territoriaalsest reformist ning analüüsida ja hinnata selle tulemusi. Analüüsi raamistik on koostatud juba 2008. aastal, mil sama projekti meeskonna poolt viidi läbi Eesti valdade ühinemise uuring. Sama meetodika alusel analüüsiti ka Läti reformikogemust. Uuringu projektimeeskonna tuumiku moodustasid Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi professor Georg Sootla, doktorant ja lektor Kersten Kattai, doktorant Ave Viks ja lektor Sulev Lääne. Georg Sootla, Kersten Kattai ja Ave Viks moodustasid projektituumiku ka Eesti 2005. aasta kohalike omavalitsuste ühinemiste uuringu läbiviimisel. Uuring sai suuresti teoks tänu Siseministeriumi Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna initsiatiivile, kes oli analüüsi tellijaks. Uuringu lõppraportis anname ülevaate Läti kohaliku omavalitsuse ja regionaalvaldkonna reformi kujunemisest ning analüüsime kolme ühinenud Läti omavalitsuse juhtumi põhjal ühinemiste protsessi ja tulemusi.

Soovime tänada kõiki, kes aitasid kaasa uuringu valmimisele. Projekt ei oleks saanud teoks ilma Siseministeriumi toetuseta. Väga suur abi tegevuste korraldamises ja koordineerimises Lätis oli Läti Kohalike ja Regionaalomavalitsuste Liidu töötajatel Gunta Lukstiņa'l ja Zane Duze'l. Samuti valdade kontaktisikutel Rita Grāvīte'l OGRE, Maruta Bluma'l Talsi ja Inese Vītola'l Viesīte ühendamavalitsusest. Suurt abi lätikeelsete tõlgete tegemisel osutas Tallinna Ülikooli üliõpilane Laura Gubareva. Samuti täname kõiki intervjuueeritavaid, kes olid nõus meiega kohtuma ja lahkesti meie küsimustele vastama.

1. Uuringu metoodika

Käesoleva uuringu metoodika on välja töötatud ja testitud sama projekti meeskonna poolt 2008. aastal läbiviidud uuringu „Kohalike omavalitsuste 2005. a ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs“ raames. Ühinemiste ja selle protsessi ning tulemuste mõtestamiseks on valminud mitmeid teadusartikleid ja konverentsi ettekandeid (Sootla jt 2009, Sootla, Kattai 2009, Sootla, Lääne 2010a, Sootla jt 2010, Viks 2010, Sootla, Lääne 2010b, Kattai jt 2010).

Kolme aasta jooksul on projekti meeskond püüdnud modelleerida ühinemisprotsessi teooriat nii alt üles vabatahtlike kui ülevalt alla sündühinemiste mõtestamiseks. Lätis 2009. aastal läbiviidud kohalike omavalitsuse ja regionaalhalduse reform andis hea võimaluse testida kujundatud hüpoteese ülalt alla ühinemiste puhul konkreetse empiiria varal. Siseministeriumi huvi ja uuringu läbiviimise ettepaneku tegemine andis võimaluse läbi viia põhjalikum Läti kohalike omavalitsuste ühinemise analüüs, kuna teisi analoogseid ühinemisjärgseid uurimusi ei ole nii Eestis kui ka Lätis.

Ühinemiste uuringu empiiriline materjal sai kogutud kolme valla juhtumuringute raames. Juhtumite valikul aitas projektimeeskonda Läti Kohalike ja Regionaalomavalitsuste Liit, kelle poolt leiti nii juhtumiteks olevad omavalitsused (Viesite, Talsi ja Orge), kui korraldati sealsete kontaktisikute leidmine. Valdade kontaktisikud valmistasid ette ja koondasid vajalike dokumentide paketid, korraldasid intervjuud ja aitasid läbi viia küsitlused.

Uuring oli kavandatud viieetapilisena: 1) dokumentaalse materjali koondamine, 2) intervjuude läbiviimine, 3) ankeetküsitluse läbiviimine, 4) andmete analüüsimine ja 5) lõpparuande kirjutamine. Tegevused 1-3 toimusid 2011. aasta talvel ja kevadel ja tegevused 4-5 kevadel ja suvel.

Dokumentide analüüsimiseks koondati ühinemiste konteksti ja juhtumite analüüsimiseks vajalikud materjalid, mille põhjal tehti nii kvalitatiiv- kui ka kvantitatiivanalüüs. Dokumendianalüüsi raames koondati ja analüüsiti järgmisi dokumente: kohaliku omavalitsuse ja regionaalvaldkonna õigusaktid enne ja pärast ühinemist, kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse reformi seadused, kavad ja juhendid, valdade eelarved ja personaliandmed (ametikohad, funktsioonid, demograafilised andmed) enne ja pärast ühinemist, valdade ühinemisprojektid (Eesti mõistes ühinemislepingud), valdade ühinemisotsust puudutavad dokumendid (ühinemisotsused, protokollid, investeringute kavad) jt ühinemistega seonduvad dokumentaalsed allikad. Dokumentide ülevaated ja vajalikud andmed tõlgiti projekti meeskonna ja uuringusse kaasatud läti ja eesti keelt valdava tõlgi poolt eesti keelde.

Intervjuud viidi projektimeeskonna poolt läbi Lätis 23.-25. veebruaril 2011. aastal. Intervjuude läbiviimiseks kasutati Eesti uuringu raames väljatöötatud intervjuuprotokolli, mis oli eelnevalt tõlgitud ka läti keelde ja intervjuueeritavatele tutvumiseks ette saadetud. Kokku viidi läbi 16 intervjuud:

- viis Viesīte ühendvallas (Dainis Černauskis, Elkšņu osavalla juht; Gunta Dobrovska, Rītes osavalla juhataja; Sandra Nikolajeva, laste ja perede sotsiaalnõunik, Juliana Rožkova, finantsosakonna juhataja)
- üks Lāti Kohalike ja Regionaalomavalitsuste Liidus (Janis Piešiņš, regionaalarengu nõunik)
- üks Lāti parlamendis (Maris Kucinskis, Lāti regionaalminister 2004-2006, praegune parlamendisaadik),
- üks Lāti Keskkonna ja Regionaalarengu ministriumis (Arnis Šults, Kohaliku omavalitsuse arengu osakonna juhataja),
- neli Ogrē ühendvallas (Gita Bambāne, arendusosakonna projektijuht; Nikolajs Sapožņikovs, avalike suhete osakonna juhataja; Jānis Stafekis, Taurupe osavalla juht; Ojārs Atslēdziņš, Madliena osavalla juht)
- neli Talsi ühendvallas (Miervaldis Krotovs, volikogu esimees; Andris Dedzis, volikogu aseesimees; Normunds Tropiņš, tegevdirektor; Ilze Lagzdīņa, finantsosakonna juhataja; Sandra Pētersone, Lībagu osavalla juhtaja).

Intervjuud olid oluliseks sisendiks eelnevate hüpoteeside ja valdade ühinemisprojektidest saadud informatsiooni testimisele ning puudu oleva informatsiooni kogumiseks.

Ankeetküsitluse läbiviimiseks kasutati sama küsimustikku, mis töötati välja Eesti ühinemiste analüüsimiseks. Küsimustikud tõlgiti lāti keelde ning nendes muudeti mõningaid küsimusi, kus Eesti ja Lāti kontekst olid erinevad (küsimustikud on leitavad Lisast 2). Küsimustikud esitati volikogu liikmetele, ametnikele ja kodanikele. Täpsem vallapõhine ja respondentide rühmadepõhine vastajate arv on välja toodud osas 8. Ankeetküsitluse tulemusi kasutati ühelt poolt kvalitatiivjäreluste toetamiseks, teiselt poolt on tulemusi analüüsitud kvantitatiivselt nii juhtumite kui respondentide.

Kāesolevas aruandes sisuosas anname kõigepealt ülevaate Lāti kohalike omavalitsuste valdkonna reformi kujunemisest ja protsessist. Teiseks, kirjeldame ja analüüsime valitud kolme juhtumit ning kokkuleppeid, mis ühinemisprotsessi käigus tehti. Kolmandaks, anname ülevaate uuringu kontseptuaalsest taustast ja kirjanduse analüüsi põhjal kujundatud hüpoteesidest ja võrdlusalaspektidest ülalt alla ja alt üles ühinemiste puhul. Neljandaks, teeme kvalitatiivanalüüsi sõnastatud hüpoteeside ja probleemkohtade ning tulemuste mõistmiseks. Viiendaks, anname ülevaate ja analüüsime juhtumitepõhiselt Lāti valdade ühinemisjärgseid arenguid ja tulemusi. Ning kuuendaks, analüüsime ankeetküsitluse kvantitatiivtulemusi respondentrühmade võrdluses. Viimases osas võtame kokku analüüsi põhijäreldused ja soovitused Eestile.

Uuringu lõpparuande paremaks mõistmiseks tuleb avada kasutatavate mõistete sisu. Leheküljel 10 on lahti seletatud Lāti kohaliku tasandi omavalitsuse kolme erineva juriidilise vormi mõisted. Kui Eestis on omavalitsused on ka pärast ühinemist vallad, nii nagu nad olid seda enne ühinemist, ja linnad muutuvad vallasisesteks linnadeks, mis ei ole iseseisvad omavalitsusüksused, siis Lātis on asi pisut keerulisem. Ühinenud omavalitsused nimetati *novads*'iks (otsetõlkes kindluslinn) ning endiseid omavalitsusi, mis piirkondadena jäid ka ühinenud omavalitsustesse alles, nimetati *pagast* (vald) või *pilseta* (linn). Lāti omavalitsuse õiguslik kontekst ei ole Eesti omaga üks-ühele võrreldav. Omavalitsuste sisestruktuuri

kujundamises, ennekõike vallakeskuse ja piirkondade suhtes, võeti kasutusele erinevad struktuurivormid. Selles tulenevalt kasutame endiste, ühinenud valdade, keskuse nimetamiseks erinevaid termineid: osavald, piirkondlik teenuspunkt ja administratiivpiirkond. Tegelikult mõistame nende all sama asja, milliseks on ühendvalla endised keskused (nn *pagast*'i keskus). Milline oleks täpne ja õiguslikult korrektne eestikeelne vaste sõltub struktuuri- ja suhetemudelitest, mis piirkondade ja keskuse vahel kusagil kujundati.

2. Ülevaade Läti kohaliku omavalitsuse reformi protsessist

Kohaliku omavalitsuse reformi teema tõusis Lätis päevakorda 1990. aastal iseseisvuse taastamisega. Vahemikus 1990-1992 võeti vastu erinevad seadused rajoonide, valdade ja linnade ning pealinna Riia reguleerimise kohta. Juba 1993. aastal koostati kohaliku omavalitsuse reformi kontseptsioon, mis oli suunatud kohaliku omavalitsuse õigusliku, finantsilise ja haldusterritoriaalse korralduse reformimisele. Kontseptsioon sisaldas institutsionaalse korralduse, haldusjaotuse, funktsioonide jaotuse, eelarve, finantsarvestuse ja maksureformi osiseid, raamatupidamise ümberorganiseerimist ning kohaliku omavalitsuse ametnike haridussüsteemi loomist.

Enamus reformi osasid viidi läbi 1990ndate alguses, välja arvatud haldusjaotust puudutav osa. Kuni 1994. aastani toimusid kolm suuremat reformi: (1) esimese ja teise astme koolihariduse tsentraliseerimine, (2) Riia linna juhtimise tsentraliseerimine (linnaosad kaotati ära) ja (3) sotsiaalteenuste korraldamise tsentraliseerimine. Aastal 1994 täpsustati kohaliku omavalitsuse seaduses kohalike omavalitsuste funktsioone, mida oli kokku 18 ning vabariiklike linnade funktsioone, mida oli loetletud 23. Aastatel 1990-94 oli kohalikul omavalitsusel suur pädevus ning omavalitsused said järjest enam vastutust ning suurema kontrolli vara ning ettevõtete üle. Neil aastail moodustasid kohalike omavalitsuste, rajoonivalitsuste ja linnavalitsuste kulud 24% avaliku sektori kuludest. 1995-1998. aastal võeti vastu kohalike omavalitsuse eelarvekorraldust ning eelarve tasandusfondi sätestavad seadused.

1996-97 toimusid valitsuse poolt mitmed katsed viia läbi kohalikku ja regionaalset territoriaalreformi¹, aga edutult, kuna poliitilist konsensust ei saavutatud. Diskussioon reformide läbiviimise üle jätkus ning keskendus kohalikele tasandile: maapiirkonna valdade või valdade ja linnale ühinemisele ning regionaalsele tasandile: rajoonide ühendamisele või nende ühendamisele vabariiklike linnadega. Toonane reformikava põhjustas vastuseisu, kuna maapiirkondade kohalikud omavalitsused kartsid, et ühendamine toob kaasa ääremaastumise ning elanike äravoolu linnadesse ning omavalitsusjuhid olid vastu tsentraliseerivatele meetmetele, mis ei sisaldanud finantsmehhanisme omavalitsuskorralduse majandusliku efektiivsuse tõstmiseks. Koalitsioonipartnerid ei toetanud kava, kuna see sisaldas funktsioonide tsentraliseerimist valdkonnaministeriumitelt peaministri alluvusse. Samuti puudus avalikkuse toetus ning piisavad selgitused, mistõttu reformi ei õnnestunud läbi viia ning Läti Parlament otsustas 1996. aastal pooliku kompromisslahendusena kaotada ära rajoonivolikogude otsevalimise (rakendus 1996. aastal vastuvõetud „Linnade, valdade ja rajoonide volikogude valimise seaduse“ muudatusega, mis sätestas otsevalitava volikogu ainult kohaliku omavalitsuse tasandil ning sellele järgneva 1997. aastal vastuvõetud „Kohaliku omavalitsuse seaduse“ muudatusega, mille kohaselt regiooni volikogud

¹1996 - Kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse reformi kontseptsioon;
1996 - Regionaalhalduse kontseptsioon (rajoonivalitsuste asendamine riikliku regionaalhaldusega);
1997 - Haldusterritoriaalse jaotuse loomine (5 maakonna/regiooni mudel)

moodustati regiooni kohalike omavalitsuste volikogude esimeestest). Lisaks võeti omavalitsustelt ära ka esmase ja teise tasandi tervishoiuteenuse osutamine, millega kaasnes ka 28,6% tulumaksu osa vähenemine.

1996. aastal muudeti 1991. aastal vastuvõetud „Uute haldusüksuste loomise ja asustusüksuse staatuse saamise seadust“. Muudatusega lisati seadusesse, et „vajaduse korral võib Ministrite Komitee konsulteerides huvitunud omavalitsustega ühendada valdade ja linnade territooriume andes neile uue nime, määrates uue keskuse ning muutes olemasolevaid piire“ 1997. aastal muudeti ka „Kohaliku omavalitsuse seaduse“ § 98, mis sätestas, et „kui omavalitsused ei oma piisavalt infrastruktuuri, on nad kohustatud sõlmima teiste kohalike omavalitsustega kokkuleppeid tagamaks seaduses sätestatud funktsioonide täitmise“. Kuigi kumbagi sätet ei rakendatud jõuliselt, toimus esimene vabatahtlik kohalike omavalitsuste ühinemine 1996-1997 Kandava linnas, kus ühines kolm omavalitsust.

1997. aasta augustis käivitati Phare rahalisel toel kohaliku omavalitsuse reformi sekretariaat (*Local Government Territorial Reform Secretariat*), mis koosnes 4-5 eksperdist, kes pakkusid tuge nii ministeeriumile kui omavalitsustele jagades informatsiooni reformi ettevalmistamise protsessist ja reformikogemustest, toetasid ja jälgisid ühinemisanalüüside läbiviimist jm. Sekretariaat oli aktiivne kuni oktoobrini 1999, alates 2000. aastast integreeriti sekretariaat ministeeriumi osakonna koosseisu (Territoriaalse reformi osakond Haldusreformi eriülesannete ministeeriumis - *Ministry of Special Assignment for State Administration Reform*).

Haldusterritoriaalse reformi läbiviimiseks võeti 1998. aastal vastu Haldusreformi seadus, mille kohaselt pidid vabatahtlikud ühinemised toimuma 31. detsembrini 2003, seejärel olid planeeritud riigi poolt suunatud ühinemised 30. novembrini 2004 ning uutes piirides kohaliku omavalitsuse volikogu valimised oleksid pidanud toimuma 2005. aasta korralistel valimistel. Vastuvõetud reformistrateegia seadis suhteliselt tagasihoidlikud eesmärgid, ühinemiste kriteeriumid jäid väga üldsõnalisteks ning omavalitsusüksuste ühinemisele lisandus alternatiivina koostöö. Reformi läbiviimise perioodi pikendati 6 aastale (reform pidi esialgselt toimuma 2004. aastaks) ja reform pidi toimuma vabatahtlikkuse printsiibil, samas reformi läbiviimise protsessi lõpp-etappe reguleeris seadus aga ebapiisavalt. Koostöö suurendamiseks kirjutati kohaliku omavalitsuse seadusesse säte, mille kohaselt rajoonid võisid KOVide nimel lisaks ettevõtetele ja ühingutele luua ka avaliku võimu volitustega ühisasutusi. Seejärel algasid üksikud vabatahtlikud ühinemised.

1998. aastal vastuvõetud seadusest tulenevalt moodustati ka Haldusterritoriaalse Reformi Nõukogu, mis koosnes 8 kohaliku omavalitsuse liidu esindajast ning 8 riigi esindajast, kelle ülesandeks oli reformiprojektide läbivaatamine ja ettepanekute esitamine, reformiga seotud regulatsioonide, õigusaktide läbivaatamine ning meetodiliste juhendmaterjalide kinnitamine. Seda aega võib lugeda haldusterritoriaalse reformi alguseks. Seadusesse on viidud sellest ajast alates mitmeid olulisi muudatusi. Perioodil 1998-2000 viidi kõigi 26-s rajoonis läbi haldusjaotuse analüüsid, mille põhjal koostati ettepanekud ühinemis- või koostööpiirkondade kohta. Analüüside käigus koguti esialgselt üle 120 erineva kriteeriumi ühinemispiirkondade moodustamiseks. 2000. aasta lõpus ja 2001. aasta alguses töötati nende kriteeriumide põhjal

ja välisekspertide kaasabil välja kohaliku omavalitsuse haldusjaotuse projekt, mis nägi ette 102 uue omavalitsusüksuse loomist, lähtudes järgmistest kriteeriumidest:

- 1) Elanike arv vähemalt 5000 elanikku;
- 2) Vallakeskus elanike arvuga vähemalt 2000-25000;
- 3) Olemasolev teedevõrk ühinevatest omavalitsustest uude keskusesse;
- 4) Vahemaa keskuse ja piiride vahel ei ületa 30 km.

Ühinemiste projekti arutati Valitsuses, kus see võeti teadmiseks, juriidilise jõu omamiseks oleks pidanud selle Parlamendis kinnitama, mida toona ei tehtud. Kuna reformi seaduses ei sisaldunud ka selgeid regulatsioone reformi lõpuleviimiseks ega sanktsioone, võib neid pidada põhjuseks miks esialgselt planeeritu ei realiseerinud ning 2005. aastaks ei õnnestunud reformi läbi viia.

Esialgu oli reformikavandi kaheks alternatiiviks, kas liitumine või koostöö, mille vahel said kohalikud omavalitsused lähtuvalt elanike huvidest valida. Peale 2003. aasta parandusi kaotati koostöö võimalus alternatiivina. Juba liitunud omavalitsused said võimaluse valida kolme juriidilise vormi vahel (tulenevalt nimest vallad (*pagasts*), linnad (*pilsetas*) või ühinenud omavalitsused (*novads*)), hilisemas etapis enam valikuvõimalust ei antud ja jäi ainult nimetus ühinenud omavalitsus (*novads*). Mõnede omavalitsuste jaoks oli see probleemne, kuna linna nime kaotamisega kadus võimalus linnadele suunatud arenguprogrammides osaleda.

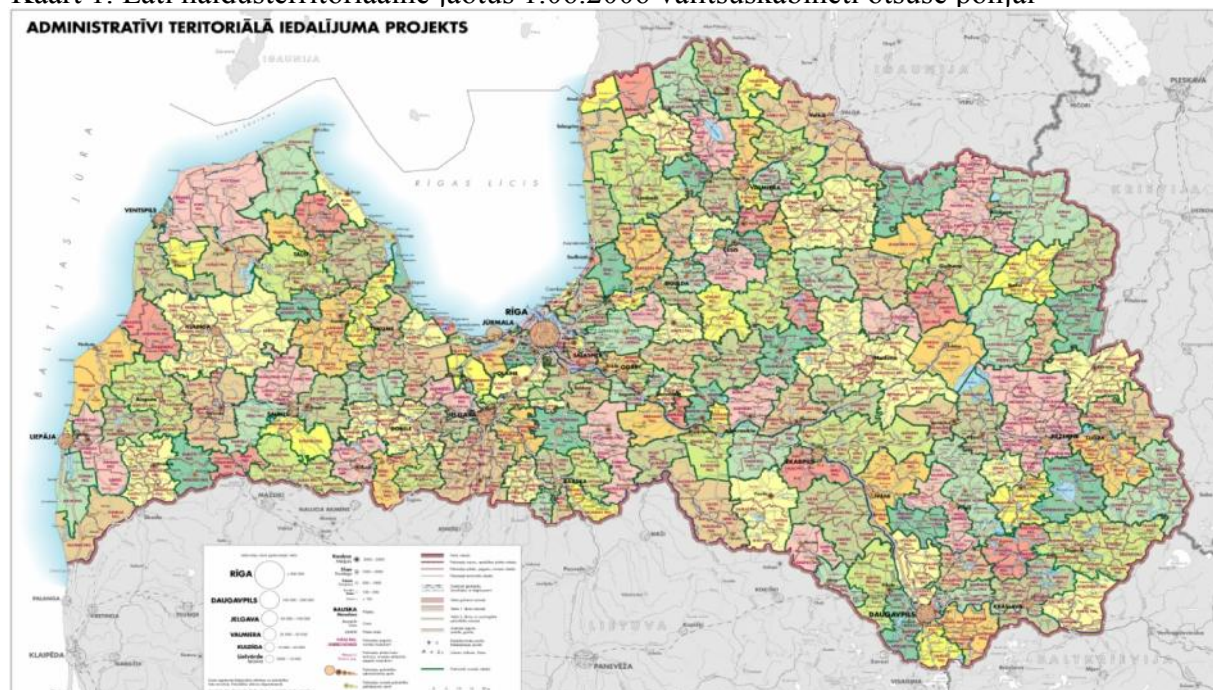
Planeeritud reformil oli seega ametlikult kaks etappi: vabatahtlik ühinemine (kuni 2003) ja valitsuskabineti osalusega ühinemine (2004). Enne vabatahtliku ühinemise perioodi lõppu toimus 37 ühinemist (ühines 66 omavalitsust), kellel oli võimalus ühineda lähtumata valitsuse poolt kehtestatud ühinemiskiirkondadest. Peale vabatahtlikku ühinemise perioodi lõppu sai ühineda ainult valitsuse poolt kehtestatud piirides.

Enne 2004 toimunud vabatahtlikke ühinemisi rahastati järgmise skeemi alusel – riigi toetuse maht sõltus ühinemise läbiviimise ajast, kui see toimus 2000. aastal oli toetus 5% omavalitsuse eelarve mahust, 2001-2002 – 4% ning 2003 – 3%. Kui omavalitsuse eelarve ületas 5 miljonit latti oli toetus 2% eelarvest. Samal ajal koostööpiirkondi rakendavatele omavalitsustel oli ette nähtud toetus 1% eelarve mahust. Aastatel 2000-2004 toimusid läbirääkimised kompensatsioonimehhanismide osas ning ühinevatele omavalitsustele toetuse suuruseks otsustati 200 000 LVL (4,4 milj EEK) igale ühineva omavalitsuse kohta, kes ühineb valitsuse poolt pakutud piirides. 2005. aastal Haldusreformi seaduse muutmisel viidi sisse ühinemistoetuste maksmine ühinevatele omavalitsustele, sihtotstarbelise toetuse eraldamine arengukava ja ühinenud omavalitsuse haldusstruktuuri projekti koostamiseks ning lisaks garantii, et ühinenud omavalitsuse riigi poolne rahastamine (toetus või tasandusfond) ei vähene järgmise viie aasta jooksul ei vähene või kui väheneb, siis riik katab selle vahe.

Omavalitsuse ühendamisel ja kaartide koostamiselt lähtuti sellest, et ühinevas omavalitsuses oleks: (1) vähemalt üks keskus, mis veaks piirkonna arengut, (2) töökohad ja infrastruktuur piirkonna elanikele, (3) KOV ülesannete täitmiseks vajalikud infrastruktuuriobjektid, (4) võimekus täita seniseid rajooni ülesandeid.

Esimese etapina toimusid konsultatsioonid ja dialoog KOVidega, moodustati töögrupp, kes koostas uue haldusterritoriaalse jaotuse projekti (kaardi), mille alusel Valitsuse kiitis 1.06.2006 heaks uue haldusterritoriaalse jaotuse, mille pildi kohaselt oleks jäänud 167 ühinenud omavalitsust ja 9 vabariiklikku linna, kokku 176 omavalitsust (Kaart 1).

Kaart 1. Läti haldusterritoriaalne jaotus 1.06.2006 valitsuskabineti otsuse põhjal



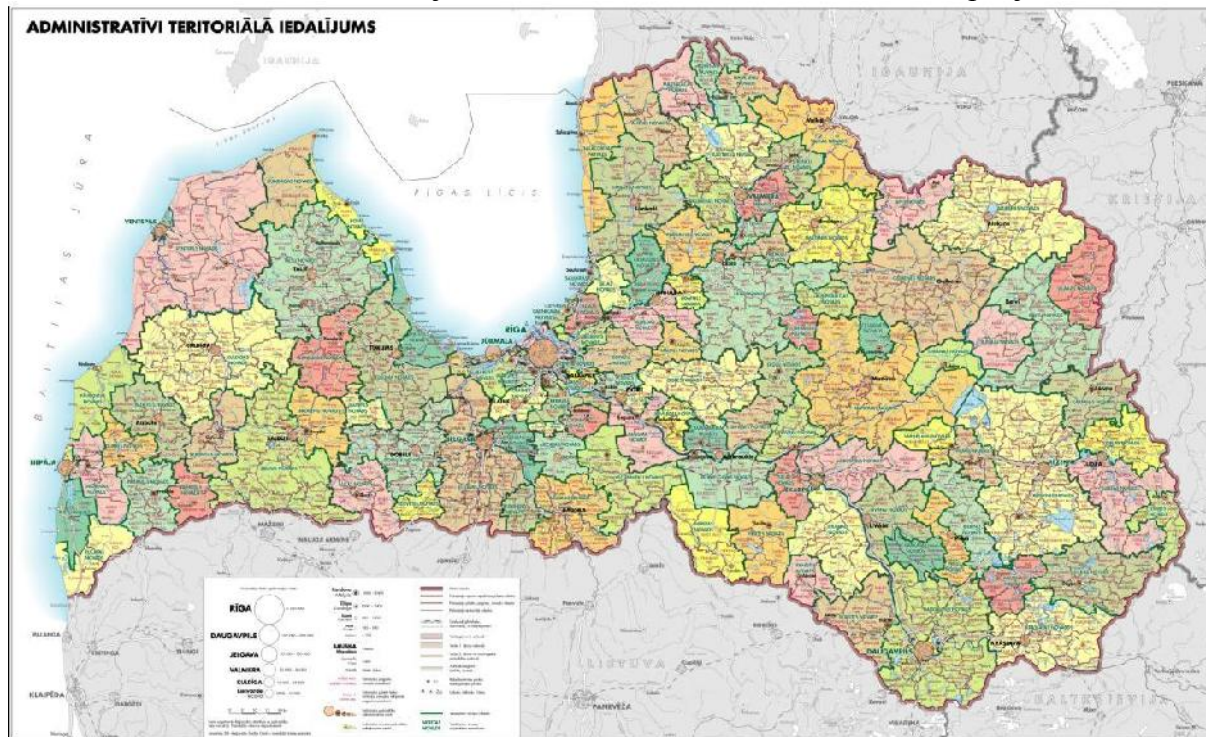
Kinnitatud projekti tugevuseks oli, et selle koostamise kaasati omavalitsuste esindajaid ja arvestati kohalike elanike arvamusega, seda toetas avalikkus ja omavalitsusliit ning see oli koostatud toetudes omavalitsuste esitatud ettepanekutele. Selle puuduseks aga olid mitmed loodavad omavalitsused vähese majandusliku potentsiaaliga, puuduliku infrastruktuuriga või ilma keskuseta ning võimetud täitma rajooni ülesandeid. Samuti tulid mitmetest omavalitsustest ettepanekud kavandatust suuremate üksuste moodustamiseks (nt Gulbene, Daugavpils, Alūksne ja Talsi).

Seetõttu jätkas ministeerium teise etapina konsultatsioone omavalitsustega projekti muutmiseks ning uue projekti kinnitas valitsus 4.09.2007. Selle kohaselt pidi jääma 96 ühinenud omavalitsust ja 9 vabariiklikku linna (oluliselt vähendati moodustuvate väikeste 2000-4000 elanikuga KOVide arvu) (Kaart 2).

Kuna ca 70 KOVi ei olnud ka selle pakutud lahendusega rahul, siis 11.12.2007 Valitsus muutis kaarti. Muudatused arvestasid 20 KOVi esitatud muudatusettepanekuid (ühinenud KOVide arvu vähendati 7 võrra), kuid peale muudatuste sissevimist oli jätkuvalt 8% KOVidest (ca 45) rahulolematud ning 32 neist pöördusid Konstitutsioonkohtusse. Viimase kinnitatud kava kohaselt pidi jääma 9 vabariiklikku linna ja 103 ühinenud omavalitsust, kokku 112 KOVi. 1.01.2008 võttis Valitsus vastu ühinenud omavalitsuste korraldust reguleerivad õigusaktid. Ning lõpuks 18.12.2008 võttis Läti Parlament vastu otsuse, mille

kohaselt jäi Lātis peale reformi 9 vabariiklikku linna ja 109 ühinenud omavalitsust, kokku 118 omavalitsust. Reformikavade alguses (1997) oli Lātis 595 omavalitsust: 7 vabariiklikku linna, 26 rajooni, 70 linna ja 502 valda.

Kaart 2. Lāti haldusterritoriaalne jaotus 11.12.2007 valitsuskabineti otsuse põhjal



Reformi sisus pidev ümberotsustamine oli seotud pidevate poliitiliste muudatustega: reformi ettevalmistamise protsessi ja konsultatsioone KOVidega kuni esimese kaardi kinnitamiseni juhtis regionaalminister Maris Kucinskis (2004-2006), teise kaardi kinnitamise ajal oli regionaalminister Aigars Štokenbergs (2006-2007) ning muutmisel 2007. aasta lõpus juba Edgars Zalāns (2007-2010), kellel kõigil oli erinev nägemus reformi läbiviimisest.

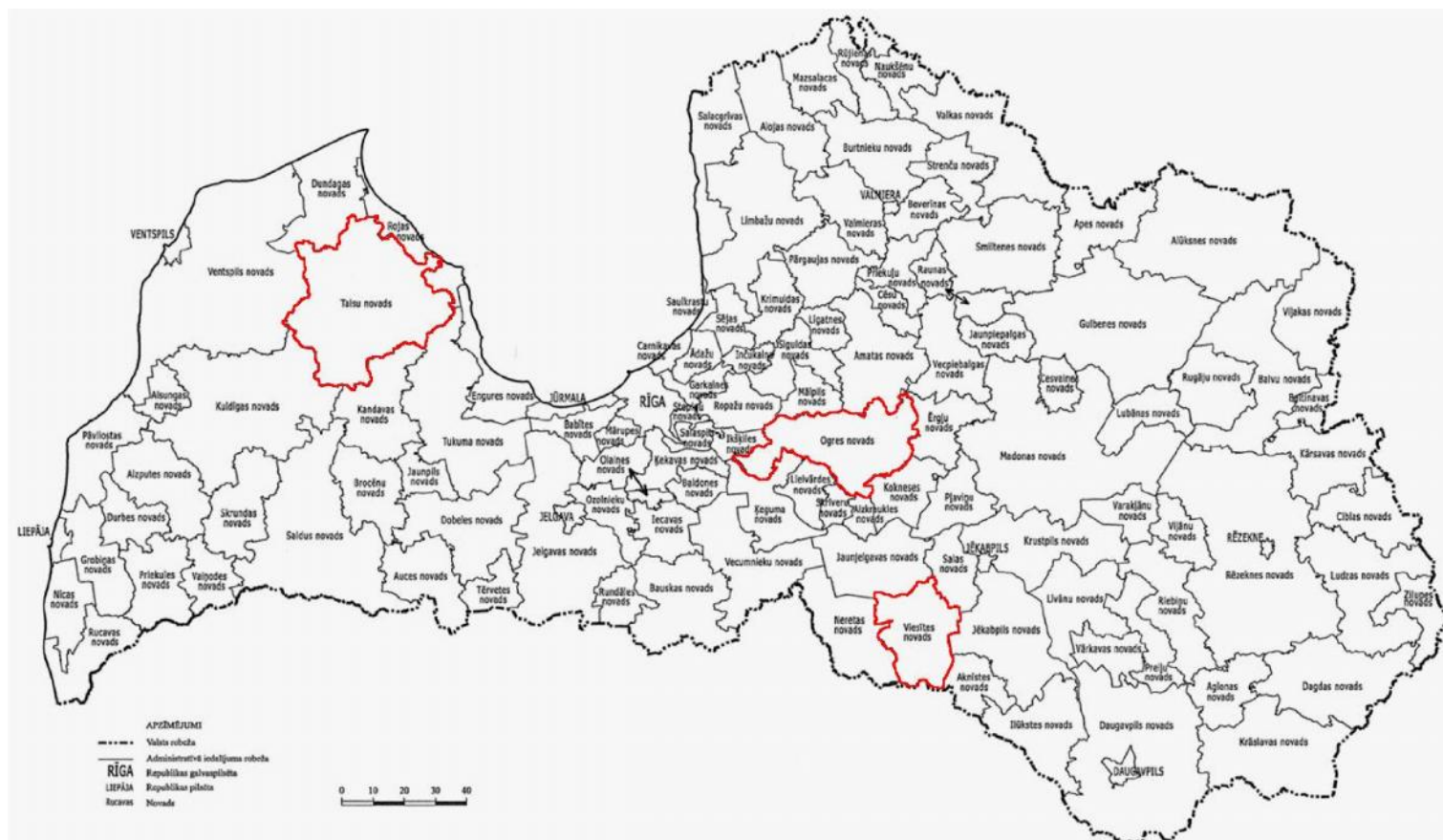
Reformi viimase etapina toimusid 2009. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimised uutes haldusterritoriaalsetes üksustes². Samal ajal reorganiseeriti rajoonivalitsused andes nende vara ning ülesanded üle ühinenud omavalitustele. Reformi lõplikuks läbiviimiseks täiendati KOVide tasandusfondi süsteemi, võeti vastu uus kohaliku omavalitsuse seadus ning muudeti teisi õigusakte ning eeskirju. Reformi tulemusena oli vajalik muuta ligikaudu 100 erinevat õigusakti, millest olulisemad muudatused tuli teha 30 aktis.

² keskvalimiskomisjoni andmetel valiti 2009. aasta kohalikel valimistel, kokku üheksa vabariikliku linna volikogusse ja 109 omavalitsuse volikogusse 1752 liiget. Võrreldes 2005. aasta kohalike omavalitsuse valimiste valitud arvvolikogu liikmete arvuga on haldusterritoriaalse reformiga see langenud rohkem kui kahekordselt: neli aastat tagasi valiti 4179 volikogu liiget.

3. Lāti ūhinemiste juhtumikirjeldused

Lāti omavalituste ūhinemise kogemuse analūsi lābiviimiseks kogusime empiirilist informatsiooni ja andmeid kolmest Lāti ūhinenu valdast. Teadlikult sai valitud vāga erineva profiiliga vallad. Vallad on erinevad nii ūhinejate arvult, territoriaalselt kui elanike arvu suuruselt, samuti asustustiheduselt. Ka nende geograafiline paiknemine on erinev (Kaart 3).

Kaart 3. Lāti kaart, kus on mārģitud ūhinemisjārgsed omavalitsuste piirid ning kāesoleva analūsi valimis olevate valdade piirid on mārģitud punasega



Allikas: Lāti kohalike omavalitsuste reformi seadus.

Viesītes vald on ūks vāiksemaid ūhinenu omavalitsusi, kus ūhinenu valdu oli neli ja rahvaarv alla 5000 elaniku. Vald asub Lāti lōunaosas ning piirneb lōunast Lāti-Leedu piiriga. Valla keskuseks olev Viesītes linn on suhteliselt vāike, alla 3000 elanikuga, kuid siiski piirkonna tōmbekeskuseks. Maakonna (rajoni) keskuseks on Jekabpils linn, mis reformi kāigus sai vabrikliku linna staatuse ja jāi seetōttu ūhinemistest kōrvale.

Ogre ūhinenu vald asub Riia reģionis, seal on vāga kōrģe asustustihendus (39,2 in/km²). Ūhinenu omavalitsustest on Ogre ūks suurima rahvaarvuga valdasid. Ogre linn oli piirkonna oluline ja tugev tōmbekeskus, kus elab peaaegu 30 000 elaniku, samas kui suurimad

ühinenud vallad oli ca 2000 elanikuga. Ogre oli ka endine maakonnakeskus, kuid ühinemisjärgselt on Ogre vald territoriaalselt pikliku kujuga ning valla äärealade jaoks ei olnud Ogre linn ilmselt mitte esmane tõmbekeskus.

Talsi ühinenud vald asub Läti lääneosas ning on samuti üks suurimaid ühinenud omavalitsusi. Talsi valla ühinemine oli meie juhtumistest ka kõige keerulisem, kuna ühinejaid oli väga palju (16 omavalitsust). Kuigi Talsi on territooriumilt väga suur ning oli ka maakonnakeskuseks, siis kogu maakonna piires siiski ei ühinetud. Talsi linn oli selgelt ühinevate omavalitsuste tõmbekeskuseks, kuid mitte nii domineeriv kui Ogre. Elanike arv Talsis linnas on ca 11 000 elanikku ning suuremates ühinenud omavalitsustes oli see ca 2500 elanikku. Talsis ühinesid lisaks valdadele ka kaks linna ja üks juba varasemalt ühinenud omavalitsus.

Tabel 1. Ühinenud omavalitsuste majandus-geograafilised andmed

KOV üksus	Ühinenud üksused	Suurus (km ²)	Elanike arv	Asustustihedus (in/km ²)
Viesite vald	4	650,7	4 896	7,4
Ogre vald	9	993,4	38 945	39,2
Talsi vald	16	1 763,2	35 256	20

Järgnevalt anname ülevaate ühinenud omavalitsustest. Toome välja nii nende taustandmed, ühinenud omavalitsused ja nende suurused, kui ka ühinemisläbirääkimiste peamised tulemused. Peamiseks emiiriliseks allikaks on valdade ühinemisprojektid ja intervjuud. Ülevaade lähtub ühinemisprojektide struktuurist, kus alguses selgitame lühidalt ühinemisläbirääkimiste korraldust ja käiku ning seejärel anname ülevaate, kuidas omavalitsused kasutasid riiklikku ühinemistoetust, millised arengueesmärgid kokku lepiti ja millisena nähti ühinemisjärgset omavalitsuse juhtimis- ja sisestruktuuri. Viimases osas teeme võrdleva analüüsi juhtumite põhiaspektidest just kujundatud arengustrateegiate ja omavalitsuse struktuuri ümberkorralduste võtmises.

3.1 Viestite ühendamavalitsus (*novads*)

Kaart 4. Viestite *novads*



Ühendamavalitsuse
suurus: 650,5km²

Elanike arv: 4715 (2008)

Rahvastikutihedus:
7,4 in/km²

Ühinesid Viesītes linn, Saukas vald, Rites vald ja Elkšņu vald. Regiooni keskuseks sai Viesīte linn, teenuskeskused asuvad Lones asula (Saukas vald), Cīruļu asula (Rites vald), Elkšņu asula (Elkšņu vald) ehk endised vallakeskused.

Tabel 2. Viesīte ühendvallaks ühinenud omavalitsuste majandus-geograafilised andmed

Vald	Elanike arv (2008)	Pindala (km ²)	El. tihedus in/km ² (2008)
Viesītes linn	2689	315,65	8,5
Saukas vald	729	98,61	7,4
Rites vald	695	97,22	7,1
Elkšņu vald	602	139,04	4,3

Ühinemisläbirääkimised ja ühinemisprojekti koostamine

Kohapealseid ühinemisläbirääkimisi pidasid poliitikud ning ametnikud ja teised toimijad läbirääkimiste protsessi kaasatud ei olnud. Protsessi juhtisid linna (Viesīte) juhid, kes käisid ühendvalla visiooni teistes omavalitsustes tutvustamas. Pingeid võeti maha enim diskussiooni tekitanud küsimuste osas olemasolevat kindlustavate kokkulepetega, nt asutuste säilimine (koolid jäävad alles). Mitmed poliitilised pinged ja endiste poliitikute ametiküsimus lahendati sellega, et vanemad poliitikud läksid pensionile.

Ühinemisprojekti kokkuvõtte

Viesīte ühinemisprojekti defineeriti ühendomavalitsuse üldpõhimõtetenä järgmised aspektid:

- 1) Kuni faktilise ühinemiseni on üleminekuperiood;
- 2) Omavalitsuse struktuuri kujundamine ja parandamine toimub järk-järgult;
- 3) Valla keskuseks on Viesīte linn;
- 4) Tagatakse olemasolevate teenuste säilimine ja teenuskeskused luuakse kõigisse endistesse vallakeskustesse;
- 5) Omavalitsuse loomisel arvestatakse kaasaegse omavalitsuse ja hea halduse põhimõtteid;
- 6) Raamatupidamine tsentraliseeritakse;
- 7) Jätkatakse koostööd teiste omavalitsuste ja partneritega;
- 8) Sihtotstarbelist investeeringutoetust kasutatakse võrdse kohtlemise põhimõttel (kõik saavad sama palju).

Uue omavalitsuse tegutsemise üldpõhimõtted näitavad, et hirm teenuste ja võimu kaugenemise osas oli tõsine. Seetõttu peeti vajalikuks rõhutada, et säilitatakse olemasolevate teenuste mitmekesisus ning nende kättesaadavus valla erinevates piirkondades. Ka kokkuleppe, et omavalitsuse struktuurikujundamine toimub järk-järgult viitab pigem *status quo* säilitamisele ning ühinemishirmude minimaliseerimisele reformi kavandamisel. Peamine kokkulepe muutuste osas oli valla raamatupidamise tsentraliseerimine.

Ühinemistoetuse kasutamine oli üks motivatsioonipakette ühinevatele valdadele. Viesītes kasutati ühinemistoetus peamiselt „kõvade“ valdkondade tegevuste rahastamiseks. Domineerisid investeeringud valla hoonetesse (vallavalitsuse hoone, koolid, kultuurimajad jne), teedesse- ja tänavatesse ning vee- ja kanalisatsioonitrassidesse (Lisa 1). Üks selgeid

ühinemistoetuse kasutamise otstarbeid oli hoonete energiatõhususe suurendamine. Samuti arvestades uue valla territoriaalselt laienemist soetati valla busse (koolibussid). Viimane on ka ainuke investeering, kus võib näha teatavat ettenägelikkust uue valla väljakutsete osas ja sellest tulenevaid investeerimisvajadusi. Samas võis sellest otsusest paista läbi ka olematu koordineerimine investeringuvajaduste hindamisel – koolibussi soetasid kõrvutiasetsevad väikevallad, kelle keskuste vahemaa oli kümnekond kilomeetrit, arvestades mõlema osavalla lähedust vähest elanike arvu (600-700) võib kahelda kahe bussi soetamise otstarbekuses. Muid otseseid investeeringuid ühinemisejärgse valla suutlikkuse või integratsiooni kasvatamiseks toetusest ei tehtud.

Arengustrateegia

Viestite ühinemisprojekti toodi valdkodade lõikes välja omavalitsuse arengustrateegiad ning ühinemiskokkulepped. Kõiki valdkondi läbiv seisukoht oli, et teenuste hulk ei tohi väheneda.

Kommunaalvaldkonnas luuakse ettevõtte, mis pakub kommunaalteenuseid linnas ja piirkondlikes keskustes. Peamine investeeringuprioriteet on soojavarustuse ning vee- ja kanalisatsioonitrasside rekonstrueerimine.

Hariduse valdkonnas leiti, et koolid on piirkondade jaoks olulised keskused ja tööandjad, mistõttu tuleb koolid säilitada. Samas tõdeti, et õpilaste arv on vähenemas. Ühendvallas on keskkool Viesites ja kaks põhikooli Elksnu ja Cirulis asulas. Koolide hulk on piirkonna jaoks piisav. Leiti, et õpilastranspordi arendamine on oluline prioriteet. Sellele suunati ka ühinemistoetuse investeeringuid. Struktuurselt leiti, et luuakse haridusosakond, mis valdkonda koordineerib. Kuigi koolide säilimine lepiti kokku, siis tegelikkuses on Elksnu kool tänaseks suletud, kuna leiti, et õpilaste arv on liiga väike ning õpilasi on mõistlikum bussiga teise kooli viia. Üldine seisukoht on aga siiski koolide sulgemise vastane. Nimetatud kooli sulgemine on toonud ka hulgaliselt vastuseisu.

Kultuuri valdkond. Piirkonnas on 7 raamatukogu, mille tegevust koordineerib valla keskraamatukogu Viesites. Leiti, et kõik kultuuriasutused piirkondades tuleb säilitada. Tulevikus plaanitakse arutada Lones, Cīruļu ja Elkšņu asulate kultuurimajade ümberkorraldamist mitmeotstarbelistes keskusteks. Kultuuritööd koordineerib ja arendab kultuuritöö spetsialist.

Tervishoid, sotsiaalhoolekanne, lastekaitse. Lepiti kokku, et tuleb tagada tervishoiuteenuste osutamine keskustes. Tegutsseb tervishoiu ja sotsiaaltöö keskus (haigla), mis tagab ka erakorralise meditsiini ning kiirabi teenuse kogu valla territooriumil. Piirkondades on oluline spordi ja tervislike eluviiside tegevus, mida korraldab sporditöö korraldaja kõigis piirkondades. Sotsiaalabi (sotsiaaltöötaja) peab olema saadaval kõigis piirkondades (sh sotsiaalsete toetuste maksmine). Valdkonda koordineerib valla sotsiaalosakond. Tagatakse koduhooldustöötajad. Luuakse lastekaitse komisjon, kuhu kuulub 4 liiget igast piirkonnast. Ühtlasi on see isik valdkonna korraldaja piirkonnas.

Majandus- ja ettevõtlus. Ettevõtjatele pakutakse infot struktuurifondide vahendite taotlemise kohta jne. Võimaldatakse soetada kinnisvara ettevõtluse arendamiseks. Tehakse koostööd tööhõiveametiga. Luuakse valla majandusosakond.

Vabatahtlik töö. Vald jätkab rahvusvahelist koostööd ning koostööd MTÜdega. Kodulehel ja ajalehes avaldatakse kodanikele olulist informatsiooni. Vald toetab täiskasvanuharidust. Tööd jätkab eakate sotsiaalteenuste keskus, mis tagab muuhulgas sauna ja pesumaja teenuse.

Omaavalitsuse juhtimisstruktuur

Volikogu:

Ühendamavalitsuse volikogus on 9 liiget. Enne ühinemist oli volinikke kõigis omavalitsustes kokku 30. Volikogus on neli komiteed, mille liikmeteks on ainult volikogu liikmed:

- 1) Rahanduskomitee
- 2) Sotsiaal-, hariduse, kultuuri ja spordi komitee
- 3) Infrastruktuuri ja piirkondliku arengu komitee
- 4) Majandus-, põllumajandus- ja keskkonna komitee

Samuti moodustatakse kuus komisjoni, kuhu saavad kuuluda nii volinikud, ametnikud kui ka kodanikud:

- 1) Valla üldvalmiskomisjoni ja kolm jaoskonnakomisjoni igas keskuses (Lones, Cîruțu, Elkșnu).
- 2) Halduskomisjon
- 3) Hangete komisjon
- 4) Maakomisjon
- 5) Erastamise ja vallavarakomisjon
- 6) Erakorraliste olukordade komisjon

Lisaks märgiti, et vajadusel võib moodustada ka teisi komisjone, kaasa arvatud elanike moodustatud piirkondlike nõukogusid.

Täitevõimu struktuur

Administratsiooni juhib tegevdirektor, kellele alluvad kõik omavalitsuse asutused ja nende töötajad, sh piirkondlike keskuste juhid. Tegevdirektori määrab volikogu ning ta ei tohi olla volikogu liige. Ühinemisprojektis lepiti kokku ka uue vallavalitsuse struktuur (Tabel 3).

Tabel 3. Viesite vallavalitsuse struktuur

Struktuuriüksus	Töötajate arv
Kantselei	6
Finants- ja raamatupidamise osakond	3
Majandusosakond	5
Arendus- ja plaanimisosakond	4
Kultuurispetsialist	1
Spordispetsialist	1
Sotsiaal- ja tervishoiuosakond	6
Metsanduse ja teede spetsialist	1
Kinnisvara spetsialist	1
Töökaitse, tsiviilkaitse ja tulekahjukaitse spetsialist	1
Ametnike kokku	29

Piirkondlikud teenuskeskused

Kõikidesse endistesse keskustesse luuakse omavalitsuse piirkondlikud osakonnad. Piirkonlikku keskust juhib juhataja, kes ei tohi olla volikogu liige (seadusest tulenev põhimõte). Ühinemisprojektis kinnitati ühesugune piirkondliku keskuse struktuur, mis koosneb:

- 1) Teenuskeskuse juhataja
- 2) Sekretär-asjaajaja
- 3) Kasspidaja
- 4) Kommunaalmajanduse spetsialist
- 5) Sotsiaaltöötaja
- 6) Lastekaitse spetsialist
- 7) Koristaja

Seejuures sotsiaaltöötaja ja lastekaitse spetsialist töötavad küll piirkondlikus keskses, kuid asuvad tegelikult vallavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna struktuuris.

Valla asutused (koolid, kultuurimajad, lasteaiad jne) asuvad vallavalitsuse struktuuris, mitte piirkondlike teenuskeskuste struktuuris. Teenuskeskuse rolliks on pigem informatsiooni vahendus ning iseseisvat otsustuspädevust on vähe. Asutuste juhtimise ühendamist ei ole toimunud, kuigi arutelud selle osas käivad. Viesite on ainuke omavalitsus, kus lisaks teenuskeskustele on veel iga osavalla kaugemalasuvas asulas teenuspunkt, mis on ette nähtud olema avatud vähemalt korra kahe nädala jooksul ja mille ainukeseks peamiseks funktsiooniks on maksete vastuvõtmine (kuna Lätis on omavalitsustel ikka veel suur roll kommunaalmajanduses ning arveldatakse seni sularahas).

3.2 Ogre ühendomavalitsus (*novads*)

Kaart 5. Ogre *novads*



Ühendomavalitsuse suurus:
993,4 km²

Elanike arv: 38 945 (2008)

Rahvastikutihedus: 39,2 in/km²

Ühinesid Ogre linn, Krapes vald, Ķeipenes vald, Lauberes vald, Madlienas vald, Mazozolu vald, Meņģeles vald, Ogresgala vald, Suntažu vald ja Taurupes vald. Kõik endised vallad muutusid administratiivpiirkonnaks, kuhu jäid alles teenuskeskused.

Tabel 4. Ogre ühendvallaks ühinenud omavalitsuste majandus-geograafilised andmed

Vald	Elanike arv (2008)	Pindala (km ²)	Elanike tihedus in/km ² (2008)
Madlienas vald	2086	168,0	12,42
Krapes vald	810	72,7	11,14
Keipenes vald	1195	87,2	13,70
Ogres linn	29560	111,6	264,87
Suntažu vald	2108	160,5	13,13
Lauberes vald	800	80,3	9,96
Taurupes vald	1005	126,4	7,95
Mazozolu vald	655	97,0	6,75
Meņģeles vald	726	89,7	8,09

Ühinemisläbirääkimised ja ühinemisprojekti koostamine

Ühinemisprojekti koostamiseks ja teemade läbiarutamiseks loodi 14 valdkondlikku töörühma. Töörühmadesse kuulusid esindajad kõigist omavalitsustes ning need kohtusid mitmeid kordi, samas palju teemasid, mille osas töörühmades kokkuleppele saadi, ühinemisprojekti nii radikaalselt sisse ei kirjutatud (näiteks raamatukogude ühendamine). Ühinemisprotsessis ja läbirääkimistel domineeris selgelt Orge linn, kes koordineeris ühinemisprojekti koostamist-vedamist, samuti töötas välja õigusaktide eelnõud ning korraldas vara üleandmise-vastuvõtmise ühinemise järgselt. Ühinemisprojekt valmistati ette poliitikute poolt ning vastavasse komisjoni kaasati kõigi omavalitsuste poliitilised juhid.

Ühinemisprojekti kokkuvõtte

Ogre ühinemisprojektid defineeriti ühinemiste üldised põhimõtted järgmiselt:

- 1) omavalitsuse juhtimine ja areng toimub kooskõlas kehtivate seadustega;
- 2) reform suurendab piirkonna (omavalitsuse) arengupotentsiaali, tulu elaniku kohta suureneb;
- 3) omavalitsus tagab tasakaalustatud arengu kogu valla territooriumil;
- 4) tagada tuleb optimaalne teenuste kättesaadavus kogu vallas;
- 5) omavalitsuse materiaalse ja inimressurssi kasutamine peab olema tõhus;
- 6) kohalik omavalitsus julgustab ja toetab kodanikualgatust ja valitsusväliseid organisatsioone KOV funktsioonide teostamisel.

Ühinemistega saavutatavad eesmärgid ja põhimõtted olid Ogres sõnastatud küllaltki üldiselt. Pigem rõhutati piirkonna kui terviku arengupotentsiaali kasvu ning piirkonna erinevate osadele garantii andmist, et sealne arengupotentsiaal ja teenuste kättesaadavus ei pidurdu, vaid pigem areneb. Teine oluline aspekt on seotud efektiivsuse saavutamisega, st uus omavalitsus peab suutma oma tegevust korraldada tõhusamalt. Seega, võrreldes eelmise kirjeldatud vallaga, ei olnud Ogre valla ühinemiseesmärk mitte niivõrd *status quo* säilitamine, vaid pigem uue arengupotentsiaali loomine.

Ühinemistoetuse kasutamine

Ühinemistoetuse prioriteetideks määrati koolide ja teiste haridusasutuste renoveerimine, omavalitsuste hoonete energiasäästlikkuse suurendamine, kultuuri- ja spordiasutuste

renoveerimine, kommunaalteenuste objektide renoveerimine ja kvaliteedi parandamine ning sotsiaalhoonete renoveerimine ja teenuse kvaliteedi parandamine. Kui vaadata investeringute nimekirja (Lisa 1, Tabel 2), siis selgelt on näha, et ühinemistoetuse kasutamisel panustati peamiselt teenuste kvaliteedi parandamiseks infrastruktuurirenovatsioonidesse. Investeringud jagunesid üldjoontes pooleks nõ kõvadesse valdkondadesse (teed, kanalisatsioon jm trassid) ning pehmematesse valdkondadesse (kultuurimajad, koolid, külakeskused). Siiski tuleb märkida, et ühinemistoetuse kasutamine lepiti kokku ühinemisläbirääkimiste komisjoni poolt, mistõttu võib eeldada, et tehtud investeringuid olid olemuselt siiski strateegilisemat laadi arvestades ühendvalla edasist arengut.

Arengustrateegia

Kommunaalvaldkond. Ühinemisprojekti lepiti kokku, et jätkavad olemasolevad elamu- ja kommunaalvaldkonnaasutused. Nende koordineerimine koondatakse Orge vallavalitsuse vastava osakonna pädevusse. Olulise aspektina nimetati, et tuleb püüda suurendada efektiivsust (nt võlgade nõudmisel), kvaliteeti (nt vee- ja kanalisatsiooniteenuse tagamisel) ja teha vajalikud investeringud (ennekõike trassidesse).

Haridus. Maapiirkondades tuleb haridusvõimalus tagada võimalikult kodu lähedal. Ehitatakse kaks uut lasteaeda. Ei suleta ühtegi kooli. Arvestades õpilaste arvu vähenemist kutsutakse kokku haridusekspertide töörühm, kes töötab välja võimalikud ümberkorraldused (nt Taurupes Keskkooli osas, kus on ca 130 õpilast). Haridusvaldkonda hakkab koordineerima Orge valla haridusosakond. Täiskasvanuhariduse korraldamiseks luuakse Täiskasvanute Hariduskeskus. Seega nagu näha, siis hariduse valdkonnas arutati ka struktuurimuutuseid, kuid konkreetsem otsustamine lükati edasi ning peeti vajalikus teema ekspertide tasemel läbi töötada.

Kultuurivaldkond ja sport. Lepiti kokku, et säilivad kõik kultuuri- ja rahvamajad, raamatukogud ja muuseumid. Kultuurivaldkonda kogu vallas koordineerib kultuurinõunik. Iseseisvate asutustena jätkavad Ogre kultuurimaja ja raamatukogu (need on ka suurimad kultuuriasutused). Väikevaldade raamatukogude töötajad lähevad piirkondliku keskuse struktuuri ning kultuuriasutused iseseisvate asutustena osavaldade struktuuri. Kujundatakse kultuurivaldkonna töötajate ühtne palga-, nõuete ja täiendõppesüsteem. Säilivad kõik spordiasutused, -organisatsioonid. Sporditegevust hakkab koorindeerimina valla spordinõunik.

Tervishoid, sotsiaalhoolekanne, lastekaitse. Säilitatakse kõik arstiabi punktid ning ei vähendata nende omavalitsusepoolset rahastamist. Luuakse 4 sotsiaalteenistust (osakonda):

- 1) Orge sotsiaalosakond: teeninduspiirkond Ogre linn, Ogresgala vald; teostab järelevalvet sotsiaalasutuste üle, koordineerib sotsiaalvaldkonda.
- 2) Madlienas sotsiaalosakond: teeninduspiirkond Madlienas, Ķeipenes ja Krapes vald.
- 3) Suntažu sotsiaalosakond: teeninduspiirkond Suntažu ja Lauberes vald.
- 4) Taurupes sotsiaalosakond: teeninduspiirkond Taurupes, Mazozolu ja Meņģeles vald

Seega Ogre vallas on sotsiaalvaldkonna korralduses juba näha strateegilist lähenemist tegevusvaldkonna koordineerimisel ja juhtimisel. St igasse endisesse väikevalda ei looda

oma sotsiaalosakonda, vaid kujundatakse vallasisesed sotsiaalteenuspiirkonnad, kus ühe osakonna/teeninduspiirkonna hallata ca kolm endise valla territooriumit. See on ka üks väheseid struktureid ümberkorraldusi, milles on juba ühinemisläbirääkimiste käigus kokkulepitud. Seejuures näib see arvestavat nii efektiivsuse kui ka teenusekättesaadavuse kriteeriumit.

Majandus ja ettevõtlus. Luuakse arengukomisjon, mis hakkab tegelema ettevõtlusarengu planeerimisega. Lisaks luuakse Orge ettevõtlusinkubaator. Töötatakse välja ettevõtluse arendamise strateegia, et tagada ettevõtlus lisaks linnale ka maapiirkondades. Ka siin on näha strateegilisem lähenemine valdkonna korraldamisele ja arendamisele, kus ühinemisest saavutatavat potentsiaali püütakse rakendada.

Maa- ja ehitusküsimustes luuakse ehitusosakonnad, mis asuvad 1) Ogres, mis teenidab Ogres linna ja Ogresgala valda ning 2) Madlienas, mis teenindab Krapes, Ķeipenes, Lauberes, Madlienas, Mazozolu, Meņģeles, Suntažu ja Taurupes valda.

Transport. Ühistranspordi korraldamine koondatakse asutusse „Orge Autobuss“. Lisaks sellele tagab omavalitsus õpilastranspordi kui puudub bussiliin ja regulaarse transpordi teenuse piirkondadesse, kus avalikud teenused ei ole kättesaadavad.

Omavalitsuse juhtimisstruktuur

Volikogu

Enne oli volikogudes 7-13 liiget, ning kõigis kokku 73 volikogu liiget, samuti oli volikogudes oli 2-4 komiteed ja 4-21 komisjoni. Uue volikogu suuruseks on 17 liiget, nende seas esimees ja 1-3 aseesimeest.

Luuakse kuus komiteed, mis koosnevad volinikest:

- 1) Rahanduskomitee
- 2) Sotsiaal-, hariduse, kultuuri ja spordi komitee
- 3) Infrastruktuuri ja piirkondliku arengu komitee
- 4) Majanduskomitee
- 5) Haridus- ja kultuurikomitee
- 6) Sotsiaal- ja tervishoiu komitee

Komiteede peamiseks ülesanneteks on eelnõude ettevalmistamine ja arutamine, volikogu nõustamine, valitsuse kontrollimine jms. Samuti luuakse üheksa komisjoni, kuhu võivad kuuluda nii volinikud, ametnikud kui ka kodanikud:

- 1) valimiskomisjon
- 2) halduskomisjon
- 3) maakomisjon
- 4) vallavara komisjon
- 5) elamumajanduskomisjon
- 6) munitsipaaleluruumide komisjon
- 7) ehituskomisjon,
- 8) erastamiskomisjon,
- 9) ettevõtlusarenduse komisjon

Vajadusel luuakse piirkondlikud komisjonid, mis tegelevad: 1) piirkonna halduse küsimustega, 2) piirkondade personali, finants, IT küsimustega, 3) teenuste kvaliteedi tagamine küsimustega piirkondades, 4) muud ülesanded.

Täitevõimu struktuur

Tabel 5. Ogre ühendvalla täitevõimu struktuur

Struktuuriüksus	Töötajate arv
Raamatupidamisosakond	13
Töökatises osakond	2
Registrite osakond	4
Finants- ja majandusosakond	5
Hangeosakond	3
Haridusosakond	5
Õigusosakond	5
Kommunaalosakond	9
Dokumendi osakoda (arhiiv)	8
Ehitusosakond	12
Arendusosakond	7
Suhtekorraldusosakond	3
Nõunikud, spetsialistid (IT, kultuurinõunik, siseaudiitor jne)	
Ametnikke kokku	76

Piirkondlikud teenuskeskused

Ühinemisprojektis lepidi kokku, et endistesse vallakeskustesse luuakse piirkondlikud osakonnad, mis on KOV asutuse staatuses ja alluvad Ogre valla tegevdirktorile. Piirkondlike keskuste ülesanneteks on avalike teenuste osutamine kodanikele piirkonnas:

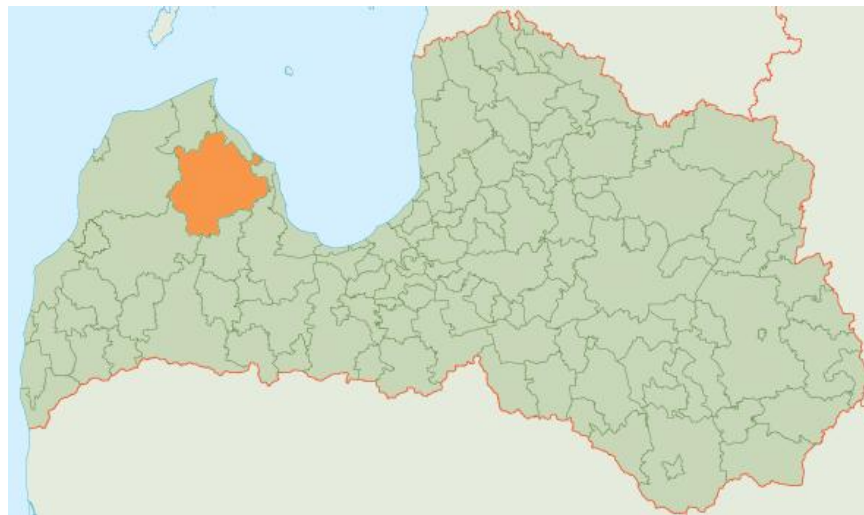
- 1) infovahendamine
- 2) avalduste menetlemine
- 3) maksude, lõivude jms menetlemine ja kogumine
- 4) sotsiaaltoetuste maksmine ja -teenuste osutamine
- 5) kommunaalteenuste osutamine
- 6) heakorra tagamine
- 7) täiskasvanuhariduse korraldamine
- 8) kultuuritegevuse korraldamine
- 9) tervishoiuteenuse korraldamine
- 10) lastekaitse ja huvihariduse korraldamine
- 11) munitsipaalalamispindade pakkumine inimestele
- 12) töötuse probleemidega tegelemine
- 13) tsiviilkaitses osalemine
- 14) sündide registreerimine.

Piirkondlikku osakonda juhib juhtaja, kellele alluvad sealsed ametnikud ja asutuste töötajad. Nendeks on raamatupidajad 2-7, rahvamaja töötajad 2-5, raamatukogu töötajad, töölised ja spetsialistid (sekretär, kommunaalspetsialist, koristajad, turvatöötajad, katlakütjad, autojuhid). Kokku on struktuuris olenevalt piirkonna suuruselt 15-30 inimest. Piirkondlikud asutused nagu koolid, lasteaiad, sotsiaalmajad jms alluvad piirkondlikule osakonnale ja

asuvad nende struktuuris. Seega Ogre vallas jäi omavalitsuse sisestruktuur suures osas samasuguseks nagu see oli väikevaldades. St piirkondlikele teenuskeskustele jäi sisuliselt osavalla funktsioon, kus nende struktuur ja roll oluliselt võrreldes ühinemiseelse ajaga ei muutunud.

3.3 Talsi ühendamavalitsus (*novads*)

Kaart 6. Viesite *novads*



Ühendamavalitsuse
suurus: 1763,2 km²

Elanike arv: 35 256

Rahvastikutihedus:
20 in/km²

Ühinesid Talsi linn, Stende linn, Valdemārpils linn, Sabiles ühendvald, Balgales vald, Gibulu vald, Īves vald, Kulciema vald, Laidzes vald, Laucienes vald, Lībagu vald, Lubes vald, Strazdes vald, Valdgales vald, Vandzenes vald ja Virbu vald.

Tabel 6. Talsi ühendvallaks ühinenud omavalitsuste majandus-geograafilised andmed

Omavalitsus	Elanike arv (2007)	Territoorium (km ²)	Asustustihedus el/km ² (2007)
Talsi linn	11399	7,8	1461,4
Stende linn	1923	4,8	40
Valdemārpils linn	2670	137,4	19,4
Sabiles ühendvald	3251	164,8	19,7
Balgales vald	988	74,8	13,2
Gibulu vald	2531	320,2	7,9
Īves vald	567	70,7	8
Kulciema vald	528	67,7	7,8
Laidzes vald	1856	74,1	25
Laucienes vald	1979	180,3	11
Lībagu vald	2137	143,9	14,9
Lubes vald	609	83,4	7,3
Strazdes vald	456	42,3	10,8
Valdgales vald	1460	205,3	7,1
Vandzenes vald	1888	145,9	12,9
Virbu vald	1014	30,6	33,1

Ühinemisläbirääkimised ja ühinemisprojekti koostamine

Ühinemisprojekti koostamiseks ja teemade läbiarutamiseks loodi valdkondlikud töörühmad. Töörühmadesse kuulusid esindajad kõigist omavalitsustes ning need kohtusid mitmeid kordi. Töörühmades püüti detailselt läbi arutada struktuurimudelid ja perspektiivid. Kui nende rakendamises kokkuleppele ei jõutud, siis on need siiski kavatsustena ühinemisprojekti kajastatud. Ühinemisprojekti koostamisse kaasatati Kohalike Omavalitsuste Nõustamiskeskus, mis tegutseb Läti Kohalike ja Regionaalomavalitsuste Liidu juures.

Ühinemisprojekti kokkuvõtte

Talsi valla ühinemiste üldpõhimõtetena defineeriti:

- 1) järgmisel valimisperioodil kujundada omavalitsuse struktuurireform. Sh valla keskuse ja piirkondlike keskuste ja asutuste funktsioonid;
- 2) omavalitsuse teenused säilitatakse olemas olevates kohtades ja olemasolevas mahus;
- 3) moodustatakse kahetasandiline juhtimissüsteem: administratiivkeskus Talsis ja teeninduskeskused endistes vallakeskustes;
- 4) omavalitsuse struktuuri arendatakse edasi. Esiialgu lähtutakse territoriaalsuse põhimõttest, kuid tõhusam oleks valdkondlik struktuurikujundus, reformid viiakse ellu järk-järgult;
- 5) Talsi linn on endise rajooni suurim omavalitsus ning on valmis üle võtma endise rajooni ülesandeid ning neid ka teistele omavalitsustele osutama;
- 6) omavalitsus lähtub oma tegevuses efektiivsusest ning kaasaegsest hea valitsemise põhimõttest;
- 7) omavalitsuse eesmärgiks on ametnike spetsialiseerumine, kvalifikatsiooni ja professionaalsuse ning efektiivsuse kasv;
- 8) oluline on jätkata koostööd teiste omavalitsustega ning välispartneritega;
- 9) investeringuid tehakse võrduse ja subsidiaarsuse põhimõttel nii, et kõik piirkonnad saavad ellu viia oma prioriteete.

Ühinemiste üldpõhimõtteid analüüsides ilmneb, et Talsis on paljud omavalitsuse sisestruktuuri ümberkorraldused läbiarutatud, kuid nende elluviimises pole suudetud kokku leppida. Seetõttu on jäetud nende rakendamiseks üleminekuperiood. Ka intervjuudest selgus, et paljud reformiplaanid on läbiarutatud, kuid on poliitiliste kompromisside tõttu edasilükatud. Need peaks ellu viidama käesoleva valimisperioodi jooksul. Siiski arvestades, et võimule tulid väikevallad, on see vähetõenäoline. Ilmselt juba ühinemisprojekti koostamisel domineeris väikevaldade huvi ning reformid lükati tulevikku.

Ühinemistoetuse kasutamine

Ühinemistoetuse kasutamisel jäeti omavalitsustele vabad käed oma prioriteedid valida. Vaadates investeringute valdkondi, siis on näha, et ka Talsis panustati infrastruktuuri moderniseerimisse. Ent võrreldes teiste omavalitsustega olid Talsi investeringud mõnevõrra „luksuslikumat“ laadi, kui tavapärased akende ja katuste vahetamised energiatõhususe tõstmiseks (Lisa 1 Tabel 3). Seejuures olid valdade valikud väga erinevad. Palju panustati tänavate uuendamisse ja valla asutuste renoveerimisse, samas investeeriti ka näiteks linna

keskväljaku rekonstrueerimisse (sh purskkaevu rajamisega), puhkekeskuse ehitamisse ning konverentsikeskuse renoveerimisse.

Arengustrateegia

Kommunaalvaldkond. Kommunaalteenuste valdkond tegutseb detsentraliseeritult: Talsi linna ja selle lähipiirkonnas osutab teenuseid valla ettevõtte „Talsi Maja“, teistes piirkondades on valdkond piirkondliku valitsuse korraldada või detsentraliseeritud ettevõtetele või KOV asutustele. Tulevikus oleks mõistlik kommunaalteenuste valdkond institutsionaalselt ühtlustada ehk luua sama õiguslik vorm kõigile teenuseosutajatele. Seega kommunaalvaldkonnas kohe muutuseid ei kavandatud, see jäi toimima samade praktikate alusel nagu oli varem olnud ja võimalik struktuurireform lükati tulevikku.

Haridus. Haridusvaldkonna strateegia oli sõnastatud suhteliselt üldsõnaliselt. Rõhutati, et olemas on hea koolivõrk, kuid arendamist vajab lasteaedadevõrk. Vajalik luua täiskasvanuhariduse keskus ning samuti tagada õpilastransport. Luuakse valla haridusosakond, mis valdkonda koordineerib.

Kultuur. Luuakse kultuuri, spordi ja turismiosakond. Ühendvallas on olemas rikkalik kultuuriinfrastruktuur. Spordispetsialist töötab lisaks Talsile mitmetes teistes keskustes (Laucienē, Valdgālē, Lībagos, Laidzē jne). Siiski võib järeldada, et kultuurispetsialisti ei planeeritud kõigisse keskustesse. Raamatukogud tegutsevad iseseisvate asutustena, Talsi keskraamatukogu koordineerib teatud valdkondades nende koostööd. Tegutseb turismiinfokeskus. Kultuurimajad tegutsevad iseseisvate omavalitsusasutustena.

Tervishoid, sotsiaalhoolekanne, lastekaitse. Olemas on haigla ja teised meditsiinikeskused (sh kiirabi, perearstid). Omavalitsuste tervishoiukulutused on ühinemiseelselt väga erinevad (10 tuhat kuni 500 tuhat latti aastas). Tervishoiu valdkonna reorganiseerime ei ole otsustatud, see sõltub Talsi piirkonna tervishoiupoliitika valikutest. Tulevikus tuleb kindlasti kujundada ühtne tervishoiuvaldkonna rahastamissüsteem. Sotsiaalvaldkond on valla sotsiaalosakonna korraldada. Igas piirkonnas töötab vähemalt üks sotsiaaltöötaja (oleneb piirkonna suuruselt). Sotsiaalasutused jäävad toimima samas vormis nagu nad on, kuid tulevikus tuleks kaaluda struktuuride ühtlustamist (leida optimaalne vorm). Kehtestatakse ühtne sotsiaalabi ja –teenuste eeskiri. Eestkoste ja lastekaitse valdkond ei tohi ühinemiste käigus halveneda. Väga olulised on professionaalsed spetsialistid. Ka selles valdkonna on defineeritud probleemid ja arutatud võimalikke lahendusi, kuid nende rakendamise osas ei ole läbirääkimiste käigus kokkuleppeid saavutatud.

Majandus ja ettevõtlus. Majandustegevuse arendamisega ja valdkonna koorineermisega hakkab tegelema arendusosakond. Oluline prioriteet on valla ettevõtluse arendamine, vald tagab ettevõtlusinformatsiooni (EL toetused jm), teeb koostööd täiskasvanute koolituskeskusega (koolituste osas), võtab tööle põllumajanduskonsultandid (3-4 piirkonnas) ja tegeleb infrastruktuuri pakkumine ettevõtjatele. Luuakse ehitusosakond, milles on vähemalt neli ehitusinspektori ametikohta ja neli arhitekti ametikohta. Osakond vastutab ka registrite jmt ehitusvaldkonna küsimuste eest.

Perekonnaseisu- ja rahvastikuregistri toimingud. Vajalikuks peetakse luua ühtne rahvastikuregister, samas igas vallas peaks olema registritöötaja. Arvestades, aga valdkonna

mahukust ja keerukust, siis esialgu jääb kolm erinevat rahvastikuregistrikeskust: 1) Talsi – teenindatav piirkond: Talsi, Gibulu, Lībagu, Laidzes, Valdgales, Virbu, Strazdes, Vandzenes, Laucienes, Balgales, Kulciema, Stende, 2) Sabile – teenindatav piirkond: Sabiles ja Abavas, 3) Valdemārpilī – teenindatav piirkond: Valdemārpils, Īves, Lubes. Selle valdkonna puhul me näeme funktsionaalset teenusekorralduse jaotust. Samas tundub see olevat üks lihtsamaid valdkondi, kus oleks võimalik ökonoomiat saavutada ühtse registrisüsteemi loomisega.

Talsi valla arengustrateegiat analüüsid kumab selgelt läbi, et see on saavutatud oluliste kompromisside tulemusena. Väga mitmetes valdkondades on tõsisemad reformid kavandatud, kuid nende rakendamises ei ole suudetud kokku leppida. See võib viidata väikevaldade vastuseisule ning kartuses teenuste ja ülesannete tsentraliseerimisel. Arengustrateegias on näha päris olulist strateegilist komponenti, mitte ainult *status quo* säilitamist ja olemasoleva olukorra külmutamist. Sõnastus on loomingulisem ning probleemkohad on välja toodud, samuti on välja toodud üks kuni kaks valdkonna olulisemat investeringuplaani. Samas siiski pole vaatamata asjade läbiarutamisele läbirääkimiste käigus muudatustes kokku lepitud.

Omavalitsuse juhtimisstruktuur

Volikogu

Volikogus on 17 liiget, mida juhib volikogu esimees ja üks või mitu asetäitjat. Luuakse neli volinikest koosnevat komiteed:

- 1) Rahanduskomitee
- 2) Sotsiaal- ja tervishoiukomitee
- 3) Haridus- ja kultuurikomitee
- 4) Majanduskomitee

Samuti luuakse 20 komisjoni, kuhu kuuluvad nii volinikud, ametnikud kui ka kodanikud:

- 1) Valla valmiskomisjoni ja 19 piirkonna valmiskomisjoni
- 2) Halduskomisjon
- 3) Erakorraliste situatsioonide komisjon
- 4) Heakorra komisjon.
- 5) Maaeluarengu komisjon
- 6) Linnarengu komisjon
- 7) Liiklus- ja tänavate komisjon
- 8) Transpordikomisjon
- 9) Maakomisjon.
- 10) Keskkonnakomisjon
- 11) Hangete komisjon
- 12) Vallavara komisjon
- 13) Elamumajandus komisjon.
- 14) Elamufondi erastamise komisjon
- 15) Lubadekomisjon
- 16) Hariduskomisjon
- 17) Lasteõiguste komisjon

- 18) Sotsiaalkomisjon
- 19) Spordikomisjon
- 20) Kultuurikomisjon

Täitevõimu struktuur

Valla administratsiooni juhib tegevdirektor ning kolm valdkondlikku asedirektorit. Täitevõimu struktuur on kujundatud valdkondliku juhtimise põhimõttel, kus igale asedirektorile alluvad tema tegevusvaldkonna osakonnad.

Tabel 7. Talsi ühendvalla täitevõimu struktuur.

Direktor			
Asedirektor sotsiaal- ja haridusküsimuses	Asedirektor administratiivküsimuses	Asedirektor majandus- ja kommunaalküsimustes	Piirkondlikud teenuskeskused
Haridusosakond	Kantselei	Ehitusosakond	15 tk
Kultuuriosakond	Avalike suhete osakond	Maa- ja kinnisvara osakond	
Sotsiaalosakond	Finantsosakond	Majandusosakond	
Rahvastikuregistri osakond	Õigusosakond	Kommunaalosakond	
Eeskoste osakond	Arendusosakond	Transpordiosakond	
	Munitsipaalpolitsei		

Piirkondlikud teenuskeskused

Ühinemisprojektis on välja tood piirkondlike teenuskeskuste funktsioonid (seadusest tulenevad):

- 1) Tagab informatsioonivahetuse omavalitsuse ja elanike vahel;
- 2) võtab vastu makse ja lõive;
- 3) korraldab sotsiaalteenuseid ja toetuste maksmist;
- 4) võtab vastu avaldusi ja kaebusi;
- 5) teeb registritoiminguid;
- 6) vahendab valla informatsiooni, sh vastuvõetud õigusakte.

Kõigis endistes vallakeskustes tegutsevad teenuskeskused, mida juhib juhtaja, kelle ülesanded on:

- 1) juhib piirkondlikku keskust, vajadusel (vastavalt seadusele) võtab tööle ja vabastab ametist personali;
- 2) vastutab lepingute täitmise eest (kvaliteet, kontroll);
- 3) koostab eelarveplaani;
- 4) oma pädevuste piires käsutab eelarvevahendeid;
- 5) täidab muid omavalitsuse antud ülesandeid ja korraldusi;

Piirkondliku keskuse juht ei tohi olla volikogu liige. Piirkondliku keskuse üldstruktuuri kuuluvad:

- 1) juhtaja;
- 2) sekretär-asjaajaja;
- 3) raamatupidaja (suuremates keskustes);
- 4) kassapidaja;
- 5) kommunaalmajanduse ja planeerimisspetsialist (kui valdkond ei ole valla ettevõtte korraldada);
- 6) abipersonal (bussijuht, koristaja jne).

Piirkondliku keskuse töötajatel on nn kahekordne alluvussuhe. Metoodiline juhtimine (töökorraldused ja kontroll) toimub teenuskeskuse juhtaja poolt, kuid juriidiliselt alluvad töötajad omavalitsuse tegevdirktorile. Mõned ametikohad on ühised mitme teenuskeskuse peale (nt munitsipaalpolitseinik, registritöötajad).

Kohaliku omavalitsuse asutused (koolid, kultuurimajad jne) toimivad hetkel iseseisvate omavalitsusasutustena ning alluvad struktuurselt valla keskadministratsioonile ning ei ole kohapealsete teenuskeskuste struktuuris. Asutused tegutsevad volikogu poolt kinnitatud põhimääruses kehtestatud funktsioonide piires ning kasutavad eelarvevahendeid vastavalt kinnitatud eelarvele.

3.4 Ühinemisprojektide analüüsi järeldused

Ühinemisläbirääkimised

Hoolimata detailsest ühinemiste juhendist oli ühinemisprotsessis siiski ka erinevaid praktikaid, mis sõltuvad suuresti sellest, milline oli ühendamavalitsuse keskuse tugevus ja roll piirkonnas. Viesite vald oli selles osas kõige keerulisemas seisus. Kuna Viesite linn ei olnud rajoonikeskuseks ning seetõttu ka mitte nii tugev osapool läbirääkimistel, kui Ogre või Talsi, siis olid sealsed läbirääkimised ka mõnevõrra tagasivaatavamad ja olemasolevat struktuuri kindlustavad. Samal ajal Talsi ja eriti Ogre oli väga tugevalt domineerivad osapooled ühinemisläbirääkimiste vedamisel. Selgelt oli neil selleks ka enim kompetentsi ja ressursi. Ühinemisprojektide analüüs näitab nende puhul ka oluliselt tugevamat strateegiakomponenti, kus kokkulepped pole sõnastatud mitte pelgalt loosungitena, vaid põhjalikult tugevuste, nõrkuste, arenguvajaduste ja eeldavate tulemustena.

Kõigis omavalitsustes vedas ühinemisläbirääkimisi linn. Ka kõige väiksemas vallas Viesites olid linna juhid need, kes käisid teistes omavalitsustes ühinemiskava tutvustamas ja selle toetust otsimas.

Viesite intervjuu: „Koos käisid omavalitsuste juhid, kuid see tegevus oli üsna kaootiline. Seega ühinemisläbirääkimised olid poliitilised. Ametnike käest ei uuritud nende seisukohti ühinemise osas, tuli lihtsalt käsk. Püüti visioneerida ühendvalla tulevikku. Pingeid püüdsid maandada Viesite juhid, kes käisid teistes valdades visioone selgitamas. Pingeid võtsid maha ka teatud kokkulepped, nt kõik koolid jäävad alles, meie volikogu esimees läks pensionile, seega polnud vastuseisu poliitilise koha kindlustamise osas ühendvallas.“

Suuremates Ogres ja Talsis oli läbirääkimiste vedajaks samuti linn ja sealsed poliitikud. Analüüsides ühinemisprojekte, tehtud otsuseid ja sõlmitud kokkuleppeid, siis ilmselt oli

keskuse domineerimine kõige olulisem muutuja, mis mõjutas ühinemisläbirääkimiste tulemusi ja võimalikke saavutatavaid kokkuleppeid. Ogre oli selgelt domineeriv keskus, kus ühinemine oli sisuliselt anneksioon, milles väiksemate omavalitsuste hääl jäi nõrgaks. Seda näitavad saavutatud kokkulepped omavalitsuse sisestruktuuri reformimiseks. Samas Talsis arutati küll võimalikud struktuursed muutused läbi, kuid ei saavutatud kokkulepet nende elluviimiseks. See näitab, et linn ei suutnud väikeste omavalitsuste üle läbirääkimiste käigus piisavalt domineerida. Talsis tulid väikevaldade endised juhid ühinemiste järgselt võimule ning linna poliitikud tõrjuti opositsiooni. Nii Ogres kui Talsis toimusid läbirääkimised temaatilistes töörühmades, kuhu olid kaasatud nii poliitikud kui ametnikud kõigist ühinevatest valdadest. Sarnaselt Eestis ühinemistel kasutatavale praktikale kaasati Talsis ühinemisprojekti koostamist vedama sõltumatu isik Omavalitsuste Arenduskeskusest. Sellel võib olla kaks eemärki. Ühelt poolt ühinemisläbirääkimiste neutraalse vahendaja olemasolu – see oli muuhulgas Eesti ühinemiste puhul üks väikevaldade nõudmisi – mida võisid väikevallad nõuda. Teisalt aga on ühinemisprojekt koostatud väga strateegiliselt, mis väljendub ennekõike valla funktsioonide ja struktuurikujunduse strateegiate läbitöötamises. Samas nende rakendamise kokkuleppeid pole suudetud tänaseni sõlmida.

Üks meie hüpoteese oli, et ülalt alla (ÜA) ühinemiste puhul ollakse strateegilisemad ning vähem tagasivaatavad. Arvestades, et ühinemiste üldkorralduse (ühinevad omavalitsused, ühinemise aeg, omavalitsuse nimi jne) osas omavalitsustel valikuvõimalust ei olnud ning need aspektid reguleeriti seadusega, siis kohapealsete läbirääkimiste objektiks oleva ampluaa puhul hüpotees täielikku kinnitust ei leidnud. Strateegiakujunduse komponent oli suurem tugeva keskuse ühinemiste puhul, kuid kui väikevallad suutsid linna tasakaalustada, siis kindlustati läbirääkimiste käigus ka oma garantiid. Seega näib, et ühinemisläbirääkimiste korraldamisel ei sõltu võimalikult paremad ja tulevikku suunatud otsused mitte sellest, milline on ühinemiste protsess – kas ülalt alla või alt üles – vaid pigem, kas seda on võimalik reguleerida teatud struktuuri- ja reformikujunduse elementide etteandmisega. Need oleks võimalik defineerida ühinemiste juhendis.

Ühinemistoetuse kasutamine

Kõik Läti omavalitsused said riigi poolt ühinemistoetust 200 000 latti (ca 280 000 eurot, 4,4 milj EEK). Ühinemistoetust said kõik omavalitsused võrdselt hoolimata sellest, kui suur oli omavalitsus. Arvestades, et suhteliselt paljud omavalitsused olid väga väikesed (alla 1000 elanikuga), siis oli sellises mahus ühinemistoetus kaks kolmandikku nende aastasest eelarve mahust. Otsused ühinemistoetuse kasutavaldkondade (mõnedel juhtudel ka konkreetsete objektide osas) tehti aastal 2007, so kaks aastat enne ühinemisi ja realselt kasutati vahendeid aasta kuni poolteist enne ühinemist, so 2008 aastal. Enamik omavalitsusi otsustas ühinemistoetuse kasutamise valdkonnad iseseisvalt, vaid Ogres suutsime tuvastada, et sisuline otsus tehti ühinevate omavalitsuse juhtide ühiskoosolekul, formaalse otsuse kinnitasid siiski kõikjal volikogud.

Ühinemistoetus oli ette nähtud investeringuteks kohalikku infrastruktuuri ja seda kasutati peamiselt rajades ja renoveerides vallaehitisi, trasse ja teid. Osade valdade puhul lepiti kokku prioriteetsed valdkonnad, kuid need olid üldjuhul piisavalt laiad, et sinna alla mahtus ükskõik millise objekti uuendamine või rajamine. Kuigi ühinemistoetus oligi sõnastatud

infrastruktuuri investeerimistoetusena, ei leidnud me ühtegi juhtumit, kus seda oleks kasutatud omavalitsuste ühinemisejärgse valitsemisvõimekust või sisemist integratsiooni suurendavasse infrastruktuuri (nt tarkvara soetamine vms). Kõik omavalitsused suunasid toetuse, kas ehitustegevusse või selle ettevalmistamistegevusse (nt ehitusprojektide koostamine vms).

Viesite intervjuust: „Lubadus oli, et kõik omavalitsused, kes ühinevad ja rajooni piire ei ületa saavad 200 000 latti investeerimistoetust. Toetus oli selgelt ühinemiste präänik, nagu altkäemaks. Iga vald otsustas ise, mida ta sellega peale hakkab. Meie renoveerisime veemajandust ja kanalisatsiooni. Sellest said otsest kasu ainult 30% inimesi, kes elasid keskuses. See tekitas kaugemates elanikes rahulolematust.“

Talsi intervjuust: „Ühinemistoetus, mis oli 200 000 latti kulutati kohati ebaotstarbekalt. Näiteks ühes vallas vajab kool investeringut, kuid seda ei tehtud. Selle asemelt ehitati keskväljakule purskkaev.“

Omavalitsused ise tundsid väga selgelt, et ühinemistoetus oli neile justkui „alkäemaks“, et reformi riigi poolt legitimeerida. Seda rõhutati mitmetes intervjuudes. Samal ajal ei suudetud meie uuritud juhtumites mitte kusagil ühinemistoetust kasutada uue valla valitsemisvõimekuse suurendamiseks või ühendvalla prioriteete arvestades, pigem vastupidi arvestades näiteks investeerimist mitmetesse koolidesse olukorras, kus selge ei ole koolivõrgu tulevik ning koole väheneva õpilaste arvu oludes järjest enam suletakse. Kuna toetuse kasutamise otsused tehti ja selle faktiline kasutamine toimus varem kui kujundati ühendvalla valitsemisstrateegia (ühinemisprojekt), siis on see ka mõistetav. Vallad ise tunnetavad tagantjärele, et toetuse kasutamine oli väga ebaefektiivne. Tõenäoliselt oleks toetuse kasutamine ühinemiste järgselt võimaldanud palju strateegilisemaid ja sihipärasemaid kasutusvaldkondi.

Arengustrateegia ja struktuurikujundus

Kõikide omavalitsuste ühinemisprojektid sisaldasid omavalitsuse arengustrateegiat. See oli analüüsitud ja sõnastatud valdkonniti. Suuremas osas oli teemakäsitus kõigis ühinemisprojektides struktuurilt sarnane, kuna arengustrateegia sisaldumine ühinemisprojektis ja selle komponendid oli ühinemisejuhendis sätestatud kohustuslikuna. Arengustrateegia kujutab endast omavalitsuse tegevusvaldkondade põhimõtete kaardistamist ja kokkuleppeid, mis on prioriteedid ning kuidas nendeni jõuda kavatakse. Kuivõrd omavalitsused Lätis täna alles oma arengukavasid koostavad, siis oli taolise nõude kehtestamine ühinemisprojekti osana kindlasti õigustatud. Kindlasti oli selline lähenemine ka süsteemsem ja strateegilisem kui Eesti omavalitsuste väga erinevad ühinemislepingud, kus süsteemse omavalitsuse tegevuste ja prioriteetide ülevaade tihti puudus. Samas Eestis tehti väga kiiresti ühinenud omavalitsuste arengukavad.

Tegelikkuses kajastas ühinemisprojektides väljatöötatud arengustrateegia ühinemisläbirääkimiste kokkuleppeid. Seejuures on tihti võimalikud arenguvõimalused väljatoodud ka juhul, kui selle rakendamises kokkuleppele ei jõutud. Kvaliteet, millise põhjalikkusega valdkond läbi analüüsiti ja millised strateegiad kujundati on varieeruv. Kõige vähem tundub see olevat läbitöötatud Viesites, kus see koosneb pigem üldisemat laadi

loosungitest. Samal ajal Ogres ja Talsis oli põhjalikult analüüsitud olemasolevat olukorda ning sellelt tulenevalt sõnastatud eemärgid ja kuidas nendeni jõuda. Talsi ühinemisprojekti oli välja toodud ka üks kuni kaks valdkonna kõige olulisemat investeerimisprioriteeti.

Üldiselt kumas kõikide valdade arengustrateegiastest läbi lubadus, et valla territooriumi erinevates piirkondades ei tohi teenuste kvaliteet halveneda ega kättesaadavus väheneda. Samuti olid enamasti kokkulepitud ka see, et ühtegi asutust ei suleta. Kuigi nt koolide puhul oli väljatoodud, et optimaalsed lahendused õpilaste arvu vähenemise tingimuste tuleb välja töötada. Ilmselt oli asutuste ja teenuste mahu ning kättesaadavuse säilimine peamine nõudmine väikevaldade poolt, mis oli tingitud tsentraliseerimise ja ääremaastumise hirmust. Kui Eestis oli ühinemisläbirääkimiste üks olulisemaid kokkuleppeid otsus, et midagi ei muudeta, siis Lätis võis näha siiski enam tulevikku suudantud vaadet. Seda kinnitab ka see, et strateegiaid oli kujundatud sellistes valdkondades nagu näiteks täiskasvanuharidus, kodanikeühiskonna kaasamine, turismiarendamine jne. Erinevates valdades olid need küll erineval tasemel, kuid vähemalt võimalikud perspektiivid tulevikus olid välja toodud ja mitte ainult valla kohustuslike funktsioonide osas.

Piirkondlikud teenuskesksused ja asutused

Nimetatud edasised arenguvõimalused ja –strateegiad seisnesid peamiselt struktuuri ümberkujundustes. Oluliselt lihtsam on ju kokku leppida selles, et paraneb teenuste kvaliteet ja ametnike professionaalsus, kui selles, et ühendada oleks tarvis asutuste juhtimist või mõni kool sulgeda.

Selgelt kõige enam tagasivaatav oli Viesite arengustrateegia just omavalitsuse struktuurkujunduse aspektist. Piirkondades olevad omavalitsuste asutused läksid vallavalitsuse alluvusse ning piirkondlikud teenuskesksused said peamiselt infovahenduse ülesanded. Reaalne otsustusõigus, sh eelarvevahendite kasutamise õigus, tsentraliseeriti väga tugevalt. Arvestades, et Viesites keskus nii tugevalt ei domineerinud (st oli suhteliselt väike) on see väga üllatav. Kas omavalitsuste juhid ei tajunud asutuste säilimise kokkuleppeid sõlmides, et nende piirkonna võim ja otsustuspädevus kasvab just siis kui nad saavad võimalikult paljud valdkonnad oma pädevusse, ei jõudnud nende arusaamadesse või oligi taotluslik soov otsustusprotsess tsentraliseerida, on keeruline vastata. Samas võidi lähtuda ka ühinemisyhendas toodud soovituslikest arengutest, mille kohaselt väikestes (alla 5000 elanikuga) uutes valdades peaks uue valla struktuuri kujundamisel pigem funktsioone tsentraliseerimise ning suuremates enam detsentraliseerima. Nende kokkulepete tulemus on aga see, et teenuskesksusel ei ole sisuliselt midagi teha ning seda on tajunud ka kodanikud, kes pigem lähevad otse vallakeskusesse, kuna reaalne otsustuspädevus on seal. Selle tulemusena ennustatakse aga piirkondlike keskuste sulgemist tulevikus. See on tegelikult väga sarnane Eesti juhtumile, kus kohapealsed teenuskesksused muutusid alarakendatuks, kodanikud ei võtnud neid omaks ning faktiliselt suleti enamikes omavalitsustes juba kaks aastat pärast ühinemist.

Viesite intervjuust: „Piirkondade uusi ülesandeid praktiliselt ei ole. Kõige suurem probleem on selles, et ära on võetud otsustusõigus. Piirkonnavalitsus tegeleb peamiselt dokumentide vahendusega, nt sotsiaaltoetuste taotluse saab piirkonda esitada, kuid selle rahuldamise otsus tehakse vallakeskuses. Iga otsuse, tegevuse

jaoks peab keskusest luba küsima ning tegevused tuleb kooskõlastada vallavalitsusega (keskuses). Kohapeal saavad inimesed küll näiteks tõendeid jm dokumente, kuid nt planeeringute algatamise taotlemiseks tuleb minna keskusesse. Kuna piirkonnas on otsustusõigus ära võetud, siis on inimesed hakanud vallaga suhtlemisel minema kohe keskusesse ning jätma piirkonnaavalitsuse kõrvale. Lootes, et nii saab vastuse kiiremini ja on võimalik paremaid tulemusi välja kaubelda nende käest, kes otsuseid teevad. See on selge märk sellest, et peatselt kaob piirkonnaavalitsuste roll ära, kuna neil ei ole midagi teha, sest inimesed lähevad vajalike tegevuste korral kohe keskuse ametnike jutule.“

Ogre vallas oli ühinemisläbirääkimiste käigus kokku lepitud ja ühinemisprojektis kajastatud kõige suuremate pädevustega teenuskeskuste roll. Seal jäi teenuskeskustele suur osa funktsioone ning teenuskeskuse juhile vastutus personali töölevõtmise ja tööltvabastamise korraldamise eest (ametlik otsustusõigus on siiski asutuse juhtide osas volikogul ning ametnike osas ühendvalla tegevdirektoril). Samuti viidi kohalikud asutused (koolimajad, raamatukogud) teenuskeskuse struktuuri. Suuremad asutused on küll iseseisvad, kuid paiknevad teenuskeskuse struktuuris, väikemate asutuse (nt raamatukogude) töötajad on teenuskeskuse koosseisus, st pole iseseisvad asutused. Kinnitatud eelarve piires on teenuskeskused vabad eelarvevahendeid kasutama. Taoline struktuurikujundus annab kohapeale suurema tegevus- ja otsustuspädevuse ning tagab, et valla kohapealsete halduse roll ei marginaliseeru. Kui Ogres oli kõige tugevamalt domineeriv keskus ning sellest tulenevalt võiks olla linnal soov tsentraliseerimiseks, siis tegelikkuses said kohapealsed osakonnad kõige suuremad volitused jäädesisuliselt detsentraliseeritud asutustena osavalla staatusesse. Kohapealsed juhid ise leiavad, et ühinemiste käigus midagi eriti ei muutunud ning kõik jäi samaks nagu oli varem. Tegelikkuses see nii ka oli, suur osa nii otsustamisest kui ka teenuste osutamisest jäeti kohapeale. See on ilmselt kõige optimaalsem ja kõige enam piirkonda integreeriv struktuurikujunduse võimalus.

Ogre intervjuust: „Kuidas eelarvet kasutada, otsustame suures osas kohapeal. Osadeks tegevusteks on vaja volikogu otsust, osa saame ise lahendada. Ise sõlmime lepingud, varem oli vaja volikogu otsust vaja, nüüd aga vaja volitust. Kui maad vaja on osta, siis on see volikogu otsus, kui rentida, siis meie sõlmime lepingu. Ei kurda iseseisvuse üle, saab enda töötajaid ise võtta tööle, sh koolidirektori. Täpsemini on volikogu otsus, et tööle võtta kooli direktor, mina sõlmin lepingu, direktor võtab teised koolitöötajad.“

Samas oli Ogre linna soov kujundada kolmeharuline kohapealne juhtimine, praeguse kaheksa piirkondliku keskuse asemel. Väikevaldade vastuseisu tõttu seda ei rakendatud. Siiski maa- ja ehitusküsimustes ja sotsiaalküsimustes lepitati selline struktuurikujundus kokku, st osakond ja juhtimine koos ametnikega paikneb kolmes suuremas keskus, mille teenuspiirkond hõlmab mitut endist valda. Kuigi nenditakse, et paljud plaanitud muudatused ei ole praeguseks rakendunud, siis ollakse entusiastlikud, et peale järgmisi valimisi saab nõ esimene üleminekuperiood mööda ja hakkab toimuma enam muudatusi.

Talsi valla teenuskeskuste roll ja pädevused on sarnased Viesite valla omaga. St teenuskeskuses on minimaalne hulk kohapealseid ametnikke ning suhteliselt piiratud

otsustus- ja tegevusõigused. Sarnaselt on domineeriv ka kohapealsete inimeste hoiak minna teenust tarbima või taotlema linna. Kohapealsed asutused on piirkondlikust teenuskeskusest iseseisvad ning alluvad otse vallavalitsuse vastavale osakonnale. Talsi valla puhul on ühinemisprojektist selgelt näha, et soov oli oluliselt ulatuslikum struktuurireform ennekõike asutuste valdkondlikus ühendamiseks. Ühinemisprojektis on ka öeldud, et praegu kujundatakse territoriaalne juhtimisstruktuur, kuid valimisperioodi möödudes minnakse järkjärgult üle valdkondlikule teenuste osutamise struktuurile. See tähendab sarnaste asutuste tsentraliseerimist. Ilmselt oli see ka peamine põhjus, miks ühinemisläbirääkimiste käigus taoline reform alguses kõrvale lükati. Väikevaldade juhid kartisid, et kohapealsed asutused suletakse. Seega Talsis ei viidud kohalikke asutusi piirkondlike keskuste struktuuri, vaid need jäid iseseisvateks omavalitsusasutusteks, mis alluvad otse keskadministratsioonile. Arvestades, et ühinemisprojektist kumab läbi väikevaldade *status quo* säilitamise motivatsioon, siis on see ootamatu. Oleks võinud eeldada, et piirkondade võimu ja tegevusulatust püütakse maksimaalselt suurendada viies ka kohapealsed asutused nende struktuuri. Siiski on see sarnane versioon nagu Viesites valla asutuste struktuuri kujundamiseks.

Talsi intervjuust: „Piirkonna juhil puuduvad pädevused ja õigused ja kohustused paljusid asju piirkonnas korraldada. Pigem teeb seda vanast harjumusest. Ta peaks olema see, kes kohapeal asju korraldab ja vahendab infot keskusesse, kuid tegelikult pole tal otseselt kohustust kohalikke probleeme lahendada.“

Vallavolikogu ja täitevõim

Volikogu ja administratsioonide rollide muutuseid analüüsime hiljem põhjalikumalt, kuid siinkohal teeme ülevaate volikogu ja täitevõimu struktuurikujundusest ühinemiste järgselt. Ühendvaldade volikogude suurused on seadusest tulenevad. Pigem on need väikesed. Kui enne ühinemist oli kõigis omavalitsustes kokku kuni 73 volinikku (Talsi), siis ühinemiste järgselt on neid maksimaalselt 17 volinikku Ogres ja Talsis ning minimaalselt 9 Viesites. Valitsemiskulude kokkuvõtte oli ka üks peamisi reformi kavandanud poliitikute argumente. Arvestades, et Lätis on volikogu liikmel oluliselt suurem roll kui Eestis ning vähemalt volikogu esimees ja ka aseesimees on täiskohaga töökohad, siis ilmselt sellel ka oli tuntav mõju.

Kõikides volikogudes loodi nii komiteed kui komisjonid. Läti volikogude struktuur on võrreldes Eestiga teistsugune. Komiteed koosnevad ainult volikogu liikmetest ning neil on väga oluline roll valla valitsemises nii oma valdkonna ametnike ja osakondadega koostöös tehes kui ka nende üle järelevalvet teostades. Seadusest tulenevalt peab igas volikogus olema vähemalt kolm komiteed, analüüsitud juhtumites oli neid rohkem (kuni viis). Volikogu komisjonidesse kuuluvad volikogu liikmed, kuid sinna kaasatakse ka ametnikke, spetsialiste ning kodanikke. Komisjone loodi väga arvukalt, kõige rohkem Talsi vallas kokku 20 erinevat, kuid kui siia juurde lisada ka valimiskomisjonid, siis on neid kokku 40. Võib eeldada, et kui on nii palju komisjone, siis on neisse kaasatud ka arvukalt esindajaid erinevatest piirkondades. Volikogude poliitilise profiili muutuseid uurime eraldi hiljem.

Kõikides valdades kasvas olulisel määral ametnike hulk ning töö optimaalsemaks korraldamiseks loodi valdkondlikud osakonnad. Täitevõimu juhiks on Lätis ametniku

saatuses tegevdirektor, kes määratakse ametisse volikogu poolt, kuid kes ise saa samal ajal olla volikogu liige. Ainult Talsis on ka kolm asedirektorit, kes juhivad nende tegevusvaldkonnas olevad osakondi. Teistes valdades vahejuhtimistasand puudub ning osakondade juhid alluvad otse tegevdirektorile. Valdkondlikke osakondi loodi suhteliselt palju ka väikeses vallas Viesites (kokku 10) ning Ogres ja Talsis 14 kuni 16 osakonda. Kitsamates tegevusvaldkondades on eraldi ametnikud, kes alluvad otse tegev- või asedirektorile.

4. Analüüsi kontseptuaalne taust

4.1 Ülalt alla ja alt üles ühinemised: mitte vastandid vaid ühisosaga strateegiad

Haldusterritoriaalsete reformide läbiviijate ja nende analüütikute seas selgelt välja kujunenud kaks laagrit. Ühed pooldavad ülalt alla kiireid reforme, mõõndusega et kuna kodanikud saavad väga erineva kvaliteediga liiga kalleid teenuseid, mis on demokraatlikus ühiskonnas sotsiaalsete õiguste jäme rikkumine ning maksumaksja raha ebaotstarbekas asutamine. Teised aga on ülalt alla liitmiste vastu, kuna nende arvates rikutakse sellega demokraatliku omavalitsuse põhimõtteid ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta vaimu. Selliste laagrite ehitamisel täna puudub meie sügava veendumuse kohaselt sügav mõte kahes tähenduses. Ülalt alla (ÜA) ja alt üles (AÜ) ühinemised ei ole alternatiivid. Tegelikult kasutatakse konkreetsete reformide puhul nii ülalt alla reforme (riigi tasandil tehtud üldlepete alusel) kui alt üles põhimõtteid. Puhtal kujul neid praktiliselt ei eksisteeri või nende tähendus on marginaalne ja tulemuslikkus kehv. Ka Läti reformide kogemus näitas, et vabatahtliku ja konsultatiivse (avaliku diskursuse) komponendi alahindamine vähendas ülalt alla reformide tulemuslikkust.

Näiteks, täielikult sundliitmised toimusid Austraalia Victoria provintsis, kus kohalikud volikogud saadeti laiali, määrati ametisse keskvalitsuse esindajad, kes 1,5 aasta jooksul viisid läbi ühendamised ja sellega kaasnenud haldusuuendused ning, kes mais 1997 andsid üle oma volitused uuesti valitud volikogule. Selliste ühinemiste tulemusena tekkis vastuseis läbi viidud reformidele, mille järel osa omavalitsusi jälle lahku läksid. Sama toimus ka Kanadas, ehkki nii jäiku meetmeid seal ei kasutatud. St liigselt ülalt alla reformid vähendavad uute võimude legitiimsust.

Täielikult alt üles ja vabatahtlikud ühinemised toimuvad Eestis, kus keskvalitsus annab ette väga üldised raamid vaid ühinemiste õiguslike raamide osas ja siis aitab ühinemiste käigus *ad hoc* konsulteerida osapooli kui neil tekkivad küsimused. Nt Kanada on kasutanud samuti täielikult vabatahtlikke ühinemisi. Kuid, kui mõni osapool hakkab käituma eriti vastutustundetult, siis on osariigi võimud sekkunud ja sundinud ühinema.

Nende pooluste vahele jääb terve rida nõ üleminekuversioone, mis ÜA puhul tähendab, kas vabatahtlike ühinemiste perioodi (kasutatakse väga ulatuslikult), ühinemisotsuste saavutamist vabatahtlike konsultatsioonidega, kuid kindlate kriteeriumide alusel ja teatud tähtjaks või siis on reform (nagu Soomes praegu) käivitatud kui suur eksperiment ja keskvalitsus on pigem innustaja ja veenja kui ühinemistele sundija. Peamised sunnivahendid Soomes on kohustuslike teenusstandardite kehtestamine (ennekõike teenuspiirkonna suurus) ja kohustus neid järgida. See on keskvalitsuse õigus ja kohustus tagada kodanikele võrdsed õigused avalikele teenustele. Seega toimuvad Soomes täna (PARAS) pigem aktiivse riigi osalusega alt üles ühinemised.

4.2 Kohaliku autonoomia allikad ja garantiid tänases avalikus halduses

Võrreldes 1980ndate aastatega, mil võeti vastu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, on oluliselt muutunud arusaam KOV autonoomiast ja KOV suutlikkuse allikatest. Kohalikku autonoomiat ei saa täna enam tagada pelgalt kohalike võimude „puutumatusena“, nende õigusega täielikult iseseisvalt ise oma kohalike asjadega toime tulla. Probleem ongi selles, et KOV (ega ka teisalt riik) ei suuda täna nõ „oma asjadega“ enam iseseisvalt toime tulla, sest ülesannete kompleksus ja suur tähelepanu kulude optimaalsusele eeldab väga detailset ja pandlikku tööjaotust tasandite ja toimijate vahel, mille keskseks komponendiks on koostöö ja partnerlus. Lisaks on eri sektorites optimaalsed tööjaotuse mustrid erinevad, nii et universaalse jäiga piiri tõmbamine kesk- ja kohaliku valitsuse tasandile maksimaalselt madalal tasandil – nii nagu 1984. aastal ka KOV Harta eeldas – jätab palju just keerukamaid ja kulukamaid (infrastruktuuri) teenuseid ilma vastutava peremeheta. St täna püütakse tasandite vahel mitte määratleda kindlad ja selged pädevuse (või funktsioonide) piire, vaid need *ad hoc* sektoraalselt kokku leppida, sõltuvalt teenuse keerukusest, maksumusest, osapoolte suutlikkusest, sh professionaalsest võimekusest. Kõige esmaselt teadvustati seda probleemi riikides (Põhjamaad), kus suurem osa heaoluteenustest oligi KOV osutada. Nende esmane reaktsioon oli teenuste osutamise mastaabi ja mahu järsk suurendamine. Kuid see andis vaid piiratud efekte piiratud aja jooksul. Tsentraliseerimise tont (standardiseerimine) oli üha levinum ka selles regioonis.

Pikapeale hakati 20. sajandi viimasel kümnendil mõistma, et on ammendunud traditsioonilised kohaliku autonoomia ja suutlikkuse allikad ning mehhanismid (oma maksubaas ja riigi tasandavad toetused). Samas hakati tajuma, et tekkimas on uued kohaliku autonoomia (vabadus toimida) ja suutlikkuse (võime ressursse kasvatada) allikad. Nende tööerakendamine ongi ühiskonna ja kohaliku (maa- ning linna-) elu kestliku arengutsenaariumi üks suundumusi Euroopas.

Esimene on suundumus mitmetasandilisele valitsemisele. Täna ei suuda riik oma poliitikaid enam realiseerida üksi, vaid peab seda tegema koostöös teiste tasandite ja toimijatega, kellest ta muutub üha sõltuvamaks (nii riigiüleltselt kui riigist kitsama tasandi toimijatest). Samas tuleb kohalike toimijate vastutust nii tervikarengute kui kodanike õiguste/võimaluste aspektist oluliselt suurendada. Siit tuleneb vajadus tugineda interaktiivse ja vastutava poliitika mehhanismidele, mida formaalõiguslik raamistik ja pädevuste täpne jaotus enam hästi tagada ei suuda. Riigi ja erasektori, riigi ja omavalitsuste piirid hägustuvad, ja see on loonudki eeldused nende paindlikuks koostoimeks. Teisalt, tänaste teenuste heterogeensus ja keerukus ei võimalda enam neid osutada fikseeritud tasandite mustri ja nn täpselt defineeritud ülesannete (pädevuste) kaudu vaid nn integratiivse tööjaotuse, partnerluse ja *ad hoc* kokkulepete kaudu. St autonoomiat ja suutlikkust saab suurendada mitte *iseolemise suurendamise* kaudu, vaid objektiivsete *vastastikuste sõltuvuste (interdependencies)* kasutamise (ja tugevdamise) kaudu nii, et tekkiks nii võimu-, inim- kui ainelise ressursi *sünergia*. Selle suundumuse märksõnadeks on partnerlusvõrgustikud ja nende juhtimine, mis tõrjuvad tahaplaanile nii kesk- kui kohaliku hierarhilise domineerimise ja kui KOV iseolemise traditsioonilise kogukonna piires. Siit ka konkreetsed sihid, mille realiseerimine ei eelda enam järsku ülalt alla reforme vaid sujuvat, kuid jätkusuutlikku pikemaajalist strateegiat.

Ühest küljest püsivate, kuid paindlike diskursusareenide kujundamine nii strateegiliste kui taktikaliste otsuste tegemiseks. Sisuliselt peavad need areenid ennetama järskude ja ülalt alla sundreformide vajadusi, samas suurendama järsult aktiivset toetust muutustele ennekõike KOV eliidi seas. Teiseks, piisavalt selgete üleriigiliste standardite kehtestamine ja järelevalve, mis võimaldaks läbipaistvat kvaliteedi, võrdsete õiguste jne hindamist.

Teine on suundumus inim- ja teaberessursi efektiivne mobiliseerimisele kohalike võimude poolt, sest üksnes aineliste (maksud, varad) ressursside allikad enam ei võimalda tagada vajalikku suutlikkust. Täna lõppeb detsentraliseerimine tihti valla või linnavalitsuse ukstel, mistõttu kodanike huvi kohaliku võimu tegemiste vastu on leige ja passiivne või on kohalik võim hõivatud valitud rühmade poolt, kes avalikku võimu oma huvides suunavad ja kasutavad. Teadlased näevad siin lahendust territoriaalüksuse sees võimu ja teenuste detsentraliseerimises ja kohaliku võimu enda rolli teisenemist kogukonnas: teenuse osutaja ja korraldaja rollist strateegi, koordineeri ja kontrollija rolliks. See võimaldab, kuid ka eeldab, kahte strateegiat. Esiteks, kohaliku võimu juhtrolli saavutamist kohalike toimijate integreeritud võrgustikes (nn KOV režiimides) ja loobumist teenuste osutamisest (mis delegeeritakse suurel määral kohalikele kuid ennekõike võimekatele piirkondlikele autonoomsetele toimijatele era- ja kolmandast sektorist. Teiseks, mobiilse ja mitmeid identiteete kandvate kodanikele uue – avatud – kohaliku identiteedi konstrueerimist demokraatliku poliitika ja võimestamise kaudu, mitte aga traditsioonilise kohalaidentiteedi näiliku tugevdamist ennekõike eakamate elanike seas.

Kolmandaks, KOV fiskaalsõltuvuse vähendamine ja nende hankimise strateegia „kõrvalt“, ennekõike piiriülese koostöö ja piirkondlike rahvusvaheliste võrgustike kaudu. Täna on eriti pakiline Eesti KOVide lülitumine EL Läänemere regiooni strateegiasse. Siin on kõne all ennekõike oskusteabe ressursi kaasamine ja ühised arendusprojektid, mida rahastatakse EL või teiste rahvusvaheliste doonorite kaudu. KOV ressursiks, mida arendada, ei ole siin mitte raha, vaid atraktiivsus ja usaldusväärsus partnerina (poliitiline kapital ja piirkondlik territoriaalne kapital).

See on tänane kohaliku ja keskvõimu uue, 21. sajandi suhetemustri agenda. Teine küsimus on poliitiliste ja struktuursete eelduste olemasolu ja nende kujundamise perspektiivid Eestis. Probleem pole mitte niivõrd poliitilistes patiseisudes, vaid domineerivates käibeteooriates, mida kõigepealt on vaja dekonstrueerida, kuid neid taastoodavad tänased igapäevapraktikad.

5. Uurimuse lähtehüpooteesid

Haldusterritoriaalsete reformide maailmakogemuste analüüs võimaldas meil fokuseerida piiratud ressursside tingimuses Läti ühinemiste analüüsil konkreetsetele reformiprotsessi ja nende tulemuste hindamise aspektidele. Alljärgnevalt püüaksime neid sõnastada ja lühidalt kommenteerida.

5.1 Muutuste sujuvus ja jätkusuutlikkus

Selle kriteeriumi puhul keskendume kahele reformiprotsessi olulisele aspektile. *Esiteks*, mil määral ja millise tempoga suudetakse kavandatu ellu viia, alates kokkuleppele jõudmisest kuni plaanitud asjade elluviimiseni. Meie hüpootees oli algselt, et **Läti ülalt alla reforme saab kiiresti ja kindla ajakavaga läbi viia ning määratleda, millal võib reformi lõppenuks lugeda. Me eeldasime, et leiame eest suurel määral teostatud radikaalse reformi, mis pole küll jõudnud stabiliseerimise faasi, kuid kus peamised uuendused on juba läbi viidud, sest uudised reformi õnnestumisest (tegid ära!) olid visad levima.**

Tegelikult juba kirjanduse analüüs aga näitas, et väga radikaalsed ÜA reformid jäävad siiski venima, sest nad on liiga kompleksed, et lahendada lühikese aja jooksul kõiki probleeme, mida ühendamisega saavutada tahetakse, sest probleemide ring on potentsiaalselt palju suurem. ÜA reformid arvestavad palju vähem nõ kultuurikomponenti ja seetõttu installeeritakse uutesse valdadesse kiirete ühinemiste käigus palju lisapingeid, mis hakkavad pärssima ühinemisjärgset elu. Keskne küsimus on, kuidas hoida ühinemiste teemat nii kaua päevakorras, et leida ühinemiste kõikidele komponentidele piisav poliitiline toetus, enne kui reformiväsimuse tõttu see konserveerida. Ühinemiste etapilisus ja eri eesmärkide saavutamise erinev loogika paistab Läti uuringu järel tõsine probleem ÜA reformide planeerimisel.

Teine sujuvuse aspekt oleks esimesega vahetult seotud, kuid reformide läbiviimise loogika detailsem aspekt: kui palju reformid kui harjumuspärase ja rutiinse elu katkestamine tekitavad ebamäärasust ja kui edukalt möödub transformatsioon ehk üleminek. Me näeme edukatel ühinemisreformidel järgmisi etappe, mis peaksid moodustama võimalikult eraldi faasid või siis vähemalt selgelt eristatud alastrateegiad.

- a) Ühinemisotsusele jõudmine;
- b) Ühinemisstrateegia kujundamine (protsessi, eesmärkide, kriteeriumide määratlemine);
- c) Olemasolevate (vanade) üksuste halduspraktikate ühildamine, audit (lepingud, juhtimiskorrad ja -tavad, normatiivaktid);
- d) Ühinemisjärgne eriolukordade lahendamine, sisuliselt kriisijuhtimine;
- e) Institutsionaalsed ja juhtimisalased uuendused.

Küsimused on: kui kiiresti tekkib uus integreeritud haldusruum, kuidas suudetakse ületada kultuurierinevused nii endiste valdade kui ka nende organisatsioonide tasemel, kuidas

juurdub uus identiteet jne. Mida paremini on ühinemiste eel suudetud läbida etapid a kuni c, seda edukamalt ja kiiremini suudetakse üle minna etappi e. See on tervikuna läbi töötamata probleem nii juhtimise kui õiguse aspektist.

5.2 Reformide loogika ja tuleviku valdade formaat

Meie hüpotees oli, et ülalt alla reformid võimaldavad luua (planeerida) suhteliselt sarnaseid omavalitsusüksusi, sest reform toimub ühtse ratsionaalse plaani või vähemalt eesmärkide/ kriteeriumite alusel. Seetõttu saab kasutada omavalitsuste uuendamisel sarnaseid formaate ja kogemusi ka sisestruktuuride reformide osas. Mida hajutatam on reform ja erinev selle loogika piirkonniti, seda erinevama profiiliga vallad tekkivad, samuti võivad mõned vähemperspektiivsed alad jääda geograafilisse vaakumisse, st reformist puutumata.

5.3 Reformid strateegiline suunitlus vs. *ad hoc* kokkulepped ja tegevused

Meie hüpotees oli, et ülalt alla reformid on strateegiliselt sihikindlamad ja terviklikumad, reformid on paremini nii eesmärkide osas kui detailides ette valmistatud, mistõttu kõik osapooled mõistavad väga täpselt kuhu suunduda ja mida teha. ÜA reformid võivad muutuda sisuliselt üldiseks süsteemireformiks. Oluline on eristada strateegiat kui juhtimisinstrumenti teistest *policy* dokumentidest (juhendid, tegevusplaanid, arengukavad). Teatud strateegia realiseerimine sõltubki sellest, kas ideid ja plaane suudetakse toetada kindlate instrumentide ja tegevustega. Strateegias peaks nõ tulevikuvisiooni või pildi kirjeldusele lisaks olema kirjeldatud palju mahukam kogum *vahendeid*, millega neid eesmärke suudetakse realiseerida, kuid ka vahendeid, kuidas konkreetseid inimesi õpetatakse ja motiveeritakse neid instrumente kasutama.

5.4 Edasivaatavad vs. tagasivaatavad reformid, poliitilised ja ratsionaalsed plaanid

Aalbu *et al* (2008) püstivad Põhjamaade reformide analüüsil väga huvitava hüpoteesi, mis mõnes mõttes räägib vastu antud osa põhihüpoteesile, kuid mida oleks huvitav hinnata Läti reformide puhul.

Nende arvates tuginevad ühendreformid (nende jaoks ÜA reformid) sisult poliitilistele normatiivsetele (ideaalsetele) tulevikupiltidele, mille osas poliitikud kokku lepivad ja mille järgimist on lihtne kontrollida. Need ideaalid täidetakse reformi käigus konkreetse sisuga, võimalik, et lahendustega varieerides. Sellised normatiivsed plaanid võimaldavad inimesi paremini kaasata, motiveerida. Samas kui AÜ reformid lähtuvad ennekõike *möödaniku probleemide tehnilis-instrumentaalsest analüüsist ja nõ kõige õigemate lahenduste otsimisest kõikidele küsimustele*. Selline katse luua kõikehõlmav pilt ja laskumine detailidesse, ja eriti mitmete osapoolte läbirääkimiste puhul, ongi peamine põhjus, miks sellel baasil algatatud reformid läbi kukuvad või sumbuvad mitteolulistesse detailidesse.

Seega, strateegia kui ratsionaalse plaani ja poliitilise protsessi suhted vajavad palju põhjalikumalt mõtestamist kui seda tavapäraselt, poliitika ja professionalismi, strateegia kui plaani ja kui poliitilise kompromissi jne, vahekorra puhul tehakse. Tuleb lähtuda eeldusest (ja

seda toetavad ka teised aspektid), et igasugune reform on poliitiline protsess (teatud huvide ühildamise protsess) laias tähenduses ning legitiimsed eesmärgid võivad osutada palju tugevamateks strateegia instrumentideks kui kõikehõlmav ratsionaalne plaan, mis tihti paberile jääb.

5.5 Muutuste ulatus

Muutuste ulatus nii ekstensiivses mõttes (kui laialt on ette võetud, kas püütakse muuta kõiki aspekte) kui intensiivses mõttes (kui põhimõttelised muutused aset leiavad).

Hüpotees on, et ülevalt alla ühinemiste puhul tuginetakse nõ tipptasandil poliitilistele kokkulepetele, mis reeglina eeldavad radikaalseid eesmärke ja muutusi, mis on detailselt läbi töötatud, sh tipptasandi ekspertide poolt. ÜA reformid toimuvad kogu süsteemis, mistõttu sinna on kaasatud KOV esmatasandist kõrgemad tasandid ja toimijad, ning reeglina muudetakse ka nende rolle ja suhteid (nt Läti regioonide loomine ja maakondade kaotamine). Muidugi, teiste toimijate huvide kaasamine protsessi teeb muutused süsteemis kui tervikus kohati raskemaks, ennekõike siis kui püütakse vähendada nt maakondade rolli või hoopis neid likvideerida (mis Lätis ka toimus, kuid kus seda takistavat mõju ei olnud). Kuid tulemused on ehedamad.

Esitaksime lühikese skaala ühinemiste võimalikest tulemustest.

- (a) **kvantitatiivsed-tehnilised** muutused: muudetakse piire, saavutatakse teenuste ökonoomia, parem kvaliteet. Tavaliselt sellel tasandil toimub ühinemiste retoorika, mis pole veenev, eriti kodanikele.
- (b) **kvantitatiivsed struktuursed** muutused, mis võivad tekkida ka spontaanselt, näiteks, volikogu ja valitsuse paremad tasakaalud, töö optimeerimine (kvaliteedi ja sihipärasuse suurenemine), ametnike suurem spetsialiseerumine, paremate juhtimispraktikate kasutamine, kodanike rahulolu ja aktiivsuse kasv.
- (c) **kvalitatiivsed institutsionaalsed** muutused: neid on vaja esiteks, sihipäraselt kavandada ja ette valmistada ning need eeldavad inimeste arusaamade muutust KOV toimimisest. Näited, volikogude parteistumine, KOV toimijate, sh valitsusväliste toimijate rollide muutmine, tähtsate pädevustega (sh avaliku võimu pädevustega) allstruktuuride kujunemine (osavallad, asumite vanemad), uute piirkondliku territoriaalse struktuuride kujunemine (teenuspiirkonnad).
- (d) **süsteemi muutumine**, mis eeldab kvalitatiivseid muutusi ennekõike valitsustevahelistes suhetes. Muutuvad riigi ja haldustasandite rollid, mitte lihtsalt ei jaotata teatud ülesandeid alla või üles, muutub eelarvemehhanism (maksud, eraldised), muutuvad osapoolte rollid poliitikate kujundamises, sh riigi üldpoliitikas, mis eeldab osaluse suurenemisega ka KOV kohustuste kasvu neid poliitilisi suundumusi järgida.

Küsimus on mitte milliseid aspekte puudutati, vaid kuivõrd reaalsed ja tõhusad muutused *de facto* toimusid. Vanade asjade lammutamine ei tähenda uute asjade ülesehitamist. Reformid võivad ka ebaõnnestuda, mis nõ eesmärkide ja tulemuste keerustumise tõttu on üha tõenäolisemad.

5.6 Reformide legitiimsus ja kodanike osalus

ÜA reformide puhul on ühest küljest legitiimsuse allikaks tippvõim ja eliit ja ka ühinemiste legitiimsus sõltub usaldus-ressursist parlamendile, valitsusele. Omavalitsuste tasandil on võimalik palju formaalsemalt toimida, mitte veenda vaid viidata näpuga ülespoole ning rahva arvamus on palju lihtsamini manipuleeritav. Riskid on valimistega, kuid meie hüpotees on, et riskid on valimisaktiivsuse ja poliitiliste struktuuride (uued parteid) tasandil, mitte vahetult „nõus või vastu“ tasandil. Kuid, milline on osaluse-legitiimsuse seos reformide tulemustega, seda on väga vähe uuritud ja isegi teadvustatud.

5.7 Ääremaade ja teenuste kättesaadavuse probleem reformide käigus

ÜA reformide puhul on hüpotees, et ääremaastumise ületähtsustamist on võimalik paremini vältida, sisulisemalt planeerida sellest tekkivaid probleeme.

Probleem pole pelgalt selles, kas tädi Maali tee saab lumest puhtaks lükatud, vaid huvide ja probleemide esindatuses, ja siit valla poliitika suunitluses. Vist üks kõige levinum käibeteooria on, et ühinemistest võidavad linnakeskused ja ühinemiste järel keskendub KOV poliitika keskuse arendamisele. Seda müüti on vaja tugevalt pärssida. Reformi esimesel etapil *a priori* kaotab linn, kust toimub teenuste ja suutlikkuse ümberjaotamine väikevaldade elanikele ning kujuneb juurdepääs teenustele, mida nad varem kasutada ei saanud. Samas on vaja konkreetseid lahendusi nõ teenuste kättesaadavusele KOV sisemise detsentraliseerimise kaudu, sest suurvaldades tekkivad paratamatult ääremaad (need on juba väikevaldades). Küsimus on protsessi intensiivsuses ja ulatuses.

5.8 Võimuvertikaali süsteemse ümberkujundamise võimalus

ÜA reformiga on võimalik ellu kutsuda süsteemseid muutusi, ümber kujundada kogu võimuvertikaal, suurendada KOV rolli suhetes keskvõimuga, luua soodsamad eeldused mitmetasandilise valitsemise mehhanismide juurutamiseks. See peaks olema aspekt, kus AÜ reformid on vaieldamatult vähem efektiivsemad.

6. Lāti ühinemiste kvalitatiivanalüüs

6.1 Reformide sujuvus, kiirus ja jätkusuutlikkus (reformi etapid)

ÜA reformidelt oodatakse kompaktsust (saab kiiresti ellu viia), selgeid ajalisi piire ja läbiviijate võimet reformid lõpuni viia. See tuleneb koalitsiooni poliitilisest tahtest, palju suuremast nii sisu kui aja planeerimise võimalusest, sh eri etappide (ettevalmistav, läbiviimine, ühinemisjärgsed muutused) kavandamisest tähtajaliselt.

Läti on alates 1993ndast aastast püüdnud ellu viia mitmeetapilist kesk- ja kohalike valitsuse suhete reformi. Osaliselt oli nii pikk reformitsükkel tingitud vana eliidi poolt loodud poliitilistest vetopunktidest. Näiteks 1996. aastal algas maakondade omavalitsuste kaotamine, mis kestis kuni 2009. aasta ühinemiseni, takerdus suurel määral tugeva rajoonide eliiti vastuseisu tõttu. Siiski, kuna selle reformi eesmärk oli pigem poliitiline (rajooni kui ühe poliitilise jõu tugisamba likvideerimine), siis pole ka pärast rajoonide kaotamist piirkondlik/regionaalne reform kaugeltki lõppenud (moodustamisel on regionaalpartei). Teisalt näitab võimekus nii kompleksset küsimust ligi 20 aastat poliitikagendas hoida, kas Läti poliitilise eliidi suhteliselt suurt konsensust või veendumust omavalitsusreformide paratamatuses. Võimel seda küsimust poliitilises päevakorras hoida on meie arvates olnud vähemalt neli olulist põhjust.

Esiteks, Läti reformide *möödapääsmatuse* põhjuseks olid väga väikeste valdade ülisuur osakaal, mistõttu nende ühendamise või – alternatiivina pankrotistumine – oli möödapääsmatu. Lätis oli (2000. a) alla 1000 elanikuga valdu 32,1% ja 1000-1999 elanikuga valdu veel lisaks 39,8% (kokku alla 2000 elanikuga valdu 71,9%) ja samas 2001-4999 elanikega valdu vaid 19,7%. Seega suurema osa väikevaldade juhtide vastupanul oli vähem argumente ja neil vähem jõudu.

Teiseks, Lätis loodi 2003. aastal Regionaalarengu ja kohaliku valitsemise ministeerium, mis likvideeriti küll 2010. aastal (viidi tagasi Keskkonna - (ja regionaalarengu) ministeeriumi koosseisu). Sellele eelnes 1998-2002 PHARE missioon. Ühest küljest võimaldas reformi missiooni kandva autonoomse asutuse olemasolu tunduvalt suurendada reformi sihipärasust ja prioriteeti poliitikaagendas, kuna ministril oli vahetu sisend valitsuse agendasse. Lätlased tegid aga sama vea kui eestlased 1993. aastal: reformi kriitilisel momendil reorganiseerisid reformi elluviimise eest vastutava koordineeriva üksuse, mis nõrgendas valitsuse rolli just siis kui oli vaja suurt toetust (konsultatsioonid, konfliktid).

Kolmandaks, Lätis on nõ piirkonna (maakonna) poliitikutel siiani piisavalt suur mõjuvõim, kes nägid reformides oma linna/ piirkondade huvide kaitsmist ning ülejäänud omavalitsusruumi korrastamist nii, et suuremad linnad ei kannataks väiksemate ja vaesemate piirkondade tõttu. 2009. a valimistel (keset majanduskriisi) said reformi eestvedajad-jõud lüüa ja see on kindlasti üks Läti reformide süvenemise võimalusi määrav tegur täna. Eelseisvateks valimistes püütakse luua regionaalne partei, mis võib vähemalt KOV reformi valdkonnas pilti natukene mõlemas suunas klaarida.

Neljandaks, 13. aasta jooksul ei suudetud Lätis kaotada omavalitsuslikke rajoone. Kuigi rajoonide pädevusi kärbiti oli nende mõjuvõim – ennekõike KOV tasandile – piisavalt suur, samuti sundis kavandatav ülesannete delegeerimine rajoonidelt omavalitsustele hoidma esmatasandi reformi päevakorras, et siis rajoonide juhtkond saaks pehme maandumise. Nagu selgus olidki rajoonid väga aktiivsed osalejad reformis, eeldatavasti omaenda tulevikku silmas pidades. See andis ka ühinemisprotsessile palju juurde.

Niisiis pikaajaline konsensus oli, et reformi on vaja, kuid ei olnud selle osas, kuidas seda teha.

Meie üks põhijäreldusi on, et reformi teostamise osas osutus **konsensuse leidmine väga raskeks** ennekõike strateegia komponentide ja reformi organisatsiooni liiga ühekülgse tõlgendamise ja rakendamise tõttu. Algselt olid sundliitmised plaanitud lõpetada 2000. aasta keskel. Kuid pärast vabatahtlike reformide etapi lõpetamist ei suudetud kiiresti võtta vastu sundühinemiste reformide seadust. Kui 2005. a see ebaõnnestus tähendas see reformide lükkumist 2009. aasta valimistesse. Pärast esimese reformikava esitamist (2006) tekkis mitte üksnes koalitsioonis, vaid ka ministriumit juhtinud parteis erimeelsused omavalitsuste arvu ja kujundamise põhimõtete osas, mistõttu arutamisele esitati kolm vaheversiooni. Vahepeal esitasid 39 valda Läti Põhiseaduskohtusse protesti reformid vastu. Kohtumenetlus oleks reformide läbiviimise 2005. aasta seaduse põhjal teinud võimatuks. Antud oludes võeti vastu täpselt samasugune seadus (teise nime all) 31.10. 2008 ja 18.12.2008 kinnitati viimane KOV jaotuse uus kaart. Seega oli üldine kontekst piisavalt ebamäärane. (Nt Saksamaal, eriti Brandenburgi liidumaal, esitasid enamus valdu sellise protesti, mis samuti nagu ka varasemate reformide puhul Lääne-Saksamaal 1970ndatel, kõik lükati tagasi. Seega õiguskultuuri tipus olev Saksa Põhiseaduskohus ei leidnud ülalt alla reformide vastuolu Euroopa KOV hartaga.)

Teine suurem tähelepanek ja järeldus oli see, et Läti ülalt alla reformide puhul ei suudetud tagada piisavalt tugevat ja püsivat konsensust. Selle põhjusteks oli see, et formaalselt oli reformidel liiga tsentraliseeritud organisatsioon ja ülalt alla stiil, kuid realselt määras reformi korralduse ära üldine partei-poliitiline kontekst, mis oma killustatusega ja antagonismiga (vene parteid) ei suutnud saavutatud konsensust hoida ja tegelikult hakkas konkreetsete piiride küsimuses, mis määrati samuti ülalt alla, totaalne *ad hoc* ülerääkimine, mistõttu haldusüksuste „kaardi“ kujunemine muutus ettearvamatuks. Eraldi arutluste teema on, kuivõrd nii killustatud ja majoritaarse otsustuskultuuri juures üldse on võimalik saavutada kindlaid pidavaid leppeid tugevateks reformideks.

Lätis oli enne läbirääkimisi kindel, et ühinemised toimuvad ja kokkulepe oli vaja saavutada vaid selles osas, kellega ühinetakse. Kusjuures lähtepeetatsioonid olid kirjeldatud ministriumis valminud kaardi põhjal. St valdadel jäi nõ konstruktiivne usaldus või umbusaldusotsus – kui nõus ei oldud, siis oli vaja kujundada teine alternatiiv. Suur piirang oli, et partner ei tohtinud olla teisest rajoonist.³

³ Selle piirangu argument oli piisavalt kummaline (meile anti kaks versiooni). Esiteks, registrid olid tehtud rajoonide baasil. Teiseks, see oleks tekitanud segaduse postiindeksitega. See on ehe näide, kuidas tehniline detail muudetakse strateegiliste arengute pantvangiks. Siiski ka seda keeldu rikuti.

2000ndate alguses toimus nõ kaardi loomine piisavalt konsultatiivselt, PHARE programmi toel ja nõustamisel. Seega esialgsed mustrid kujundati suhteliselt ülalt alla kohaliku eliidi ja ministeeriumi kokkuleppe tulemusena. Kuid seejärel hakkasid need kaardid üha enam elama oma elu ja – plaanide muutusel ülalpool – määrama konkreetseid valdade konfiguratsioone (valdade arv kõikus 160st 98ni).

Meie juhtumite puhul tekkis tuumikpartnerite muster suhteliselt vara, sest tuumikvald või keskus, mille ümber ühineti oli piisavalt selge. Ära võisid kukkuda mõned vallad, kuid ühinemisleppe tegemine ei mõjutanud oluliselt edasiste läbirääkimiste sisu, seda enam ei peatanud läbirääkimisi. Kõige suuremad seiklused (meie valimi puhul) toimusid Talsi valla mustri kujunemisel. Algselt (2006) oli Talsi rajooni territooriumile planeeritud 7 valda. 2007 a oli plaanis luua selle baasil 3 valda. Kolm endist *pagast'it* olid need, kes protestisid valitsuse otsuse vastu ja ei tahtnud Talsiga ühineda. Hiljem nad kaotasid ning jäid ilma ühinemispreemiast, seega nad pelgalt liideti uue vallaga. (Oluline detail on aga see, et ühe sellise valla juhust sai uue valla juht.) 2008 a. lõi üks planeeritud vald enne ühinemisi Roja *novads'i*, millega Talsi lõigati ära merest ja sadamatest. See juhtum näitas ühtlasi kaudset ka nn oligarhide mõju konkreetsetele ühinemisotsustele.

Suurem osa tulevastest valdadest alustasid ühinemisprojekti ettevalmistamisega pärast 2007. a seaduseparandust ja uue kaardi joonistamist. Nt Viesites kinnitati ühinemisprojekt 2008. a kevadel, st üle aasta enne faktilisi ühinemisi. Selle järel algas valdkondlike tegevusprogrammide koostamine, faktiline ettevalmistus tegevuseks ühinenud struktuurina. Seega olid ühinemised tehniliselt ja õiguslikult piisavalt hästi ette valmistatud.

Faktiline ühinemisotsus tuli langetada enne 31.01.2008. See tähendas, et seaduse järgi vähemalt pool aastat enne valimisi (võis olla ka varem) vanad vallad jätkasid valla elu rutiinset korraldamist, kuid oli võimalik kutsuda volikogu kokku enne uusi valimisi. See oli ühinenud valdade volikogude üldkogu, mis sai vastu võtta uue valla normatiivdokumente. Seega ettevalmistav etapp sai olla päris pikk. Nagu selgus, just rikkad vallad kasutasid seda võimalust ja ühinesid *de facto* enne 2009. aasta tähtaega. See tähendas, et selline paralleelne tegevus toimus pikema perioodi vältel ja seetõttu suudeti paremini uue valla juhtimine ette valmistada. Taanis oli vastupidi. Valitud volikogu hakkas tegelema uue omavalitsuse loomisega, samas kui vanad volikogud (administratsioon) jätkasid valla elu korraldamist Taanis ca 1,5 aastat, mis võimaldas rahulikult üle anda, ühendada varad.

Siiski, sõltumata tunduvalt paremast ühinemiste tehnilisest ettevalmistamisest ja jäikade moratoriumide puudumisest ühinemisprojektides jäid muutused ühinemiste järel esmatasandil Lätis justkui seisma. St hästi kavandatud etapid A kuni C viidi ellu hästi, kuid reaalsete ja suurel määral planeeritud strateegiliste muutuste realiseerimine jäi justkui vinduma. Jäi isegi mulje, et valdade uued juhtkonnad kardavad sisulisi uuendusi teha. Kummaline oli ka see, et valitsus ootas uute valdade arengukavade valmimist alles 2012. a (st august aastal 2013), ehkki seadus kohustab valdade arengukava omama enne valimisi. (Nii ilmselt mõisteti ühinemisprojekti all strateegiat.) See kinnitab meie peamist järeldust strateegiliste instrumentide ühekülgses ja piiratud käsitluses Läti reformides, ehkki just strateegilise komponendi võimalused olid Läti puhul olulised. Lisaks, Läti reformidel oli

erijooned, mis ei võimaldanud kohe hakata ellu kutsuma muutusi, mis eeldasid suuremat juhtimisalast kompetentsi ja poliitilist, sotsiaalset ning territoriaalset kapitali.

Üheks sellise tähelepaneku põhjuseks võis olla liiga lühike periood ühinemiste ja meie hindamiste vahel (uurimistöö toimus 1 aasta ja 8 kuud pärast ühinemist).

Teine olulisi põhjusi võis olla masu. Kuid masu ei pidanuks takistama ette planeeritud institutsionaalseid muudatusi, võib-olla just kriis võimaldanuks kiireid ja radikaalseid lahendusi institutsioonides, korralduses. Neid aga polnud näha, mis viitab, kas motivatsiooni probleemile või muudele takistustele. Kolmas põhjus võis olla Talsis ka ühinemist mastaap, suurusjärkude muutumine linnakeskuse kogemusega poliitikutele ja ametnikele mitmeid kordi. Viesites seda ei oleks tohtinud olla, kuid nõ aja seiskumist täheldasime seal isegi enam.

Meie üheks hüpoteesiks ongi, et mida radikaalsem on KOV mastaabi muutus ja mida väiksemad on uue juhtkonna kogemused suurte üksuste juhtimisel, seda pikemaks venivad etapid C ja D, st lisaks uue juhtimisüksuste ja praktikate kujundamisele tuleb omandada täiesti uus kompetents, mis väikevalla juhile on väga suur väljakutse.

Õppetunniks, mille kallal tuleks töötada on see, et reformide planeerijail tuleks tunduvalt sügavamalt mõista mitte üksnes *üleminekuperioodi* etappe, vaid neid eraldi kavandada (Lätis oli see esimese poole osas hästi tehtud), mis võimaldas reformi paremini juhtida. See võimaldaks rakendada eri meetmeid sihipärasemalt, tulenevalt keerukuse astmest (lihtsamad enne) ja poliitilisest sensitivsusest (läbiarutamise ja veenmise periood tuleb sisse arvestada). Tuleb ka mõista, et ühinemiste *tulemuste saavutamine*, alates esimestest instrumentaalsetest efektidest kuni täiesti uue organismi ladusa toimimisloogika kujunemiseni võtab väga kaua aega, **ilmselt rohkem kui üks valimisperiood**. Soovitav oleks fokuseerida strateegias samuti muudatuste objekte ja indikaatoreid (vt osa 5.5) ja kujundada (nõuda) *strateegiliste struktuursete ja juhtimismuudatuste kava*, mida ka Eesti uued arengukavad paljuski sisaldasid. Nt ei saa oodata efektiivsuse suurt kasvu, samas suureneb väikeste valdade elanike juurdepääs spetsialiseeritud teenustele (lastekaitse). See võimaldaks ka elanike ootused ja lootused paremini häälestada, mis suurendaks reformide legitiimsust ja kiirust.

Sujuvateks reformideks on võimalik pikk ja mitmekülgne ettevalmistus, mida polegi otseselt vaja seostada ühinemistega ega reformidega, näiteks, koostöö arendamine. Edukate ühinemiste üheks eelduseks on ka käibemüütiide hajutamine. Seda oleks kõige otstarbekam teha praktikas ja siin on just praktiliste ettevalmistavate meetmete roll asendamatu.

Nagu näitavad ka Põhjamaade kogemused, on edukad ülalt alla ühinemised valdade suutlikkuse suurendamise *tervikprotsessi lõppfaas*. Sellele on eelnenud, esiteks, erinevate **koostöövormide arendamine** omavalitsuste enda (nt teenuspiirkonnad) ning omavalitsuste ja riigi ja teiste sektorite vahel (partnerluse vormis). Lätis ei pööratud sellele tähelepanu, mis võib olla ka üheks põhjuseks, miks pärast ühinemisi toimus nõ ühinemisjärgne šokk ja ei suudetud muutusi käivitada: on vaja mitte üksnes koostöö, vaid muutuste juhtimise kogemust, mida vähem dramaatilisemad uuendused koostöö läbi võivad pakkuda.

Ühinemiste eesmärk Põhjamaades ja Saksamaal on olnud koostöösuhetest tekkinud probleemide lahendamine, stabiilsemate koostöövormide loomine, st õppida, kuidas viia

detsentraliseeritud asutused ühtse organisatsiooni raamesse uues omavalitsuses. Ühinemiste järel asutuste ja konkreetsete toimijate autonoomia pigem suureneb, ka sellist toimimist tuleb õppida. Kui kogu reform taandada ülalt alla ühinemistele ja alustada asutuste formaalse tsentraliseerimisega, siis võib saavutada vastupidise efekti: uus süsteem toob kõik endised ja nüüd ka uued vastuolud esile, tekitab osapoolte vahel pingeid jne.

Teisalt, eriti seal, kus toimub kombineeritud reform (vabatahtlikkuse osaline rakendamine), püütakse reformi tervikuna ja üksikud organisatsioonilisi vorme testida **pilootprojektide** raames. Kõrvaltvaatajatele tunduvad need testimised liigse ajakuluna. Kuid, Läti reformid algasid 2008. a ja formaalsed ühendamisid toimusid 2009. a, reaalsete tulemusteni, kus tekkivad ladusalt toimivad organismid, jõutakse ilmselt mitte enne 2015-2017. Kui nt 2000ndatel oleks viidud läbi pilootprojektid kahe või kolme uue tüüpvalda kujundamisel (loomulikult kasvuhoonetingimustes), siis oleks nii palju parem strateegiline juhend, kogemused ja kuvandid (mis kaaluvad üle käibehirme) olnud suureks abiks tervikreformi ellurakendamisel.

Üheks ettevalmistavaks ja toetavaks meetmeks on vabatahtlikud ühinemised. Euroopas on kasutatud kahte versiooni. Esimese puhul eelneb sundliitmistele eelneb vabatahtlike ühinemiste periood, seega reformiprogramm sisaldab kahte eri loogika alusel toimivat protsessi, mis üksteisest oluliselt erinevad. Teisel juhul on tegemist ühe tervikreformiga, kus tipptasandi lepped ja otsused on kombineeritud vabatahtlikkuse printsiibiga. Selle versiooni puhul vabatahtlikud ühinemised peaksid (a) aitama kaasa legitiimsemate piiride kehtestamisele ja (b) suurendama ülalt alla reformis alt üles ja interaktsiooni komponenti, mis suurendaks reformide legitiimsust.

Lätis eelnes sundliitmistele ametlik vabatahtlike ühinemiste periood (1998-2004). Selle aja jooksul toimus 26 uue valla moodustamine, reeglina linnakeskuse ühinemisega ümbritsevate (rõngas) valdadega. Pärast 2005. a toimus veel 15 uue valla moodustamine. Kuid need loodi ennekõike Riia ja Cesise rajoonides ja ennekõike linnakeskuste poolt nende tagamaade annekteerimisega. See oli viis kuidas rikkad Riia ümbruse vallad said eemale hoida hilisematest ulatuslikest ühinemistest. Vabatahtlike ühinemiste õppetunde aga ei analüüsitud, ei negatiivsetes ega positiivsetes aspektides.

6.2 Reformide loogika ja tuleviku valdade formaat

Meie hüpotees oli, et ülalt alla reformid võimaldavad luua ja planeerida suhteliselt sarnaseid majandus-geograafilise loogika vaatevinklist omavalitsusüksusi ja et reform toimub ühtse ratsionaalse plaani või vähemalt ratsionaalsete eesmärkide või kriteeriumite alusel. See võimaldab vähendada omavalitsuste formaadi kolossaalset erinevust, suurendada seaduste rakendamisel ühetaolisust ning tõhustada sellega kesk- ja kohaliku valitsuse suhteid (vähem erandeid, vähem nõ alla toimetulekuga valdu).

Lätis avanev pilt näitas aga pigem vastupidist: uute valdade konfiguratsioonid olid sedavõrd erinevad ja paradoksaalsed, et paljude arvates on omavalitsuste erinevused reformide tulemusena suurenenud. Selle põhjuseks olid nii möödalaskmised strateegias kui puhtalt poliitilised ja konjunktuursed põhjused.

Läti reformiseadus sätestas mõned tulevaste omavalitsuste kriteeriumid, mis on iseendast väga oluline strateegiainstrument. Nendeks olid tulevaste omavalitsuste minimaalsuurus (4000 elanikku), linnakeskuse olemasolu (minimaalselt 2000 elanikku) ja distants valla piirist keskusesse (maksimaalselt 50 km). Intervjuude alguses me ei saanud aru, miks eriti eksperdid, rõhutasid selgete reformi raamide puudumist, kuna meile tundisid just need kriteeriumid konkreetsed. Analüüsi tulemusena me jõudsime arusaamale, et nii see tõepoolest on. Sellised formaalsed kvantitatiivsed kriteeriumid ei põhjenda optimaalsust ja seega ei orienteeru tulevase omavalitsuse planeerijaid optimaalse valla kujundamisele ja võimaldavad (kui see võimalus antakse) väga „paindlikult“ neid formaalseid piiranguid rakendada. Nt pole selge, kust tuleb valla suurus 4000 (miks mitte 3000 ega 5000) ja mis tingimustel seda piiri ei tohi muuta?

1999. (ja 2000.) aasta PHARE suurepärases raportis (Pyndt 2000), esitati indikaatorid, mille rõhuasetus oli teistsugune. See projekt seadis esimeseks kriteeriumiks gümnaasiumi hariduspiirkonna olemasolu, st uue omavalitsuse loomist baas-teenuspiirkonnale, mis tagaks teatud kvaliteedi. Teiseks, juhatas kriteeriumide ja eesmärkide osa sisse mööndus, et **ühinemised puudutavad vaid üksikute valitsemisfunktsioonide keskendamist uude omavalitsuskeskusesse, samas kui baasteenused jääksid valla kohahalduskeskustesse.** Selles võtmes on samuti teatud teenuspiirkondade vajadus uue üksuse õigustus. Lisaks, seega pehmenes oluliselt ühinemistega seonduv tsentraliseerimise kartus. Valdava osa ühinemiste üks olulisi ülesandeid ja eesmärke on aga teenuste osutamise struktuuri oluline ümberkorraldamine oludes, kus teenuse kättesaadavus jääb suurel määral samaks, ning mõnede ühiselt osutatavate teenuste kvaliteet peaks mastaabiefektist suurenema (strateegiline juhtimine, teed, gümnaasiumiharidus, territoriaal-planeerimine). St ühinemiste kriteeriumid seoti kohe struktuursete muutuste juurutamisega teenuste osutamises. Siin ei saaks hämada mingite eriliste põhjustega, miks valda ei saa kokku lepitud mõõtudes luua (a la katoliiklaste enamus vana valla territooriumil, mille tulemusena jäi muutmata 1600 elanikuga Alsunga vald).

Teine oli põhimõte: üks vald, üks linn. See on relevantne kriteerium hajaasustuspiirkondades. Teistes omavalitsustes, eriti kui valdade territoorium on suur, on just otstarbekas kaasata mitu väiksemate keskust, mis ühest küljest looks (ka poliitiliselt) tasakaalu suure linnakeskusega ja teisalt, võimaldaks efektiivselt detsentraliseerida teenuseid, kujundada väljaspool valla keskusi multifunktsionaalseid teenuskeskusi, mis teevad enam kui vaid suhtlevad kodanikega.⁴ Talsis võeti just selline suundumus. Talsi uues vallas on 4 linna ja nende tasakaalustav roll on väga oluline ka nõ baasteenuste astmelise detsentraliseerimise perspektiivis valla sees.

Kolmandaks, kauguseks uuest valla keskusest seati PHARE esimeses raportis 15 km. 2002. aasta dokumendis oli seatud kriteeriumiks juba 30 km. Lõpuks jäi kriteeriumiks 50 km, ehk 100 km läbimõõduga vald, milliseid mahuks mitte üle 10-15.

⁴ Elanikud valivad kvaliteedi-läheduse puhul esimese ja eelistavad isegi siis kui teenust saab kohapeal, saada seda valla keskusest. Puhast kommunikatiivset funktsiooni võib täita iga haritud valla elanik (nt raamatukogu teenindaja), milleks eraldi ametnikuga teenuspunkti selleks otstarbeks pole vaja luua.

Neljandaks, tulevaste valdade (*novads*) suuruseks seati alguses 8000-10000 elanikku. Siit algas ka meie arvates administratiivse kompetentsi efekt. 2002. aasta dokumendis oli see 5000 elanikku, ja lõpuks jäi 4000 elanikku.

Läti seaduses oli samuti klausel, et vaja on lähtuda ajaloolistest seostest. Ajaloolised seosed selleks, et kujundada 21. sajandi tasemel uute teenuste osutajat, 21. sajandi aktiivse kodakondsuse piirkondi (kus eeldatakse, et harmooniat võivad täna segada Nõukogude aegsete kolhooside vanad vimmad!) on pigem pidurdav argument, ehkki siin on teatud legitiimsuse, kuvandi probleem olemas.

Milliseks kujunes aga reaalne muster? (Peame tõdema, et meil pole täit infot mõnede nüansside osas, seega mõned järeldused on hüpoteetilised.)

Esiteks, 36 omavalitsust (ehk 1/3) omavalitsusest, kas ei osalenud ühinemistes või seisnesid need lihtsalt pisikese tagamaa (rõngasvalla) ühendamise linna külge. Üks osa juhtumitest olid varasemad vabatahtlikud ühinemised, mis vabastas need vallad, kes vabatahtlikult ühinesid kohustusest seda teha 2009. aastal. Tõeliselt vabatahtlikest ühinemistest (kuni 2004. a, 26 omavalitsust) enamus valdu laienes ka 2009 või (2) ühinesid uueks vallaks. Vaid 7 valda nendest ei osalenud ühinemisprotsessis. Teine pilt oli aga nende valdade puhul, kes ühinesid pärast 2005. aastat. Meie hinnangu järgi võiks 14st sel perioodil toimunud ühinemistest, vaid ühte nimetada reformi vaimule vastavaks, lisaks kaks valda ühendati suurematega. Need ülejäänud toimusid suurel määral Riia ja Cesise ümbruses ning olid just linnaümbruse tagamaade ühinemised, mille tulemusena moodustusid, kas alamõõdulised või suhteliselt väikesed vallad. St selgelt paistab läbi soov ühineda enne, et vältida reaalseid ühinemisi.

Seejuures vastasid kõik varasemad vabatahtlikud ühinemised peale ühe seaduses ette nähtud kriteeriumitele. St vabatahtlikud ühinemised olid palju enam vastavad seadusele kui seadusjärgsed ühinemised!

36st sisulisest mitteühinemisest olid 18 (pooltes sisuliselt mittereformitud valdades) sellised, mille tulemusena moodustus 4000 elaniku piirimail või alla minimaalse piiri elanikega vald. (Piirimail on oluline seetõttu, et valdade elanike arv väheneb mõne aastaga alla miinimumpiiri.) Üldse oli alla miinimumpiiri 18 ja selle lähedal 18 selliseid valdu.

Teiseks, iga ühendvalla keskuseks pidi olema linn, kuid ühinemiste tulemusena tekkis jällegi 34% uutest valdadest sellised, kus linnakeskus puudus ja nendest, kellel see puudus, olid 18% (üle poole) sellised vallad, mille elanike arv oli kas allpoole või minimaalse elanike arvu piiril. Kusjuures enamuse keskuseta ja väikese elanike arvuga valdade läheduses olid tugevad keskused, mis *de facto* jäid ikka nende väikevaldade doonoriteks.

Seega meie arvestuse kohaselt ligi pooled uued vallad (46 ühendvalda) ei vastanud vähemalt ühele nendest kahest formaalsele kriteeriumile (suur osa mõlemale).

Kolmandaks, viiel juhul tekkisid ilma keskuseta vallad suurlinnade ümbruses, mille elanike arv oli enam kui 10 000, neist Daugavpils vald ühendas 19 väikevalda, kus elas kokku 28000 inimest, Rezekne ümber 24 valda, kus elas kokku 32 000 inimest. Venspils ümber oli suurvald, mis koosnes 11 vallast ja väikelinnast (kus elas 1600 inimest), Jelgava ümber oli 12 vallast ja väikelinnast koosnev rõngasvald, kus elas küll 27000 inimest. Meie arvates on need

tüüpilised linnapiirkonnad ja nende suhtes tulnuks kujundada hoopis eriline ühendvalla formaat.

Ka eelnevast oli märke, et Läti rikkamad linnad ja vallad püüdsid vältida reformide selliseid tagajärgi, mis võinuks kaasa tuua nende kohustusi suhteliselt vaesemaid piirkondi nõ järel tõmmata, ehkki faktiliselt ollakse nende teenuskeskused (tarbijaskond tuleb sealt). Läti jätkab traditsiooni, kus 9 suuremat linna on eristaatuses, kuid – erinevalt teiste riikide sarnasest kogemusest – ei täida nad piirkondlikke (maakondlikke) kohustusi. Reformide järel, kui nn planeerimisregioonid jäid õhku rippuma, tekkis poliitiline suundumus luua suurte linnade baasil regionaaltasand. Üheks argumendiks (huviks) oli maapiirkondadesse minevate Euroopa Liidu toetusrahade haldamine suurte keskuste poolt.

Kõige unikaalsem oli kahe valla – Olanie ja Rauma – loomine, mis koosnes kahest eraldi territooriumist, mida ühendas kitsas tee.

Tulles tagasi ühendvalla kriteeriumite määratlemise juurde. Meie arvates pole otstarbekad mitte üksnes abstraktsed-formaalsed kvantitatiivsed kriteeriumid, vaid ei saa tervikreformide puhul piirduda ka mingi abstraktse valla minimaamudeliga, mis nagu nägime Riia ümbruses sisuliselt nullis ära ühinemisreformi. Lätis on vähemalt kolm KOV tüüpi. Esiteks, klassikaline vald, tugeva kuid mitte domineeriva linnakeskusega ja mõõduka territooriumiga. Talsi on hea näide, 35 000 elanikku, 1760 ruutkilomeetrit. Teiseks, hajaasustusega piirkond, kus on nõrk keskus, tugevad kommunikatsiooniraskused (sood) ja hõre rahvastik (Dundaga jt Eesti puhul nt Saarde). Kuigi Viesite elanikkond on 2700 (Kilingi Nõmmel 2200), on see vald üüratul territooriumil 600 ruutkilomeetrit (Saarde isegi 700 km²). Kolmandaks, domineerivate linnakeskuste areaal, kus linna ümber on sisuliselt kujunenud töö ja transpordi aglomeratsioon. Meie juhtumil oli ka Orge sarnane, kuid siiski liiga suure tagamaaga. Ühinemiskriteeriumite määratlemisel tuleb neid eripärasid kindlasti arvestada.

6.3 Strateegiline suund vs. *ad hoc* põhised otsused ja protsess, edasi - ja tagasivaatavad strateegiad

Meie algne hüpotees oli, et ülalt alla reforme saab ellu viia selgete läbimõeldud strateegiate (eesmärkide, kriteeriumide ja mudelite) alusel, mis võimaldavad suhteliselt kiiresti kujundada põhimõtteliselt uut tüüpi omavalitsused ja saavutada ühinemistest kiirema sünergia. Võimalus läbi viia uuendusi pikemaajalise ettevalmistuse, selge strateegia ja printsiipide alusel peetakse ülalt alla reformide üheks olulisemaks eeliseks.

Eelmises osas me jõudsime järeldustele, et hea ettevalmistus (plaanid, juhendid, kavad) ühinemisteks ja liitmiste kiire läbiviimine, ei pruugi viia esiteks, kiirete muutusteni pärast ühinemist, teiseks, ei olnud uued omavalitsused sarnasemad ja kolmandaks, reaalsed uuendused pärast ühinemisi jäid justkui seisma, sest liitmine ise osutus väga mahukaks ettevõtmiseks. Üheks oodatud tagasihoidlikemate tulemuste saavutamise põhjuseks oli meie arvates strateegia kui juhtimisinstrumendi ebakindel ja ebapiisav rakendamine reformi käigus.

Lisaks seadusele koostati Läti KOV reformide tarvis valmis kaks põhjalikku juhendmaterjali. Esiteks, „Novads'i (uute valdade) kujundamise juhend“ (*Novadu Veidosanas Rokasgramata*)

ja teiseks, „Ühinemisprojekti Koostamise Juhend”. Esimese dokument koostati konsultatsioonibüroo poolt koostöös ministeeriumi ametnikega.

Uute valdade loomise juhend (vt samuti Lisa 3) on mahukas dokument, mis püüab luua raamistiku valla eri aspektide analüüsimiseks ja tulevase valla struktuuri ja tegevuse eri aspektide kavandamiseks. Selles mõttes on tegemist unikaalse materjaliga, mis võimaldab enam vähem ühtemoodi läheneda valdade reformimisele, kujundada võrreldavad, kuid konkreetse valla eripärast lähtuvad konfiguratsioonid, süstematiseerida olemasolevat infot. Siiski on sellel dokumendi ampluaa liiga kitsas selleks, et olla instrumendiks tugevate strateegiade kujundamisele.

Need märkused ei sea eesmärgiks seada kahtluse alla antud juhendi otstarbekust. Kriitiliste märkuste kaudu me püüame näidata, **milliseid strateegilise planeerimise ja juhtimise komponente peaks sisaldama dokument, mida saab nimetada üldstrateegiaks, mis võiks efektiivselt suunata ühinemist planeerivate juhtide valikuid ja tulevikuvisionone.**

7. Juhend püüab sisuliselt mudelleerida uue valla põhimäärust, millega püütakse mingi konkreetsuse astmega iseloomustada valla *kõiki elemente* (sh vapp, lipp). Selline komponentide kaardistamine muudab dokumendi liiga tehniliseks, püüdes hõlmata kõike, ja mitte eristada olulist ebaolulisest, standardset (mis jääb samaks) uuendustest (mis on muutuste prioriteet). Seega, tervikuna ei keskendu juhend strateegiliste eesmärkide seletamisele, erinevate lahenduste, stsenaariumide tugevate ja nõrkade külgede analüüsile.
8. Meie arvates peaks juhend lahti seletama (eesmärkide vaatevinklist), missugust uut valda tahetakse luua, miks, mida tahetakse saavutada; jääb mulje, et see juhend peaks suunama analüüsi pärast seda, kui ühinemisotsus on tehtud. Kuid kui juhendite eesmärk oli ka otsuste põhjenduste saamine, siis oleks pidanudki lepingu tegijad seletama, miks nad just sellise, mitte teistsuguse valla konfiguratsiooni valisid.
9. Juhend keskendub peaaesjalikult õiguslikult pandud ülesannete, funktsioonide loetlemisele, selle asemel, et määratleda muutused valla kesksete toimijate *juhtimisrollides* ja selle järelmeid ning muutusi toimijate vahelistes suhetes, mis ei väljendu üksnes alluvussuhete muutmisega (millega põhiliselt opereeritakse). Nt väikese ja uue valla volikogud (mis on Lätis ka ulatuslike täitevfunksioonidega), samuti volikogu ja valitsuse suhete muster (ning poliitika kujundamise protsess) muutuvad oluliselt, kuid seda tahku ei analüüsita isegi üldises plaanis, põhirõhk on ametikohtade defineerimisel. Erandiks on katse mudelleerida vanade valdade keskustesse jäänud kohahaldusüksuste ja asutuste suhete erinevaid mustreid, kuid need jäävad siiski liiga pinnapealseteks (mida kinnitas nende praktiline lahendamine). Või nt kultuuri peatükis pakutakse kahte alternatiivi: kas moodustada üks raamatukogu filiaalidega vanades keskustes või säilitada nende autonoomia ning luua keskraamatukogu, nagu võib eeldada asutus strateegiliste tugi- ja tehnofunktsioonide täitmiseks kogu sektorile. Millised on ühe või teise versiooni õigustused, eeldused, tugevad ja nõrgad küljed. Filiaalidel võib olla 3-4 spetsiifilist suhet keskusega ka ühes organisatsioonis, samas keskraamatukogu suhted piirkonna raamatukogudega võivad olla samuti väga erinevad. (Jutt ei ole põhimääruse vajalikkuses vaid eri mudelite määratlemises 4-5 võrdleva lausega). Või, millised on valla

administratsiooni (uued) funktsioonid, kui tekkivad niisugused tugevad ja keerukad organisatsioonid? Või, kas ei saa mõningaid raamatukogu funktsioone ühildada väikestes kohtades (nt kooli või rahvamajaga) jne. Tegelikult pole selliste organisatsioonide tüüplahendeid palju, neid oleks vaja esitada sellisel kujul, mis võimaldaks omada mingit raamistikku, kui muutuste otsuste tegemiseks läheb.

10. Niisiis, juhendis on üllatavalt vähe keskendatud just juhtimis- ja valitsemismehhanismide analüüsile, uutele võimalustele seoses valla mastaabi laienemisega. Olemasolevad üksused ja ametid/ funktsioonid püütakse kuidagi ära siduda. Nt delegeerimise probleemidest on mindud üle libisemisi, kuid just see aspekt on uues vallas toimijate suhete ülesehitamises peamine. Väga positiivne moment on see, et püütakse kujundada kolme tüüpi (pigem siiski suurusega) valla mudelit, kuid jällegi, see taandatakse formaalstruktuuri kirjeldamisele, organogrammile (mis teatavasti kajastab vaid võimusuhteid) ja on rõhuasetusega valla valitsemisstruktuurile, formaalsete osakondade (kastikeste) loetlemisele ja asukoha määratlemisele organogrammis. Organogramm on kõige abstraktsem ja pinnapealsem viis organisatsiooni kirjeldamisel, kus pole isegi diferentseeritud organisatsioonide eri osiste tuumik-rolle ja nende erinevusi eri tüüpi valdade puhul.
11. Eraldi tuleks muidugi välja tuua poliitilis-administratiivsete suhete mustrite analüüsi puudumine, ehkki valla poliitikas toimus kolossaalne nihe, sh poliitika tunduva professionaliseerumise suunas, mis eriti Läti KOV mudelit silmas pidades on väga olulise kaaluga. Kuidas tagada kogu valla piirkondade esindatust valitsemises? Vaid üks meede – kohalike komisjonide loomine – vaevalt et seda vaakumit täidab.
12. Peatükk „tegevus pärast ühinemisi“ keskendub tehnilistele sammudele, mis on vaja astuda pärast ühinemisi, samuti õiguslikele toimingutele, st muudatuste juhtimise keerukas probleem jääb selle juhendi raamest välja.

Ühinemisprojekti koostamise juhend (2006) oli koostatud konkreetse sihiga, et (a) vallad kujundaksid võrreldavad analüüsid/ projektid ja käsitleks tingimata teatud ringi küsimusi ning (b) et see võimaldaks lihtsalt kontrollida nende kavade/ projektide kvaliteeti ja anda positiivne ühinemisele. See dokument on ühelt poolt palju bürokraatlikum ja vähem sisuline juhend otsustamiseks, kuid samas loogiline tegevusmaatriks ühinemisprotsessi korraldamiseks ja vajaliku informatsiooni kogumiseks/ esitamiseks. See dokument sisaldab ka lisadena üle 20 vormi, mille täitmine peaks esitama konkreetse võrreldava info. St see on hästi funktsionaalne ja konkreetse tegevuse (tulemuse) juhend ning peaks olema heaks näidiseks elluviimise protsesside kaardistamiseks. Kuid jällegi, ehkki see dokument eeldab ühinenud valdade arengustrateegia olemasolu (mida meie ka ei leidnud), ei saa see asendada strateegilist ja suunavat uuendusi genereerivat dokumenti.

Strateegiline ülesandepüstitus peaks sisaldama nt võimuorganite tasandil analüüsi, kuidas muutuvad valla otsustusrollid, suhted valitsusega, millised oleksid meetmed volikogu strateegilise fookuse suurendamiseks ja detailide delegeerimiseks. Või, milline on tulevase koolipiirkonna struktuur ja juhtimine, eri osiste rollid ja autonoomia ulatus, koordineerimise mehhanismid. Lisaks, peaks strateegia sisaldama mitte üksnes eri mudeleid vaid ka arutelusid

nende tugevate ja nõrkade külgede üle. Kõike seda ei juhend ega ühinemiskavad ei sisaldanud sel määral, mis võimuks aidata toimivaid mudeleid välja töötada ja juurutada.

Seega, ühelt poolt on loodud juhend, mis võimaldab nõ valla eri elementide revisjoni ja teatud määral ka orienteerib võimalikele muutustele formaalstruktuurides. Ilmselt on teatud etapil ja üldistuse tasandil sellist juhendit väga vaja. Kuid ka sellise juhendi efektiivne rakendamine eeldaks eraldi strateegiadokumenti, mis annaks ühinejatele (ja ka poliitikutele ning kodanikele) selgeid ja ühiselt mõistetavad eemärke (efektiivsus, jätkusuutlikkus, konkurentsivõime, võrdse sotsiaalsed õigused/ teenused, suutlikkuse suurendamine jne) ning viise kuidas neid saavutada. Tuleb tõdeda, et strateegilised väited pigem käibeteooriatele, kui olid sellised sihid, mida oleks saanud ka praktikas kiiresti juurutada. Valdade kavades domineeris lihtne arusaam, et suurus annab mastaabiefekti ja võimaluse taotleda EL fonde. Isegi Eestis juba kadunud kulude kokkuhoiu käibeteooria oli seal veel jõus.

Täiesti arusaamatu oli valitsuse nõue, ette valmistada valla arengukavasid alles aastaks 2012. Ülaltpoolt alla reformide jaoks peab aga olema väga arenenud strateegiakultuur ja traditsioon, mida Lätis me ei täheldanud. Võib-olla reformi argiprobleemid selle varjutasid.

Niisiis, need olid väga vajalikud dokumendid ühinemiste tehniliseks kavandamiseks, mingil määral ka rutiinseks juhtimiseks tuleviku vallas. Kuid need ei saa täita mingil juhul ühinemisstrateegia rolli, mis on ülaltpoolt alla reformide keskne instrument. Meile jäi mulje, et strateegia aseainena käsitleti seadust (millel on suhteliselt selge strateegiline komponent) ja kaarti, mis oli ühinemisprotsessi (ja poliitiliste kokkulepete) ülimuslik dokument. Kuid strateegiat ennast me ei tuvastanud.

Hoopis teise suunitlusega dokumendi me leiame 2000. aastast, kus Taani spetsialistid püüavad lahti kirjutada reformide korraldamise strateegia põhikomponente (Pyndt 2000). Nemad käsitlesid ühendamis- ennekõike juhtimise aspektist ja tõlgendasid ühinemist kui vaid ühe osa haldusfunktsioonide keskendamist uue valla keskusesse. Seega fokuseerivad nad strateegia toimijate vaheliste seoste koordineerimise kirjeldamisele. Nende keskseks märksõnaks on detsentraliseerimine. Nende kesksed teemad strateegias on: (a) tuleviku valla kui tervikorganismi struktuur ja selle toimimise loogika, vallavalitsuse teema on vaid üks paljudest selles kontekstis; (b) väga põhjalik, mitte normatiivne (et tee nii), vaid analüütiline seletav ühinemiste kriteeriumide analüüs, mida nende rakendamisel silmas pidada. Analüüsitakse erinevates valdkondades mastaabiefekti saamise taset. St püütakse määratleda (õpetada) kuidas paremini, reaalsete tulemuste vaatevinklist kujundada optimaalset valda; (c) analüüsitakse reformide stiimuleid, st kuidas käivitada reforme, samuti reformide kasusid ja hirme ning barjääre; (d) reformiprotsessi kirjeldus, eesmärgid, võimalused ohud. St see on hoopis teisest puust dokument, milles juhtimise ja strateegia komponent prevaleerib rutiinsete detailide üle.

Meie arvates üheks kõige suuremaks reformide strateegilise juhtimise juurutamise probleemiks on majandusgeograafilise visiooni domineerimine Lätis. Kui traditsioonilise halduses tugines KOV kogukondlikel struktuuridel, tavadel, väärtustel, siis täna on KOV palju keerukam ja avatum organism ning KOV ülesanne ei ole lihtsalt teenuse X toomine kodanik Y-ni, vaid selle protsessi organisatsiooniliste, poliitiliste ja ka diskursiivsete (identiteetide kujunemine) eelduste analüüs. Me võime omada nt perfektset infot valdade

elanikkonna füüsilisest mobiilsusest (töölane, ostumobiilsus, õpimobiilsus), kuid selle baasil on vaja kujundada arusaam nende protsesside ühildamisest kohaliku omavalitsuse orgaanilise arenguga.

Seetõttu nähakse täna veel ühinemiste peamise eesmärgina uue territoriaalse koosluse loomist ja selle eeldusena – peamise strateegiadokumendina – nähakse kaarti ja reformi võtmemomendina piiride fikseerimist. Uut KOVi ei nähta kui uut valitsemismehhanismi, kui uut organisatsiooni (oma tööjaotuse, koordineerimisega, eri toimijate vaheliste suhetena jms) ja KOVi kui potentsiaalset osalist keerukates horisontaalsetes ja vertikaalsetes võrgustikes.

Siinkohal me väljume uuele probleemile. Põhjamaade reformide analüüsi (Aalbu *et al* 2008) üheks järelduseks oli see, et ÜA reformide eeliseks on võimalus välja töötada nõ suunavad (mitte ettekirjutavad) strateegiad, mis püüavad seada eesmärgi ja kavandada tulevikuvisioni optimaalsest omavalitsusest. See on strateegia kõige kandvam osa, mida ei tohi ega ka pole vaja muuta, kuna see ei puuduta detaile, konkreetseid omavalitsusi, sellel tasandil on ka lihtsam saavutada siduvaid leppeid ja kestvat konsensust. Vahendid või teed nende eesmärkide saavutamiseks valitakse aga *ad hoc*, tulenevalt konkreetsetest tehnilistest ja ka poliitilistest eeldustest ennekõike kohaliku eliidi enda poolt tihedas koostöös keskvalitsusega ja selle ekspertpotentsiaaliga. See annab reformidele **tuleviku orientatsiooni**, mis ei keskendu poliitikkokkulepete saavutamisel väga konkreetsetele lahendustele/ probleemidele. Need reformid aga, mis püüavad lähtuda nõ kaardistamisest ja detailse tehnilise analüüsi teel püüavad kujundada nõ detailset tervikpilti tulevasest KOV korraldusest (selleks on ka kaart), jõuavad parimal juhul lepeteni väga pika pusimisega, väga suurte kompromissidega (st teatud lahenduste väljajätmisega) ning nad hakkavad elluviimise käigus takerduma konkreetsetele probleemidele ja vaidlustele nende ümber. **Nende plaanide fookus on minevik**, kujunenud probleemide ületamine, mitte uute lahenduste pakkumine. Seetõttu nad tegelevad pigem möödajärgsete probleemide parandamisega ja tihti need reformid (nagu Rootsi ja Norra regionaaltasandi reform ning Islandi KOV reform) sumbuvad. Midagi sarnast me nägime ka Läti puhul, kus esialgne taotlus põhjalikeks reformideks hakkas selle elluviimise käigus takerduma detailidele, ehkki nõ strateegilised sõlmpunktid olid justkui selged.

Selle vältimiseks on vaja keskenduda mitte valla asutuste detailse, kuid formaalse sisu kirjeldamisele vaid (a) tervikliku üldstrateegia loomisele põhimõtete ja eesmärkide (tulemuste) tasandil ning (b) reformi elluviimise mehhanismide ja konsultatsiooni-koostöömehhanismide disainile.

Võttes eeskujuna Taani ja Soome (ja ka Eesti 2000. aasta alguse reformist), ei peaks strateegia olema kaart ja poliitilise konsensuse esmane objekt, vaid olema ennekõike eesmärkide, põhimõtete ja kriteeriumite dokument, mille suhtes on tekkinud konsensus. Suur osa konkreetsetest ja piisavalt erinevatest otsustest (sh konkreetse kaardi joonistamine) jääb juba konkreetsete ühendvaldade moodustajatele. Nii Taanis kui Soomes kujundasid omavalitsuste piirid kohalik eliit ise.

Niisiis ühinemisprojekt on vajalik uue valla arvepidamise seisukohast, kuid see on vähe tõhus tulevase valla muutuste juhtimiseks. Just need enne kavandatud formaalsed piirid hakkavad segama uuendusi siis kui sisenetakse täiesti uude situatsiooni. Seega, Läti

ettevalmistused liitmisteks väärivad vaid kiitust, Läti reformi uuenduste juhtimise osa meie arvates oli suhteliselt nõrk, vähemalt ei orienteerinud osapooli.

Järeldused. Läti ei suutnud piisavalt selgelt määratleda ja realiseerida ühinemiste ettevalmistustes (ja kavades) strateegilist komponenti, mis on tavaliselt ülalt alla reformide eeliseks. Vaja oleks mõlemat, strateegilist ühinemislepet selgete tulevikumudelite kirjeldamisega ja nõ tulevase arengu kava, mis kirjeldaks detaile.

6.4 Politiseerumine vs. kestlik konsensus

Politiseerumise all me mõtleme ühinemisprotsessi käigus toimijate eriliste huvide (*pagast*'i, oma isiklikud poliitilised huvid) domineerimist tulevase valla kui terviku huvide suhtes läbirääkimistel ja selle tulemusena vetopunktide kujunemist, mille abil püütakse läbirääkimistele peale suruda oma valla või valijaskonna huve ja saavutada eeliseid. See viib, kas kasude ja kulude eskaleerumiseni või lahenduste blokeerimiseni.

ÜA reformide puhul koostati alguses koostati detailsed ja ratsionaalsed kavad ja saavutati avalik toetus nendele. Kuid siis algas politiseerimine suurenema ja tundub osades uutes valdades see jätkus ka pärast ühinemist, kuna ühinemiste eel ei suudetud olulisi asju erinevatel põhjustel selgeks rääkida. Lätis andis tunda samuti üleriigiliste parteide konkurents ja ambitsioonid vähemalt ühinemisjärgses vallas (Talsis).

Mis tingis politiseerimise Lätis, kus reformi käivitati poliitilise eliidi tasandil saavutatud konsensusel lähtudes?

Esimene põhjus on see, et Läti poliitilistes süsteemides püüeldakse konsensususe poole reeglina üksnes poliitilise enamuse (koalitsiooni) seas, et majoritaarselt otsustada parlamendis (valitsuses). Parteipoliitilise maastiku muutumine võib viia vanade lepete ümbervaatamiseni või isegi revideerimiseni. See teeb konsensusotsused lühikeseks ja pinnapealseks ning konsensus hakkab murenema ka siis kui toimijate ring objektiivselt laieneb, nt keskvalitsuse tasandilt kohalikule tasandile, kus ühinemisotsused lõplikult langetati. See sunnibki minema nõ vastuolude tekkimisel bilateraalsele ja suletud läbirääkimistele keskvalitsuse ja kohaliku eliidi vahel selle asemel, et algusest peale saavutada leppeid avalike piirkondlike areenide ja diskursuse kaudu. Enamgi Lätis ei suutnud juhtivpartei isegi enda sees püsivat konsensust leida, mistõttu Rahvapartei erinevad ministrid juhtiva ministeeriumi eesosas nägid reformi eesmäärke erinevalt. ÜA reformide jaoks ei piisa hetkeenamuse toetusest, nii keeruka ja pikaajalise reformi (tulemuste saavutamiseni) konsensus peaks olema tunduvalt sügavam.

Järeldus:

1. Konsensusotsused selliste reformide puhul peavad olema väga laiapõhjalised, et tagada nendele pikk iga.
2. ÜA reformi jaoks on parteipoliitiline kontekst, mis on Lätis, suhteliselt ebasoodus, sest (a) konsensus pole reeglina laiapõhjaline ja pikaajaline ning (b) puuduvad tõhustad reformide elluviimise koordineerimise struktuurid, kuna valitsuse tasandil on poliitilis-administratiivse koordineerimise mehhanismid väga nõrgad. ÜA reformidel

peab siin olema väga oluline diskursiivne komponent: areenid, mis ulatuvad kõrgemale päevapoliitikast ja mis on aktiivsed ja avatud piirkondlikul tasandil.

Teine põhjus oli, nagu märgitud, strateegilise ja tehnilise komponendi ebaadekvaatsed rõhuasetused. Püsivat konsensust detailide osas pole võimalik leida, sest nad reeglina tihti haakuvad päevapoliitikaga ja on tagasivaatavad, endiste valdade (kogukondade) probleemide kesksed. Küll aga oleks võimalus leida siduvaid kokkuleppeid suhteliselt neutraalsetel-ratsionaalselt argumenteeritavatel teemadel (nt seesama osavalla/ teenuspunkti põhimõtteliste lahenduste osas). Paradoksaalne, mida tugevam on poliitiline kokkulepe tipus üldistes strateegilistes küsimustes, seda enam peavad need lepped ja seda vähem killustavat politiseerumist reformi otsustavatel, uuenduste etappidel. Mida vähem poliitilisem ja tehnilisem on tipus kokkukepitav (nt kaart), seda enam põhjuseid poliitiliseks killustamiseks reformi otsustavatel momentidel. Teine hea näide on ühinemiskriteeriumite sisu: kas rahvaarv on lihtsalt number või on see ilmselgelt vajalik suurus nt teatud suurusega kooli ülalpidamiseks. Mida formaalsem ja abstraktsem (vähem põhjendatud, vähem argumenteeritud) on ühinemise kriteerium, seda rohkem leitakse individuaalseid põhjuseid neid mitte järgida ja isegi konsensuse kaitsjatel on raske neid kriteeriume kaitsta, mida me nägime uute valdade moodustamisel Lätis.

Järeldus. Poliitiline kokkulepe peab olema ennekõike strateegiline, süsteemi põhiaspektide üle. Tulevaste valdade arv on väga nõrk poliitilise kokkuleppe teema, vähemalt alguses. Strateegias peab ühinemise vajadus olema põhjendatud mitte niivõrd möödajate probleemide või nõrkuste kuivõrd tuleviku võitude ja kasude vaatenurgast.

Kolmas väga oluline politiseerumise vähendamise põhjus oli diskursuse avatus ja põhjalikkus, st mida enam erimeelsuseid sai laias ringis selgeks räägitud, seda vähem tekib võimalust neid edaspidi revideerida. Juba reformikontseptsiooni ettevalmistamise ekspertfaasis püüdsid tippoliitikud kohati erinevaid arvamusi ja mudeleid suruda mingi kindla (neile soodsa) mudeli raami, nt uurimisi tellides esitati ka tellimus tulemusele. See vähendas ka ratsionaalsete argumentide rolli siis, kui need olid veel poliitikavabad ja teretulnud. Kui poliitika kujundamise tipptasandil võis siiski rääkida suhteliselt avatud diskursusest, siis alltasanditel (piirkondlikul, kohalikul) puudusid struktureeritud areenid: otsustusdiskursust püüti võimalikult muuta kesk- ja kohaliku eliidi kahepoolseks aruteluks. Ka nn tagasiside kodanikega oli pelgalt formaalne ja puudutas väga piiratud arvu kodanikke.

Samuti püüti reaalselt diskursust vähendada nn preemiarahade abil. Neid ühinemispreemiaid kasutasid vanade valdade juhid peaaegu täielikult omal äranägemisel, ehkki ühinemiskavas on need ära näidatud ühes tabelis. Probleem polnud mitte selles, et neid kulutati mingite isiklike eelistuste alusel, vaid et need ei olnud reeglina üldse seotud uue valla strateegiaga.

Seega, suhteliselt suletud läbirääkimistel ei tekkinud ka nõ sügavat identiteeti otsuste suhtes ja mitte üksnes detaile vaid ka valla piire püüti privaatsetl ümber vaadata.

Suur viga oli võimaluse loomine viimaste muutuste tegemiseks valla piiride (ühinejate koosseisude) osas Seimis. Üheks selle põhjuseks oli autoriteetse ja laiapõhjalise otsustuskogu puudumine, otsuseid valmistati ette pigem tagatubades. Teine oli muidugi Seimi liikmete soov suurendada oma elektoraati või isegi nende majanduslikud huvid, mida näitas Riia

ümbruse valdade käitumine. Üksikute Seimi liikmete mõjutamise kaudu oli võimalik kõige lihtsamini saavutada muutust üksikjuhtumil (mille kohta enamusel parlamendi komisjonist pole piisavat infot), veelgi lihtsam on siis kui on võimalik selliseid otsuseid läbi suruda vorst-vorsti vastu põhimõttel.

Neljas, politiseerumise ja vastuseisu keskne põhjus on käibeteooriate/ müütide domineerimine ja nende ärakasutamine oma eriliste argumentide põhjendamisel, hirmude suurendamisel. Kuigi PHARE raport sisaldas suurepäraselt käibeteooriate analüüsi ja nende võimaliku mõju analüüsi, siis Lätis me ei näinud sihipäraselt kampaaniat nõ argiteadvus argumentide asendamiseks ratsionaalseteks ja põhjendatud argumentideks. ÜA reformide puhul, kui selline ratsionaliseeriv tegevus (müütide kummutamine) puudub, hakkavad need etendama olulist rolli konkreetsete otsuste tegemisel, eriti pärast ühinemisi. See reformide teema on suhteliselt vähe uuritud ja on vähe kogemusi sellest. Peamine vahend selliste käibeteooriate mõju nõrgendamisel on avatud diskussused, eriti ekspertide osalus.

Viies, politiseerimise peamiseks allikaks on madal usaldus osapoolte vahel ning ahvatlus halvasti läbi räägitud kontekstis oma erahuve esiplaanile seada. Usalduse suurendamises on keskne roll riigil mitte niivõrd kui protsessi vedajal vaid kui selle vahendajal. Ennekõike riigi *kui neutraalse vahekohtuniku* roll võimaldab (a) suurendada usaldust osapoolte vahel, et taotletakse ikka ühiseid eesmärke ja (b) kujundada selge visioon ühishuvist ja selle saavutamise viisidest, mis võimaldab vähendada erahuvide ja -kasude domineerimist kollektiivsete otsuste protsessis.

6.5 Riigi rollid: võimalused ja reaalsus

ÜA reformide puhul lähtub initsiatiiv keskvoimult ning just seal tasandil sõlmitakse üldine programmiline lepe. Küsimus on selles, et see lepe edukalt „maha müüa“. ÜA reformid ei saa tugineda üksnes kohustusele, sundusele. Nii saab vallad-linnad kokku liita, kuid see ei taga nende ladusat tööd ühise organismina. Riik on initsiaator ja lõppkokkuvõttes vastutab reformi tulemuste eest. Kuid, ÜA reformid kätkevad samuti ohtu alahinnata riigi kui vahendaja rolli ühinemisprotsessis ja üle hinnata võimalusi sundusega, võimupositsioonilt probleeme lahendada.

Läti puhul tugineti reformi otsustavatel etappidel standardsetele administratiiv-poliitilistele mehhanismidele (parlament, valitsus, ministeerium). Lätis moodustati 1998. aasta seaduse alusel Haldusterritoriaalse Reformi Nõukogu, mis koosnes 8 riigi ja 8 KOV esindajast. See komisjon oli konsultatiivne, mis pidi andma heakskiidu valitsusse minevatele HR dokumentidele ja koordineerima HTR ettevalmistamist. M. Pukise sõnul püüti seda foorumit muuta võimalikult laiapõhjalisemaks huvirühmade ja MTÜde kaasamise teel.

Sellel nõukogul oli suur roll HTR ettevalmistamisel nii kontseptsiooni väljatöötamise seiskohast kui ka selgitustöö ja teavituse seiskohast. Nt trükiti 2000. aasta alguses brošüür kodanikele ATR kohta (350 000 eksemplari), mis sisaldab põhiliste eesmärkide tutvustust, ATR protsessi ja informatsiooni selle kohta, millist rolli mängivad elanikud ATR-i protsessis.

1998-2000. a loodi PHARE rahade eest seda nõukogu teenindav Sekretariaat, mis likvideeriti 2001. Selle ametikohad läksid ministeeriumi koosseisu ja sekretariaat muutus sellega *de facto* ministri poolt juhitaavaks. See suurendas nõ ametkondliku bürokraatia rolli ja loogikat otsuste tegemisel. H. Pyndt rõhutab mitmes esinemises ja dokumendis, et on vaja eraldi sekretariaati või osakonda, kes ainult sellega tegeleb ja kes oleks võimalikult neutraalsem osapool reformi koordineerimisel. G. Sootla analüüs Metsandusreformist Eestis näitas samuti sellise bürokraatiavälise koordineeriva areeni (EMAP) integreerivad ja konsensussele suunavat rolli konkreetsete otsuste tegemisel, eriti reformide elluviimise faasis. See tagas Metsapoliitika vastuvõtmise parlamendis ühe vastuhäälega ja radikaalse metskondade ühinemise ning töötajate koondamise ilma olulise vastupanuta.

Nii et ka edukate ülalt alla reformide puhul tuleb kindlasti kujundada eri osapooli esindav ja kollegiaalne, kuid **piisavalt autonoomne juhtivagentuur**, mis võimaldab paremini neutraliseerida päevapoliitilised mõjud ja üksikute lobijate surveid. Selline juhtivagentuuri loomine on väga levinud reformide läbiviimisel Põhjamaades.

Keskne sõnum on see, et Lätis puudus (a) poliitilise konsensusse-sisendi areen (*a la* HR Komitee, mis langetaks lõplikke otsuseid valitsuse nimel), (b) piisavalt autonoomne tugistruktuur sellisele areenile, mis vähendaks üksikute lobijate surveid ning (c) piirkondlikud avatud areenid ühinemisotsuste tegemiseks ja probleemide aruteluks, kus riik võinuks aktiivselt aidata formeerida lahendusi piirkondlikes avalikes huvides ja tagada nende legitiimsuse.

St Läti reformide puhul sõltusid konkreetsete otsused liiga suurel määral ministeeriumist ja ministrist, st sekkumine oli ühelt poolt terviklahenduste pakkumine (erinevate kaartide joonistamine) ja siis konkreetne püüd leida *ad hoc* lahendus kui tekkis protest või surve altpoolt.

Kui aktiivsed omavalitsusjuhid (samuti poliitikud) püüdsid välja mängida oma vallale (elektoraadile) meelepäraseid lahendusi, siis teine osa passiivsemaid juhte lihtsalt nõustus ülaltpoolt tehtud ettepanekutega ja visioonidega. Lätis olid läbirääkimiste positsioonid eri toimijatel ebavõrdsed, otsused olid kinni suuremates partnerites (piirkondlike läbirääkimiste käigus) või siis mõned keskused rajoonides kasutasid ära patronaaži võimalust, et moodustada oma eestvedamisel vald, kus samamoodi reeglina domineeriti. (Meie juhtumites ei olnud selliseid, kus läbirääkimised olid enam vähem võrdsete partnerite vahel, kuid neid juhtumeid võiks eraldi uurida.)

Seega, Läti otsustamisprotsess oli liiga tsentraliseeritud, vähe avatud ja arutlev. Ühest küljest see lihtsustas keskvalitsusel oma visiooni peale suruda, kuna omavalitsused olid killustatud, või kollektiivne otsustamine polnud piisavalt interaktiivne. Üks mehhanism, kuidas selline killustatus süvenes (ja kollektiivsed otsustusmehhanismid nõrgenesid) oli nõ ühinemispreemia, mis ei olnud sisuliselt seotud ühinemisprotsessiga ja strateegiaga ja mis süvendas väikevaldade passiivsust oma tulevikuväljavaadete kujundamises.

Järeldused:

1. Keskvalitsuse tasandil tuleb üksnes mitte langetada konsensuslik otsus reformi kohta ja sellele adekvaatses vormis strateegia luua, vaid riik peaks etendama väga

aktiivset rolli just konkreetsete reformiotsuste (uue KOV mustri) kujunemisel nii, et domineeriks maksimaalselt avalik huvi, oleks piisav ekspertpotentsiaal (seda tagasid Lätis rajoonide spetsialistid suurel määral) ning sünniks avalikud legitiimsed otsused. Lätis oleks võinud sellised struktuurid tekkida rajooni tasandil, kuid (a) rajoonid olid likvideeritud ja (b) riigi osalus piirkonnas/rajoonis/regioonis oli väga harukondlik. Selles olukorras oli äärmiselt kummaline nõue mitte ületada ühinemistega endiste rajoonide piire, mis oli tugevaks piiranguks konkreetsete otsuste langetamisel.

2. ÜA reformi struktuur peab kätke endas (a) tugevate poliitilist otsustusorganit (ministrite komisjon), (b) võimalikult neutraalset (ja autoriteetset) nii poliitika kui bürokraatia suhtes konsultatiivset ja koordinatsiooniareeni ning piirkondlike riigi esindaja osalusega piirkondlike avatud diskursuseareene ühinemismustrite üle otsustamiseks ja muutuste strateegiliste alternatiivide kaalumiseks.

6.6 Osalus ja legitiimsus

Ülalt alla ühinemiste puhul tehakse olulised otsused paratamatult kitsamas ringis ja suletumalt. Kuid, kas see eeldab ka väiksemat avatus kodanike suhtes?

Küsitluse võrdlevad tulemused ei jäta kahtlust, et ühinemisprotsessi avatus (kodanike informeeritus) ja kodanike arvamuste arvestamine oli Lätis tunduvalt väiksem kui Eestis. See võis olla ka üheks põhjuseks (lisaks masule), miks ka ülejäänud vastused ühinemistest olid eriti kodanike puhul palju negatiivsemad kui Eestis.

Tabel 8. Kodanike hinnangud nende kaasamisele ühinemisprotsessi Eestis ja Lätis

	Eesti			Läti		
	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Elanikud olid piisavalt informeeritud ühinemisläbirääkimiste käigust	50,9	45,3	3,8	24,7	50,6	24,7
Elanike arvamusi arvestati ühinemiste kavandamisel	32,1	56,6	11,3	7,7	39,7	52,6

Selle taga ei saa olla ajapuudus. Lätis oli ühinemiste teema päevakorras üle kümne aasta, trükiti isegi ühinemisi tutvustavad bukletid kodanikele. Ühinemisjuhendites oli (tulenevalt ka juhendmaterjalidest) piisavalt detailselt ja hästi lahti kirjutatud kodanikega konsulteerimise mehhanism, mida ka kajastati küll deklaratiivselt ühinemiskavades. Juhendites-strateegias oli probleem läbi töötatud, realses elus see ei teostunud vajalikul määral.

Küsimus oli just seotusest ühinemisotsustega ja valdade konfiguratsioonide mõjutamise kohta. Otsus, kas ühineda või mitte ühineda, ei kuulunud valdade eliidi ja ka kodanike pädevusse, kuid see on küsimus, mis erutab eriti kodanikke kõige enam. Just kodanikud seonduvad domineerivad käibemüüdid ja sellesama eksistentsiaalse, identiteeti puudutava

otsuse. Pärast seda otsust kodanike võimalused midagi konkreetselt mõjutada vähenevad ja ilmselt enam kaotab ka huvi ühinemise detailide vastu.

Läti ühinemiskavade aruandest torkas silma, et nõ teavitamise protsess oli reeglina formaalne, korraldati koosolekud, kus osalus oli väike kui mitte (rahva arvu arvestades) olematu.

Ilmselt oli huvi ühinemisprotsessi suhtes teatud määral pärsitud ka seetõttu, et ühinemisprogrammide strateegiline komponent (dilemmad mida rahvaga arutada) oli tagasihoidlik. Ogres ning Viesites, kus ühinemistest sai sisuliselt väikevaldade päästeprogramm domineeriva tuumikeskuse juhtimisel, vähendas kodanike huvi, kes pealegi tundsid paljuski ennast juba kui ääremaasutnud piirkondade kodanikena.

Nt puudus teema KOV tulevastest strateegilistest investeeringutest, mida küsiti ühinemiskava juhendis, kuid mis konkreetsetes kavades piirdusid vaid riigi ühinemispreemiate kasutamise tabeliga.

Meie eelneva analüüsi üks järeldus/ hüpotees oli, et Läti ühinemisjärgsete uuenduste hoog vaibus mitte üksnes masu tõttu vaid ka ühinemiste liiga madala legitiimsuse tõttu, st seetõttu, et poliitiline eliit ei kogunud ühinemisläbirääkimiste ja ettevalmistuste käigus piisavalt poliitilist kapitali, et teha ka pärast ühinemisi kohati valusaid või vähemalt uusi ja kodanike kartusi suurendavaid otsuseid. Seetõttu pidi nad pärast ühinemisi uuenduste jaoks poliitilist kapitali koguma ja – paljude teiste ebasoodsate tegurite mõjul, nagu masu – uuenduse edasi lükkama.

Niisi võib muuta hüpoteesi tugevamaks väites, et vabatahtlikkuse komponent, suurendab vajadust konsulteerida kodanikega ja nende hoiakuid ning kartusi arvestada. See suurendab uuenduste legitiimsust, kiirust ja põhjalikkust. Ning vastupidi, liiga tugev ülalt alla komponent ning võtmeotsuste tegemine kodanikest eemal vähendab seda vajadust ja ka kodanike enda huvi ning vähendab reformide legitiimsust, poliitilist kapitali, mis võimaldavad teha raskeid otsuseid.

Lisaks, etendasid Lätis oma rolli ka tema institutsionaalse konteksti spetsiifika.

Esiteks, Läti valimisseadus lubas väikevaldades (alla 5000 elaniku) piirduda valimistel vaid kodanike valimisliitudega, mis meie uurimuse põhjal (Sootla jt 2008) valitud volikogudes kiiresti lagunesid. St kohaliku poliitika institutsionaliseerumise aste on väike ja valitsemise administratiivne komponent on tugev. Lätis oli vallavalitsuse administratiivvõimu ning eriti riigi toetustest sõltuvate väikevaldade võimu (kelle jaoks polnud ka maakondlikke omavalitsusliite), nõ lojaalsus keskvalitsuse administratiiv-võimule väga suur. Teisisõnu, 20 aastaga oli maaelu tasandil võimu ja juhtimise stiil vähe muutunud. Siit ka lihtsam võimalus käivitada ÜA reformid.

Teiseks, kohalikud ettevõtjad ja MTÜd etendavad olulist rolli ühinemiste eestvedajatena ja ka neutraalse survestaja (või vahekohtuniku) rollis. Tihti on nende juhtidel suuremad koostöökogemused omavahel väljapoole kui nende valdade juhtidel. MTÜde tugi on ka ääremaastumise vältimise ja detsentraliseerimise üks kanaleid. Lätis on MTÜde roll kohalikul tasandil väga väike, nende käsitus ühinemisdokumentides ja kavades kas puudus või oli minimaalne. Ettevõtlike probleemi käsitus ja arutamine oli samuti marginaalne.

Teisalt, kuigi Läti ühinemisyhendamites oli avalike asutuste ruumilise hajutamise teema piisavalt keskne (ehkki strateegilisteks uuendusteks nagu märkisime, ei olnud see kaugelki piisav), siis avalike teenuste delegeerimisest valla eraõiguslikele toimujatele, MTÜde rollist uues omavalitsuse organismis oli juttu vaid möödaminnes, ehkki pärast ühinemisi on delegeerimine üks arengu tsentraalseid suundumusi. Samas, valdav enamus Läti vastajatest (90-80%) arvas, et sellist delegeerimist on vaja suurendada kindlasti või teatud määral, st probleem on teadvustunud. Seega hüpotees kinnitus: Lätis, kus viidi ellu ÜA reforme suhteliselt tsentraliseeritud reformi juhtimise struktuuri raames, ei etendanud osalus ja kodanikualgatused märkimisväärset rolli ühinemistes ja see oli ka üks põhjusi, miks tekkisid lisapingeid pärast ühinemisi, kohati päris tõsised. Siiski oli see vähemalt osaliselt Läti kontekstist tulenev ning ei pruugi iseloomustada ülalt alla ühinemisi tervikuna, kus kodanike osalus võib olla tõsine konsensusgarant.

6.6 Ääremaade probleem

Omavalitsuse sisese kohahalduse küsimus oli Lätis tähelepanu keskmes, ja võiks öelda, et osaliselt varjutas see teised detsentraliseerimise/ dekontsentreerimise teemad (nt delegeerimine, koordineerimine). Imselt oli see üks teema, millega konkreetsete ühinemisläbirääkimiste raames püüti vähendada väiksemate valdade vastuseisu ühinemistele. Sest valla ja valla eliidi tähenduse vähenemine suures vallas oli piisavalt ilmne perspektiiv.

Küsitlusest:

1. Läti ametnikud/poliitikud ei olnud eriti pessimistlikud ääremaade tekkimise suhtes. Läti ametnikest 33% ja volinikest 51% arvasid, et ääremaid ei teki kindlasti ja 28%, et ääremaid kindlasti ei teki. 41% Läti kodanikest arvas et ääremaa tekib kindlasti. Meil on momendil raske hinnata, kuivõrd selle hinnangu taga oli ääremaastumise vastased meetmed (Lätis olid selged ääremaad juba tekkinud).
2. Küsimuses, kes võitsid ühinemistest, kas linnad või maapiirkonnad oli arvamuste suundumus vasturääkivam. Kindel on see, et (va Talsis) maapiirkondade suutlikkus oli väga väike võrreldes linnakeskustega ja ühinemiste järel toimus oluline ressursside ümberpaiknemine linnast maapiirkonda. Lätis olid eriti optimistlikke vaid 28% ametnikest ja 42% volinikest, et ühinemistest võidavad maapiirkonnad. Küsimuse kas linnad võitsid ühinemistest andsid eitava vastuse 44% volinikke ja 38% ametnikke. Täiesti ilmselt on Läti kodanikest vastajate sellises hinnangus käibemüütide mõju.
3. Läti puhul oli kindlasti vastu teesile, et valla siseste kogukondade aktiivsus ja ühtekuuluvus, st identiteet, MTÜde aktiivsus pärast ühinemisi suureneb, 50% elanikke ja volinikke, mis näitab, et sisemise integreerituse aspektist Läti reformid ja ka nende ootus mõjusid vähe kohalike toimijate identiteedi ja missioonitunde suurenemisele. Imselt oli Lätis väikevaldades juba toimunud suur ääremaastumine ja kogukondade võimekus oli palju väiksem ning MTÜde roll olematu.

Ühinemiskava juhendis oli see teema juhtimise aspektis (kõrvuti vallavalitsuse struktuuriga) prioriteetne. Samas on see ka näide, kuidas vallad konkreetset juhendist sisuliselt selle teema loominguuliselt üle võtsid (valla mudelite näidise põhjal) ja tegelikke lahendusi vähemalt selleks ajaks ei pakkunud.

Keskne dilemma oli, kas ja mil määral nn teenuskeskused tulevad **dekontsentreeritud** asutusena või need on suhteliselt autonoomsed **detsentraliseeritud** asutused. Milline on tulevase keskuse staatus ja keskuse teenistuste vahelised seosed? Valdade ühinemiskavades kasutati kahte stsenaariumi. Ogres planeeriti, et valla piirkondlikud administratiivkeskused on *detsentraliseeritud ja generalistlikud* kohahalduse teenistused, kus kõik teenistused on koondatud ühe juhtimise alla, mille juht administratiivselt allub valla peadминистраatorile. Samas kavandas Ogre piirkondlike funktsionaalsete keskuste (ehitus, sotsiaaltöö jne) moodustamist, kuid kuidas sel juhul pädevused jaotuvad jäi ebaselgeks. So näide, et valla sisemise mudeli versioonid on läbi mõtlemata.

Talsis ja eriti Viesites, oli kohahalduskeskuse juht on pelgalt vallasiseste piirkondlike asutuste töö koordinaator ja kontrollija, *ad hoc* probleemide lahendaja, nõ kiire tagasisideme andja valla keskusesse, kuid reaalselt võimu teenusorganisatsioonide üle ei omanud ja neid juhiti/ nende juhid allusid valla keskteenistustele.

Samas omavalitsuste loomise juhend pakkus välja skeemi, mille kohaselt kohahalduse tasandil on (endised *pagasts*) kahte tüüpi töötajad. Ühed on valla keskuse teenistuse ametnikud, kes lihtsalt asuvad samas majas piirkondliku keskuse juhatajaga (registriametnik). Teised on kohalike asutuste juhid ja asutused töötajad, kes on samuti teenistuslikult alluvad peorganisatsioonile (reeglina vallavalitsuse osakondadele). Lisaks, tegelikkuses allusid piirkonna juhatajale tehnilised töötajad. Väikeses piirkondlikus keskuskes oli enamus keskfunktsioone täitvaid ametnikke osakoormusega, samuti on nendes vaid üksikuid ja väikesi kohalikke asutusi. Seega on juhataja roll piiratud lihtsate administratiivfunktsioonide täitmine (koormiste kogumine, paberimajandus, info tagamine) ning kommunaalfunktsioonide üle järelevaataja. Suuremates uutes valdades, kus endistesse valdadesse jäid koolid, lasteaiad, kultuurimajad, ning valla teenindusfunktsioone on rohkem (kohapealsed ametnikud enam hõivatud) on sektoraalse ja territoriaalse juhtimise põhimõtte realiseerimisel olulisi konflikte. Teenistujad/ juhid vaatavad rohkem keskuskesse, kus istuvad nende ülemused. Kuid kohapealse koordineerimise ja korraldamise ülesandeid, mida keskuse juht paremini täita saaks on palju rohkem. Pealegi on need juhid ise endised vallavanemad ja juhtimiskogemustega. Probleemi teeb pikantseks ka asjaolu, et kodanikud pöörduvad administratiivteenuste saamiseks ise otse valla keskuskesse, sest uue keskuse juhataja võim tundub olevat ebapiisav. See mudel meenutab dekontsentreeritud ametnike/ asutuste teenuspunkti ja kohaliku osakonna juhi staatus ebaselgeks.

Nii ühinemiskavades kui intervjuudes kumas siiski läbi tsentraliseeriva ja sektoraalse juhtimise mudeli valikuvõimalus, mida sisuliselt ühinemiskava juhend ka rõhutas. Kuid täielikku tsentraliseerimist eeldav nõ filiaalide tüüpi ühe asutuse loomine Talsi suurusega ja variatiivsusega valda on ebareaalne. Hariduse valdkonnas oli olukord natukene teine, kuna endised rajooni koordineerivad funktsioonid tulid, kas valda (Talsi) või moodustati mitme valla peale sisuliselt *hariduspiirkond*, valdadevahelise koordineeriva keskusega. Seega kanti üle valda endise maakonna hariduspiirkonna oskusteave ja ühes vallas on paindlikke piirkondi lihtsam moodustada. Teenuspiirkondade mudelit võiks tõsiselt kaaluda. Kuid piirkonna uus struktuur polnud Talsis veel isegi idee tasandil selge.

Lätis ei kerkinud arutluste keskmesse ääremaade huvide esindatus erinevates võimuorganites (komisjonid, valitsus, ümarlauad) ja võimude nõ detsentraliseerimise/ dekontsentreerimise teemat ei arutatudki, vaid keskenduti ääremaastumise administratiivsele dimensioonile. Juhend nägi ette volikogude territoriaalsete komiteede moodustamise osavaldades/ linnakeskustes.

Territoriaalse komitee ülesandeks on seadusest tulenevalt koostada volikogu otsuste eelnõusid järgmistes küsimustes oma territoriaalset üksust puudutavates küsimustes: (1) haldamisega seonduva, (2) administratsiooni tegevusega seonduvad küsimused, sh finants ja personalipoliitika, aga ka materiaalsed ja tehnilised küsimused, (3) teenuse kvaliteediga parandamisega seonduv, (4) uute struktuuriüksuste või ametikohtade loomine, (5) iga-aastase tegevuskava koostamine.

Kuid siiski jääb ebaselgeks, kuidas need komiteed moodustatakse, millistes rollides need osalevad piirkonna juhtimises, sh suhetes piirkondliku administratsiooni juhiga ja volikogu otsuste kujundamises.

Samas oli Lätis tõsine probleem kõikide vanade valdade esinduse tekkimine volikogus pärast valimisi, sest Läti volikogudes on volinike arv väike. Üleminek parteiliste valimiste põhimõttele seda vaakumit siiski ei täida. Tundub, et poliitilise dimensiooni vähene läbitöötatus tekitab tulevikus probleeme ennekõike ääremaastumise või selle kartuste aspektis.

Osaliselt on need probleemid seotud volikogude väga spetsiifilise rolliga Lätis. Lätis on käibel nn komiteemudel. Volikogud on palju väiksemad kui meil, kuid neil on olulised täitevvõimu funktsioonid ja ka järelevalve teostamine täitevvõimu asutuste üle. (Lätis on see siiski võrreldes Põhjamaadega, kus sama mudel on kasutusel see järelevalve ja juhtimise funktsioon ilmselt väiksem.). Seetõttu ongi uue valla struktuuris vähem tähelepanu osutatud ääremaade esindatusele poliitika kujundamisel, ja rõhk pandud administratiivse korralduse laienemisele valla keskusest väljapoole. See võib olla on mängus ka bürokraatlik inerts, sest Põhjamaades on sellise korralduse puhul kasutatud väga ulatuslikku detsentraliseerimist nii võimu kui avalike teenuste osutamisel. Lätis see on detsentraliseerimine vaid kavades ja kohalik võim püüab tugineda ennekõike administratiivhoobadele, samas kui just selle mudeli puhul on tähtis territoriaalne esindatus, nõ elanike vahetu seos volikoguga.

Kokkuvõtteks. Läti ääremaade probleem on väga terav ning ühinemised suhteliselt suurtesse omavalitsustesse seda probleemi kindlasti teravdas. Läti kasutas ääremaade integreerimisel ära administratiivse hierarhia tugevdamist piirkondadesse, mis eeldatavasti viib üsna tsentraliseeritud halduse suunas (ka seetõttu, et delegeerimist era- ja kolmandasse sektorisse, MTÜde loomist jne kasutatakse vähe). Siin ei olnud ilmset spetsiifikat ÜA reformist tulenevalt, vaid sellised lahendused olid (a) strateegiliste valikute probleem reformipoliitikas ja (b) tulenesid 2011. aasta kevadel selle administratiivse hierarhia/ võrgustiku loomise takerdumisest nii nagu uute lahenduste puhul tervikuna.

Hüpotees: ühinemised võimaldavad tuua teatud teenused kodanikeni, mida varem väikevallad ei osutanud *de facto*, kas suutlikkuse/ spetsialisti puudumise või teenuse mahu

väiksuse tõttu. Seega peaks Lätis olema väga tugev mõju arusaamal, et väikevallad võivad suurte keskuste arvelt.

Intervjueeritavad tunnistasid, et enamuse väikevaldades olid teatud teenused, kas alaosutatud või praktiliselt puudusid, samuti teatud tüüpi spetsialistid. Seetõttu olid ühinemised sisuliselt paljude kõrget kvalifikatsiooni nõudvate ja spetsiifiliste (väikestele sihtrühmadele mõeldud) teenuste laiendamine väikevaldadesse, kusjuures linnakeskus ei võitnud suurt midagi, va rajoonide teenuste delegeerimine uutele valdadele. Ilma ülevalt alla reformideta oleks suuremaid linnakeskusi olnud raske veenda ühinemiste otstarbekuses.

Ilmselt võimaldab suurte valdade olemasolu siiski delegeerida KOV tasandile mõned uued teenused (taastusravi, munitsipaalpolitsei), sh ka riigilt. *Novads*'ite ja linnade eri suurus muutub aga takistuseks sellel teel. Teenuste delegeerimise ja avaliku võimu sfääride uued proportsioonid tuleks tingimata läbi mängida enne ühinemisi. Teenuste delegeerimise otsustamine ja teenuspiirkondade kehtestamine oleks üheks teguriks, mis vähendaks ebaoptimaalsete KOVide tekkimise, nagu see oli Taanis. (Ametnike profiilide muutused ja eelarveproportsioonide muutused tulevad hiljem.)

Uute teenuste või uue kvaliteedi tekkimist näitab ka see, et kodanikud on valmis isegi katma oma transpordikuludid valla keskusesse sõitmiseks, ehkki teenust võiks saada ka osavallas. See näitab ka osavalla pädevuste vähesust ja nende madalat legitiimsust. Piirkondlike keskuste väljaarendamine peaks olema kogu valla struktuuride ümberkorraldamise osa. Kuigi uuendusi võib teha järk-järgult, siis struktuuri-strateegia peaks vallas olema terviklik ja selle rakendamine masust nii palju ei sõltu. Kuid, sisemist struktuurireformi tuleb teha siiski õiges järjekorras. Pole mõtet luua piirkondlikku keskust koos tegevjuhiga (*CAO*) samas aga jätta muutumatuks allasutuste staatus, mis paneb tegevjuhi kahetisse olukorda. Endise ülemusena on tal autoriteet oma piirkonna asutuste juhtimise mõjutamiseks, kuid realselt võivad juhtimishoovad juba olla keskses. Kui siia lisandub veel allasutuse juhi ambitsioon, siis on konflikt käes.

Järeldused, soovitused:

1. Omaavalitsuse territoriaalsel integreerimisel tuleks paremini tasakaalustada vallasiseste piirkondade sidumist administratiivsete ja esindushoobade kaudu. Lätilt tuleks õppida esimest, kuid oluliselt täpsustada administratiivse dekontsentreerimise praktilisi aspekte.
2. Väga oluline on piirkondlikul integratsiooni saavutamisel avaliku võimu ja teenuste delegeerimisel alltasandile (nii allasutustele kui era- ja mittetulundussektorile), kohalike toimijate sidumisel KOV poliitika kujundamise ja elluviimisega, mitte pelgalt administratiivhierarhia loomine.
3. Piirkondlike keskuste rolliks (kui võetakse teenuskeskuse mudel aluseks) peaks jääma valla varade haldamine territooriumil ja piirkondliku planeerimine/vajaduste määratlemine, mis tagaksid nende juhtide osaluse otsuste väljatöötamisel üldstrateegia kujundamisel. Valla administratiivteenuste osutamine peaks olema nende sekundaarfunktsioon, seda võiks väiksemates keskustes ühildada mõne teise töötaja ülesannetega (nt raamatukogu juhataja/hoidja).

6.7 Võimuvvertikaali süsteemse ümberkujundamise võimalus

Hüpotees oli, et tervikreformidega on võimalik funktsioonide ümberjaotamine KOVdele ja nende osakaalu suurenemine avaliku sektori tuludes ja kuludes. See võimaldab kujundada tasakaalustatuma võimuvvertikaali, mis võimaldab suuremat partnerlust tasandite vahel ja mitmetasandilise valitsemise juurutamist, suuremat detsentraliseerimist.

Läti KOV reformiga püüti samal ajal läbi viia (lõpetada) ka rajoonide ja regionaalse tasandi reform. Lõpuks kaotati omavalitsuslikud rajoonid (sellega alustati juba 1996) ja nendele jäänud ülesanded nähti ette delegeerida novadsitele (haridus) või planeerimisregioonidele (regionaalne planeerimine, teed). Meie tõlgendus oli, et Läti reformidega püüti luua ühetasandilist omavalitsust piirkondlikule (mitte kogukondlikule) tasandile ühes osavaldade (kogukondade) säilitamisega, kuid vaid mõned ühinemised ühildusid selle eesmärgiga (Talsi, Orge, Gulbene). Kahjuks on nii funktsioonide ümberjaotamine kui võimuvvertikaali ümberkujundamine kõikide tasandite lõikes jäänud seni pooleli.

Esiteks, maakondlikud KOV funktsioone hakati juba varem (alates 1996) ümber jaotama riiklikele kohahaldusorganitele. Nii eristusid ja isoleerusid üksteisest maakonna tasandil riigi ja KOV ülesannete sfäär, mis tekitab probleeme maakonna tervikliku arengu tagamisel isegi suurvaldade puhul ning raskendab eri tüüpi asutuste partnerlust maakonna tasandil.

Teiseks, nii jäi KOVidele väga vähe üle anda, sest rajoon kui haldusüksus oli tasalülitatud. Rajoonil puudus oma maksubaas ja valitav volikogu (koosnes valdade juhtidest). Rajoon oli see, mis kompenseeris koostöö vaeguse KOVide vahel. Delegeerimisprotsessi raskendas KOVide ja ka rajoonide äärmiselt erinev profiil. Ühtedel juhtudel (suured *novads*'id), kus rajooni administratsioon võttis üle tulevase valla keskuse või rajooni administratsioon koondati, osa ametnikke, ennekõike planeerimise ja hariduse vallas, viidi üle endise linna administratsiooni koosseisu, ning uue valla tuumikuks jäi endise suure linnakeskuse administratsioon. Siin delegeerimise probleeme ei olnud: endised rajooni ülesanded ja ametnikud kanti üle uude keskusesse. Teistel juhtudel, kus rajooni ei tasakaalustanud suurem linnakeskus ja loodi väikesed vallad (sh ka vabariiklike linnade ümber) moodustusidki vallad, mis siiludena asusid linnade ümber. Nende keskused asusid linnades ja rajooni administratsiooni baasil tekkisid teenuspiirkonnad (haridus), mis sisuliselt olid KOV finantseerimisele üle viidud endised rajoonide (maakondade) osakonnad. Mõlemal juhul toimus ka palju professionaalsemate rajoonide spetsialistide üleminek uute väikevaldade koosseisu, mis oluliselt neid tugevdas.

Kolmandaks, jäi võimuvvertikaali KOV üksustena 9 suurima suutlikkusega (varem 7) linna. Nad eristusid tagamaadest (rõngasvaldadest). Üks olulisi põhjuseid oli soovimatus vaestega rikkusi jagada. Sellised linnad ei kujunenud ümbritsevate piirkondade arengumootoriteks, samas iseseisva huvirühmana hakkasid nad mõjutama keskvalitsust, sh reformi käiku. Seega ei toimunud ka olulist suutlikkuse transformatsiooni nõrgematele, mis ei võimaldanud hüpet nende jätkusuutlikkuses. Need linnad hakkasid pidurdama ka planeerimisregioonide arengut.

Neljandaks, poliitiliste survete tõttu, samuti võimuvvertikaali struktuuri ja rollide selgeks rääkimiseta on jäänud õhku rippuma regioonide reform ja nende rollide määratlemine. Vaidlus käis selle üle, kas need peaksid olema päris regioonid (administratiivüksused) või

planeerimisregioonid (koordineerivad ja plaanivad üksused nagu nt Prantsusmaal, Tšehhis). Viimase probleemsus seisneb selles, et neile on juba pandud regionaalse ja piirkondliku transpordi korraldamine. Regioonide loomine on abstraktselt seadustatud nii Läti Haldusterritoriaalse korralduse kui Haldusterritoriaalse reformi (HTR) poolt. Faktiliselt on need loodud ja ülesanded nendele pandud valitsuse otsusega. Intervjueeritavad märkisid, et otstarbekam oleks olnud *rajoonide varade baasil luua planeerimisregioonid*, mille teenistused võivad asuda ka eri keskustes. Rajoonide varad aga läksid KOV valdusesse ja seega planeerimisregioonil puudub oma varaline baas. Planeerimisregioonil puudub ka iseseisev maksubaas, ühe regiooni eelarve ca 20 miljonit EEK. Praeguse seisuga nad koordineerivad regionaalset transporti ja teid, samuti planeerimist ja EL fondide kasutamist. Ka nende koosseis kujunes peamiselt rajoonide planeerimisosakondade baasil.

2011. a kevadel hakkaski uue regionaalkontseptsiooni väljaarendamine parlamendi tasandil, karta on et väga politiseeritud eesmärkide ja lahenduste kontekstis.

Viiendaks, vanadel rajoonidel oli väga oluline roll uue süsteemi tekkimisel, ehkki see toimus suuresti mitteformaalsete suhete mõjul. Nende mõju oli nii positiivne kui ka piirav. Ühest küljest aitasid nad läbi viia ühinemisläbirääkimisi ja koostada ühinemiskavasid. Teisalt tekkisid ka nende mõjul ebaproportsionaalsed KOVid (ennekõike väikevaldade moodustamine siiludena suurlinnade ümber). Seega oleks olnud optimaalne reformi alustada mitte rajoonide ülesannete kärpimisest (üle andmisest riigile, nagu see on toimunud ka Eestis) ja esmatasandi reformist, vaid tugevate rajoonide baasil tugevate planeerimispiirkondade tekitamist (nii nagu see toimus Tšehhis ja Slovakis). Siis oleks toimunud ka KOV piirkondlike ülesannete delegeerimine üles, mitte aga maakondliku KOV sfääri vähendamine ja KOV ülesannete üleandmine riigile. (Läti riigi kohahaldus on samuti väga tsentraliseeritud, mis varem või hiljem tekitab juurdepääsu/ kättesadavuse probleemi.) Seejärel oleks planeerimisregioonid hakanud koordineerima KOV reformi ja aitama valitsusel kaasa optimaalsete valla profiilide kujunemisel, ülesannete delegeerimise ettevalmistamisel. Siis oleks ka paremini kasutatud rajoonide alles jäänud suutlikkust ja seda sihipärasemalt üle kantud *novads'* itele.

Kuuendaks, teostatud reformide järel ning tunnistades, et endise rajooni loogikat (mitte suurust) järgivate uute omavalitsustega on kõige vähem probleeme, on üha enam hakatud rääkima (ministeeriumis, uutes valdades) siiski piirkonna (maakonna osa) muutmisest tulevase KOV baasmudeliks, kuid mitte järgides rajoonide piire vaid lähtudes teenuspiirkonnast.

Seitsmendaks, valitsustasandeid ei saa tasakaalustata üksnes kesk- ja kohaliku valitsuse dimensioonis. Koos ühes ruumis eksisteerivad detsentraliseeritud kohalik omavalitsus ja hästi tsentraliseeritud riigihaldus tingivad maakondliku või mis tahes piirkondliku halduse killustamise, mida tingib harukondliku valitsemise ja ametkondliku egoismi. Siit, mis tahes organisatsiooniline vorm või staatus (riik-omavalitsus) ei suuda enam tagada maakonna terviklikku ja tasakaalustatud arengut. Seetõttu ei tulegi imestada, et ka Lätis hakkasid inimesed lahkuma ka maakonnakeskustest.

Sellise regionaalhalduse loogika negatiivsetest mõjudest, sh valitsemisele ja *policy* legitiimsusele on mõistnud Euroopa Liit, mis hakkas ümber korraldama haldust

territoriaalkompleksideks 2000 aasta alguses. Tulenevalt ka Soome kogemustest, ei võimalda isegi edukas esmatasandi reform viia kesk- ja kohaliku valitsuse suhteid uue tasakaalu tekkimiseni. Lisaks vajadusele reorganiseerida kesk- ja kohaliku valitsuse vertikaali peaksid ka riigiamministratsiooni muutused (kohahaldusorganite reform) olema kooskõlas muutustega omavalitsuste ja riigi suhetes. See räägib ühest küljest tervikreformi vajadusest (nii nagu Soomes, Taanis, eriti Saksamaal), samas ei välista see olulise alt üles komponendi olemasolu reformides isegi tervikreformide puhul (Soome, Saksamaa).

Seega, valitsemise vertikaal on Lätis osadeks lahti võetud, kuid seda pole suudetud tagasi kokku panna terviklikuks tasakaalustatud süsteemiks, **kus KOV detsentraliseerimisega kaasneks suurem partnerlus riigiga (ja omavahel) ja territoriaalse valitsemise loogika suudaks tasakaalustada sektoraalse valitsemise loogikat.**

See tõdemus näitab samuti, et ülalt alla reform toimub mitme etapis (vt etappide kirjeldust eespool). Lisaks on terviklahenduste puhul tähtis *sammude järjekord* ja tingimata eri *osapoolte koostöö, diskursus*, et tasakaalustada tulemustes nende huvid. See reform on Lätis osapoolte rollide ja erihuvide vaatenurgast kiiva.

Eesti on sellest õppida palju. Esiteks, peaks olema pikaajaline haldusarenduse strateegia, mis vähemalt ühildaks erinevad halduskorralduse põhimõtted ja loogikad. Kohe tuleks saavutada, et kaoks haldusreformi samastamine haldusterritoriaalse ümberkorraldusega. Viimane, nagu nägime ka Läti näitel, on täna üksnes kohaliku valitsemise reformi üks osa või faas.

Eesti peaks siiski võtma omaks Euroopa Liidu suundumuse, mis jõuliselt tasakaalustab harukondliku poliitika territoriaalpoliitikaga.

7. Juhtumite ühinemisjärgne areng ja tulemused

Järgnev osa lähtub peamiselt juhtumipõhistest ankeetküsitluse võrdlevast analüüsist ning eelarve ja muutused administratsioonis omavalitsuse õigusaktidest ja dokumentidest (eelarve, ametnike koosseisud jne).

7.1 Kodanike arvamusega arvestamine

Me oleme leidnud kinnituse, et ülalt alla ühinemiste puhul ei leia kodanike kaasamine ja ühinemiste legitimeerime võimude poolt nii suurt tähelepanu kui alt üles ühinemistel. Seega tervikuna tundsid kodanikud Lätis ennast ühinemisprotsessis kõrvale jäetuna. Tõsi, elanikud hindasid oma informeeritust ühinemisläbirääkimiste käigust suhteliselt kõrgelt, ca kaks kolmandikku andsid positiivse vastuse. Seejuures ei varieeru kuigi suuresti erinevate valdade elanike hinnangud.

Tabel 9. Elanike informeeritus ühinemisläbirääkimiste käigust (kodanike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesīte	17,2	58,6	24,1
Ogre	30,0	47,5	22,5
Talsi	25,0	41,7	33,3
Keskmine	24,7	50,6	24,7

Analüüsides aga kodanike kaasamist ja nende arvamusega arvestamist ühinemisprotsessis juhtumite lõikes, ilmnevad siiski olulised erinevused. Kui väitele „elanike arvamust arvestati ühinemiste kavandamisel“ vastas negatiivselt üle 50% kõigist küsitletud elanikest, siis kõige suurem oli rahulolematuse kaasamisega Viesītes ja kõige väiksem Talsis (negatiivsed hinnangud vastavalt 62,1% ja 18,2%). Nagu me juhtumianalüüsist järeldasime, siis Viesītes olid ühinemisläbirääkimised kõige enam nõu eliidiprojekt, millest ka ametnikel kuigi palju infot ei olnud. Tõenäoliselt sellest tulenevalt olid ka kodanikud enam kõrvale jäetud. Samal ajal Talsis endiste väikevaldade juhid suutsid sidet kohalike elanikega hoida (seda me näitame hiljem ka teiste küsimuste analüüsimisega), ilmselt ka ühinemisprotsessi legitimeerida, mille tõttu on ka elanike hoiakud kõige positiivsemad. Ka Ogre elanikud on suhteliselt kriitilised nende arvamusega arvestamise osas. Arvestades, et Ogre linn oli domineeriv osapool läbirääkimistel, siis ilmselt tunnetasid seda ka väikevaldade elanikud, mistõttu on hoiakud negatiivsemad. Samas olid Ogres suhteliselt laiapõhjalised läbirääkimiste komisjonid ning selle tõttu on nõnda negatiivsed hoiakud pisut ootamatud. Seda enam, et kodanike jaoks, asutuste struktuuri ja teenuste paiknemise osas, väga palju ei muutnud. Seega ilmselt enim peegeldab kodanike negatiivne hoiak nende üldist hinnangut reformile.

Tabel 10. Elanike arvamuse arvestamine ühinemiste kavandamisel (kodanike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	3,4	34,5	62,1
Ogre	10,5	34,2	55,3
Talsi	9,1	72,7	18,2
Keskmine	7,7	39,7	52,6

7.2 Ääremaastumise hirmud ja hoiakud struktuurimuutustele

Ääremaastumine on ühinemiste kavandamisel üks tõsisemaid probleemkohti. Hirm võimude kaugenemise, asutuste tsentraliseerimise ja endiste piirkondlike keskuste marginaliseerumise ees on see, mis ühinemiskokkuleppeid ja ühinemiste järgseid arenguid oluliselt mõjutavad. Vallapõhises analüüsis näeme, et võimude kaugenemist tunnetatakse enim Talsis ja kõige vähem Viesites, nende vahele jääb Ogre. Viesites ja Talsis kujundati vallasisene struktuur, so ennekõike teenuskeskuste roll, sarnaselt, ning on üllatav, et võimude kaugenemise küsimust nii erinevalt hinnatakse. Võimalik seletus sellele võib olla siiski valla suurus. Talsis oli väga palju ühinevaid väikevaldu ning territoriaalselt tekkis hoopis suuremate mõõtmega omavalitsus. Ilmselt just ruumilist kaugenemist tunnetakse seejuures enim. Kindlasti mõjutavad hinnanguid ka piirkondlike osakondade otsustuspädevuse kitsendused.

Tabel 11. Valla võimu kaugenemine kodanikest (kodanike, ametnike ja volinike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	31,1	29,5	39,3
Ogre	52,1	30,1	17,8
Talsi	60,3	31,0	8,6
Keskmine	47,9	30,2	21,9

Samas Viesites olid ühinenud omavalitsused territooriumilt ja rahvaarvult suhteliselt sarnased. Ka uus omavalitsus on võrreldes teiste juhtumitega väike, tõenäoliselt ei tunneteta seega ka võimude kaugenemist nii teravalt. Kõige vähem kaugenes kohalik võim, just otsustuspädevuse ja teenuskeskuste rolli osas, Ogres. Siiski leiab ca 80% vastajatest, et võim on kodanikest kaugenenu. Seda võib seletada ühelt poolt vallakeskuse ruumilise kaugenemisega – ka Ogres tekkis ju väga suur omavalitsus endiste väikeste asemele – ning samuti poliitilise võimukeskuse nihkumisega. Viimane mõjutab ilmselt hinnanguid ka teiste valdade vastustes.

Ääremaastumisega seonduva väite esitasime ka ainult kodanikele. Väitega „vald on kaotanud huvi keskusest kaugemal asuvate külade ja inimeste suhtes“ oli „kindlasti“ või „teatud määral“ nõus ca 60% Viesite, 80% Ogre ja 100% Talsi elanikest. Seega me näeme siin veelgi tugevamalt kinnituvat eelmisel küsimuse järeldusi. Viesites tunnetatakse võimude huvi vähenemist kõige vähem ning Talsis kõige rohkem. Sellest võib järeldada, et kodanike hinnangul ollakse uue valla territoriaalse struktuurikujundusega enim rahul Viesites ja kõige vähem rahul Talsis. Kuigi meie analüüs näitab, et Viesites toimus võimu kaugenemine kõige tugevalt ning Talsis seisid väikevallad selle radikaalsemale versioonile kõige enam vastu, siis tegelikult kujundati mõlemas vallas sarnane asutuste struktuur. Samas kodanike hoiakuid

vaadates ei ole Talsi elanikud sellega siiski rahul. Tõenäoliselt ei tajuta ühinemisläbirääkimiste võite endi jaoks ning seda, et laual olid palju radikaalsemad struktuuri ümberkorraldused. Viesites tõenäoliselt kodanikud oma huvisid nii tugevasti ei kommunikeerinud või neid ei olnud, mistõttu ollakse tulemustega ka enim rahul. Ogre vallas jäi võim kõige rohkem kohapeale, kuid vallakeskuse ruumiline kaugenemine ja hirm ääremaastumise ees mõjutab andma negatiivseid hinnanguid.

Tabel 12. Vald on kaotanud huvi keskusest kaugemal asuvate külade ja inimeste suhtes (kodanike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	35,7	25,0	39,3
Ogre	43,6	28,2	28,2
Talsi	41,7	58,3	0
Keskmine	40,5	31,6	27,8

Hoopis vastupidised hoiakud ilmnevad selles, kuidas suhtutakse asutuste ühendamisse. Kui võiks eeldada, et ääremaastumise ja võimude kaugenemise hirmu taga peitub ennekõike oht asutuste tsentraliseerimise ees, siis sellele küsimusele antud vastused on üllatavad. Kui Talsis oldi kõige kriitilisemad võimude kaugenemise suhtes, siis samal ajal ollakse kõige enam avatud asutuste juhtimise ühendamiseks. See on aga selgelt tsentraliseerimine, mille vastu oldi ühinemisläbirääkimistel. Seejuures toetavad asutuste ühendamist kõige enam poliitikud, kes samas ühinemisläbirääkimiste käigus sellele vastu olid. See võib viidata, et Talsis on kodanikud suutnud kõige paremini oma seisukohta ja ääremaastumise hirmu kommunikeerida, mistõttu on nende huvisid enim kaitstud. Kodanikud toetavad kõige vähem tsentraliseerimist, kuigi ka neist üle ca 60% leiab, et see oleks vajalik. Samas Viesites oldi kõige vähem negatiivsed võimude kaugenemise ja ääremaastumise osas, kuid kõige enam ollakse vastu tsentraliseerimisele. Taas, arvestades, et kohapealselt otsustusõigust kärbiti oluliselt, on see väga üllatav tulemus. Ogres oldi võrreldes teiste valdadega mõõdukalt kriitilised ääremaastumise osas ning asutuste tsentraliseerimist toetab ca 60% vastajatest. Tervikuna viitavad need vastuolulised hoiakud, et võimude kaugenemist ei tajuta pelgalt asutuste ühendamisenä. Ehk siis juhtimise ja otsustusõiguse liikumine kohapealt ära ei ole ääremaastumise aspekt. Pigem tuleks kodanike ja võimude suhteid hoida ja arendada teiste meetmete läbi.

Tabel 13. Sarnased asutused tuleks muuta ühtse asutuse osakondadeks (kodanike, ametnike ja volinike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	17,7	32,3	50,0
Ogre	30,7	28,0	41,3
Talsi	43,1	34,5	22,4
Keskmine	30,3	31,3	38,4

Üks selliseid meetmeid on kohapealse liidri olemasolu. Kui Eestis võtsid selle rolli tihti külavanemad, siis Lätis külavanema institutsioon puudub. Samas on olemas kohapealsete teenuskeskuste juhtajad, kes tihti on endised vallajuhid ja kohalikud liidrid. Küsimusele „rohkem ülesandeid tuleks anda piirkondlike keskuste juhtidele“ anti kõigis valdades

suhteliselt sarnased kõrged positiivsed hinnangud. Viesites ja Talsis oli sellega nõus üle 95% vastajatest ning Ogres, kus neil ka pisut rohkem ülesandeid on, oli sellega nõus 88% vastajatest. See viitab, et pigem oodatakse, et kohapeal oleks oma liider, kes inimestega suhtleb ning vallavõimu piirkondades esindab. Ning see on palju olulisem kui, kas kultuurimaja on iseseisev asutus või asuvad kultuurimaja juhid keskuses. Võib eeldada, et kui piirkondlike keskuste rolli veelgi kärbitakse, siis muutuvad hinnangud võimude kaugenemise osas veelgi negatiivsemaks.

Tabel 14. Rohkem ülesandeid tuleks anda piirkondlike keskuste juhtidele (kodanike, ametnike ja volinike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	65,0	31,7	3,3
Ogre	56,0	32,0	12,0
Talsi	67,9	26,8	5,4
Keskmine	62,3	30,4	7,3

7.3 Muutused volikogu töös

Volikogu töö kvaliteedi kasv ja professionaliseerumine on üks meie varasemaid järeldusi ühinemiste tulemustest. Analüüsidest muutuseid volikogu töös juhtumite põhised näeme, et tulemused on suhteliselt sarnased. Väitele „tuleb rohkem aega kulutada tööks volinikuna“ vastasid Viesite ja Talsi volikogu liikmed 100%-liselt ning Ogres volinikest nõustus sellega üle 90%. Seega on ühinemiste järgselt kõigis valdades volinike töökoormus suurenenud ning seda rolli suudetakse paremini kanda. Kõige drastilisemalt tunnetavad oma töömahu kasvu Talsi volikogu liikmed, kellest üle 90% andis vastuseks „kindlasti“ sellele väitele. Viesites ja Ogres ei olnud muutus nii suur, kuid siiski töömaht selgelt kasvas. Arvestades, et Talsis tulid võimule endiste väikevaldade juhid, siis see seletab ka taolisi hinnanguid. Väikevaldade endistele volinikele oli töömahu kasv suure valla volikogus kõige tuntavam. Samal ajal Viesites ja Ogres jäid volikogus domineerima endiste linnade volinikud, kes moodustasid ka koalitsioonid ning nemad ei tunnetanud töömahu muutust nii tugevalt.

Tabel 15. Tuleb rohkem aega kulutada tööks volinikuga (volinike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	60,0	40,0	0
Ogre	61,5	30,8	7,7
Talsi	93,8	6,3	0
Keskmine	74,4	23,1	2,6

Väga huvitav on analüüsida, kuidas volinikud hindavad muutuseid suhetes elanikega. Väitele „elanikega on vähem kontakte“ vastas „kindlasti“ või „teatud määral“ ca 60% Viesite, 80% Ogres ja 40% Talsi volikogu liikmetest. Seega me näeme, et Ogres on volinike reaalsed kontaktid elanikega kõige enam vähenenud. Samal ajal Talsis, mis on samuti väga suur vald on need kõige vähem vähenenud. Varasemalt leidsime, et Talsis tunnetavad kodanikud kõige rohkem võimu kaugenemist. See on aga taas väga üllatav tulemus volinike elanikega

suhtlemise hinnangute taustal. Viesite vallas, mis on ka kõige väiksem vald, tunnetavad volinikud küll elanikega suhtlemise vähenemist, kuid mitte nii tugevalt kui Ogres, kuid samas oluliselt tugevamalt kui Talsis. Seega näib, et valla suurus ei siin kõige olulisem muutuja. Taas tundub, et olulisem on kodanike endi aktiivsus ja soov volinikega suhelda ning oma soove kommenteerida ning teiselt poolt tuleb arvestada, et Talsis on volikogu liikmete taust ka kõige kirjum. See aga tähendab, et nad peavad ka oma valijatega enam suhtlema.

Tabel 16. Vähem kontakte elanikega (volinike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	16,7	41,7	41,7
Ogre	18,8	62,5	18,8
Talsi	0	37,5	62,5
Keskmine	11,4	47,7	40,9

7.4 Muutused ametnike töös

Ühinemiste üks tulemusi on kindlasti ametnike professionaliseerumine. Juhtumianalüüside raames vaatame ka, kuidas erinevate valdade ametnikud tunnetavad muutuseid nende töös. Väga selgelt näeme, et ametnike töö eeldab suuremat professionaalsust. Eriti tugevalt ilmneb see Viesites, kus väitele on positiivsed vastused andnud kõik vastanud ametnikud, aga ka Talsis, kus 73,3% ametnikest on vastanud, et töö eeldab „kindlasti“ suuremat professionaalsust. Mõnevõrra vähem tunnetavad professionaalsuse kasvu Ogres ametnikud. Viesites olid ka kõige väiksemad omavalitsused, mistõttu ühendvallas tunnetatakse ametnike tööle ja professionaalsusele esitatavate nõuete kasvu kõige tugevamalt. Ka Talsis oli olnud linn domineeriv keskus ning selletõttu tunnetavad ka seelses ühendvallas tööle asunud väikevaldade ametnikud professionaalsuse kasvu. Ogres oli selgelt kõige suurem linn ja juhtumitest kõige enam domineerinud keskus, mistõttu linna ametnikud olid juba harjunud suurtes mastaapides töötama. See seletab mõnevõrra madalamaid hinnanguid professionaalsuse nõuete kasvule.

Tabel 17. Töö eeldab suuremat professionaalsust (ametnike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	60,0	40,0	0
Ogre	55,0	25,0	20,0
Talsi	73,3	20,0	6,7
Keskmine	64,3	27,1	8,6

Küsimus töökoormuse ühtlasemast jaotusest ja paremast planeeritavusest viitab ametnike spetsialiseerituse kasvule. Kui väikevaldades on ametnikud killustatud hulga erinevate ülesannete vahel, siis suuremates mastaapides saab spetsialiseeruda konkreetsetele valdkondadele. See annab võimaluse töökoormust paremini planeerida. Ka siin me näeme selgeid tulemusi ja seda ennekõike just väiksemates valdades. Viesites on sellele väiteke positiivse vastuse andnud 65%, Talsis 43,4% ja Ogres 25% ametnikest. Seega kõige väiksemas vallas (Viesites) tunnetasid ametnikud kõige enam, et nende tööprotsessi planeerimine muutus paremaks. Kõige suurema vallas (Ogres) tunnetati seda selgelt kõige

vähem. Ilmselt olid sealsed mastaabid võimaldanud juba varem enamike ametnike tegevusvaldkonna konkretiseerida, mis tähendas väiksemad ametialast killustatust.

Tabel 18. Töökoormus on ühtlasem ja paremini planeeritav (ametnike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	15,0	50,0	35,0
Ogre	10,0	15,0	75,0
Talsi	6,7	36,7	56,6
Keskmine	10,0	34,3	55,7

Meie varasemad uurimused on näidanud, et ühinemiste järgselt kasvab bürokraatia tase ning suhted administratsiooni sees muutuvad impersonaalsemaks. Seda kinnitab ka vallapõhine analüüs. Kui Talsis leiavad, et „kindlasti“ või „teatud määral“ on suhted ametnike vahel ametlikumad üle 80% ja Viesites üle 70% ametnikest, siis Ogres on samal seisukohal vaid 40% ametnikest. Ka siin võib hinnanguid muutustele seletada juba olemasoleva võrdlusbaasiga. See tähendab, et Ogre mastaapidega linnas oli juba varasemalt palju impersonaalset suhtlemist. Samal ajal väiksemates valdades tunnetati neid muutuseid tugevalt. Siiski Viesites pole sellele väitele „kindlasti“ vastust andnud mitte ükski ametnik. See näitab, et väikevallas küll tunnetati muutuseid, kuid samal ajal on ametnike omavaheline suhtlemine küllaltki suur ning väikeses kohal siiski tuntakse üksteist.

Tabel 19. Suhted ametnike vahel on ametlikumad (ametnike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	0	70,0	30,0
Ogre	10,0	30,0	60,0
Talsi	40,0	43,4	16,7
Keskmine	20,0	47,1	32,9

Muutused volinike ja ametnike suhetes on samuti üks ühinemisejärgseid tulemusi. Üldiselt on märgata teatavat konflikti, kus ametnikud leiavad, et nende koostöö volinikega ei suurene, kuid samas volinikud leiavad, et ametnike panus volikogu küsimuste ettevalmistamisse suureneb. Tavaliselt ilmneb suurem ametnike ja volinike konflikt, kas väikevaldades või valdades, kus parteipoliitilise võimuvõitluse roll kasvab. Meie juhtumites näeme, et selgelt kõige enam Viesites leiavad sealsed ametnikud, et nende koostöö volinikega on kasvanud. Ühelt poolt näitab see väikevalla olemust, kus üksteist tuntakse ja üks teistega suheldakse. Talsis ja eriti Ogres on ametnike hinnangud oluliselt kriitilisemad. Ühelt poolt võibki see olla tingitud sellest, et suuremates mastaapides ei ole nii palju ruumi vahetuks koostöös, teisalt aga viitab see ka sellele, et suures vallas on poliitika roll tugevam ning ametnikud on poliitiliste otsuste tegemisest kõrvale jäetud. Väikevallas valmistavad need küsimused ette ja sisuliselt ka otsustavad just ametnikud. Seega ühelt poolt võib volinike ja ametnike vähenenud koostöö näidata nende vahelist konflikti, kuid teisalt tähendab see poliitiliste ja administratiivsete rollide selgemat eristumist, mis tuleb valitsemisele kindlasti kasuks.

Tabel 20. Rohkem koostööd volinikega (ametnike vastuste %)

Vald	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Viesite	25,0	60,0	15,0
Ogre	5,0	25,0	70,0
Talsi	3,3	40,0	56,7
Keskmine	10,0	41,4	48,6

7.5 Muutused valdade administratsioonides

Veelgi enam kui Eestis vabatahtlike ühinemiste järgselt, lähtuti Lätis uute omavalitsuste struktuuride kujundamisel linnalise keskuse olemasolevast struktuurist. Ühinemisprojektides lepidi kokku põhimõtted uue valla struktuuri ja olemasolevate struktuuride ühtlustamise osas, kuid tegelikkuses muutus selle tulemusena vähe. Seda kinnitasid ka kohapealsed intervjuud - kuigi osades omavalitsustes olid ühinemiseelsed läbirääkimised sisulisemad kui teistes, sarnandes Eesti ühinemistele eelnenud ühinemise läbirääkimistega, ning seal arutati ka võimalikke administratsiooni struktuurimuudatusi, olid realselt muutused personalis väga väikesed. Erinevalt Eestiga ei toimunudki Lätis tegelikku administratsioonide kokkusulandumist ning kõikide osavaldade ametnikud jäi pea täies koosseisus kohapeale alles.

Kui analüüsitud omavalitsustes olid struktuurimuudatused põgusad ning ei eristunud selgelt suurte ja väikeste omavalitsuste erinev lähenemine uue struktuuri kujundamisele, siis Läti Regionaalarengu ja kohaliku omavalitsuse ministeeriumi poolt koostatud ühendamavalitsuste moodustamise juhendist oli antud kolm erinevat soovituslikku lähenemist uue omavalitsuse struktuuri kujundamisele väikestes (alla 5000 elanikku), keskmise suurusega (5000-20 000 elanikku) ja suurtes (üle 20 000 elaniku) omavalitsustes. Peamine erinevus on valdkondlike asutuste koordineerimise osas. Keskmise suurusega omavalitsustes nähti juhendi kohaselt nt hariduse ja kultuurivaldkonnas ette asutuste tööd koordineerivad ametnikud ja suurtes omavalitsustes vastavad koordineerivad osakonnad, siis väikestes omavalitsustes eraldi ametikohti selleks ei soovitatud luua, arvestades vähest elanike arvu ning soovitati asutused ühendada muutes senised iseseisvad asutused detsentraliseeritud üksusteks ning andes suurimale keskasutuse juhile koordineeriva funktsiooni (asutuste juhtimise tsentraliseerimist soovitati kõigile omavalitsustele, aga suuremates paralleelselt koordineeriva ametnikuga keskuse haldusstruktuuris). Samuti ei soovitatud väikestes alla 5000 elanikuga omavalitsustes jätta alles mitut registriosakonda piirkondlikesse teeninduskeskustesse ning sellest tulenevalt ka Viesite osavaldades registritoimingute läbiviimiseks struktuuris eraldi ametnikke ei ole. Samuti soovitati väikestel omavalitsustel mitte näha ette tegevdirectori asetäitjat, keskmise suurusega omavalitsustel soovitati vajadusel määrata üks tegevdirectori asetäitja ning suurtel omavalitsustel kuni kaks asetäitjat, kelle on selge valdkondlikult jagatud vastutus. Kuna soovitustel ei olnud õiguslikku jõudu, siis nt Ogres ja Talsis, kes on mõlemad selle jaotise järgi suured omavalitsused on esimeses tegevdirectori asetäitja ning viimases kolm.

Ogre vallas lepidi kokku, et uut valda juhib administratiivselt tegevdirector, kellele alluvad kõik omavalitsuse asutused ning et kokku moodustub keskuse vallavalitsusse 12 osakonda, kus töötab ca 80 inimest. Praktikast tähendas see, et Ogre linna struktuuri lisandus ühinemise

järeel üks volikogu esimehe (linnapea) asetäitja ametikoht, lisaks olemasolevale personalispetsialistile personalijuht ning olemasolevale 11 osakonnale lisandus hariduse ja spordi osakond kuue ametnikuga, mis ülesandeid varem täitis rajoonivalitsus (osakond lisandus seoses rajoonide ülesannete ülevõtmisega koos vastavate ametnikega). Ülejäänud pisemad muudatused toimusid üksikute ametnike liikumises struktuuris (näiteks enne ühinemist oli keskuses töökaitse osakond, kus oli lisaks osakonnajuhatajale üks spetsialist ja kolm koristajat, peale ühinemist liikus töökaitse spetsialist üldadministratsiooni alla ning osakond muudeti majandusosakonnaks ja sinna alla viidi varem üldadministratsioonile allunud autojuht).

Osavaldadesse loodi piirkondlikud osakonnad, mis on KOV asutuse staatuses ja alluvad Ogre valitsuse direktorile. Nende funktsioonid jäid suures ulatuses samaks, mida nad täitsid enne ühinemist, mistõttu ka personal ei muutunud. Üldiselt koosnevad osavaldade osakonnad: osakonna (osavalla) juhatajast, raamatupidajatest 2-7, rahvamaja töötajatest 2-5, raamatukogu töötajatest ja teistest töölised ning spetsialistidest (sekretär, kommunaalspetsialist, koristajad, turvatöötajad, katlakütjad, autojuhid). Kokku on struktuuris olevalt vallast 15-30 inimest. Kohalikud koolid, lasteaiad, sotsiaalmajad jms alluvad piirkondlikule osakonnale (on nende struktuuris).

Lähtudes nii suunast tulevikus koondada põhiliste teenuste korraldamine 2-3 teenuspiirkonda praeguse 8 osavalla asemel kui tegelikest vajadustest ja võimalustest, on osade teenuste puhul juba viidud sisse osavalla piiride ülesed teenuspiirkonnad (näiteks piirkonna suuruselt teise keskuse Madliena Ehituse amet teenindab ka kõigi teiste osavaldade (Krape, Ķeipenes, Laubere, Mazozoli, Mengele, Suntažu ja Taurupe) elanikke; Madliena Lastekodu ja Sotsiaalteenuste keskus teenindavad ka naaberosavalla Krape elanikke; Taurupe lastekodu ja Sotsiaalteenuste keskus teenindavad ka Mazozolu ja Mengele elanikele, tagades neile sobivad lahtiolekuajad jne).

Viesite vallas lepidi kokku piirkondlike teenuskeskuste moodustamises osavaldades, mille kõigi struktuur on sama: teenuskeskuse (administratiivkeskuse) juht; sekretär-asjaajaja, kassapidaja, kommunaalmajanduse spetsialist, sotsiaaltöötaja, lastekaitse komisjoni (eestkoste) spetsialist ja koristaja. Juriidiliselt kuuluvad nad keskuses asuva vallavalitsuse koosseisu, aga nende töökoht asub piirkonna/ osavalla keskuses. Lisaks loetletud põhiametnikele on kohapeal alles ka raamatukogu ja kultuurimaja juhataja, sotsiaalhooldajad ning erinevad kommunaalvaldkonna töötajad (aednikud, remonttöölised, majahoidjad, sanitaartechnikud, elektrikud, katlakütjad ja kalmistutöötajad) ehk teisisõnu samuti praktiliselt kogu enne ühinemist väljakujunenud personal.

Lisaks juriidiliselt kogu osavaldade struktuuri ületulemisele keskuse struktuuri, olid tegelikud muudatused Viesite keskuse administratsioonis samuti väikesed muudatused: lisandus tegevjuhi koht, kuna enne juhtis linna ainult poliitiline juht (volikogu esimees) nagu Läti kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse seda väikestes omavalitsustes võimaldab; üks projektijuht, raamatupidaja, sotsiaalhooldaja, vanemateta laste psühholoog ning kohaliku lehe toimetuse juhataja ja toimetaja.

Ka **Talsi vallas** moodustati uus struktuur selliselt et nii keskuse kui osavaldade töötajad kuulusid vallavalitsuse administratsiooni koosseisu, ent osavalla ametnike töökoht asub

osavallas. Osavaldades asuvad üksused on kohalik sotsiaaltöötaja, spordikorraldaja (mitte kõigis endistes keskustes), kultuuritöötaja, haridusametnik, projektijuht jne. Samuti ei asu kõigis keskustes näiteks registriametnikku ning munitsipaalpolitsei ametnikku. Selliste ametnike puhul töötab üks spetsialist mitme osavalla territooriumil üldises järjekorras. Kõik osavaldade töötajad on põhimõtteliselt kahekordses alluvuses - sisuline juhtimine toimub osavalla juhi poolt, kuid kõrgeim juht on vallakeskuses asuv tegevusjuht.

Struktuuride mehitamine. Ühinemise järgselt asutuste reorganiseerimise käigus oli valdadel kohustus ametnikke informeerida nende töösuhete jätkumisest või mittejätkumisest, kohustust töösuhet (töölepingut) ametnike ja töötajatega ühinemisest tulenevalt muuta ei olnud, v.a tegevdirektoriga, kui vald ise ei otsustanud teisiti. Kõik koondamised, mis ühinemise käigus läbi viidi pidid olema kooskõlas ja lähtuma üldistest tööõiguse regulatsioonidest koondamise kohta (töökoormuse vähenemise asutuse ettevõtte reorganiseerimise tõttu, kõrgema kvalifikatsiooniga töötajate eelistamine jne) ning ühinemine iseenesest ei olnud piisavaks aluseks koondamisele, kuna ühinemisega jäeti osavaldade funktsioonid endiseks. Seetõttu ning ühinemise läbiviidud muudatuste marginaalsuse tõttu omavalitsuste struktuuris, olid intervjuude põhjal muudatused isikkoosseisus pea olematud – lisaks ühinenud valdade (osavaldade) poliitiliste juhtide vahetumisele keskusele alluvate nõ osakonnajuhatajatega toimusid üksikud vahetused ja seda pigem ametnike enda soovil.

Ametnike arvu muutus. Ametnike arv üldproportsioonides 1,5 aastat peale ühinemist ei ole muutunud. Kuigi ühel analüüsitava valdades – Ogre linnal, oli varasem kogemus rõngasvallaga ühinemisest ning struktuuris olemas kahe valla tsentraliseeritud finantsjuhtimise ja raamatupidamise osakond, siis praeguseks reformist möödunud aja jooksul ei ole suudetud veel täielikult tsentraliseerida kogu osavaldade ja nende hallatavate asutuste raamatupidamist, kuna jätkuvalt on kõigi osavaldade struktuurides alles keskmiselt kaks raamatupidajat (1-3), lisaks osades kassapidaja. Enne ühinemist oli raamatupidajaid keskmiselt neli ühes omavalitsuses (1-5).

Ametnike funktsioonide muutus. Peamine muutus funktsioonides toimus seoses rajoonide ärakaotamisega sama reformi käigus ning rajooni taseme ülesannete lisandumine hariduse valdkonnas. Kuigi väga suures osas jäid struktuurid peale ühinemist endiseks on ka mõningaid üksikuid märke suunast spetsialiseerumisele, näiteks Ogre vallas lisandus personalijuht (enne oli personalispetsialist), Viesite vallas lisandus laste hooldusõigusega tegelevale ametnikule psühholoog.

Kuivõrd ametikohtades ei toimunud olulisi muudatusi, ei toimunud ka täidetavates ülesannetes märkimisväärsed muutused ning senitoimunud arengute põhjal ei ilmne näiteks Eestis peale ühinemisi ilmnunud tendents monofunktsionaalsete ametikohtade osakaalu suurenemise ning multifunktsionaalsete ametikohtade osakaalu vähenemise suunas. Intervjuude põhjal on tööülesannete peamine muutus seotud valitsetava territooriumi suurenemine, mis mõjutab eelkõige näiteks arendusspetsialiste, projektijuhte, kuna ametnike arv jäi samaks.

Ametnike haridustaseme dünaamika ühinemiselsetes ja –järgsetes valdades. Kuna ametnike koosseisud muutusid üksikutel juhtudel ja minimaalselt, siis ei omanud ühinemine kohest mõju ametnike haridustasemele või vanusele, küll aga üldine olukord sarnane Eestiga -

kõrghariduse osakaal üle 50% on ainult suuremates keskustes, jäädes ühinevates väikevaldades oluliselt allapoole.

7.6 Finantssuutlikkuse muutused

Eelarve proportsioonid ja dünaamika. Suurima osa eelarvetest Läti kohalikes omavalitsustes moodustab haridus (40%), valitsemiskulud⁵ (19%) ja kommunaalvaldkonna kulud (18%). Sotsiaalse kaitse kulude osakaal enne ühinemist oli marginaalne – keskmiselt 4% ja sinna vahele jäi kultuur (12%).

Tabel 21. Eelarvekulude osakaalu muutus valdkonniti 2008/2010

Kulude osakaal eelarvest 2008/2010	Ogre		Talsi		Viesite		Keskmine	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Valitsussektori teenused	20%	12%	21%	9%	15%	12%	18%	11%
Avalik kord ja julgeolek	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Majandustegevus	5%	3%	7%	2%	2%	2%	5%	2%
Keskkonnakaitse	2%	3%	3%	7%	2%	0%	2%	3%
Maade ja eluruumide haldamine	13%	19%	21%	15%	21%	15%	18%	16%
Tervis	1%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	0%
Vaba aeg, kultuur ja religioon	8%	7%	12%	12%	17%	24%	12%	14%
Haridus	47%	36%	30%	42%	37%	30%	38%	36%
Sotsiaalne kaitse	3%	17%	4%	13%	5%	15%	4%	15%

Peale ühinemist muutus olulisimalt valitsemiskulude ja sotsiaalse kaitse kulude osakaal eelarves, valitsemiskulud vähenesid 7% võrra – ühinemiseelselt 18%lt ühinemisjärgselt 11%le. See on suures osas põhjendatav ühinemistega, kuna oluliselt vähenes volikoguliikmete arv (sh kõrgepalgaliste volikogu esimeeste ja aseesimeeste). Teine oluline muutus on toimunud sotsiaalse kaitse kuludes, mis on suurenenud keskmiselt üle 10% - ühinemiseelselt väga madalalt tasemelt (4%) ühinemisjärgselt 15%le. Sotsiaalteenuste valiku suurendamist peeti küll ühinemisjuhendis ja uue struktuuri moodustamise juhendamisel oluliseks, ent tegelikud põhjused peituvad ilmselt siiski majanduskriisis, mistõttu sotsiaalse kaitse kulud suurenesid sel perioodil enamikes Euroopa riikides, mida majanduskriis tabas. Kolmas suurim kuluvaldkond oli kommunaalvaldkond (maade ja eluruumide haldamine), milles aga olulisi muudatusi ei toimunud – ühes omavalitsuses kulud suurenesid, kahes vähenesid, kusjuures kulud vähenesid väiksemate kesksustega Talsis ja Viesites ja suurenesid suurema keskuse ülekaaluga Ogres. Kuna kommunaalvaldkonna korraldamine toimus ühe ettevõtte poolt ainult Viesites, Talsis jätkus endine korraldus, siis ei saa muutusi seletada ühinemisest tuleneva ümberkorraldusega.

⁵ Keskvalimiskomisjoni andmetel valiti 2009. aasta kohalikel valimistel, kokku üheksa vabariikliku linna volikogusse ja 109 omavalitsuse volikogusse 1752 liiget. Võrreldes 2005. aasta kohalike omavalitsuse valimiste valitud arvvolikogu liikmete arvuga on haldusterritoriaalse reformiga see langenud rohkem kui kahekordselt: neli aastat tagasi valiti 4179 volikogu liiget.

Tabel 22. Eelarvekulude muutus valdkonniti 2008/2010

Kulude mahu muutus 2008/2010	Ogre	Talsi
Valitsussektori teenused	-42%	-50%
Avalik kord ja julgeolek	-13%	-52%
Majandustegevus	-43%	-69%
Keskkonnakaitse	74%	119%
Maade ja eluruumide haldamine	25%	-29%
Tervis	-18%	-79%
Vaba aeg, kultuur ja religioon	-22%	-20%
Haridus	-30%	-31%
Sotsiaalne kaitse	63%	161%
Kokku	-8%	-24%

Mõlemas võrreldavas omavalitsuses suurenesid peale ühinemist sotsiaalse kaitse kulud (63% ja 161%) ning keskkonnakaitse kulud (74% ja 119%), maade ja eluruumide haldamisega seotud kulud tõusid suurema linnalise keskusega Ogres (25%) ning langesid Talsis (29%). Ülejäänud kulud kõik vähenesid vahemikus 18-79% võrra. Ogres langesid enim valitsussektori teenuste (-42%) ning majandustegevuse kulud (-43%), Talsis tegid suurima languse tervishoiukulud (-79%), majandustegevuse kulud (-69%) ning valitsussektori teenused (-50%). Valitsemissektori kulude vähenemine on üks selgemaid omavalitsuste ühinemise tulemusi ning on leidnud kinnitust ka Eesti omavalitsuste ühinemise analüüsil (Sootla *et al* 2008), kuigi ka selles on oma osa üldise avaliku sektori töötajate palkade drastilisel vähendamisel Lätis majanduskriisiga toimetulekuks. Hariduskulud on mõlemas omavalitsuses vähenenud ca 30% võrra. Viimane on enam seletatav majanduskriisist tuleneva avaliku sektori töötajate (sh õpetajate) palkade vähendamisega, kuna hariduses ümberkorraldusi (koolide sulgemine) selleks ajaks veel toimunud ei olnud. Kogu kulude muutus on pigem seletatav majanduskriisi ning selle tagajärgede leevendamise, eriti nt sotsiaalse kaitse kulude suurenemise osas, mistõttu ühinemisest tulenevate (struktuursete) muutuste mõju on selle perioodi eelarvete põhjal raske hinnata. Seetõttu on ühinemiste mõju eelarvetele ka võrreldamatu Eestiga, kus analüüsitud ühinemised toimusid majanduskasvu tingimuses, kus omavalitsuste eelarvete iga-aastane juurdekasv oli 10-20%. Eestis suurenesid peale ühinemisi majandustegevuse (sh teed) ja kultuuri ning vaba aja valdkonna kulud, mis on iseloomulik majanduskasvu tingimustes omavalitsuste eelarvetrendidele, Lätis suurenenud sotsiaalse kaitse kulud jälle iseloomulikud eelarve üldtrendide majanduslanguse tingimustes.

Eelarvete koostamise protsess oli näiteks Ogres korraldatud selliselt, et igale ühinenud omavalitsusele nähti ette piirsumma lähtuvalt endise eelarve proportsioonidest, mille suurendamiseks või vähendamiseks peeti osavalla juhtidega läbirääkimisi. Eelarvete analüüs näitas, et kõigi ühinenud omavalitsuste eelarvekulude osakaal kogu piirkonna eelarvest vähenes 0,7-2% võrra, samal ajal kui keskuse eelarve osakaal tõusis 3,4% võrra, moodustades 87,4% kogu omavalitsuse eelarvekuludest. Samas ei tasu seda ennatlikult seletada linna domineerimisega, kuna keskus täidab lisaks volikogu töö korraldamisega seonduvatele ülesannetele ka rajoonidelt ülevõetud uusi ülesandeid (nt haridusasutuste koordineerimine), mistõttu on selline eelarvete osakaal pigem tunnistuseks, et kõigi

⁶ Viesite omavalitsuse kohta ei olnud andmed täielikult kättesaadavad.

osavaldade eelarved olid ühinemiseelsega samas proportsioonis ning läbirääkimiste käigus ei eelistatud lehmakauplemise käigus ühtesid piirkondi teistele.

7.7 Muutused kohalikus poliitikas

Lätis ei olnud vallasisesed valimisringkonnad olulised kohaliku poliitika ja valimistulemuste mõjurid, sest ühinemiseaduses sätestati, et kohaliku valimised toimuvad ühes ülevallalises ringkonnas. Samuti on Läti eripära see, et seal on alla 5000 elanikuga valdades lubatud kandideerida ka valimisliitudel, kuid suuremates valdades ainult erakondadel. Seega ühinemiste järgselt domineerivad kõigis uuritud valdades erakonnad, ja Viesites, kus selle väiksuse tõttu osutusid võitjateks siiski valimisliidud. Arvestades Läti suhteliselt segast parteimaastikku, mis muutub üsna tihti ja kus valimistel on lubatud kandideerida ka erakonnaliitudel, pole pilt sugugi nii must-valge. Nt Ogres registreeriti endine Ogres võidutsenud valimisliit ümber nn kohalikuks parteiks. Seega formaalselt on tegu parteiga, kuid reaalselt siiski endise valimisliiduga, mis üleriigilise erakonnana ei tegutse. Läti puhul on samuti paslik analüüsida, kas ja kuivõrd on (väike)vallad suutnud valimiste järgselt linna väljamängida ning ise võimu haarata.

Ogres on pilt suhteliselt selge, endine linnas domineerinud nimekiri (2005 a. valimistel üle 30% häältest), võitis kindlalt ka ühinemistejärgselt (2009 a), samuti üle 30% häältest. Sama nimekiri moodustas ka koalitsiooni. Seejuures on 11 koalitsiooni saadikust 10 endise linnavolikogu liikmed ja üks väikevalla volikogu liige.

Viesites olid kõik volikogus esinduse saanud nimekirjad valmisliidud. Selgelt domineerib linn, kuid samas ei ole linna nimekirjad ühtsed. Koalitsiooni moodustas valimistel teiseks (neli mandaati) jäänud nimekiri, mis kaasas kolmandaks (kaks mandaati) jäänud nimekirja ning lisaks kaasati koalitsiooni võitja nimekirja viimane volikokku pääseja (ilmselt nõ osteti üle). Seejuures on enamus koalitsiooni moodustanud volikogu saadikuid endised linnavolikogu saadikud, ja üks volinik on kaasatud endisest Saukas vallas ja kaks saadikut polnud ennem volikokku valitud.

Kõige keerulisem olukord on Talsi ühendvallas. Lihtsalt öeldes tulid siin võimule endiste valdade juhid ning linn mängiti opositsiooni. Siiski päris nii öelda ei saa. Talsis, erinevalt kahest teisest vallast, said valimistel mandaadi selgelt erakonnad või nende liidud. Sh edukaks osutusid mitte nn kohalikud, vaid suured erakonnad, ja siit ka parteide peakontorite suurem mõju valimistulemustele. Kui Talsi linnas oli ühinemiseelselt selgelt võimul Rahvapartei, kes tegelikult võitis ka ühinemisejärgsed valimised, siis jäeti ta ühinemiste järgselt opositsiooni ning koalitsiooni moodustasid viis väiksemat volikogus mandaadi saanud erakonda (või nende liitu). Koalitsioonierakonnad koondavad endas enamasti erinevate ühinemiseelsete valdade liidreid, aga ka endiseid opositsioonis olnud linnavolikogu liikmeid.

Seega kokkuvõtteks võib öelda, et Lätis, kus ringkondi ei olnud, võisid siiski ka maa-vallad võimu võtta, kuid selle eelduseks oli parteinimekirjade koostamine, mis koondasid mitmeid endiseid liidreid. Ilmselt ainult endise omavalitsuse baasil kujundatud parteide nimekirjad ei oleks edukaks osutunud.

Tabel 23. Volinike dünaamika Lāti ühendvallas 2005-2009*

Omavalitsus	Endised linna volinikud/ arv ja (%)	Endised valla volinikud/ arv ja (%)	Uued volinikud/ arv ja (%)	Kokku/ arv ja (%)
Orge	7 (41%)	2 (12%)	8 (47%)	17 (100%)
Viesite	8 (62%)	2 (15%)	3 (23%)	13 (100%)
Talsi	5 (29%)	10 (59%)	2 (12%)	17 (100%)

*tabelis toodud välja ühendvalla volinike taust, st kas enne oli linna või valla volinik või polnud enne volikogus.

Teine selge muutus, oli ühendvaldade poliitilise pluralismi kasv. See tähendab, et kui väikevaldades domineeris väga tugevalt üks valimisnimekiri, kes sai valimistel enamasti üle poole või isegi üle kahekolmandiku mandaatidest, siis ühendvaldades sai valimiste võitja ca ühe kolmandiku häältest. Lätis ilmneb väikevaldades ühe nimekirja domineerimine tugevamalt, päris palju on valdu, kus võitja sai üle kahe kolmandiku häältest.

Seega ilmneb siit selgelt, et suurtes valdades tuleb moodustada koalitsioone ning ühe nimekirja domineerimine ei ole võimalik. Siiski tihti jääb domineerima linn ja selle saadikud ning nimekirjad, kuid väikevaldade strateegilise tegutsemise puhul on võimalik ka neil võimule tulla ning linn opositsiooni mängida.

Tabel 24. Lāti valdade volikogu valimiste võitja partei häälte protsent 2005-2009

Omavalitsus	2005*	2009
Viesite	50,2	32,4
Ogre	67,3	31,4
Talsi	59,5	31,9

*2005 a on ühinemiseelsete omavalitsuste keskmine

8. Ühinemiste tulemuste kvantitatiivanalüüs vastajarühmade lõikes

Eesti 2005. aasta ühinemiste uuringus töötasime välja viisime läbi ankeetküsitluse, millega testisime hoiakuid ja täiendasime kvalitatiivanalüüsi tulemusi teemades, mis ühinemistega kaasnevad. Küsimustik osutus informatiivseks ning võrreldavuse loomiseks kasutasime sama küsimustikku ka Läti omavalituste ühinemiste analüüsis. Tulenevalt Lätis omavalitsusvaldkonna pisut teistsugusest kontekstist pidime mõned küsimused sõnastama teisiti kui see oli Eesti küsimustikes. Ankeetküsimustikud on lisatud käesolevale aruandele (Lisa 2).

Ankeetküsitluse detailsemat läbiviimise metoodikat kirjeldamise juba varasemalt metoodika osas. Käesolevas osas analüüsime ankeetküsitluse tulemusi. Seejuures vaatame vastuste jagunemist erinevatele väidetele nii üldkogumi kui ka erinevate vastajarühmade lõikes. Vastajarühmadeks, kelle esitasime ka pisut erinevate rõhuasetustega küsimustikud, olid ametnikud, volikogu liikmed ja tavakodanikud. Kuna kõik need rühmad on olulised ja erinevad toimijad omavalitsuses, kellel on erinevad rollid ja nägemused, siis on üldpildi saamiseks vajalik analüüsida ka seda, kuidas nende rühmade vastused varieeruvad või sarnanevad.

Tabel 25. Ankeetküsitlusele vastajate arv

Omavalitsus	Ametnikud	Volinikud	Kodanikud	KOKKU
Ogre	20	16	40	76
Talsi	30	16	12	58
Viesīte	20	13	30	63
KOKKU	70	45	82	197

8.1 Üldised muutused

Ankeetküsitluses alguses esitasime küsimused, mis näitavad ühinemiste üldiseid muutuseid ja tulemusi. Küsimusele, kas ühinemised üldiselt õigustasid ennast, oli „kindlasti“ vastused 7,5% - 15,6%. Samas „kindlasti mitte“ vastuseid samale küsimusele on kaks kuni seitse korda rohkem. Kõikide respondentide keskmisena andsid vastajatest 69,1 % positiivse hinnangu ühinemiste õigustatusele. Kahe kolmandiku vastate hinnangu ühinemise õigustatusele on hea tulemus. Samas kodanikest ca pooles ja volinikest kolmandik ei pidanud ühinemisi õigustatuks, ametnikest oli samal arvamusel vaid 16,7%. Seega näitavad vastused teatud respondendirühmades suhteliselt suurt kriitikat ühinemisest ja selle tulemustest

Oluliselt kriitilisemad hoiakud on teisele üldisele väitele, et „pärast ühinemist on probleemid teravnenud“, antud vastustes. Siin on hoiakule, et probleemid on teravnenud vastanud positiivselt 88,5% respondentidest ning see on samaväärselt kõrge kõigis vastajarühmades. Seega ollakse ühinemise õigustatuse osas oluliselt vähem kriitilised kui ühinemiste tulemuste osas. See võib viidata, ka intervjuudes kõlama jäänud seisukohale, et ühelt poolt tajuti muutuste vajadust omavalitsussüsteemis, kuid selle tulemused ei ole olnud ootustele

vastavad. Teiste küsimuste abil püüame neid hoiakud ja põhjuseid spetsiifilisemalt analüüsida.

Tabel 26. Hinnangud ühinemiste üldistele tulemustele (vastajate %)

		kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
ühinemine üldiselt õigustas ennast	Ametnikud	9,1	74,2	16,7
	Volinikud	15,6	64,4	30
	Kodanikud	7,5	43,8	48,8
	Kokku	9,9	59,2	30,9
pärast ühinemist on probleemid teravnenud	Ametnikud	32,8	59,7	7,5
	Volinikud	34,2	56,8	9,1
	Kodanikud	50,6	33,3	16
	Kokku	40,6	47,9	11,5

8.2 Ääremaastumine ja võimude kaugenemine

Võimude kaugenemine ja ääremaastumine on üks keskseid hirme ühinemiste kavandamisel. Me oleme oma varasemate uuringute käigus jõudnud järeldusele, et eriti suureks takistuseks on see alt üles ühinemiste puhul, kus kaugemate piirkondade hirm võimukeskuse kaugenemise ees on eriti suur. Sarnased hirmud on tajutavad ka ülalt alla ühinemiste puhul, kuid võib-olla mõnevõrra vähem on siin tarvis eelnevalt ääremaastumist välistavaid meetmeid teadvustada. Seda just selle tõttu, et kohalikul võimul pole vaja ühinemist kodanikele legitimeerida, kuna faktiliselt ei ole ühinemine kohalike poliitikute otsus. Erinevate osapoolte hinnangud võimude kaugenemise ja ääremaastumise probleemile annavad võimaluse analüüsida, kas ja kuidas erinevalt probleemi tajutakse.

Väitele, et pärast ühinemisi on võim kodanikest kaugenenu, andisid „kindlasti“ vastuse peaaegu pooled vastajad. Ametnikud ja eriti volinikud on mõnevõrra vähem kriitilised kui kodanikud. See võib kinnitada meie hüpoteesi, et ülalt alla ühinemiste puhul ei ole läbiräägitud võimalused kodanike ja võimude integreerimiseks suures vallas. Kuigi kohapeale loodi teenuskeskused, siis tõenäoliselt ei ole piirkondade esindatust kohalikes võimuinstiitutsioonides suudetud piisavalt rakendada. Kodanike negatiivseid hinnanguid võiks veel põhjendada ka üldise negatiivse hoiakuga reformi, siis võimuesindajate negatiivseid hoiakuid ilmselt enam mitte.

Konkreetne küsimus ääremaastumise osas „Keskusest kaugemad piirkonnad muutuvad ääremaaks“, annab võimaluse probleemi tajumist hinnata. Sellega täiesti nõustuvaid on võimuesindajate hulgas suhteliselt vähe ning „kindlasti mitte“ leiavad üle poole volinikest ja kolmandik ametnikest. Seevastu kodanikud on oluliselt kriitilisemad: 40% leiab, et kaugemad piirkonnad muutuvad ääremaaks „kindlasti“ ja ca kolmandik, et „kindlasti mitte“. Ühelt poolt on ääremaastumine paratamatu ja toimub ka väikeste valdade sees, samas on ühendvallas selle vältimise või vähendamise strateegiaid võimalik rakendada. Piirkondadesse jäid omavalitsuse esindused ja ametnikud alles ning sellest tulenevalt ei ole ilmselt võimude hinnangud ääremaastumisele nõnda kriitilised. Samas kodanikke see mehhanism tõenäoliselt piisavalt ei rahulda.

Tabel 27. Hinnangud ääremaastumisele (vastajate %)

		kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Võim on kaugenenu kodanikest	Ametnikud	42	43,5	14,5
	Volinikud	31,8	34,1	34,1
	Kodanikud	62	16,5	21,5
	Kokku	47,9	30,2	34,1
Keskusest kaugemad piirkonnad muutuvad ääremaaks	Ametnikud	26,1	40,6	33,3
	Volinikud	15,6	33,3	51,1
	Kodanikud*	40,5	31,6	27,8
	Kokku (võimud)	21,9	37,7	40,4
Kogukondade ühtsustunne on tugevnenud	Ametnikud	23,5	33,8	42,6
	Volinikud	11,1	37,8	51,1
	Kodanikud	14,1	35,9	50
	Kokku	16,8	35,6	47,6

* Vald on kaotanud huvi keskusest kaugemal asuvate piirkondade suhtes

Kogukonna aktiivsus võimude kaugenemise järel ei ole märkimisväärselt suurenenud. Seda kinnitavad ka vastused väitele „kogukondade ühtsustunne on tugevnenud“, kus positiivsete hinnangute osakaal on küll pisut üle 50%, kuid väitega „kindlasti“ nõustuvaid ainult 11,1-23,5%. Üks meie varasemaid hüpoteese on olnud, et avaliku võimu kaugenemisega piirkonnast aktiveerub kogukondlik tegevus ja tugevneb kogukonna ühtsustunne. Vastajate hoiakud seda mõnevõrra näitavad, kuid mitte tugevalt.

Sama valdkonnaga haakub ka väide „rohkem ülesandeid tuleks anda piirkondlike keskuste juhtidele“, kus antud vastused näitavad selgelt, et Lätis tuntakse kohalike liidrite järele puudust. Selle väitega on ühtlaselt tugevalt nõus kõik vastajaterühmad ning kokku ca kaks kolmandikku vastajatest. Sega näib olevat puudus kohapealsest integreerivast institutsioonist ning vajadust selle järele tajutakse tugevalt.

Tabel 28. Hinnangud külavanemate ja piirkondlike keskuste juhtide rolli suurendamisele (vastajate %)

		kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
rohkem ülesandeid piirkondlike keskuste juhtidele	Ametnikud	53,6	34,8	11,6
	Volinikud	60,5	34,9	4,7
	Kodanikud	70,9	24,1	5,1
	Kokku	62,3	30,4	7,3

Üks keskseid müüte on, et ühinemistest võidab ennekõike linn ning väikevallad jäävad kaotajaks. Tegelikult on meie varasemad analüüsid näidanud, et just väikevallad on ühinemiste järgselt suurimaks võitjaks ja seda just linnade suutlikkuse arvelt. Peale ühinemist saavad väikevaldade kodanikele kättesaadavaks paljud teenused, mille osutamiseks varasemalt vallal suutlikkust ei olnud. Ilmselt tajutakse linnade võitu ennekõike just võimu sinna koondumisena. Sama tendentsi on märgata ka Lätis. Selgelt on siin kõige kriitilisemad kodanikud, kellest ca 80% leiab, et võitjaks oli linn ja 50%, et võitsid vallad. Samal ajal

võimuesindajate hoiaku näitavad enam, et ühinemiste tulemusena olid võitjapooleks vallad. Eriti ilmneb see volinike vastustest.

Tabel 29. Hinnangud ühinemisest võitjatele (vastajate %)

		kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
ühinemisest võtsid ennekõike vallad	Ametnikud	27,9	42,6	29,4
	Volinikud	42,2	44,4	13,3
	Kodanikud	21,5	30,4	48,1
	Kokku	28,6	38,0	33,3
ühinemisest võitis ennekõike linn	Ametnikud	18,2	43,9	37,9
	Volinikud	11,6	44,2	44,2
	Kodanikud	40	38,8	21,3
	Kokku	25,9	41,8	32,3

8.3 Arenguvajadused KOV struktuuris

Oma eelnevates analüüsides oleme jõudnud järeldusele, et ühendumavalitsuse uue ja suurema suutlikkuse saavutamise üheks peamiseks eelduseks on suutlikust ja efektiivsust suurendavad reformid omavalitsuse sisestruktuuris. Eesti ühinemisläbirääkimistel oli see üks tulisemaid vaidlustemasid, mis enamasti lõppes kokkuleppega, mitte teha muutuseid. Lätis arutati ühinemisprojektide koostamisel teemat väga tõsiselt ning kujundati ka strateegiaid, kuid kompromisside tulemusena ei ole suudetud sisestruktuuri reformimist olulisel määral rakendada. Kui alt üles ühinemiste puhul võib seda seletada ühinemiskompromissi tulemusena, siis meie eeldus on see, et ülalt alla ühinemiste puhul peaks omavalitsuse sisestruktuuri reformimine olema valutum ja strateegilisem. Ankeetküsimustikus olid sellel teemal ka konkreetsed väited.

Väitele „Sarnased asutused tuleks muuta ühtse asutuse osakondadeks“ olid kõige kriitilisemad hoiakud kodanikel, kellest 59,3% olid vastu asutuste juhtimise tsentraliseerimisele. Ametnikest on selle vastu kolmandik ning selgelt kõige avatumad on poliitikud. See demonstreerib selgelt Läti poliitikute valmisolekut omavalitsuse asutuste struktuuri reformida, mida kinnitasid ka läbiviidud intervjuud. Seega on juhtimise tsentraliseerimises poliitikute ja kodanike konflikt küllaltki suur, kus poliitikud näevad selleks vajadust, aga kodanikud on pigem vastu. Samas nagu näitas meie juhtumipõhine analüüs, siis erinevates valdades võivad need hoiakud ka tugevalt varieeruda tulenevalt sellest, milline on kujundatud piirkondlik struktuur.

Tabel 30. Hinnangud omavalitsuse sisestruktuuri arengutele (vastajate %)

		kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
sarnased asutused tuleks muuta ühtse asutuse osakondadeks	Ametnikud	27,1	44,3	28,6
	Volinikud	52,3	31,8	15,9
	Kodanikud	21	19,8	59,3
	Kokku	30,3	31,3	38,5
delegeerida ülesandeid MTÜdele/sihtasutustele	Ametnikud	22,4	62,7	14,9
	Volinikud	34,1	59,1	6,8
	Kodanikud	25,3	49,4	25,3
	Kokku	26,3	56,3	17,4

Kodanikeühenduste aktiivne roll kohalikus valitsemises ja avalike teenuste pakkumises ei ole Lätis kuigi levinud praktika. Samas küsimus valla ülesannete delegerimisest kolmanda sektori organisatsioonidele näitab, et sellele ollakse avatud. Kodanikest umbes kaks kolmandikku, ametnikest ca 85% ja volinikest üle 90% peab seda vajalikuks. Kodanikeühenduste areng ja roll piirkondades avalikke teenuseid pakkudes võiks olla ka üks mehhanism, kuid vähendada ääremaastumise hirme ja suurendada piirkondade integratsiooni. Eestis on see häid tulemusi andnud. Ning eelnevalt nägime, et piirkondade võimestamine ja nende ühtsustunde tugevdamine on vajalik. Kodanikeühenduste suurem kaasamine valitsemisse võiks seda soodustada.

8.4 Teenuste osutamine ja kvaliteet

Lisaks võimude kaugenemise ja demokraatia vähenemise aspektile on üks keskseid ühinemise hirme ka teenuste kaugenemine. Ilmselt teatud määral teenused piirkondades ka kaugenevad, kuid samal ajal näitas Eesti omavalitsuste ühinemise analüüs, et tegelikkuses muutuvad endiste väikevaldade elanikele paljud teenused, mille osutamiseks varem suutlikkust ei olnud, kättesaadavaks. Teenuste osutamise, kvaliteedi ja kaugenemise küsimused olid samuti ankeedis esitatud.

Tabel 31. Hinnangud teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi muutustele (vastajate %)

		kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
teenuste kättesaadavus on halvem	Ametnikud	11,9	35,8	52,2
	Volinikud	15,6	46,7	37,8
	Kodanikud	28,4	32,1	39,5
	Kokku	19,7	36,8	43,5
vald pakub rohkem teenuseid ja abi	Ametnikud	22,9	51,4	25,7
	Volinikud	40	46,7	13,3
	Kodanikud	13,6	38,3	48,1
	Kokku	23,0	46,7	13,3
vald pakub kvaliteetsemaid teenuseid ja abi	Ametnikud	17,4	55,1	27,5
	Volinikud	33,3	55,6	11,1
	Kodanikud	14,8	43,2	42
	Kokku	20,0	50,3	29,7

Teenuste kättesaadavuse kaugenemise küsimuse osas on kõige kriitilisemad on kodanikud, järgnevad volinikud ja kõige vähem kriitilisemad on ametnikud. Seejuures kodanike ja poliitikute positiivsete vastuste varieeruvus kokku on väga väike. Siiski „kindlasti“ vastuseid on kodanikud andnud peaaegu poole võrra enam kui poliitikud. Ilmselt ametnikud, kes igapäevaselt neid teenuseid osutavad, ise nii tugevalt kaugenemist ei tunneta. Siiski ka neist ca pool leiab, et kättesaadavus on halvenenud.

Teenuste mahu kasvu küsimusele vastuseid analüüsidest ilmneb kodanike oluliselt kriitilisem hoiak. Vaid 13,6% kodanikest leiab, et teenuseid on „kindlasti“ rohkem ja 48,1%, et „kindlasti mitte“. Samas ametnikud ja eriti poliitikud on oluliselt positiivsemate

hinnangutega teenuste mahu kasvu osas. Ametnikest leiab seda ca kolm neljandikku ja poliitikutest 86,7%. Sellist varieeruvust on keeruline seletada, kuid ilmselt mõjutab vastuseid üldine reformi ebapopulaarsuse foon kodanike seas.

Suhteliselt sarnased hinnangud anti kõikide vastajarühmade poolt teenuste kvaliteedi kasvule. Kus poliitikutel on kõige positiivsemate hoiakutega, ametnikud mõnevõrra kriitilisemad ja kodanikud selgelt kõige kriitilisemad. Kuivõrd ametnikud, kes teenuseid peamiselt osutavad, ja kodanikud, kes neid tarbivad, peaksid selle kvaliteedi küsimusega kõige enam kursis olema, siis võib siit järeldada, et ühinemine ei ole senini kaasa toonud olulist omavalitsuste poolt osutatavate teenuste mahu ning kvaliteedi kasvu. Tõsi küll selle peamine põhjus ei pruugi olla mitte ühendamavalitsuse suutlikkuse vähenemine kasv, vaid majanduskriis, mille tõttu ei ole teenuste kvaliteeti tõstetud ning nende mahtu on kärbitud.

8.5 Muutused ametnike töös

Ametnike töös on üks selgemaid muutuseid professionaalsuse kasv. Ametnikest 91,4% leiavad, et nende töö ühendamise eeldab suuremat professionaalsust. Asjaajamine muutub vähem personaalsemaks ja enam struktureeritumaks („kindlasti“ vastuseid 51,4%). See on olnud ka meie uurimuste üks varasemaid järeldusi, et ametnike professionaalsus kasvab ning vahetut suhtlemist kodanikega jääb vähemaks. Selgelt avaldub see ka siin. Nagu me nägime juhtumipõhises analüüsis, siis kindlasti mõjutab see ennekõike väikevaldade ametnikke (paljudel juhtudel kasvasid mastaabid kolossaalselt).

Tabel 32. Ametnike hinnangud muutustele oma töös (vastajate %)

	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
Töö eeldab suuremat professionaalsust	64,3	27,1	8,6
Suurenenud on paberimajandus, vähem suhtlemist inimestega	51,4	37,1	11,4
Töökeskkond soodustab efektiivsemalt töötada	15,7	52,9	31,1
Töökoormus on ühtlasem, paremini planeeritav	10,0	34,3	55,7
Suhted teiste ametnikega on ametlikumad	20,0	47,1	32,9
Rohkem koostööd volinikega	10,0	41,4	48,6
Vähem vahetuid kokkupuuteid valla juhtidega	15,9	26,1	58

Ühinemistjärgselt tunnetab töökeskkonna paranemist kokku ca kaks kolmandikku vastajatest. Samas „kindlasti“ on vastanud vaid 15,7% ametnikest. Võimalik, et hinnanguid töökeskkonnale on mõjutanud see, et Läti ühinemised toimusid majanduslanguse tingimustes ning võis olla, et vahendeid füüsilise töökeskkonna parandamiseks ei jagunud. Suuremas osas jäid ametnikud ka endisesse kohta tööle ning ühinemistoetust kasutati valla administratsiooni hoonete renoveerimiseks harvadel juhtudel.

Töökoormuse parema planeerimise osas ei ole hinnangud nii positiivsed. Pisut alla poole tunnetab, et paranemist ja vaid 10%, et see on „kindlasti“ nii. See viitab, et suures osas ei ole ametnike struktuuri reformi läbi viidud ning nende spetsialiseeritus kindlatele valdkondadele ei ole väga ulatuslik. Ilmselt pole ametnike killustatust erinevate valdkondade vahel suudetud

veel põhjalikult muuta. Võib eeldada, et administratsiooni funktsioonide korrigeerimine on alles rakendamise faasis.

Ca kaks kolmandikku ametnikest leiab, et nende omavahelised suhted on muutunud formaalsemaks. See kinnitab veelgi, et bürokraatia ja ametlikkus on asjaajamises kasvanud.

Järgmised küsimused mõõdavad ametnikkonna kokkupuuteid valla juhtide ning volikogu liikmetega. Veidi alla poole ametnikest on seisukohal, et kokkupuuted vallajuhtidega on harvemad. Nii nagu eelmine küsimus, näitab ka see küsimus reaalsete kontaktide vähenemist ning iseseisva töö tegemise hulga suurenemist. Koostöö suurenemist volinikega hindab üle 50% ametnikest. Samas on suur hulk ametnikke (48,6%), kes ei näe, et volikoguga oleks rohkem koostööd. Seega ilmneb siit, et ametnike ja volinike suhtes on konfliktikohti. Pigem ei olegi tegu ehk konfliktiga kuivõrd ametnike ja volinike rollide muutumisega uutes tingimustes. Meie varasem analüüs näitas, et muutused volikogu töös seisnevad ka selles, et suhtes ametnikega on personaalsete kontaktide osakaal vähenenud, enam suheldakse läbi komisjonide ja fraktsioonide. Samuti lükkab volikogu enam ametnike koostatud eelnõusid tagasi ja teeb neis muudatusi. See aga tingib teatavat negatiivsust ametnikes. Põhimõtteliselt tuleb taoline rollide jagunemine kohalikule valitsemisele kindlasti kasuks. Arvestades, et Lätis on volinike roll valla juhtimises väga suur, Läti kohaliku omavalituse institutsioonide vahelised suhted lähtuvad pigem komiteemudelilt (Sootla 2004), siis ilmselt ei olnud Lätis volinike ja ametnike suhete muutused drastilised. Väiksemates omavalitsustes ilmselt siiski tuntaval määral.

8.6 Muutused volikogu ja volinike töös

Eesti omavalituste ühinemise kvalitatiivanalüüsi üks järeldusi oli, et parteipoliitika roll volikogu töös kasvas oluliselt. Volikogud muutusid oma tegevuses strateegilisemaks ja institutsionaliseeritumaks. Ka Läti juhtumite analüüs näitas volikogudes parteide rolli kasvu, mis kinnitub ka ankeetküsitluse tulemustes, ca 60% kinnitavad, et volikogus on enam poliitikat.

Volinikud hakkavad oluliselt enam aega pühendama volikogu töö jaoks, seda kinnitavad 97,3% vastanutest. Samas töö volikogus muutub impersonaalsemaks. Volinikest 46,3% leiab, et „volinike isiklik panus volikogu töös on vähenenud“. See näitab, et enam institutsionaliseeritud toimijad – parteid, fraktsioonid, komisjonid – omandavad suurema rolli volikogu tegevuses. Ka hinnangud töömahu kasvule komisjonides kinnitavad sama tendentsi. Ca 90% volinikest leiavad, et töö maht komisjonides on suurenenud. Ka volinike omavaheline suhtlus on muutunud formaalsemaks, seda kinnitavad üle poole volikogu liikmetest. Volikogu töö professionaliseerumist, lisaks institutsionaliseerumisele, saab hinnata selle järgi, kuivõrd volinikud saavad spetsialiseeruda teatud teemadele. Väitele „saab rohkem keskenduda ennast huvitavatele teemadele“ andis positiivse hinnangu 79% vastanud volikogu liikmetest. See näitab selgelt, et volinikud saavad enam spetsialiseeruda kindlatele teemavaldkondadele, mis omakorda tõstab volikogu professionaalsust.

Tabel 33. Volinike hinnangud muutustele oma töös (vastajate %)

	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte
volikogus arutatakse rohkem poliitilisi küsimusi	31,8	25	43,2
kulub rohkem aega tööks volinikuna	74,4	23,1	2,6
voliniku isiklik panus volikogu töös on vähenenud	14,6	31,7	53,7
töö maht komiteedes on suurenenud	62,8	25,6	11,6
saab rohkem keskenduda ennast huvitavatele teemadele	20,9	58,1	21
ametnikud aitavad küsimusi paremini ette valmistada	36,4	50	13,6
suhted volinike vahel on formaalsed	18,2	34,1	47,7
vähem kontakte elanikega, nende probleemidega	11,4	47,7	40,9

Volinikud hindavad ametnike rolli volikogu küsimuste ettevalmistamisel väga kõrgelt. Eesti ühinemiste üks järeltõus oli, et volinike (poliitiline) ja ametnike (administratiivne) funktsioonid saavad suuremates omavalitsustes selgemad raamid ning toimub nende jagunemine. Sama kinnitub ka Lätis, kus 86,4% volinikest leiavad, et ametnikud aitavad volikogu küsimusi paremini ette valmistada. Kui ca pooled ametnikest tunnetasid, et koostöö volikoguga on paranenud, siis volinike puhul on selgelt näha suuremat rahulolu ametnike tööga (üle 80% volinikest leiavad seda). See viitab juba varem kirjeldatud konfliktile volinike ja ametnike vahel, just ametnike poolt vaadatuna. Samas nagu öeldud, siis poliitiliste ja administratiivsete rollide jagunemine tuleb valitsemisele pikemas perspektiivis kindlasti kasuks.

Nagu ametnike vastustest selgus, siis kokkupuuted elanikega jäävad harvemaks. Sama kinnitub ka volinike väidetes, 59,1% vastanud volinikest leiab seda. See on kindlasti üks neid argumente, mille tõttu kodanikud tunnetavad võimude kaugenemist.

Tabel 34. Hinnangud volinike esindusrollile (vastajate %)

	kindlasti	teatud määral	kindlasti mitte	
Volinikud väljendavad ennekõike oma piirkonna mitte valla kui terviku huve	Ametnikud	29,4	48,5	22,1
	Volinikud	15,9	47,7	36,4
	Kodanikud*	76,5	12,3	11,1
	Kokku (võimud)	24,1	48,2	27,7

*Kodanikele oli küsimus sõnastatud: Volinikud peaksid väljendama ennekõike oma piirkonna mitte valla kui terviku huve

Juba varasemalt käsitlesime piirkondliku esindatuse ja ääremaastumise küsimust. Siinkohal on paslik analüüsida, kuidas erinevad respondentide rühmad tunnetavad piirkondlikku esindamist volinike poolt. Selgub, et nii ametnikud kui volinikud tunnetavad selgelt, et volikogu liikmed esindavad ennekõike oma piirkonna, mitte valla kui terviku huve. Samas oleks võinud eeldada vastupidiseid tulemusi. St alt üles ühinemiste puhul on poliitikutel vaja enam oma valijate (oma piirkonna) ees tegevust legitimeerida ja piirkondlike huve kaitsta. Samal ajal ülalt alla ühinemiste puhul on võimalik kohe võtta suurem valla kui terviku esindamise roll, kuna kitsaste piirkondlike huvide esindamine ei ole nii oluline. Seda sellepärast, et ühinemiste ja oma tegevuse legitimeerimine ei oma nii tähtsat rolli. Samas see

eeldus ei kinnitu. Seda enam, et valimised ei toimunud ringkonniti. Ilmselt on siiski side oma endise piirkonna omavalitsuse ja sealsete valijatega tugev. Ja tõenäoliselt on see rohkem teema tugevamate poliitiliste pingete ühendvaldades. Vastupidiselt kodanikud väga tugevalt ootavad, et volinikud esindaks ennekõike oma piirkonna ja mitte valla kui terviku huve (üle 90% vastajatest on sellel seisukohal). Selles plaanis ei ole aga ametnike ja volinike vastustes üllatavad. Eks poliitik peabki valija soove ellu viima.

9. Järeldused ja ettepanekud

Keskne järeldus. Läti reformide oluliseks eeliseks oli strateegilise ja ratsionaalse kavandamise võimalik suur roll ühinemiste ettevalmistamisel ja tulemuste saavutamisel, kuna kasutati ülalt alla reformimehhanismi. Kuid reformide initsiaatorid ja elluviijad ei suutnud neid eeliseid kahel põhjusel ära kasutada. Esiteks, Läti reformi strateegilised dokumentides domineerisid *legalistlikud ja majandus-geograafilised* visioonid ja instrumendid, mistõttu tänases kontekstis äärmiselt olulised kohaliku *valitsemise ja juhtimise strateegilised* eesmärgid ja mehhanismid ei leidnud vajalikult määral kajastust ei strateegiadokumentides ega strateegilistes tegevustes. Seetõttu paljud kavandatud uuendused jäid ellu viimata adekvaatsete instrumentide puudumisel. Lisaks, nendes dokumentides olid eristamata tähtsusetud detailid ning olulised strateegilise sihid, mis paljudele osalistele jäid arusaamatuks ennekõike detailide domineerimise tõttu. Teiseks, reformide korraldusel ja elluviimisel kasutati liigselt ülalt alla poliitikute ja ametnike-keskset stiili ning jäeti kasutamata palju võimalusi anda konkreetsete otsuste tegemine osalejatele endale ning puudusid avaliku diskursuse areenid. See suurendas kolossaalselt otsuste politiseerimist ja tasalülitas tervikliku lähenemisviisi reformile, mis omakorda vähendas tehtud otsuste legitiimsust ning paljuski seetõttu ei võimaldanud realiseerida isegi kavandatud ja potentsiaalselt võimalikke lahendusi. Samas moonutas reformi käiku ja tulemusi väga oluliselt majandussurutis, mis tähendab, et selliste reformide ajastatus on nende edukuse üks väga oluline komponent.

Läti reformide tulemusi tuleb edasi jälgida ja analüüsida, kuna paljud käivitatud protsessid ja plaanitud tegevused on veel pooleli ning eesmärgid saavutamata.

Soovitused Eesti institutsioonipoliitikale kohaliku valitsemise valdkonnas:

1. Tungiv soovitus mitte keskenduda Eesti poliitikas kohalike omavalitsuste suutlikkuse suurendamise ühele instrumendile (ühinemised) ja stiilile (kas ülalt alla või alt üles), vaid kasutada üheaegselt erinevaid instrumente ja stiile, eeskätt tulenevalt poliitilisest võimalustest ja arengu kontekstist. Võrreldes Lätiga on Eestis palju soodsamad tausteeldused omavalitsuste stabiilsete koostöövormide, teenuspiirkondade ja linnaregioonide, piirkondlike partnerlusvõrgustike jms. arendamiseks. Nende instrumentide testimisel kasutada (sarnaselt vabatahtlike ühinemistega) piloot-reforme, mis võimaldaks väikeste riskidega välja selgitada ühe või teise instrumendi tugevad ja nõrgad küljed Eesti konkreetsetes oludes.
2. Vabatahtlike ühinemiste edukust saab suurendada ennekõike riigi vahendava ja konsulteeriva rolli suurendamisega ning arendades ühinemiste ja teiste suutlikkuse suurendamise instrumentide rakendamise praktilist avalikku diskursust omavalitsusjuhtidega.
3. Töötada Läti eeskujul ja kogemusi arvestades (st palju põhjalikuma juhtimise ja valitsemise komponenti arvestades) välja kolm-neli uue valla (mitte üksnes vallavalitsuse!) struktuuri ja toimimise tüüpmodelit. See tüüpmodel peaks määratlema

(a) valla volinike ja ametnikkonna rollide (ja nendeks vajalike oskuste) muutused seoses valla mastaabi ja poliitika kujundamise päevakorra ning stiili muutumisega, (b) vallasiseste teenuskeskuste (või osavaldade) rollid ja vastutused, nende juhtimise ja koordineerimise mehhanismid, (c) erinevate sektorite korralduse ja koordineerimise mehhanismid nii KOV siseselt kui KOV vahelise koostöö raames, (d) kõikide teiste teenuste potentsiaalsete osutajate – KOV, erafirmad, MTÜd, piirkondlikud pakkujad, vabatahtlikud – rollid ja võimalikud seoses, stiimulid keskenduda omavalitsuse suutlikkuse suurendamisele, ja (e) kodanike kaasamise võimalikkused KOV suutlikkuse suurendamisel.

Eristada tuleks ennekõike (a) tugeva linnakeskusega ja suure tagamaaga omavalitsusi (klassikaline), (b) ilma tugeva linnakeskusega maavaldade ühendusi (c) suurlinnaregiooni ja (d) ebastandardse geograafilise konfiguratsiooniga valdu.

Sellega seoses ja kasutades Läti õpetlikke kogemusi kujundada ja leppida kokku jätkusuutlike omavalitsuste (või koostööpiirkondade) baas-kriteeriumid (teatud põhiteenuste kvaliteedistandardi alusel, eriharidusega spetsialistide olemasolu baasil jne.).

4. Nende ja teiste tööde tulemuste baasil koostada *juhendmaterjal eneseanalüüsiks*, mille baasil omavalitsused mõttestaks lahti oma suutlikkuse ja autonoomia seisundi ning selle suurendamise allikad, samuti koostööinstrumentide rakendamise võimalused ja probleemid. Juhendmaterjali koostamise protsessis viia läbi piirkondlikud eneseanalüüsi seminarid, kus omavalitsusjuhid, ettevõtjate, MTÜde ja riigi esindajad mudelleeriks piirkonna omavalitsuste ja piirkonna kui terviku arengutsenaariume institutsioonipoliitika perspektiivis.
5. Algatada avalik arutelu, mis olemasoleva ja loodava tõendusmaterjali baasil hajutaks väga levinud negatiivseid käibemüüte KOV reformidest ning keskendada arutelu ka reformide võimalustele ja vajadustele tänases kontekstis.
6. Keskendada tähelepanu vallasisese delegeerimise/ detsentraliseerimise võimalustele nii valla üksikutele toimijatele (eraettevõtjad, MTÜ-d, omaalgatused) kui tänastest valdadest laiematele piirkondlikele keskustele: selle instrumendi analüüsile ja selle senisest palju ulatuslikumale rakendamisele. Käsitleda delegeerimist mitte ainult kui teenuste efektiivse osutamise instrumenti, vaid ennekõike kui omavalitsuse sisemise ressursi mobiliseerimise ja kodanike võimendamise ressursi.
7. Ühinemiste temaatika domineerimise ja politiseerimise tõttu on tahaplaanile jäänud eri sektorite ja toimijate koostöö ja partnerluse asendamine piirkondlikul (maakondlikul) ja regionaalsel tasandil. Nii nagu Lätis toimub ka Eestis piirkondliku ja regionaalse riigihalduse arendamine isegi mitte isoleeritud KOV arendusest vaid ametkonnakeskselt ja ametitepõhiselt. St tegelikult tervikliku haldussüsteemi parandamine toimub üksikute osade kaupa ja eri toimijate poolt ning eri ideede mõjul, mis võib suurendada veelgi haldussüsteemis pingeid, vasturääkivusi ja konflikte. Kõigepealt tuleb selle trendi ulatust ja võimalikke tagajärgi avalikult arutada.
8. Läti kogemus näitas muudatuste (reformide) juhtimise organisatsiooni tähtsust planeeritud tulemuste saavutamisel ja võimalike takistuste tekkimisel. Selline organisatsiooni peaks haldusuuenduste tulemuslikkuse saavutamiseks vältima reformidiskursuse ja elluviimise politiseerimist, samuti selle muutmist

ametkonnakeskseks. Haldusuuenduse diskursus tuleb keskendada strateegiliste eesmärkide ja kriteeriumite arutamisele ning tasandile (areenile), kus ei domineeriks päevapoliitilised teemad, erilised huvid ja *ad hoc* lahendused. See areen võiks kujuneda ka edukate uuenduste üheks koordineerimisinstrumendiks.

9. Läti reformid näitasid, et ühinemised sisaldavad erinevaid ja vasturääkivaid eesmärke ja ka võimalikke tulemusi, st et üks reform koosneb tegelikult mitmest suhteliselt iseseisvast alaprotsessist nii sisulises mõttes kui eripära mõttes eri tüüpi omavalitsuste jaoks. Uuendusstrateegia kujundamisel tuleb luua sellised alastsenaariumid, sh üleminekuprotsesside stsenaarium. Need võimaldaksid orienteerida reformide tegevused ka alaeesmärkidele. Samuti on soovitatav sellist strateegiat mitte viia läbi korraga vaid järk-järgult, teatud loogikat järgides. See hajutaks riske ja ka vastupanu muutustele.
10. Üldine kontseptuaalne järeldus ja soovitus. Tänapäevaks on oluliselt muutunud – võrreldes 1980ndate aastatega, mille kogemuste baasil Eesti ja Läti haldussüsteemid tekkisid – arusaamad kohaliku valitsemise autonoomiast ja suutlikkusest, nende suurendamise allikatest ja strateegiatest. Traditsioonilise, *kaitsva autonoomia* väärtused on aegunud ning muutumas ka Euroopas suureks arengupiduriks. Eestis toimub debatt omavalitsuse ja riigi suhetest kohati nende aegunud arusaamade kontekstis ja väärtustest lähtudes. Vaja on – ennekõike poliitilisel ja administratiivliidil – kujundada tänapäevane arusaam riigi ja omavalitsuste suhetest kui mitmekihilisest valitsemisest globaliseeruvast ühiskonnast, kus oluliselt on suurenenud vastastikune sõltuvus kõikide toimijate vahel ning samas suureneb arengute ebamäärasus (kiired ja erisuunalised muutused) ning piirideülesus.

Uuringu lühikokkuvõte

Uuringu meetodika

Käesoleva uuringu meetodika on välja töötatud ja testitud sama projekti meeskonna poolt 2008. aastal läbiviidud uuringu „Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs“ raames, mis hõlmas nii valdkonna teoreetilise kontseptsiooni avamist, ühinemisprotsessi kui ka ühinemisjärgsete tulemuste ja arengute käsitlemist.

Uuring viidi läbi viieetapilisena: 1) dokumentaalse materjali koondamine, 2) intervjuude läbiviimine, 3) ankeetküsitluse läbiviimine, 4) andmete analüüsimine ja 5) lõpparuande kirjutamine. Analüüsi valim, kust empiirilist materjali koondati ühinemiste konteksti ja juhtumite analüüsimiseks, koosnes kolmest ühinenud omavalitsusest Viesite, Talsi ja Ogre. Kokku viidi läbi 16 intervjuud omavalitsustes, Läti Kohalike ja Regionaalomavalitsuste Liidus, Läti parlamendis ning Läti Keskkonna ja Regionaalarengu ministeeriumis. Ankeetküsitluse küsimustikud, mis töötati välja Eesti ühinemiste analüüsimiseks, esitati volikogu liikmetele, ametnikele ja kodanikele. Küsitluse tulemusi kasutati ühelt poolt kvalitatiivjärelduste toetamiseks, teiselt poolt on tulemusi analüüsitud kvantitatiivselt Läti juhtumite ja vastajarühmade põhisedelt.

Ülevaade Läti kohalike omavalitsuste valdkonna reformi kujunemise protsessist

Kohaliku omavalitsuse reformi teema tõusis Lätis päevakorda 1990. aastal iseseisvuse taastamisega. 1990ndate alguses viidi läbi mitmeid reformi osiseid, välja arvatud haldusjaotust puudutav osa. 1996-97 püüti viia läbi kohaliku ja regionaalse omavalitsuse territoriaalset reformi, aga edutult, kuna poliitilist konsensust ei saavutatud. Diskussioon jätkus ning pooliku kompromisslahendusena otsustati 1996. aastal kaotada ära rajooni volikogude otsevalimine. 1997. aastal käivitati Phare rahalisel toel Kohaliku omavalitsuse reformi sekretariaat ning 1998. aastal vastuvõetud Haldusreformi seadusega moodustati Haldusterritoriaalse Reformi Nõukogu ning millel mõlemal oli reformiprotsessi ettevalmistamisel toetamisel oluline roll. Seda aega võib lugeda haldusterritoriaalne reformi alguseks. Perioodil 1998-2000 viidi kõigi 26-s rajoonis läbi haldusjaotuse analüüsid, mille põhjal koostati ettepanekud ühinemis- või koostööpiirkondade kohta. 2000. aasta lõpus ja 2001. aasta alguses töötati nende kriteeriumide põhjal ja välisekspertide kaasabil välja kohaliku omavalitsuse haldusjaotuse projekt, mis nägi ette 102 uue omavalitsusüksuse loomist, lähtudes järgmistest kriteeriumidest: (1) Elanike arv vähemalt 5000 elanikku; (2) vallakeskus elanike arvuga vähemalt 2000-25000; (3) olemasolev teedevõrk ühinevatest omavalitsustest uude keskusesse ja (4) vahemaa keskuse ja piiride vahel ei ületa 30 km.

Planeeritud reformil oli kaks etappi: vabatahtlik ühinemine (kuni 2003) ja valitsuskabineti osalusega ühinemine (2004). Enne vabatahtliku ühinemise perioodi lõppu toimus 37 ühinemist (ühines 66 omavalitsust), kellel oli võimalus ühineda lähtumata valitsuse poolt kehtestatud ühinemispiirkondadest. Peale vabatahtliku ühinemise perioodi lõppu sai ühineda ainult valitsuse poolt kehtestatud piirides. Kuna reformi seaduses ei sisaldunud aga selgeid

regulatsioone reformi lõpuleviimiseks ega sanktsioone, võib neid pidada põhjuseks miks esialgselt planeeritu ei realiseerinud ning 2005. aastaks ei õnnestunud reformi läbi viia.

Seejärel koostas ministeeriumi töörühm KOVide ettepanekute põhjal uue haldusterritoriaalse jaotuse projekti (kaardi), mille alusel valitsus kiitis 1.06.2006 heaks uue haldusterritoriaalse jaotuse, mille kohaselt oleks jäänud 167 ühinenud omavalitsust ja 9 vabariiklikku linna, kokku 176 omavalitsust. Kinnitatud kava ei leidnud taas toetust, mistõttu jätkas ministeerium konsultatsioone omavalitsustega projekti muutmiseks ning uue projekti kinnitas valitsus 4.09.2007. Selle kohaselt pidi jääma 96 ühinenud omavalitsust ja 9 vabariiklikku linna. Kuna ca 70 KOVi ei olnud ka selle pakutud lahendusega rahul, siis 11.12.2007 muutis Valitsus kaarti, kuid peale muudatuste sissevimist oli jätkuvalt 8% KOVidest (ca 45) rahulolematud ning 32 neist pöördusid Konstitutsioonkohtusse. Viimase kinnitatud kava kohaselt pidi jääma 9 vabariiklikku linna ja 103 ühinenud omavalitsust, kokku 112 KOVi. 1.01.2008 võttis Valitsus vastu ühinenud omavalitsuste korraldust reguleerivad õigusaktid. Ning lõpuks 18.12.2008 võttis Läti Parlament vastu lõpliku otsuse, mille kohaselt jäi Lätis peale reformi 9 vabariiklikku linna ja 109 ühinenud omavalitsust, kokku 118 omavalitsust. Reformikavade alguses (1997) oli Lätis 595 omavalitsust: 7 vabariiklikku linna, 26 rajooni, 70 linna ja 502 valda. Reformi viimase etapina toimusid 1.07.2009 kohaliku omavalitsuse volikogude valimised uutes haldusterritoriaalsetes üksustes.

Reformi sisus pidev ümberotsustamine oli seotud pidevate poliitiliste muudatustega, reforme valmistas ette ja viis läbi kolm erinevat ministrit: Maris Kucinskis (2004-2006), Aigars Štokenbergs (2006-2007) ning Edgars Zalāns (2007-2010), kellel kõigil oli erinev nägemus reformi läbiviimisest.

Läti ühinemiste juhtumikirjeldused

Läti omavalitsuste ühinemise kogemuse analüüsi läbiviimiseks koguti empiirilist informatsiooni ja andmeid kolmest ühinenud vallast, mis erinevad nii ühinejate arvult, territooriumi kui elanike arvu suuruselt, samuti asustustiheduselt ning geograafilise paiknemise poolest.

Viesite vald on üks väiksemaid ühinenud omavalitsusi, kus ühinenud valdu oli neli ja rahvaarv alla 5000 elaniku. Vald asub Läti lõunaosas ning piirneb lõunast Läti-Leedu piiriga. Maakonna (rajooni) keskuseks on Jekabpils linn, mis reformi käigus sai vabrikliku linna staatuse ja jäi seetõttu ühinemistest kõrvale. Ühinesid Viesītes linn, Saukas vald, Rites vald ja Elkšņu vald. Regiooni keskuseks sai Viesīte linn, mis on suhteliselt väike, alla 3000 elanikuga, kuid siiski piirkonna tõmbekeskuseks. Teenuskeskused asuvad Lones (Saukas vald), Cīruļu (Rites vald) ja Elkšņu asulates (Elkšņu vald) ehk endistes vallakeskustes. Ühendomavalitsuse suurus on 650,5km², elanike arv 4715 (2008) ja rahvastikutihedus 7,4 in/km².

Ogre ühinenud vald asub Riia regioonis, seal on väga kõrge asustustihendus (39,2 in/km²). Ühinenud omavalitsustest on Ogre üks suurima rahvaarvuga valdasid. Ogre linn oli piirkonna oluline ja tugev tõmbekeskus, kus elab peaaegu 30 000 elaniku, samas kui suurimad ühinenud vallad oli ca 2000 elanikuga. Ogre oli ka endine maakonnakeskus, kuid ühinemisjärgselt on Ogre vald territoriaalselt pikliku kujuga ning valla äärealade jaoks ei

olnud Ogre linn ilmselt mitte esmane tõmbekeskus. Ühinesid Ogre linn, Krapes vald, Ķeipenes vald, Lauberes vald, Madlienas vald, Mazozolu vald, Meņģeles vald, Ogresgala vald, Suntažu vald ja Taurupes vald. Kõik endised vallad muutusid administratiivpiirkonnaks, kuhu jäid alles teenuskeskused. Ühendomavalitsuse suurus on 993,4 km², elanike arv: 38 945 (2008) ja rahvastikutihedus: 39,2 in/km².

Talsi ühinenud vald asub Läti lääneosas ning on samuti üks suurimaid ühinenud omavalitsusi. Talsi valla ühinemine oli juhtumistestkõige keerulisem, kuna ühinejaid oli väga palju (16 omavalitsust). Kuigi Talsi on territooriumilt väga suur ning oli ka maakonnakeskuseks, siis kogu maakonna piires siiski ei ühinetud. Talsi linn oli selgelt ühinevate omavalitsuste tõmbekeskuseks, kuid mitte nii domineeriv kui Ogre. Elanike arv Talsis linnas on ca 11 000 elanikku ning suuremates ühinenud omavalitsustes oli see ca 2500 elanikku. Talsis ühinesid lisaks valdadele ka kaks linna ja üks juba varasemalt ühinenud omavalitsus. Ühinesid Talsi linn, Stende linn, Valdemārpils linn, Sabiles ühendvald, Balgales vald, Gibulu vald, Īves vald, Kulciema vald, Laidzes vald, Laucienes vald, Lībagu vald, Lubes vald, Strazdes vald, Valdgales vald, Vandzenes vald ja Virbu vald. Ühendomavalitsuse suurus on 1763,2 km², elanike arv 35 256 ja rahvastikutihedus 20 in/km².

Uuringus kirjeldame ja analüüsime valitud juhtumite põhjal ühinemiste ettevalmistamist, läbirääkimisi ja kokkuleppeid, mis ühinemisprotsessi käigus tehti.

Ühinemisläbirääkimised - Hoolimata detailsest ühinemiste juhendist oli ühinemisprotsessis siiski erinevaid praktikaid, mis sõltuvad suuresti ühendomavalitsuse keskuse tugevusest ja rollist piirkonnas. Viesite vald oli selles osas kõige keerulisemas seisus. Kuna Viesite linn ei olnud rajoonikeskuseks ning seetõttu ka mitte nii tugev osapool läbirääkimistel, kui Ogre või Talsi, siis olid sealsed läbirääkimised ka mõnevõrra tagasivaatavamad ja olemasolevat struktuuri kindlustavad. Samal ajal Talsi ja eriti Ogre oli selgelt enima kompetentsi ja ressursiga tugevalt domineerivad osapooled ühinemisläbirääkimiste vedamisel. Nende ühinemisprojektid näitasid oluliselt tugevamat strateegiakomponenti, kokkulepped ei olnud sõnastatud pelgalt loosungitena, vaid põhjalikult tugevuste, nõrkuste, arenguvajaduste ja eeldavate tulemustena. Kõigis omavalitsustes vedas ühinemisläbirääkimisi linn ja sealsed poliitikud. Keskuse domineerimine on ilmselt kõige olulisem muutuja, mis mõjutas ühinemisläbirääkimiste tulemusi ja võimalikke saavutatavaid kokkuleppeid.

Üks meie hüpoteese oli, et ülalt-alla ühinemiste puhul ollakse strateegilisemad ning vähem tagasivaatavad. Arvestades, et ühinemiste üldkorralduse osas omavalitsustel valikuvõimalust ei olnud ning need aspektid reguleeriti seadusega, siis kohapealsete läbirääkimiste objekti puhul hüpotees täielikku kinnitust ei leidnud. Strateegiakujunduse komponent oli suurem tugeva keskuse ühinemiste puhul, kuid kui väikevallad suutsid linna tasakaalustada, siis kindlustati läbirääkimiste käigus ka oma garantiid. Seega näib, et ühinemisläbirääkimiste korraldamisel ei sõltu võimalikult paremad ja tulevikku suunatud otsused mitte sellest, milline on ühinemiste protsess – kas ülalt alla (ÜA) või alt üles (AÜ) – vaid pigem, kas seda on võimalik reguleerida teatud struktuuri- ja reformikujunduse elementide etteandmisega, mis oleks võimalik defineerida ühinemiste juhendis.

Ühinemistoetuse kasutamine - Kõik Läti omavalitsused said riigi poolt ühinemistoetust 200 000 latti (ca 280 000 eurot, 4,4 milj EEK). Ühinemistoetust said kõik omavalitsused, hoolimata nende suurusest, võrdselt. Arvestades, et suhteliselt paljud omavalitsused olid väga väikesed (alla 1000 elanikuga), siis oli sellises mahus ühinemistoetus kaks kolmandikku nende aastasest eelarve mahust. Enamik omavalitsusi otsustas ühinemistoetuse kasutamise valdkonnad iseseisvalt, vaid Ogres tehti otsus ühinevate omavalitsuse juhtide ühiskoosolekul, formaalse otsuse kinnitasid siiski kõikjal volikogud.

Ühinemistoetus oli ette nähtud investeringuteks kohalikku infrastruktuuri ja seda kasutati peamiselt rajades ja renoveerides vallaehitisi, trasse ja teid. Me ei leidunud ühtegi juhtumit, kus seda oleks kasutatud teadlikult uue tervikliku omavalitsuste ühinemisjärgse valitsemisvõimekuse või sisemise integratsiooni suurendamiseks (nt uue tarkvara soetamine, ühisasutuse loomine/ ümberkujundamine vms). Kõik omavalitsused suunasid toetuse kas ehitustegevusse või selle ettevalmistamistegevusse (nt ehitusprojektide koostamine vms). Kuna toetuse kasutamise otsused tehti ja selle faktiline kasutamine toimus varem kui kujundati ühendvalla valitsemisstrateegia (ühinemisprojekt), siis on see ka mõistetav. Vallad ise tunnetavad tagantjärele, et toetuse kasutamine oli väga ebaefektiivne. Tõenäoliselt oleks toetuse kasutamine ühinemiste järgselt võimaldanud palju strateegilisemaid ja sihipärasemaid kasutusvaldkondi.

Arengustrateegia ja struktuurikujundus - kõikide omavalitsuste ühinemisprojektid sisaldasid omavalitsuse arengustrateegiat. See oli analüüsitud ja sõnastatud valdkonniti. Suuremas osas oli teemakäsitus kõigis ühinemisprojektides struktuurilt sarnane, kuna arengustrateegia sisaldumine ühinemisprojektis ja selle komponendid oli ühinemisjuhendis sätestatud kohustuslikuna. Arengustrateegia kujutab endast omavalitsuse tegevusvaldkondade põhimõtete kaardistamist ja kokkuleppeid, mis on prioriteedid ning kuidas nendeni jõuda kavatsetakse. Tegelikult kajastas ühinemisprojektides väljatöötatud arengustrateegia ühinemisläbirääkimiste kokkuleppeid.

Üldiselt kumas kõikide valdade arengustrateegiastest läbi lubadus, et valla territooriumi erinevates piirkondades ei tohi teenuste kvaliteet halveneda ega kättesaadavus väheneda. Samuti olid enamasti kokkulepitud ka see, et ühtegi asutust ei suleta. Kuigi nt koolide puhul oli väljatoodud, et optimaalsed lahendused õpilaste arvu vähenemise tingimuste tuleb välja töötada. Ilmselt oli asutuste ja teenuste mahu ning kättesaadavuse säilimine peamine nõudmine väikevaldade poolt, mis oli tingitud tsentraliseerimise ja ääremaastumise hirmust. Kui Eestis oli ühinemisläbirääkimiste üks olulisemaid kokkuleppeid otsus, et midagi ei muudeta, siis Lätis võis näha siiski mõnevõrra enam tulevikku suudantud vaadet.

Piirkondlikud teenuskesksused ja asutused – koostatud arengustrateegiad sisaldasid ka omavalitsuse juhtimisstruktuuri ümberkujundamise komponenti. Samas oli struktuurikujunduse teema ka kõige enam diskussioone tekitav ja siin sündisid kokkulepped kõige raskemalt. Oluliselt lihtsam on ju kokku leppida teenuste kvaliteedi ja ametnike professionaalsuse tõusus, kui asutuste juhtimise ühendamises või mõnsa kooli sulgemises.

Selgelt kõige enam tagasivaatav oli Viesite arengustrateegia just omavalitsuse struktuurikujunduse aspektist. Piirkondades olevad omavalitsuste asutused läksid

vallavalitsuse alluvusse ning piirkondlikud teenuskeskused said peamiselt infovahenduse ülesanded. Reaalne otsustusõigus, sh eelarvevahendite kasutamise õigus, tsentraliseeriti väga tugevalt.

Ogre vallas oli ühinemisläbirääkimiste käigus kokku lepitud ja ühinemisprojektis kajastatud kõige suuremate pädevustega teenuskeskuste roll. Seal jäi teenuskeskustele suur osa funktsioone ning teenuskeskuse juhile vastutus personali töölevõtmise ja tööltvabastamise korraldamise eest (ametlik otsustusõigus on siiski asutuse juhtide osas volikogul ning ametnike osas ühendvalla tegevdirektoril). Samuti viidi kohalikud asutused (koolimajad, raamatukogud) teenuskeskuse struktuuri. Suuremad asutused on küll iseseisvad, kuid paiknevad teenuskeskuse struktuuris, väikemate asutuse (nt raamatukogude) töötajad on teenuskeskuse koosseisus, st pole iseseisvad asutused. Kinnitatud eelarve piires on teenuskeskused vabad eelarvevahendeid kasutama. Taoline struktuurikujundus annab kohapeale suurema tegevus- ja otsustuspädevuse ning tagab, et valla kohapealsete harduse roll ei marginaliseeru.

Talsi valla teenuskeskuste roll ja pädevused on sarnased Viesite valla omaga. St teenuskeskuses on minimaalne hulk kohapealseid ametnikke ning suhteliselt piiratud otsustus- ja tegevusõigused. Sarnaselt on domineeriv ka kohapealsete inimeste hoiak minna teenust tarbima või taotlema linna. Kohapealsed asutused on piirkondlikust teenuskeskusest iseseisvad ning alluvad otse vallavalitsuse vastavale osakonnale.

Vallavolikogu ja täitevvõim. Ühendvaldade volikogude suurused on seadusest tulenevad. Pigem on need väikesed. Kui enne ühinemist oli kõigis omavalitsustes kokku kuni 73 volinikku (Talsi), siis ühinemiste järgselt on neid maksimaalselt 17 volinikku Ogres ja Talsis ning minimaalselt 9 Viesites. Valitsemiskulude kokkuvõtteid oli ka üks peamisi reformi kavandanud poliitikute argumente. Kõikides valdades kasvas olulisel määral ametnike hulk ning töö optimaalsemaks korraldamiseks loodi valdkondlikud osakonnad. Täitevõimu juhiks on Lätis ametniku saatuses tegevdirektor, kes määratakse ametisse volikogu poolt, kuid kes ise saa samal ajal olla volikogu liige. Ainult Talsis on tegevdirektoril ka kolm asedirektorit, kes juhivad nende tegevusvaldkonnas olevad osakondi. Teistes valdades vahejuhtimistasand puudub ning osakondade juhid alluvad otse tegevdirektorile. Valdkondlikke osakondi loodi suhteliselt palju ka väikeses vallas Viesites (kokku 10) ning Ogres ja Talsis 14 kuni 16 osakonda. Kitsamates tegevusvaldkondades on eraldi ametnikud, kes alluvad otse tegev- või asedirektorile.

Ülevaade uuringu kontseptuaalsest taustast

Tänases on selgelt välja kujunenud kaks nägemust: ühed pooldavad ÜA kiireid kompleksreforme, kuna kodanikud saavad täna väga erineva kvaliteediga teenuseid, mis on demokraatlikus ühiskonnas sotsiaalsete õiguste jäme rikkumine; teised aga on ÜA liitmiste vastu, kuna nende arvates rikutakse sellega Euroopa KOV Harta vaimu.

Sellisel vastandamisel puudub mõte, kuna esiteks, ÜA ja AÜ ühinemised ei ole alternatiivid vaid ühisosaga strateegiad. Tegelikult kasutatakse konkreetsete reformide puhul nii ülalt-alla reforme (riigi tasandil tehtud üldlepete alusel) kui AÜ põhimõtteid. Puhtal kujul neid

praktiliselt ei eksisteeri või nende tähendus on marginaalne ja tulemuslikkus kehv. Ka Läti reformide kogemus näitas, et vabatahtliku ja konsultatiivse (avaliku diskursuse) komponendi alahindamine vähendas ÜA reformide tulemuslikkust.

AÜ ja ÜA pooluste vahele jääb terve rida nõ. üleminekuversioone, mis ÜA puhul tähendab kas vabatahtlike ühinemiste perioodi (kasutatakse väga ulatuslikult), ühinemisotsuste saavutamist vabatahtlike konsultatsioonidega, kuid kindlate kriteeriumide alusel ja teatud tähtajaks või siis on reform (nagu Soomes praegu) käivitatud kui suur eksperiment ja keskvalitsus on pigem innustaja ja veenja kui ühinemistele sundija. Peamised sunnivahendid Soomes on kohustuslike teenusstandardite kehtestamine (ennekõike teenuspiirkonna suurus) ja kohustus neid järgida. See on keskvalitsuse õigus ja kohustus tagada kodanikele võrdsed õigused avalikele teenustele. Seega toimuvad Soomes täna (PARAS) pigem aktiivse riigi osalusega AÜ ühinemised ja seda kogemust võiks ka Eesti rohkem või vähem ära kasutada.

Uurimuse lähtehüpooteesid

2005. aasta ühinemiste analüüs (Sootla jt 2008), samuti hilisemad kirjanduse analüüsid võimaldasid meil fokuseerida Läti ühinemiste analüüsil tähelepanu kesketele reformidega seonduvatele probleemidele. Alljärgnevalt on sellest tulenevalt sõnastatud ja lühidalt kommenteeritud püstitatud hüpooteese:

1. *Muutuste sujuvus ja jätkusuutlikkus* – alt üles reformid venivad, tegelikult ei lõppe need kunagi, samas ka ülalt alla reformid jäävad venima, sest nad on liiga kompleksed et lahendada lühikese aja jooksul kõiki probleeme, mida ühendamistega saavutada tahetakse, sest probleemide ring on potentsiaalselt palju suurem. Keskne küsimus on see, kuidas hoida ühinemiste teemat nii kaua päevakorras, et leida ühinemiste kõikidele komponentidele piisav poliitiline toetus, enne kui reformiväsimuse tõttu see konserveerida.
2. *Reformide loogika ja tuleviku valdade formaat* – ülalt all reformid võimaldavad luua (planeerida) suhteliselt sarnaseid omavalitsusüksusi, sest reform toimub ühtse ratsionaalse plaani või vähemalt eesmärkide/ kriteeriumite alusel, alt üles reformid toimuvad juhuslikult ja tekkida võivad väga erineva ja ka ebardliku profiiliga vallad.
3. *Reformid strateegiline suunitlus vs ad hoc kokkulepped ja tegevused* – ülalt alla reformid on strateegiliselt sihikindlamad ja terviklikumad, reformid on paremini nii eesmärkide osas kui detailides ette valmistatud, mistõttu kõik osapooled mõistavad väga täpselt kuhu suunduda ja mida teha. Samas kui alt üles vabatahtlikud reformid on eliidi läbirääkimiste tulem. Seega peaksid ülalt alla reformi tulemused olema sügavamad ja ootuspärased kui alt üles reformide puhul.
4. *Edasivaatavad vs tagasivaatavad reformid, poliitilised ja ratsionaalsed plaanid* – ülalt alla reformid tuginevad sisult poliitilistele normatiivsetele (ideaalsetele) tulevikupiltidele, mille osas poliitikud kokku lepivad ja mille järgimist on lihtne kontrollida. Need ideaalid täidetakse reformi käigus konkreetse sisuga, võimalik et lahendustega varieerides. Sellised normatiivsed plaanid võimaldavad inimesi paremini kaasata ja motiveerida. Samas kui alt üles reformid lähtuvad ennekõike möödaniku probleemide tehnilis-

instrumentaalsest analüüsist ja nõ kõige õigemate lahenduste otsimisest kõikidele küsimustele. Selline katse luua kõikehõlmav pilt ja laskumine detailidesse, ja eriti mitmete osapoolte läbirääkimiste puhul, ongi peamine põhjus, miks sellel baasil algatatud reformid läbi kukuvad või sumbuvad mitteolulistesse detailidesse.

5. *Muutuste ulatus* – täielikult vabatahtlikud (AÜ) ühinemised puudutavad vaid väga piiratud arvu KOV-e ja selle toimimise aspekte ning muutused on pinnapealsed, kuna sügavaid muutusi pärsivad väga suured hirmud nende samade muutuste ees (vastuseis neile eos). Alt üles läbirääkimistel puuduvad kindlad raamid (on vaid üldised normatiivsed sihid) ja need on paljuski spontaansed, vähe struktureeritud (nagu võrdsete osalejate koosolekud kipuvad olema) ning mis toetuvad nõrgale ekspertressursile. Samas, ülevalt alla ühinemiste puhul tuginetakse nõ tipptasandil poliitilistele kokkulepetele, mis reeglina eeldavad palju radikaalsemaid eesmärke ja muutusi, mis on detailselt läbi töötatud, sh tipptasandi ekspertide poolt. Ülalt alla reformid toimuvad kogu süsteemis, mistõttu sinna on kaasatud KOV esmatasandist kõrgemad tasandid ja toimijad, ning reeglina muudetakse ka nende rolle ja suhteid.
6. *Riigi ja teiste toimijate roll ühinemistes* – Ülalt alla reformid, mis toimuvad just kõige autonoomsemate omavalitsustega riikides, on vasturääkivuses sellise autonoomia põhimõttega, et alt üles täielikult vabatahtlikud reformid on ainus viis kuidas seda, kaitsva autonoomia põhimõtet järgida.
7. *Reformide legitiimsus ja kodanike osalus* – alt üles reformidel on selge seos legitiimsuse ja kodanike hoiakutega, mis on vajalikud nii ühinemisotsuste saavutamiseks kui rahvahääletuse positiivseks tulemuseks, kuna alt üles reformide puhul peab kohalik eliit veenma ennekõike ametnikke, asutuste juhte kui ka kohalikku aktiivi ühinemiste vajaduses ja positiivsetes tulemustes. Ülalt alla reformide puhul on ühest küljest legitiimsuse allikaks tippvõim ja eliit ja ka ühinemiste legitiimsus sõltub usaldusressursist parlamendile, valitsusele.
8. *Ääremaade ja teenuste kättesaadavuse probleem reformide käigus* – alt üles ühinemiste keskne pidur on ääremaastumise kartus. Palju järeleandmisi ja tihti ebaefektiivseid investeeringuid lubatakse selleks, et seda kartust vähendada. Sellega suurenevad reformide tehingukulud. Ülalt alla reformide puhul on hüpotees, et ääremaastumise ületähtsustamist on võimalik paremini vältida, sisulisemalt planeerida sellest tekkivaid probleeme.
9. *Võimuvvertikaali süsteemse ümberkujundamise võimalus* – Ülalt alla reformiga on võimalik ellu kutsuda süsteemseid muutusi, ümber kujundada kogu võimuvvertikaal, suurendada KOV rolli suhetes keskvõimuga, luua soodsamad eeldused mitmetasandilise valitsemise mehhanismide juurutamiseks. See peaks olema aspekt, kus alt üles reformid on vaieldamatult vähem efektiivsemad.

Läti ühinemiste kvalitatiivanalüüs

Reformide sujuvus ja jätkusuutlikkus. Kuigi KOV reformi läbiviimine oli Läti poliitikakujundamise agendas ca 10 aastat, siis meie üks põhijäreldusi on, et reformi

teostamise osas osutus konsensuse leidmine väga raskeks ennekõike strateegia komponentide ja reformi organisatsiooni liiga ühekülgse tõlgendamise ja rakendamise tõttu. Lätis mahtus sellesse perioodi kolme regionaalministri juhtroll, kes suhteliselt erinevalt nägid reformi eesmärgi ja konkreetseid konfiguratsioone. Seega saab edukas ülalt alla reform toimida vaid siis, kui poliitika on järjepidev ja konsensusotsused peavad, st et kord vastu võetud reformikava jääks muutumatuks niikaua kui reform on lõplikult ellu viidud. Teiseks, peaks ka selliste reformide tegemisel olema valitsus suhteliselt ühtne ja edukalt tasakaalustama eri huvirühmade surveid, vältimaks *ad hoc* muutusi tehtud otsuses.

Õppetunniks, mille kallal tuleks töötada on see, et reformide planeerijail tuleks tunduvalt sügavamalt mõista mitte üksnes reformi üleminekuperioodi etappe, vaid neid eraldi kavandada. See võimaldaks rakendada eri meetmeid sihipärasemalt, tulenevalt keerukuse astmest (lihtsamad enne) ja poliitilisest sensitiiivsusest (läbiarutamise ja veenmise periood tuleb sisse arvestada). Tuleb ka mõista, et ühinemiste tulemuste saavutamine, alates esimestest instrumentaalsetest efektidest kuni täiesti uue organismi ladusa toimimisloogika kujunemiseni võtab väga kaua aega, ilmselt rohkem kui üks valimisperiood. Soovitav oleks fokuseerida reformi ja selle järgses strateegias muudatuste objekte ja indikaatoreid ja kujundada strateegiliste struktuursete ja juhtimismuudatuste kava. See võimaldaks ka elanike ootused ja lootused paremini häälestada, mis suurendaks reformide legitiimsust ja kiirust.

Sujuvateks reformideks on vajalik pikk ja mitmekülgne ettevalmistus, mida polegi otseselt vaja seostada ühinemistega ega reformidega, nt koostöö arendamine. Edukate ühinemiste üheks eelduseks on ka käibemüütide hajutamine. Seda oleks kõige otstarbekam teha praktikas ja siin on just praktiliste ettevalmistavate meetmete roll asendamatu.

Nagu näitavad ka Põhjamaade kogemused, on edukad ülalt alla ühinemised valdade suutlikkuse suurendamise tervikprotsessi lõppfaas. Sellele on eelnenud, esiteks, erinevate koostöövormide arendamine omavalitsuste enda (nt teenuspiirkonnad) ning omavalitsuste ja riigi ja teiste sektorite vahel (partnerluse vormis). Lätis ei pööratud sellele tähelepanu, mis võib olla ka üheks põhjuseks, miks pärast ühinemisi toimus nõ ühinemisejärgne šokk ja ei suudetud muutusi käivitada: on vaja mitte üksnes koostöö, vaid muutuste juhtimise kogemust, mida vähem dramaatilisemad uuendused koostöö läbi võivad pakkuda.

Reformide loogika ja tuleviku valdade formaat. Meie hüpotees oli, et ülalt alla reformid võimaldavad luua ja planeerida suhteliselt sarnaseid majandus-geograafilise loogika vaatevinklist omavalitsusüksusi ja et reform toimub ühtse ratsionaalse plaani või vähemalt ratsionaalsete eesmärkide ja kriteeriumite alusel. Lätis avanev pilt näitas aga pigem vastupidist: uute valdade konfiguratsioonid olid sedavõrd erinevad ja paradoksaalsed, et paljude arvates on omavalitsuste erinevused reformide tulemusena suurenenud. Selle põhjuseks olid nii möödalaskmised strateegias kui puhtalt poliitilised ja konjunktuursed põhjused.

Läti reformiseadus sätestas mõned tulevaste omavalitsuste kriteeriumid, mis on iseendast väga oluline strateegiainstrument. Nendeks olid tulevaste omavalitsuste minimaalsuurus (4000 elanikku), linnakeskuse olemasolu (minimaalselt 2000 elanikku) ja distants valla piirist

keskusesse (maksimaalselt 50 km). Analüüsi tulemusena me jõudsim arusaamale, et sellised formaalsed kvantitatiivsed kriteeriumid ei põhjenda optimaalsust ja seega ei orienteer tulevase omavalitsuse planeerijaid optimaalse valla kujundamisele ja võimaldavad (kui see võimalus antakse) väga „paindlikult“ neid formaalseid piiranguid rakendada. Nt pole selge, kust tuleb valla suurus 4000 (miks mitte 3000 ega 5000) ja mis tingimustel seda piiri ei tohi muuta? Väga suurt rahulolematust tulevikuvaldade kriteeriumite osas või õigemini nende puudumise osas väljendasid ka intervjuueeritavad, eriti eksperdid.

Meie arvates pole otstarbekad üksnes abstraktsed-formaalsed kvantitatiivsed kriteeriumid ning tervikreformide puhul ei saa piirduda ka mingi abstraktse valla minimaamudeliga. Lätis (ja ka Eestis) on vähemalt kolm KOV tüüpi. Esiteks, klassikaline vald, tugeva kuid mitte domineeriva linnakeskusega ja mõõduka territooriumiga. Teiseks, hajaasustusega piirkond, kus on nõrk keskus, tugevad kommunikatsiooniraskused (nt sood) ja hõre rahvastik. Kolmandaks, domineerivate linnakeskuste areaal, kus linna ümber on sisuliselt kujunenud töö ja transpordi aglomeratsioon. Siit tuleneb üks reformikujunduse keskseid dilemmasid, kas võtta orientatsioon tervikreformile, mis peaks hõlmama kõiki omavalitsusi, seega on eri KOV tüüpidel eri stsenaariumid, või püüda reformida nõ lihtsamaid juhtumeid, nt rõngasvaldu, mis vähendaks ka vastuseisu ja looks lihtsamad juhtumid.

Reformid kui strateegiline suunitlus vs ad hoc kokkulepped ja tegevused. Meie algne hüpotees oli, et ülalt alla reforme saab ellu viia selgete läbimõeldud strateegiate (eesmärkide, kriteeriumide ja mudelite) alusel, mis võimaldavad suhteliselt kiiresti kujundada põhimõtteliselt uut tüüpi omavalitsused ja saavutada ühinemistest kiirema sünergia. Võimalus läbi viia uuendusi pikemaajalise ettevalmistuse, selge strateegia ja printsiipide alusel peetakse ülalt alla reformide üheks olulisemaks eeliseks.

Varasemalt jõudsim järeldustele, et hea ettevalmistus (plaanid, juhendid, kavad) ühinemisteks ja liitmiste kiire läbiviimine, ei pruugi viia: esiteks, kiirete muutusteni pärast ühinemist; teiseks, ei olnud uued omavalitsused sarnasemad; kolmandaks reaalsed uuendused pärast ühinemisi jäid justkui seisma, sest liitmine ise osutus väga mahukaks ettevõtmiseks. Üheks oodatud tagasihoidlikemate tulemuste saavutamise põhjuseks oli meie arvates strateegia kui juhtimisinstrumendi ebakindel ja ebapiisav rakendamine reformi käigus.

Võimalus läbi viia uuendusi pikemaajalise ettevalmistuse, selge strateegia ja printsiipide alusel peetakse ülalt alla reformide üheks olulisemaks eeliseks. Läti KOV tasandi reformide tarvis valmis põhjalik ja terviklik juhend, mille alusel valmistati ette uute valdade ühinemiste kava ja pandi paika ühinenud omavalitsuse üldine korraldus. Ministreeriumi poolt ette valmistatud juhend oli päris detailne ja andis ette kava struktuuri. Siiski, juhend mängis valdade ühinemise üldkavas kavas pigem tehnilist dokumenti ja selle strateegiline komponent jäi nõrgaks. Nt üks asi on määrata kindlaks, et nii suures vallas on nii palju volinikke või kas me kaotame mõned koolid. Kuid strateegiline ülesandepüstitus peaks sisaldama analüüsi, kuidas muutuvad valla otsustusrollid, suhted valitsusega, millised oleksid meetmed volikogu strateegilise fookuse suurendamiseks ja detailide delegeerimiseks. Või, milline on tulevase koolipiirkonna struktuur ja juhtimine, või nt piirkondlike (*pagasts*) teenuspunktide juhtimisemudelid. Kõike seda ei juhend ega ühinemiskavad ei sisaldanud.

Võib öelda, et Lätis ei suudetud piisavalt selgelt määratleda ja realiseerida ühinemiste ettevalmistustes (ja kavades) strateegilist komponenti, mis on tavaliselt ülalt alla reformide eeliseks, ja seega ei olnud see komponent sugugi suurem kui Eesti alt üles ühinemiste puhul. Samas Eesti konkreetset poliitilised ühinemislepped olid palju tugevamad ja legitiimsemad, sest need lepped kujundati osalejate enda poolt. Vaja oleks mõlemat, strateegilist ühinemislepet selgete tulevikumudelite kirjeldamisega ja nõ tulevase arengu kava, mis kirjeldaks detaile.

Politiseerumine vs. kestlik konsensus. Politiseerumise all me mõtleme ühinemisprotsessi käigus toimijate eriliste huvide (*pagast*'i, oma isiklikud poliitilised huvid) domineerimist tulevase valla kui terviku huvide suhtes läbirääkimistel ja selle tulemusena vetopunktide kujunemist, mille abil püütakse läbirääkimistele peale suruda oma valla või valijaskonna huve ja saavutada eeliseid. See viib, kas kasude ja kulude eskaleerumiseni või lahenduste blokeerimiseni.

Alt üles ühinemiste puhul oleme märganud tugevat politiseerumist kõige varasemates faasides, mil üksteist üksnes kombati ja püüti saada maksimaalset informatsiooni teise poole nõrkustest, kahtlustest, ambitsioonidest. Pärast ühinemisotsust, kui soov ühineda oli selge, hakkas politiseerumise rolli vähenema ja konsensuse otsingud suurenema. Pärast formaalset ühinemist ja ühinemisjärgse kriitilise segaduste perioodi möödumist, hakati tegema jõulisi uuendusi, isegi selliseid, mida ühinemisleppes polnud ette nähtud.

Ülalt alla reformide puhul oli politiseerimise loogika vastupidine. Lätis koostati alguses detailsed ja ratsionaalsed kavad ja saavutati avalik toetus nendele. Kuid siis algas politiseerimine suurenema ja tundub osades uutes valdades see jätkus ka pärast ühinemist, kuna ühinemiste eel ei suudetud olulisi asju erinevatel põhjustel selgeks rääkida. Lätis andis tunda samuti üleriigiliste parteide konkurents ja ambitsioonid, vähemalt ühes ühinemisjärgses vallas.

Ülalt alla reformi jaoks on parteipoliitiline kontekst, mis on Lätis (aga ka Eestis), suhteliselt ebasoodus, sest konsensus pole reeglina laiapõhjaline ja pikaajaline ning puuduvad tõhustad reformide elluviimise koordineerimise struktuurid, kuna valitsuse tasandil on poliitilis-administratiivse koordineerimise mehhanismid väga nõrgad. Ülalt alla reformidel peab siin olema väga oluline diskursiivne komponent: arenid, mis ulatuvad kõrgemale päevapoliitikast ja mis on aktiivsed ja avatud piirkondlikul tasandil. Meie veendumus on, et konsensusotsused selliste reformide puhul peavad olema väga laiapõhjalised, et tagada nendele pikk iga. Poliitiline kokkulepe peab olema ennekõike strateegiline, süsteemi põhiaspektide üle. Tulevaste valdade arv on väga nõrk poliitilise kokkuleppe teema, vähemalt alguses. Strateegias peab ühinemise vajadus olema põhjendatud mitte niivõrd möödajärgsete probleemide ja nõrkuste kuivõrd tuleviku võitude ja kasude vaatenurgast.

Riigi rolli ühinemiste protsessis. Ülalt alla reformide puhul lähtub initsiatiiv keskvoimult ning just seal tasandil sõlmitakse üldine programmiline lepe. Ülalt alla reformid ei saa tugineda üksnes kohustusele ja sundusele. Nii saab vallad-linnad kokku liita, kuid see ei taga

nende ladusat tööd ühise organismina. Vahe alt üles reformidega on see, et riik on initsiaator ja lõppkokkuvõttes vastutab reformi tulemuste eest. Kuid see ei tähenda muidugi seda, et alt üles, vabatahtlikkuse printsiip piiraks kuidagi riigi aktiivset rolli kui otsesest sekkumist ei toimu. Riigi äärmiselt väike, passiivne roll on Eesti ühinemiste peamine teema. Ilmselt oleks nii mõnigi luhtunud ühinemiskatse õnnestunud, kui riik oleks etendanud vahendaja ja kohtuniku rolli läbirääkimiste alguses. Ült alla reformid kätkevad samuti ohtu alahinnata riigi kui vahendaja rolli ühinemisprotsessis ja üle hinnata võimalusi sundusega, võimupositsioonilt probleeme lahendada. Nii et ka edukate ült alla reformide puhul tuleb kindlasti kujundada eri osapooli esindav ja kollegiaalne, kuid piisavalt autonoomne juhtivagentuur, mis võimaldab paremini neutraliseerida päevapoliitilised mõjud ja üksikute lobijate surveid. Selline juhtivagentuuri loomine on väga levinud reformide läbiviimisel Põhjamaades.

Keskne sõnum on see, et Lätis puudus: a) poliitilise konsensusi sisendi areen (*a la* Haldusreformi Komitee, mis langetaks lõplikke otsuseid valitsuse nimel), b) piisavalt autonoomne tugistruktuur sellisele areenile, mis vähendaks üksikute lobijate surveid ning c) piirkondlikud avatud areenid ühinemisotsuste tegemiseks ja probleemide aruteluks, kus riik võinuks aktiivselt aidata formeerida lahendusi piirkondlikes avalikes huvides ja tagada nende legitiimsuse. St Läti reforme puhul sõltusid konkreetset otsust liiga suurel määral ministriumist ja ministrist, st sekkumine oli ühelt poolt terviklahenduste pakkumine (erinevate kaartide joonistamine) ja siis konkreetne püüd leida *ad hoc* lahendus kui tekkis protest või surve altpoolt.

Järeldused selles osas on:

- 1) Keskvalitsuse tasandil tuleb üksnes mitte langetada konsensuslik otsus reformi kohta ja sellele adekvaatses vormis strateegia luua, vaid riik peaks etendama väga aktiivset rolli just konkreetsete reformiotsuste (uue KOV mustri) kujundamisel nii, et domineeriks maksimaalselt avalik huvi, oleks piisav ekspertpotentsiaal (seda tagasid Lätis rajoonide spetsialistid suurel määral) ning sünniks avalikud legitiimsed otsused. Lätis oleks võinud sellised struktuurid tekkida rajooni tasandil, kuid probleem seisnes selles, et rajoonid olid likvideeritud ja riigi osalus piirkonnas (rajoonis, regioonis) oli väga harukondlik. Selles olukorras oli äärmiselt kummaline nõue mitte ületada ühinemistega endiste rajoonide piire, mis oli tugevaks piiranguks konkreetsete otsuste langetamisel.
- 2) Ült alla reformi struktuur peab kätkema endas: a) tugevat poliitilist otsustusorganit (ministrite komisjon), b) võimalikult neutraalset (ja autoriteetset), nii poliitika kui bürokraatia suhtes konsultatiivset, koordinaatsiooniareeni ning c) piirkondlike riigi esindaja osalusega avatud diskursuseareene ühinemismustrite üle otsustamiseks ja muutuste strateegiliste alternatiivide kaalumiseks

Osalus ja legitiimsus. Hüpootees oli, et alt üles ühinemised eeldavad oluliselt enam reformi legitimeerimist nii ametnike kui kodanike jaoks, seevastu ült alla reformide puhul on legitiimsuse allikaks tippvõim ja eliit ning ka ühinemiste legitiimsus sõltub usaldus-ressursist parlamendile, valitsusele. Küsitluse võrdlevad tulemused ei jäta kahtlust, et ühinemisprotsessi avatus (kodanike informeeritus) ja kodanike arvamuste arvestamine oli

Lätis tunduvat väiksem kui Eestis. See võis olla ka üheks põhjuseks (lisaks masule), miks ka ülejäänud hoiakud ühinemistest olid eriti kodanike puhul palju negatiivsemad kui Eestis. Lätis, kus viidi ellu ülalt alla reforme suhteliselt tsentraliseeritud reformi juhtimise struktuuri raames, ei etendanud osalus ja kodanikualgatused märkimisväärset rolli ühinemistes ja see oli ka üks põhjusi, miks tekkisid lisapingeid pärast ühinemisi. Siiski oli see vähemalt osaliselt Läti kontekstist tulenev ning ei pruugi iseloomustada ülalt alla ühinemisi tervikuna, kus kodanike osalus võib olla tõsine konsensusse garant

Niisiis võib muuta hüpoteesi tugevamaks väites, et vabatahtlikkuse komponent, eriti ühinemisotsuse tegemisel, suurendab vajadust konsulteerida kodanikega ja nende hoiakuid ning kartusi arvestada. See suurendab uuenduste legitiimsust, kiirust ja põhjalikkust. Ning vastupidi, liiga tugev ülalt alla komponent ning võtmeotsuste tegemine kodanikest eemal vähendab seda vajadust ja ka kodanike enda huvi ning vähendab reformide legitiimsust ja poliitilist kapitali, mis võimaldaksid teha raskeid otsuseid.

Ääremaade probleem. Ääremaastumise aspektist oli Lätis keskne dilemma, kas ja mil määral nn teenuskeskused tulevad dekontsentreeritud asutusena või need on suhteliselt autonoomsed detsentraliseeritud asutused. Milline on tulevase keskuse staatus ja keskuse teenistuste vahelised seosed? Valdade ühinemiskavades kasutati kahte stsenaariumi: a) valla piirkondlikud administratiivkeskused on detsentraliseeritud ja generalistlikud kohahalduse teenistused, kus kõik teenistused on koondatud ühe juhtimise alla, mille juht administratiivselt allub valla peadministraatorile, b) kohahalduskeskuse juht on pelgalt vallasiseste piirkondlike asutuste töö koordinaator ja kontrollija, *ad hoc* probleemide lahendaja, nõ kiire tagasisideme andja valla keskusesse, kuid reaalset võimu teenusorganisatsioonide üle ei omanud ja need allusid valla keskteenistustele.

Ühinemiste puhul on väga oluline ääremaade huvide esindatus erinevates võimuorganites (komisjonid, valitsus, ümarlauad). Lätis millegipärast seda teemat kesksena ääremaastumise kontekstis ei käsitletud, vaid keskenduti ääremaastumise administratiivsele dimensioonile.

Ühinemiste juhend nägi ette volikogude territoriaalsete komiteede moodustamise osavaldades/ linnakeskustes. Territoriaalse komitee ülesandeks on seadusest tulenevalt koostada volikogu otsuste eelnõusid järgmistes oma territoriaalset üksust puudutavates küsimustes: 1) haldamisega seonduv, 2) administratsiooni tegevusega seonduvad küsimused, sh finants ja personalipoliitika, aga ka materiaalsed ja tehnilised küsimused, 3) teenuse kvaliteediga parandamisega seonduv, 4) uute struktuuriüksuste või ametikohtade loomine, 5) iga-aastase tegevuskava koostamine. Kuid siiski jäi ebaselgeks, kuidas need komiteed moodustatakse, millistes rollides need osalevad piirkonna juhtimises, sh suhetes piirkondliku administratsiooni juhiga ja volikogu otsuste kujundamises.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Lätis on ääremaade probleem oluliselt teravam kui Eestis ning ühinemised suhteliselt suurtesse omavalitsustesse seda probleemi kindlasti teravdas. Läti kasutas ääremaade integreerimisel ära administratiivse hierarhia tugevdamist piirkondadesse, mis eeldatavasti viib üsna tsentraliseeritud halduse suunas (ka seetõttu et delegeerimist era- ja kolmandasse sektorisse, MTÜde loomist jne kasutatakse väga vähe). Siin ei olnud ilmset

spetsiifika ülalt alla reformist tulenevalt, vaid sellised lahendused olid: a) strateegiliste valikute probleem reformipoliitikas ja b) tulenesid administratiivse hierarhia/ võrgustiku loomise takerdumisest nii nagu uute lahenduste puhul tervikuna.

Järeldused ääremaade probleemi käsitlemiseks:

- 1) Omavalitsuse territoriaalsel integreerimisel tuleks paremini tasakaalustada vallasiseste piirkondade sidumist administratiivsete ja esindushoobade kaudu. Lätilt tuleks õppida esimest, kuid oluliselt täpsustada administratiivse dekontsentreerimise praktilisi aspekte.
- 2) Väga oluline on piirkondlikul integratsiooni saavutamisel avaliku võimu ja teenuste delegerimisel alltasandile (nii allasutustele kui era ja MTÜ sektorile), kohalike toimijate sidumisel KOV poliitika kujundamise ja elluviimisega, mitte pelgalt administratiivhierarhia loomne.
- 3) Piirkondlike keskuste rolliks peaks jääma valla varade haldamine territooriumil ja piirkondliku planeerimine/ vajaduste määratlemine, mis tagaksid nende juhtide osaluse otsuste väljatöötamisel üldstrateegia kujundamisel. Administratiivteenuste osutamine peaks olema nende sekundaarfunktsioon, seda võiks väiksemates keskuste ühildada mõne teise töötaja ülesannetega (nt raamatukogu juhataja või hoidja).

Võimuvvertikaali süsteemse ümberkujundamise võimalus. Läti KOV reformiga püüti samal ajal läbi viia (lõpetada) ka rajoonide ja regionaalse tasandi reform. Lõpuks kaotati omavalitsuslikud rajoonid (sellega alustati juba 1996) ja nendele jäänud ülesanded nähti ette delegerida ühendvaldadele (nt haridus) või planeerimisregioonidele (nt regionaalne planeerimine, teed). Meie tõlgendus on, et Läti reformidega püüti luua ühetasandilist omavalitsust piirkondlikule (mitte kogukondlikule) tasandile ühes osavaldade säilitamisega, kuid vaid mõned ühinemised ühildusid selle eesmärgiga, kuid paljud siiski mitte. Kahjuks on nii funktsioonide ümberjaotamine kui võimuvvertikaali ümberkujundamine kõikide tasandite lõikes jäänud seni pooleli. Valitsemise vertikaal on Lätis osadeks lahti võetud, kuid seda pole suudetud tagasi kokku panna terviklikuks tasakaalustatud süsteemiks, kus KOV detsentraliseerimisega kaasneks suurem partnerlus riigiga ja omavahel ning territoriaalse valitsemise loogika suudaks tasakaalustada sektoraalse valitsemise loogikat. Ka see tõdemus näitab, et ülalt alla reform toimub mitme etapis. Lisaks on terviklahenduste puhul tähtis sammude järjekord ja tingimata eri osapoolte koostöö ja diskursus, et tasakaalustada tulemustes nende huvid.

Juhtumite ühinemisjärgne areng ja tulemused

Läti valdade ühinemisjärgseid arenguid ja tulemusi hinnati ankeetküsitluse võrdleva analüüsi ning eelarve ja administratsioonis toimunud muutuste osas omavalitsuse õigusaktide ja dokumentide (eelarve, ametnike koosseisud jne) analüüsi põhjal.

Kodanike arvamusega arvestamine - ÜA ühinemiste puhul ei leia kodanike kaasamine ja ühinemiste legitimeerimise võimude poolt nii suurt tähelepanu kui alt üles ühinemistel. Seega tervikuna tundsid kodanikud Lätis ennast ühinemisprotsessis kõrvale jäetuna. Pigem negatiivsed hoiakud on pisut ootamatud, seda enam, et kodanike jaoks, asutuste struktuuri ja

teenuste paiknemise osas, väga palju ei muutnud. Seega ilmselt enim peegeldab kodanike negatiivne hoiak nende üldist hinnangut reformile.

Ääremaastumise hirmud ja hoiakud struktuurimuutustele - Ääremaastumine on ühinemiste kavandamisel üks tõsisemaid valukohti. Hirm võimude kaugenemise, asutuste tsentraliseerimise ja endiste piirkondlike keskuste marginaliseerumise ees on see, mis ühinemiskokkuleppeid ja ühinemiste järgseid arenguid oluliselt mõjutavad. Ääremaastumisega seonduva väite esitasime ka ainult kodanikele. Väitega „vald on kaotanud huvi keskusest kaugemal asuvate külade ja inimeste suhtes“ oli „kindlasti“ või „teatud määral“ nõus ca 60% Viesite, 80% Ogre ja 100% Talsi elanikest. Seega me näeme siin veelgi tugevamalt kinnituvat eelmisel küsimuse järeltõlget. Hoopis vastupidised hoiakud ilmnevad selles, kuidas suhtutakse asutuste ühendamisse. Kui võiks eeldada, et ääremaastumise ja võimude kaugenemise hirmu taga peitub ennekõike oht asutuste tsentraliseerimise ees, siis sellele küsimusele antud vastused on väga üllatavad. Tervikuna ollakse sarnaste asutuste juhtimise ühendamisele avatud, ca 75% vastajatest leiab, et seda tuleks teha. See viitab, et võimude kaugenemist ei tajuta pelgalt sellena, et asutusi ühendatakse. Ehk siis juhtimise ja otsustusõiguse liikumine kohapealt ära ei ole ääremaastumise aspekt. Pigem tuleks kodanike ja võimude suhteid hoida ja arendada teiste meetmete läbi.

Üks selliseid meetmeid on kohapealse liidri olemasolu. Kui Eestis võtsid selle rolli tihti külavanemad, siis Lätis külavanema institutsioon puudub. Samas on olemas kohapealsete teenuskeskuste juhtajad, kes tihti on endised vallajuhid ja kohalikud liidrid. Küsimusele „rohkem ülesandeid tuleks anda piirkondlike keskuste juhtidele“ anti kõigis valdades suhteliselt sarnased kõrged positiivsed hinnangud (88-95%). See viitab, et pigem oodatakse, et kohapeal oleks oma liider, kes inimestega suhtleb ning vallavõimu piirkondades esindab. Ning see on palju olulisem kui see, kas kultuurimaja on iseseisev asutus või asuvad kultuurimaja juhid keskuses. Võib eeldada, et kui piirkondlike keskuste rolli veelgi kärbitakse, siis muutuvad hinnangud võimude kaugenemise osas veelgi negatiivsemaks.

Muutused volikogu töös - Volikogu töö kvaliteedi kasv ja professionaliseerumine on üks meie varasemaid järeltõlget ühinemiste tulemustest. Analüüsides muutuseid volikogu töös juhtumite põhiselt näeme, et tulemused on suhteliselt sarnased. Väitele „tuleb rohkem aega kulutada tööks volinikuna“ vastasid Viesite ja Talsi volikogu liikmed 100%-liselt ning Ogre volinikest nõustus sellega üle 90%. Seega on ühinemiste järgselt kõigis valdades volinike töökoormus suurenenud ning seda rolli suudetakse paremini kanda. Kõige drastilisemalt tunnetavad oma töömahu kasvu Talsi volikogu liikmed, kellest üle 90% andis vastuseks „kindlasti“ sellele väitele. Arvestades, et Talsis tulid võimule endiste väikevaldade juhid, siis see seletab ka taolisi hinnanguid. Väikevaldade endistele volinikele oli töömahu kasv suure valla volikogus kõige tuntavam. Samal ajal Vieistes ja Ogres jäid volikogus domineerima endiste linnade volinikud, kes moodustasid ka koalitsioonid ning nemad ei tunnetanud töömahu muutust nii tugevalt.

Muutused ametnike töös - Ühinemiste üks tulemusi on kindlasti ametnike professionaliseerumine. Küsitlus näitab selgelt, et ametnike töö eeldab suuremat professionaalsust. Eriti tugevalt ilmneb see Viesites, kus väitele on positiivsed vastused andnud kõik vastanud ametnikud, aga ka Talsis, kus 73,3% ametnikest on vastanud, et töö

eeldab „kindlasti“ suuremat professionaalsust. Mõnevõrra vähem tunnetavad professionaalsuse kasvu Ogre ametnikud. Viesites olid ka kõige väiksemad omavalitsused, mistõttu ühendvallas tunnetatakse ametnike tööle ja professionaalsusele esitatavate nõuete kasvu kõige tugevamalt. Ka Talsis oli olnud linn nii domineeriv keskus ning selletõttu tunnetavad ka sealses ühendvallas tööle asunud väikevaldade ametnikud professionaalsuse kasvu. Ogre oli selgelt kõige suurem linn ja juhtumitest kõige enam domineerinud keskus, mistõttu linna ametnikud olid juba harjunud suurtes mastaapides töötama. See seletab mõnevõrra madalamaid hinnanguid professionaalsuse nõuete kasvule.

Küsimus töökoormuse ühtlasemast jaotusest ja paremast planeeritavusest viitab ametnike spetsialiseerituse kasvule. Kui väikevaldades on ametnikud killustatud hulga erinevate ülesannete vahel, siis suuremates mastaapides saab spetsialiseeruda konkreetsetele valdkondadele. See annab võimaluse töökoormust paremini planeerida. Ka siin me näeme selgeid tulemusi ja seda ennekõike just väiksemates valdades. Viesites on sellele väiteke positiivse vastuse andnud 65%, Talsis 43,4% ja Orges 25% ametnikest. Seega kõige väiksemas vallas (Viesites) tunnetasid ametnikud kõige enam, et nende tööprotsessi planeerimine muutus paremaks. Kõige suurema vallas (Ogres) tunnetati seda selgelt kõige vähem. Ilmselt olid sealsed mastaabid võimaldanud juba varem enamike ametnike tegevusvaldkonna konkretiseerida, mis tähendas väiksemat ametialast killustatust.

Meie varasemad uurimused on näidanud, et ühinemiste järgselt kasvab bürokraatia tase ning suhted administratsiooni sees muutuvad impersonaalsemaks. Seda kinnitab ka vallapõhine analüüs. Kui Talsis leiavad, et „kindlasti“ või „teatud määral“ on suhted ametnike vahel ametlikumad üle 80% ja Viesites üle 70% ametnikest, siis Ogres on samal seisukohal vaid 40% ametnikest. Ka siin võib hinnanguid muutustele seletada juba olemasoleva võrdlusbaasiga. See tähendab, et Ogre mastaapidega linnas oli juba varasemalt palju impersonaalset suhtlemist. Samal ajal väiksemates valdades tunnetati neid muutuseid tugevalt. Siiski Viesites pole sellele väitele „kindlasti“ vastust andnud mitte ükski ametnik. See näitab, et väikevallas küll tunnetati muutuseid, kuid samal ajal on ametnike omavaheline suhtlemine küllaltki suur ning väikeses kohal siiski tuntakse üksteist.

Muutused volinike ja ametnike suhetes on samuti üks ühinemisejärgseid tulemusi. Üldiselt on märgata teatavat konflikti, kus ametnikud leiavad, et nende koostöö volinikega ei suurene, kuid samas volinikud leiavad, et ametnike panus volikogu küsimuste ettevalmistamisse suureneb. Tavaliselt ilmneb suurem ametnike ja volinike konflikt, kas väikevaldades või valdades, kus parteipoliitilise võimuvõitluse roll kasvab. Meie juhtumites näeme, et selgelt kõige enam Viesites leiavad sealsed ametnikud, et nende koostöö volinikega on kasvanud. Ühelt poolt näitab see väikevalla olemust, kus üksteist tuntakse ja üksteistega suheldakse. Talsis ja eriti Ogres on ametnike hinnangud oluliselt kriitilisemad. Ühelt poolt võibki see olla tingitud sellest, et suuremates mastaapides ei ole nii palju ruumi vahetuks koostöös, teisalt aga viitab see ka sellele, et suures vallas on poliitika roll tugevam ning ametnikud on poliitiliste otsuste tegemisest kõrvale jäetud. Väikevallas valmistavad need küsimused ette ja sisuliselt ka otsustavad just ametnikud. Seega ühelt poolt võib volinike ja ametnike vähenenud koostöö näidata nende vahelist konflikti, kuid teisalt tähendab see poliitiliste ja administratiivsete rollide selgemat eristumist, mis tuleb valitsemisele kindlasti kasuks.

Muutused valdade administratsioonides - Veelgi enam kui Eestis vabatahtlike ühinemiste järgselt, lähtuti Lätis uute omavalitsuste struktuuride kujundamisel linnalise keskuse olemasolevast struktuurist. Ühinemisprojektides lepiti kokku põhimõtted uue valla struktuuri ja olemasolevate struktuuride ühtlustamise osas, kuid tegelikkuses muutus selle tulemusena vähe. Seda kinnitasid ka kohapealsed intervjuud. Erinevalt Eestiga ei toimunudki Lätis tegelikku administratsioonide kokkusulandumist ning kõikide osavaldade ametnikud jäi pea täies koosseisus kohapeale alles, muutused toimusid nende juhtimises ja koordineerimises.

Ühinemise järgselt asutuste reorganiseerimise käigus oli valdadel kohustus ametnikke informeerida nende töösuhte jätkumisest või mittejätkumisest, kohustust töösuhet (töölepingut) ametnike ja töötajatega ühinemisest tulenevalt muuta ei olnud, va tegevdirektoriga, kui vald ise ei otsustanud teisiti. Kõik koondamised, mis ühinemise käigus läbi viidi pidid lähtuma üldistest tööõiguse regulatsioonidest koondamise kohta (töökoormuse vähenemise asutuse ettevõtte reorganiseerimise tõttu jne) ning ühinemine iseenesest ei olnud piisavaks aluseks koondamisele, kuna ühinemisega jäeti osavaldade funktsioonid endiseks. Seetõttu olid muudatused isikkoosseisus pea olematud – lisaks ühinenud valdade (osavaldade) poliitiliste juhtide vahetumisele keskusele alluvate nõ osakonnajuhatajatega toimusid üksikud vahetused ja seda pigem ametnike enda soovil. Ametnike arv üldproportsioonides 1,5 aastat peale ühinemist ei ole muutunud. Kuigi ühel analüüsitava valdades – Ogre linnal, oli varasem kogemus rõngasvallaga ühinemisest ning struktuuris olemas oli kahe valla tsentraliseeritud finantsjuhtimise ja raamatupidamise osakond, siis praeguseks reformist möödunud aja jooksul ei ole suudetud veel täielikult tsentraliseerida kogu osavaldade ja nende hallatavate asutuste raamatupidamist, kuna jätkuvalt on kõigi osavaldade struktuurides alles keskmiselt kaks raamatupidajat (1-3), lisaks osades veel kassapidaja. Enne ühinemist oli raamatupidajaid keskmiselt neli ühes omavalitsuses (1-5). Peamine muutus funktsioonides toimus seoses rajoonide ära kaotamisega sama reformi käigus ning rajooni taseme ülesannete lisandumine hariduse valdkonnas. Kuigi väga suures osas jäid struktuurid peale ühinemist endiseks on ka mõningaid märke suunast spetsialiseerumisele, näiteks Ogre vallas lisandus personali juht (enne oli personalispetsialist), Viesite vallas lisandus laste hooldusõigusega tegelevale ametnikule psühholoog. Kuivõrd ametikohtades ei toimunud olulisi muudatusi, ei toimunud ka täidetavates ülesannetes märkimisväärseid muutuseid ning seni toimunud arengute põhjal ei ilmne näiteks Eestis peale ühinemisi ilmnunud tendents monofunktsionaalsete ametikohtade osakaalu suurenemise ning multifunktsionaalsete ametikohtade osakaalu vähenemise suunas.

Eelarve proportsioonid ja dünaamika muutused - Suurima osa eelarvetest Läti kohalikes omavalitsustes moodustab haridus (40%), valitsemiskulud (19%) ja kommunaalvaldkonna kulud (18%). Sotsiaalse kaitse kulude osakaal enne ühinemist oli marginaalne – keskmiselt 4% ja sinna vahele jäi kultuur (12%). Peale ühinemist muutus kõige olulisemalt valitsemiskulude ja sotsiaalse kaitse kulude osakaal eelarves, valitsemiskulud vähenesid 7% võrra – ühinemiseelselt 18%lt ühinemisjärgselt 11%le. See on suures osas põhjendatav ühinemistega, kuna oluliselt vähenes volikoguliikmete arv (sh kõrgepalgaliste volikogu esimeeste ja aseesimeeste). Teine oluline muutus on toimunud sotsiaalse kaitse kuludes, mis on suurenenud keskmiselt üle 10% - ühinemiseelselt väga madalalt tasemelt (4%) ühinemisjärgselt 15%le. Sotsiaalteenuste valiku suurendamist peeti küll ühinemisjuhendis ja

uue struktuuri moodustamise juhendamisel oluliseks, ent tegelikud põhjused peituvad ilmselt siiski majanduskriisis, mistõttu sotsiaalse kaitse kulud suurenesid sel perioodil enamikes Euroopa riikides, mida majanduskriis tabas. Valitsemissektori kulude vähenemine on üks selgemaid omavalitsuste ühinemise tulemusi ning on leidnud kinnitust ka Eesti omavalitsuste ühinemise analüüsil (Sootla *et al* 2008), kuigi ka selles on oma osa üldise avaliku sektori töötajate palkade drastilisel vähendamisel Lätis majanduskriisiga toimetulekuks. Enamiku kulude muutus on pigem seletatav majanduskriisi ning selle tagajärgede leevendamisega, eriti nt sotsiaalse kaitse kulude suurenemise osas, mistõttu ühinemisest tulenevate (struktuursete) muutuste mõju on selle perioodi eelarvete põhjal raske hinnata (2008/2010). Seetõttu on ühinemiste mõju eelarvetele ka võrreldamatu Eestiga, kus analüüsitud ühinemised toimusid majanduskasvu tingimuses, kus omavalitsuste eelarvete iga-aastane juurdekasv oli 10-20%. Eestis suurenesid peale ühinemisi majandustegevuse (sh teed) ja kultuuri ning vaba aja valdkonna kulud, mis on iseloomulik majanduskasvu tingimustes omavalitsuste eelarvetrendidele, Lätis suurenenud sotsiaalse kaitse kulud jälle iseloomulikud eelarve üldtrendide majanduslanguse tingimustes.

Muutused kohalikus poliitikas. Lätis ei olnud ringkonnad olulised kohaliku poliitika ja valimistulemuste mõjurid (ühinemisseaduses sätestati, et kohaliku valimised toimuvad ühes ülevallalises ringkonnas). Samuti on Läti eripära see, et seal on alla 5000 elanikuga valdades lubatud kandideerida ka valimisliitudel, kuid suuremates valdades ainult erakondadel. Seega ühinemiste järgselt domineerivad kõigis uuritud valdades erakonnad, va Viesite, kus selle väiksuse tõttu osutusid võitjateks siiski valimisliidud. Lätis, kus ringkondi ei olnud, võisid ka vallad võimu võtta, kuid selle eelduseks oli parteinimekirjade koostamine, mis koondasid mitmeid endiseid liidreid. Ilmselt ainult endise omavalitsuse baasil kujundatud parteide nimekirjad ei oleks edukaks osutunud.

Selge muutus, mis ilmnes oli ühendvaldade poliitilise pluralismi kasv. See tähendab, et kui väikevaldades domineeris väga tugevalt üks valimisnimekiri, kes sai valimistel enamasti üle poole või isegi üle kahekolmandiku mandaatidest, siis ühendvaldades sai valimiste võitja ca ühe kolmandiku häältest. Seega ilmneb siit selgelt, et suurtes valdades tuleb moodustada koalitsioone ning ühe nimekirja domineerimine ei ole võimalik. Siiski tihti jääb domineerima linn ja selle saadikud ning nimekirjad, kuid väikevaldade strateegilise tegutsemise puhul on võimalik ka neil võimule tulla ning linn opositsiooni mängida.

Ühinemiste tulemuste kvantitatiivanalüüs vastajarühmade lõikes

Kvantitatiivanalüüs annab võimaluse analüüsida eri osapoolte hoiakuid ühinemiste tulemustest. Tervikuna võib öelda, et ühinemiste vajaduse ja tulemuste osas on kõige kriitilisemad hoiakud kodanikel. Ülalt alla ühinemiste puhul on kodanike kaasamine ja ühinemiste legitimeerimine oluliselt väiksem kui alt üles ühinemiste puhul. Kodanikud olid ühinemisprotsessist suurel määral kõrvale jäetud, millega võib seletada nende suhteliselt kriitilisi hinnanguid ühinemiste tulemuslikkusele võimude kaugenemise ja teenuste osas. Teine oluline hoiakuid mõjutav aspekt on see, et Lätis toimusid ühinemised majanduskriisi tingimustes. Selle tõttu võisid kohalikud elanikud arvata, et vallafunktsioonides tehtud

kärped on ühinemiste tulemus. Tegelikult on see aga vallaeelarvete mahu vähenemise tulemus.

Meie eeldus oli, et alt üles ühinemised on enam tagasivaatavad ja *status quo*'t säilitavad ning ülalt alla ühinemised enam strateegilisemad ja kiiremaid muutuseid võimaldamad. Kvantitatiivanalüüs kinnitas seda teatud osas. Ennekõike väljendus see võimuesindajate positiivsetes hoiakutes omavalitsuse sisese struktuuri reformimisele. Samas ei ole realselt omavalitsuse siseseid reforme elluviidud, kuigi juba ühinemisläbirääkimiste käigus on need strateegiad läbiarutatud. Kõik osapooled tunnetavad suures vallas vallavõimu kaugenemist piirkondadest ja ääremaastumise hirne. Selle kompenseerimiseks ollakse väga avatud kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamisele avalike teenuste pakkumisel ja kohapealsete liidrite kujundamisele.

Üks keskseid ühinemiste tulemusi on muutused valla administratsioonis ja poliitikas. Nende valdkondade arengute tulemuslikkusel on ilmselt ühinemise stiilil väiksem roll. Ametnikud tunnetavad selgelt bürokraatia kasvu ja oma töö professionaliseerumist, kuid mõnevõrra vähem spetsialiseerumist. Selgelt ilmneb, et volikogu tegevus muutub enam strateegilisemaks ja institutsionaliseeritumaks. Väheneb personaalsus ja suureneb parteide ning komisjonide roll ning volinike töömaht ja spetsialiseeritus kasvab. Võimuesindajad tunnetavad valitsemise institutsionaalse konteksti ratsionaliseerimist, kuid vahetu kokkupuude kodanikega väheneb.

Analüüsi põhijäreldused ja soovitused Eestile

Läti reformide oluliseks eeliseks oli strateegilise ja ratsionaalse kavandamise võimalik suur roll ühinemiste ettevalmistamisel ja tulemuste saavutamisel, kuna kasutati ülalt alla reformimehhanismi. Kuid reformide initsiaatorid ja elluviijad ei suutnud neid eeliseid kahel põhjusel ära kasutada. Esiteks, Läti reformi strateegilised dokumentides domineerisid *legalistlikud ja majandus-geograafilised* visioonid ja instrumendid, mistõttu tänases kontekstis äärmiselt olulised kohaliku *valitsemise ja juhtimise strateegilised* eesmärgid ja mehhanismid ei leidnud vajalikult määral kajastust ei strateegiadokumentides ega strateegilistes tegevustes. Seetõttu paljud kavandatud uuendused jäid ellu viimata adekvaatsete instrumentide puudumisel. Lisaks, nendes dokumentides olid eristamata tähtsusetud detailid ning olulised strateegilise sihid, mis paljudele osalistele jäid arusaamatuks ennekõike detailide domineerimise tõttu. Teiseks, reformide korraldusel ja elluviimisel kasutati liigselt ülalt alla poliitikute ja ametnike-keskset stiili ning jäeti kasutamata palju võimalusi anda konkreetsete otsuste tegemine osalejatele endale ning puudusid avaliku diskursuse areenid. See suurendas kolossaalselt otsuste politiseerimist ja tasalülitas tervikliku lähenemisviisi reformile, mis omakorda vähendas tehtud otsuste legitiimsust ning paljuski seetõttu ei võimaldanud realiseerida isegi kavandatud ja potentsiaalselt võimalikke lahendusi. Samas moonutas reformi käiku ja tulemusi väga oluliselt majandussurutis, mis tähendab, et selliste reformide ajastatus on nende edukuse üks väga oluline komponent.

Läti reformide tulemusi tuleb edasi jälgida ja analüüsida, kuna paljud käivitatud protsessid ja plaanitud tegevused on veel pooleli ning eesmärgid saavutamata.

Soovitused Eesti institutsioonipoliitikale kohaliku valitsemise valdkonnas:

1. Tungiv soovitus mitte keskenduda Eesti poliitikas kohalike omavalitsuste suutlikkuse suurendamise ühele instrumendile (ühinemised) ja stiilile (kas ülalt alla või alt üles), vaid kasutada üheaegselt erinevaid instrumente ja stiile, eeskätt tulenevalt poliitilisest võimalustest ja arengu kontekstist. Võrreldes Lätiga on Eestis palju soodsamad taust-eeldused omavalitsuste stabiilsete koostöövormide, teenuspiirkondade ja linnaregioonide, piirkondlike partnerlusvõrgustike jms. arendamiseks. Nende instrumentide testimisel kasutada (sarnaselt vabatahtlike ühinemistega) piloot-reforme, mis võimaldaks väikeste riskidega välja selgitada ühe või teise instrumendi tugevad ja nõrgad küljed Eesti konkreetsetes oludes.
2. Vabatahtlike ühinemiste edukust saab suurendada ennekõike riigi vahendava ja konsulteeriva rolli suurendamisega ning arendades ühinemiste ja teiste suutlikkuse suurendamise instrumentide rakendamise praktilist avalikku diskursust omavalitsusjuhtidega.
3. Töötada Läti eeskujul ja kogemusi arvestades (st palju põhjalikuma juhtimise ja valitsemise komponenti arvestades) välja kolm-neli uue valla (mitte üksnes vallavalitsuse!) struktuuri ja toimimise tüüpmodelit. See tüüpmodel peaks määratlema (a) valla volinike ja ametnikkonna rollide (ja nendeks vajalike oskuste) muutused seoses valla mastaabi ja poliitika kujundamise päevakorra ning stiili muutumisega, (b) vallasiseste teenuskeskuste (või osavaldade) rollid ja vastutused, nende juhtimise ja koordineerimise mehhanismid, (c) erinevate sektorite korralduse ja koordineerimise mehhanismid nii KOV siseselt kui KOV vahelise koostöö raames, (d) kõikide teiste teenuste potentsiaalsete osutajate – KOV, erafirmad, MTÜd, piirkondlikud pakkujad, vabatahtlikud – rollid ja võimalikud seoses, stiimulid keskenduda omavalitsuse suutlikkuse suurendamisele, ja (e) kodanike kaasamise võimalikkused KOV suutlikkuse suurendamisel.

Eristada tuleks ennekõike (a) tugeva linnakeskusega ja suure tagamaaga omavalitsusi (klassikaline), (b) ilma tugeva linnakeskusega maavaldade ühendusi (c) suurlinnaregiooni ja (d) ebastandardse geograafilise konfiguratsiooniga valdu.

Sellega seoses ja kasutades Läti õpetlikke kogemusi kujundada ja leppida kokku jätkusuutlike omavalitsuste (või koostööpiirkondade) baas-kriteeriumid (teatud põhiteenuste kvaliteedistandardi alusel, eriharidusega spetsialistide olemasolu baasil jne.).

4. Nende ja teiste tööde tulemuste baasil koostada *juhendmaterjal eneseanalüüsiks*, mille baasil omavalitsused mõtestaks lahti oma suutlikkuse ja autonoomia seisundi ning selle suurendamise allikad, samuti koostööinstrumentide rakendamise võimalused ja probleemid. Juhendmaterjali koostamise protsessis viia läbi piirkondlikud eneseanalüüsi seminarid, kus omavalitsusjuhid, ettevõtjate, MTÜde ja riigi esindajad mudelleeriks piirkonna omavalitsuste ja piirkonna kui terviku arengutsenaariume institutsioonipoliitika perspektiivis.

5. Algatada avalik arutelu, mis olemasoleva ja loodava tõendusmaterjali baasil hajutaks väga levinud negatiivseid käibemüüte KOV reformidest ning keskendada arutelu ka reformide võimalustele ja vajadustele tänases kontekstis.
6. Keskendada tähelepanu vallasisesse delegeerimise/ detsentraliseerimise võimalustele nii valla üksikutele toimijatele (eraettevõtjad, MTÜ-d, omaalgatused) kui tänastest valdadest laiematele piirkondlikele keskustele: selle instrumendi analüüsile ja selle senisest palju ulatuslikumale rakendamisele. Käsitleda delegeerimist mitte ainult kui teenuste efektiivse osutamise instrumenti, vaid ennekõike kui omavalitsuse sisemise ressursi mobiliseerimise ja kodanike võimendamise ressursi.
7. Ühinemiste temaatika domineerimise ja politiseerimise tõttu on tahaplaanile jäänud eri sektorite ja toimijate koostöö ja partnerluse asendamine piirkondlikul (maakondlikul) ja regionaalsel tasandil. Nii nagu Lätis toimub ka Eestis piirkondliku ja regionaalse riigihalduse arendamine isegi mitte isoleeritud KOV arendusest vaid ametkonnakeskselt ja ametitepõhiselt. St tegelikult tervikliku haldussüsteemi parandamine toimub üksikute osade kaupa ja eri toimijate poolt ning eri ideede mõjul, mis võib suurendada veelgi haldussüsteemis pingeid, vasturääkivusi ja konflikte. Kõigepealt tuleb selle trendi ulatust ja võimalikke tagajärgi avalikult arutada.
8. Läti kogemus näitas muudatuste (reformide) juhtimise organisatsiooni tähtsust planeeritud tulemuste saavutamisel ja võimalike takistuste tekkimisel. Selline organisatsiooni peaks haldusuuenduste tulemuslikkuse saavutamiseks vältima reformidiskursuse ja elluviimise politiseerimist, samuti selle muutmist ametkonnakeskseks. Haldusuuenduse diskursus tuleb keskendada strateegiliste eesmärkide ja kriteeriumite arutamisele ning tasandile (areenile), kus ei domineeriks päevapoliitilised teemad, erilised huvid ja *ad hoc* lahendused. See areen võiks kujuneda ka edukate uuenduste üheks koordineerimisinstrumentiks.
9. Läti reformid näitasid, et ühinemised sisaldavad erinevaid ja vasturääkivaid eesmärke ja ka võimalikke tulemusi, st et üks reform koosneb tegelikult mitmest suhteliselt iseseisvast alaprotsessist nii sisulises mõttes kui eripära mõttes eri tüüpi omavalitsuste jaoks. Uuendusstrateegia kujundamisel tuleb luua sellised alastsenaariumid, sh üleminekuprotsesside stsenaarium. Need võimaldaksid orienteerida reformide tegevused ka alaeesmärkidele. Samuti on soovitatav sellist strateegiat mitte viia läbi korraga vaid järk-järgult, teatud loogikat järgides. See hajutaks riske ja ka vastupanu muutustele.
10. Üldine kontseptuaalne järeldus ja soovitus. Täna on oluliselt muutunud – võrreldes 1980ndate aastatega, mille kogemuste baasil Eesti ja Läti haldussüsteemid tekkisid – arusaamad kohaliku valitsemise autonoomiast ja suutlikkusest, nende suurendamise allikatest ja strateegiatest. Traditsioonilise, *kaitstva autonoomia* väärtused on aegunud ning muutumas ka Euroopas suureks arengupiduriks. Eestis toimub debatt omavalitsuse ja riigi suhetest kohati nende aegunud arusaamade kontekstis ja väärtustest lähtudes. Vaja on – ennekõike poliitilisel ja administratiivliidil – kujundada tänapäevane arusaam riigi ja omavalitsuste suhetest kui mitmekihilisest valitsemisest globaliseerivas ühiskonnas, kus oluliselt on suurenenud vastastikune sõltuvus kõikide toimijate vahel ning samas suureneb arengute ebamäärasus (kiired ja erisuunalised muutused) ning piirideülesus.

Kasutatud kirjandus

- Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, Å. (2008) Administrative reform – Arguments and values. Nordic Research Programme 2005-2008, research report, Stockholm Nordregio.
- Haldus- territoriaalse Reformi Nõukogu (2006) „Apvienošanās projekta sagatavošanas metodika”. 9.08.2006. Lāti keeles leitav: http://www.raplm.gov.lv/uploads/filedir/pasvaldibas/Apv_proj_metodik.doc
- Kattai, K., Sootla, G., Viks, A. (2010) Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused. *Riigikogu Toimetised*, 22, 80 - 89.
- Sootla, G., Lääne, S., Kattai, K. (2010) *Voluntary amalgamations of municipalities: process and outcomes*. Paper presented at NISPA Annual Conference, Warsaw Poland, May 2010.
- Sootla, G., Lääne, S. (2010a) Kas kohalike omavalitsuste vabatahtlike ühinemistega saab korrastada kesk- ja kohaliku valitsuse suhteid? Sootla, G., Lääne, S. (Toim.) *Euroopa Liidu Läänemere regiooni strateegia - uus väljakutse teadmistepõhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja koostööks* (208 - 213). Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.
- Sootla, G., Lääne, S. (2010b) *Municipal amalgamations from the perspective of multilevel governance: the analysis of voluntary amalgamations in Estonia*. Paper presented at the EGPA Annual Conference, Toulouse France, September 2010.
- Sootla, G., Kattai, K. (2009) Impacts of amalgamations on the structure of municipal governance. *Moldoscopia*, 3, 22 - 56.
- Sootla, G., Kalev, L., Kattai, K. (2009) Perspectives of Local Government Amalgamations in a Transition Society: The Case of Estonia. *Studies of Transition States and Societies*, 1, 52-65.
- Sootla, G., Kattai K., Viks A. (2008) Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Tallinn.
- Sootla, G., Sootla, E. (2006) Balancing political and administrative actors in networks: the case of elaboration and implementation of the Estonian Forestry policy in 1995-2004. – In: G. Peters et.al. (ed) *Politico-administrative dilemma: traditional problems and new challenges*. NISPA Press.
- Sootla, G. (2004) Esindus- ja täitevvõimu rollimudelid kohalikus omavalitsuses . *Riigikogu Toimetised*, 10, 41-50.
- Vanags, E., Vilka, I., (2001) Local Government in Latvia. Decentralization: Experiments and Reforms - Local Governments in Central and Eastern Europe. Ed. Horvath, T. <http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/Chapter%203.pdf>
- Vanags, E., Vilka, I., (2002) Local Government Reform in the Baltic Countries. Paper presented at Conference „Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency“ 26.-27. September 2002 University of Stuttgart <http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Baltic%20Countries-Vanags.pdf>
- Pukis, M. (2008) Administrative Territorial Reform In Latvia. Paper prepared for the seminar „Changes in Europe’s local and regional government. Balancing democracy, identity and efficiency“. Copenhagen. Oct 1st 2008.

Läti Kohaliku Omavalitsuse ja Regionaalarengu Ministeerium (2008) „Novadu veidošanas rokasgrāmata” 1.08.2009. Läti keeles leitav: http://www.rapl.gov.lv/uploads/filedir/pasvaldibas/Methodiskie%20materiali/novaduRG_03.07.2009.doc

Viks, A. (2010) Kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse seos majandusliku efektiivsusega. *Riigikogu Toimetised*, 124 - 133.

Lisa 1. Ülevaade ühinenud omavalitsuste investeringutoetuse kasutamisest

Tabel 1. Viesite valla ühinemistoetuse kasutamine.

Omavalitsus	Objekti nimetus/ valdkond	Maksumus (latti)
Viesite linn	Kommunaalteenused	100 000
	Valla administratiivhoone remont	70 000
	Viesite kultuurilossi soojendus, energiaefektiivsuse tõstmine	15 000
	Viesites omavalitsuse tänavate ja teede korrastamine	15 000
Saukas vald	Tehnilise projekti valmistamine „Vee ja kanalisatsiooni rekonstruktsioon Sauka valla Lone ja Sauka asulates“	160 000
	Infrastruktuuri korrastamine	10 000
	Omavalitsuse teede korrastamine, administratiivterritooriumi korrashoid	30 000
Rites vald	Veemajanduse rekonstruktsioon, esmajärjekorras raua eemaldus veest	100 000
	Koolibussi soetamine	30 000
	Tehnilise projekti valmistamine Rites põhikooli kommunikatsioonide vahetuseks	5 000
	Soojusenergia kadude vähendamine, soojussüsteemi vahetus Rote põhikoolis	8 000
	Soojusenergia kadude vähendamine, akende vahetus Rites põhikoolis	12 000
	Tehnilise projekti valmistamine valla administratiivhoone kommunikatsioonide ja soojussüsteemi vahetuseks	25 000
	Tehnilise projekti valmistamine valla administratiivhoone katuse vahetuseks	3 000
	Valla administratiivhoone katuse vahetus	17 000
Elkšņu vald	Elkšņu valla kultuuriasutuse remont	100 000
	Elkšņu põhikooli energiaefektiivsuse tõstmine	20 000
	Koolibussi soetamine Elkšņu põhikoolile	20 000
	Vee- ja kanalisatsioonisüsteemi renoveerimine	60 000
	Kokku	800 000

Tabel 2. Ogre valla ühinemistoetuse kasutamine.

Omavalitsus	Objekt	Riigi finantseering (latti)	Kogumaksumus (latti)
Krapes vald	Kokku	200 000	425 000
	Algkooli spordisaal	200 000	425 000
Ķeipenes pagasts	Kokku	200 000	200 000
	Soojapidavuse ja küttesüsteemide renoveerimine KOV teenushoones	76 674	76 674
	Soojapidavus renoveerimine raamatukogus	40 232	40 232
	Küttesüsteemi renoveerimine koolis ja lasteaias	10 000	10 000
	Katlamaja elektrisüsteem	30 000	30 000
	Veekvaliteedi parandamine Ķeipenes asulas	17 000	17 000
	Bussi ostmine	14 000	14 000
	Remonditööd Ķeipenes Tautas (hoone)	12 094	12 094
Tehnilise renoveerimisprojekti koostamine Tautas (hoone)	10 000	10 000	

Lauberes pagasts	Kokku	202 963	202 963
	Kooli energiasäästu suurendamine	57 263	57 263
	Lauberes asula katla ostmise	16 000	16 000
	Lauberes valla administratiivhoone renoveerimine	111 700	111 700
	Vee- ja kanalisatsioonitrasside renoveerimisprojekti koostamine	14 000	14 000
	Uste ja akende vahetamine sotsiaalkeskuses	4 000	4 000
Madlienas vald	Kokku	200 000	350 000
	Lasteaia renoveerimine (soojapidavus)	52 000	96 000
	Keskkooli renoveerimine (energiasääst)	148 000	254 000
Mazozolu pagasts	Kokku	200 000	638 000
	Veemajanduse parandamine „Līčupe” külas	120 000	440 000
	„Līčupe” küla tänavate ja teede renoveerimine	50 000	150 000
	Teenuskeskuse renoveerimine (kultuur, arst, administratiivhoone, kool)	30 000	48 000
Meņģeles vald	Kokku	200 000	201 000
	Algkooli renoveerimine	24 000	24 000
	Lasteaia renoveerimine	37790	37790
	Teenuspunkti renoveerimine (vallavalitsuse hoone)	39 000	40 000
	Rahvamaja katus	78 000	78 000
	Liiklusohutuse-infrastruktuur	9 300	9 300
	Vee rauaeemaldusseade	11 910	11 910
Ogres linn	Kokku	200 000	763 000
	Metsa tänava renoveerimine	200 000	763 000
Suntažu vald	Kokku	200 000	260 000
	Keskkooli hoone renoveerimine (asub lossis)	200 000	260 000
Taurupes vald	Kokku	200 000	248 033
	Keskkooli hoone renoveerimine (kaasfin)	18 775	58 881
	Keskkooli hoone renoveerimine	163 513	171 440
	Raamatukogu renoveerimine	17 712	17 712
	Kokku	1 402 963	3 287 996

Tabel 3. Talsi valla ühinemistoetuse kasutamine

Omavalitsus	Valdkond	Summa (latti)
Talsi	1) Tänavate valgustuse rekonstruktsioon 2) Kõnniteede rekonstruktsioon	200 000
Stende	1) Tsentraliseeritud soojustoomise rekonstruktsioon 2) Linna korrastamine 3) Suure tänava projekti kaasfinantseerimine 4) Stende linna volikogu hoone parandus 5) Tehniliste projektide valmistamine tänavate rekonstruktsiooniks 6) Tänavavalgustuse rekonstruktsioon Raini tänavas 7) Tehnilise projekti arendamine 8) Stende põhikooli küttesüsteemi rekonstruktsioon	200 000
Sabile vald	1) Sabile keskkooli spordisaali ehitus 2) Omavalitsuse SIA „Sabile tervisekeskus“ energiaefektiivsuse tõstmise ja tulekahju ohutuse kindlustamine 3) 3) Reovee puhastuse renoveerimine	200 000

Valdemārpils	<ol style="list-style-type: none"> 1) Noortekeskuse ruumide rekonstruktsioon 2) Linnakeskuse rekonstruktsioon Talsi tänaval 3) Noortekeskuse renoveerimine 4) Linna kultuurimaja ja muusikakooli rekonstrueerimise tehnilise projekti valmistamine 5) Linna raamatukogu, muuseumi ja konverentsisaali remont 	200 000
Balgales vald	<ol style="list-style-type: none"> 1) Koolibussi ost 2) Tehnilise projekti „Lõpetamata lasteaia-kooli renoveerimine“ valmistamine 3) Dursupes põhikooli katuse vahetus 4) Asutuse „Grantini“ renoveerimine (rahvamaja, raamatukogu) 5) Teede remont 	200 000
Ives vald	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tehnilise projekti „veemajanduse areng“ valmistamine 2) Pumpļa, vee puhastus rauast, reovee puhastuse sisseadete ehitus 3) Valla eelkooli hariduse asutuse ja korterimajade küttesüsteemi projekti valmistamine 4) Valla eelkooli hariduse asutuse ja Ive vallale kuuluvate korterimajade energiaefektiivsuse tõstmine/parandamine 5) Tänavavalgustuse rekonstruktsioon 6) Valla spordi ja puhkuse kompleksi tehnilise projekti valmistamine 7) Valla spordi ja puhkuse kompleksi ehitus esmajärjekorras Ive vallale kuuluval maal 8) Teede remont 	200 000
Kulciema vald	<ol style="list-style-type: none"> 1) Omavalitsuse turismi informatsiooni ja „roheline turismi“ õppekeskuse, konverentsisaali rekonstruktsioon 2) Teede asfaldi uuendus 3) „Dzedri“ rekonstruktsioon 	200 000
Laidze vald	<ol style="list-style-type: none"> 1) Laidze põhikooli toitlustuse ploki renoveerimine 2) „Pipardite“ toitlustuse ploki renoveerimine 3) „Pipardite“ energiaefektiivsuse tõstmine 4) Omavalitsuse asutuse „Pansija“ katuse vahetus 5) Omavalitsuse asutuse „vaba aja veetmise keskus“ ruumide renoveerimine 6) Kaasfinantseerimine projektile „Veemajanduse korrastamine asustatud alades elanike arvuga kuni 2000 inimest“ 	
Lauciene vald	<ol style="list-style-type: none"> 1) „Vallamaja“ renoveerimine projekti realiseerimine 2) „Mesilane“ hoone soojustamine 3) „Mesilase“ köögibloki renoveerimine 	200 000
Lubes vald	<ol style="list-style-type: none"> 1) TEP ja tehnilise projekti valmistamine veemajanduse korrastamiseks Anazu külas 2) Volikogu administratiivse hoone energiaefektiivsuse parandamine 3) Anazu kesklinna tänavate valgustuse tehnilise projekti valmistamine 4) Spordivälja tegemine Anazus 5) Tee remont 	200 000
Valdgales vald	<ol style="list-style-type: none"> 1) Keskkooli veemajanduse rekonstruktsioon 2) Vandzenes rahvamaja rekonstruktsiooni tehnilise projekti valmistamine 3) „Zilite“ akende vahetus 4) „Zilite“ uste vahetus 5) „Zilite“ katuse vahetus 6) Vandzenes keskkooli katuse vahetus 7) Vandzene valla volikogu hoone renoveerimine 	200 000

Virbu vald	1) Virbu valla volikogu hoone renoveerimine 2) Veemajanduse moderniseerimine Virbu valla külades	200 000
	KOKKU	2 800 000

Lisa 2. Ankeetküsimustikud

Ankeet ametnikele

1. Valdade ühinemine

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Õigustas ennast			
b) Paljud asjad oleks tulnud enne ühinemisi paremini ette valmistada			
c) Pärast ühinemist on paljud probleemid muutunud teravamaks			
d) Ühinemisest võitsid väiksemad vallad			
e) Ühinemisest võitis linn			

2. Muutused teie töös

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Töö eeldab suuremat professionaalsust			
b) Suurenenud on paberimajandus, vähem suhtlemist inimestega			
c) Töökeskkond on võimaldab efektiivsemalt töötada (tehnika, töökorraldus)			
d) Rohkem on koostööd volikogu liikmetega			
e) Vähem on vahetuid kokkupuuteid valla juhtidega			
f) Töökoormus on ühtlasem ja paremini planeeritav			
g) Suhted ametnike vahel on ametlikumad			
h) Volinikud väljendavad uues volikogus			

ennekõike oma piirkonna ja küla, mitte valla kui terviku huve			
i) Volikogus on enam poliitikat			

3. Muutused kodaniku jaoks

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Vald pakub rohkem teenuseid ja abi			
b) Vald pakub kvaliteetsemaid teenuseid ja abi			
c) Ametnikud lahendavad kodanike probleeme tõhusamalt			
d) Teenuste kättesaadavus on halvem			
e) Valla võim on kaugenenud kodanikest			
f) Piirkonnad, mis on valla keskusest kaugemal muutuvad ääremaaks			
g) Kogukondade (küla) ühtsustunne on tugevnenud			

4. Vajalikud muutused

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Rohkem ülesandeid tuleks delegeerida piirkondlike keskuste juhtidele			
b) Piirkondlike keskuste juhid peaksid põhiliselt suhtlema kodanikega			
c) Sarnased asutused tuleks muuta valla ühtse asutuse osakondadeks/ allüksusteks (koolid, kultuurimajad, raamatukogud jne.)			
d) Valla funktsioone tuleks tsentraliseerida, samal ajal kindlustades kodanikele teenuste kättesaadavuse			

e) Tuleks enam delegeerida valla ülesandeid MTÜdele ja ettevõtetele			
---	--	--	--

Muu (kirjutage):

Enne ühinemist töötasite

Linnas	
Rõngasvallas	
Kaugemas vallas	
Mujal	

Ankeet kodanikele

1. Valdade ühinemine

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Õigustas ennast			
b) Elanikud olid piisavalt informeeritud ühinemisläbirääkimiste käigust			
c) Elanike arvamusi arvestati ühinemise kavandamisel			
d) Pärast ühinemist on paljud probleemid muutunud teravamaks			
e) Ühinemisest võitsid ennekõike väikese valla elanikud			
f) Ühinemisest võitis ennekõike linna elanikud			

2. Muutused kodaniku jaoks

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Vald pakub rohkem erinevaid teenuseid ja abi			
b) Vald pakub kvaliteetsemaid teenuseid ja abi			
c) Valla ametnikud lahendavad kodanike probleeme paremini			
d) Valla ja selle asutuste teenuste kättesaadavus on halvem			
e) Võim vallas on kaugenenud kodanikest			
f) Vald on kaotanud huvi valla keskusest kaugemal asuvate külade ja inimeste suhtes			
g) Külade ühtsustunne on tugevnenud			
h) Volinikud peaksid uues volikogus ennekõike väljendama oma piirkonna ja küla huve			

3. Vajalikud muutused

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Rohkem ülesandeid tuleks anda piirkondlike keskuste juhtidele			
b) Piirkondlike keskuste juhid peaksid põhiliselt suhtlema kodanikega			
c) Sarnased asutused tuleks muuta valla ühtse asutuse osakondadeks/ allüksusteks (koolid, kultuurimajad, raamatukogud jne.)			
d) Valla funktsioone tuleks tsentraliseerida, samal ajal kindlustades kodanikele teenuste kättesaadavuse			
e) Tuleks enam anda (delegeerida) valla ülesandeid mittetulundusühingutele ja sihtasutustele			

Muu (kirjutage)

4. Elate:

Linnas	
Rõngasvallas	
Kaugemas vallas	
Mujal	

Ankeet volikogu liikmetele

1. Valdade ühinemine

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Õigustas ennast			
b) Paljud asjad oleks tulnud enne ühinemisi paremini ette valmistada			
c) Pärast ühinemist on paljud probleemid muutunud teravamaks			
d) Ühinemisest võitsid väiksemad vallad			
e) Ühinemisest võitis linn			

2. Muutused teie töös

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Tuleb rohkem aega kulutada tööks volinikuna			

b) Teie kui voliniku isiklik panus (teemade algatamine ja seisukohtade kaitsmine vms) on uues volikogus vähenenud			
c) Töö maht volikogu komiteedes on suurenenud			
d) Saab rohkem keskenduda tähtsatele ja mind huvitavatele asjadele			
e) Ametnikud aitavad paremini volikokku küsimusi ette valmistada			
f) Vähem on töökontakte elanikega, nende konkreetsete hädadega			
g) Volinikud väljendavad uues volikogus ennekõike oma piirkonna ja küla, mitte valla kui terviku huve			
h) Suhted teiste volinikega formaalsemad			
i) Volikogus on enam poliitikat			

3. Muutused kodaniku jaoks

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Vald pakub rohkem teenuseid ja abi			
b) Vald pakub kvaliteetsemaid teenuseid ja abi			
c) Ametnikud lahendavad kodanike probleeme tõhusamalt			
d) Teenuste kättesaadavus on halvem			
e) Valla võim on kaugenenud kodanikest			
f) Piirkonnad, mis on valla keskusest kaugemal jäävad ääremaaks			
g) Kogukondade (külade) ühtsustunne on tugevnenud			

4. Vajalikud muutused

	Kindlasti	Teatud määral	Kindlasti mitte
a) Rohkem ülesandeid tuleks anda piirkondlike keskuste juhtidele			
b) Piirkondlike keskuste juhid peaksid põhiliselt suhtlema kodanikega			
c) Sarnased asutused tuleks muuta valla ühtse asutuse osakondadeks/ allüksusteks (koolid, kultuurimajad, raamatukogud jne.)			
d) Valla funktsioone tuleks tsentraliseerida, samal ajal kindlustades kodanikele teenuste kättesaadavuse			
e) Tuleks enam anda (delegeerida) valla ülesandeid MTÜdele ja sihtasutustele			

Muu (kirjutada):

Enne ühinemist elasite:

Linnas	
Rõngasvallas	
Väikevallas	
Muu	

Kas enne ühinemist olite volikogu liige?

Jah	
Ei	

Lisa 3. Lühülevaade Läti kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu ministeeriumi koostatud juhendist uute ühendumavalitsuste loomiseks

Juhend ühinenud omavalitsuste loomiseks⁷ kirjeldab valdavalt erinevates seadustes reguleeritud ning annab lisaks senistele ühinemiste kogemustele tuginedes soovitusi ühinenud kohaliku omavalitsuse korralduse kohta, sh väikese, keskmise suurusega ning suure KOVi struktuuri mudeli. Alljärgnev on ülevaade juhendi struktuurist ja sisust.

1. Uue omavalitsuse loomise üldised probleemid

Kirjeldatakse seadusest tulenevaid nõudeid omavalitsusüksuse territoriaalsele struktuurile, administratiivsele keskusele, nimetusele ja vabile.

1.1. Territoriaalne jaotus

Selgitatakse et endised haldusüksused jäävad territoriaalüksustena alles, vajadusel võib muuta seniste territoriaalüksuste piire ühinemise käigus. Omavalitsuse territoriaalne jaotus tuleks sätestada põhimääruses.

1.2. Administratiivne keskus

Omavalitsuse administratiivkeskuse määrab volikogu. Kui omavalitsuses ei ole suuremat linnalist keskust, tuleb keskuse valikul võtta arvesse tegureid nagu: geograafiline asend, teedevõrk, rahvastiku liikumise, avalike rajatiste asukoht, kultuuriline aspekt, aga ka avalikku arvamust. Juhul kui ühinenud omavalitsused külgnevad vabariikliku linnaga võib, omavalitsuse administratiivkeskus (hoone) võib asuda väljaspool ühinenud omavalitsuse piire, linna territooriumil (näiteks Jekabpils ühinenud omavalitsus, mis asub ümber Jekabpils vabariikliku linna, administratiivkeskus asub Jekabpils linnas).

1.3. Omavalitsuse nimetus

Ühinemisel ei pea omavalitsuse nimeks saama ühinevate omavalitsuste keskuse nime. Lähtuda tuleb kultuurilisajaloolisest taustast. Samas senise praktika kohaselt linna ja ühe või mitme valla ühinemisel saab uue omavalitsuse nimeks linna nimi.

1.4. Omavalitsuse vapp

2. Omavalitsuse struktuur

2.1. Omavalitsuse juhtimise ja organisatsiooni põhimõtted

Lisaks kohaliku omavalitsuse harta ja hea halduse tava tutvustamisele juhitakse tähelepanu ka ühtses tarkvaras kokkuleppimisele ja andmebaaside (elanike register, varade ja maksude üle arvepidamine) ühtlustamisele peale ühinemist, uute lepingute sõlmimise vajadusele rahvastiku registri ja maaüksuste registriga jne.

2.2. Kohaliku omavalitsuse administratiivkeskuse asukoht ja nimi

⁷ „Novadu veidošanas rokasgrāmata” 1.08.2009. Läti keeles leitav: http://www.raplm.gov.lv/uploads/filedir/pasvaldibas/Metodiskie%20materiali/novaduRG_03.07.2009.doc

Täpsustatakse, et administratiivkeskuses asuva linnaosa/ osavalla administratsioon on ka kogu ühinenud omavalitsuse administratiivkeskuse, seal asub volikogu ning see tagab kogu omavalitsuse organisatsioonilise ja tehnilise töökorralduse.

2.3. Otsustuspädevus

2.3.1. Volikogu liikmete arv on järgmine:

kuni 5000 inimest - 13 liiget;
5001-20 000 elanikku - 15 liiget;
20 001-50 000 inimest - 17 liiget;
rohkem kui 50 000 inimest - 19 liiget.

2.3.2. Linnavolikogu esimees ja aseesimehed - volikogu esimees võib endale nimetada ühe või mitu asetäitjat.

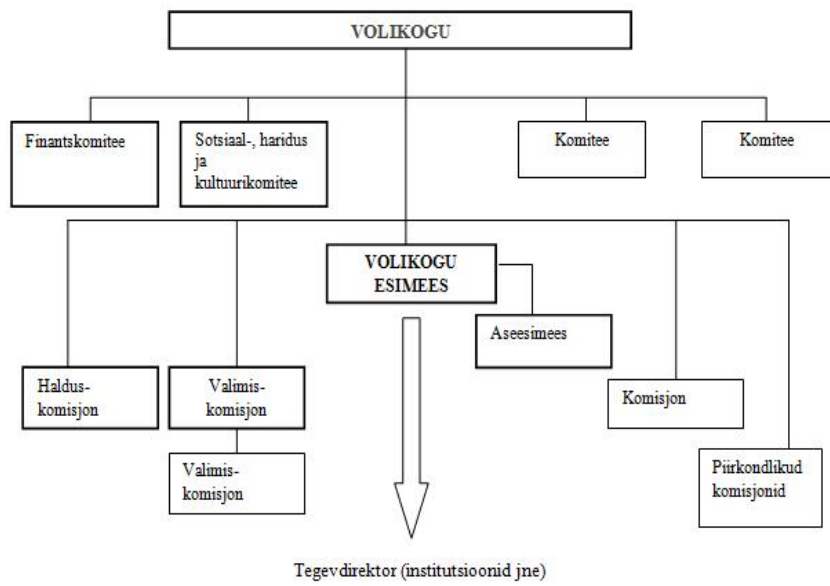
2.3.3. Komitee (komiteja) - Kohustuslik on moodustada vähemalt kaks komiteed: rahanduskomisjon ning sotsiaal-, hariduse ja kultuuri komitee. Vastavalt vajadusele võib luua teisi nt: (1) sotsiaal- ja tervishoiu komitee; (2) kommunaalmajanduse; (3) majanduse, põllumajanduse, keskkonnakaitse; (4) arengu, rahvusvahelise koostöö ja välissuhete komitee.

Vastavalt seadusele võib osavaldade/ vallasiseste linnade tegevuse koordineerimiseks luua piirkondlikke komiteesid.

2.3.4. Territoriaalsed komiteed ja omavalitsuse juhatus – Territoriaalse komitee ülesandeks on seadusest tulenevalt koostada volikogu otsuste eelnõusid järgmistes küsimustes oma territoriaalset üksust puudutavates küsimustes: (1) haldamisega seonduva, (2) administratsiooni tegevusega seonduvad küsimused sh finants ja personalipoliitika, aga ka materiaalsed ja tehnilised küsimused; (3) teenuse kvaliteediga parandamisega seonduv; (4) uute struktuuriüksuste või ametikohtade loomine; (5) iga-aastase tegevuskava koostamine.

Seadusest tulenevalt võib moodustada omavalitsuse juhatus, keda juhib volikogu esimees ja kuhu kuuluvad volikogu esimehe asetäitja(d) ning komiteede esimehed ning kelle ülesandeks on koordineerida komiteede arvamusi ja valmistada ette volikogu otsuseid.

2.3.5 Omavalitsuse seadusandliku organi struktuuri mudel



2.3.6. Omavalitsuse elanike kaasamine otsustamisprotsessi - soovitatakse kavandada volikogu istungite korraldamine väljaspool omavalitsuse administratiivset keskust; erakorraliste koosolekute korraldamine üksikute huvigruppide ja valitsusväliste organisatsioonidega (vanemate, teenindussektori töötajate, pensionäride volikogud jms.), huvigruppide kutsumine komitee ja nõukogu istungitele, kohustuslik regulaarne info avaldamine kohalikus lehes avaldamine (õigusaktide täistekstid), et inimesed saaksid avaldada oma seisukohti; rahulolu-uuringute läbiviimine jne.

2.4. Täidesaatev võim

2.4.1. Omavalitsuse järjepidevus

2.4.2. Omavalitsuse täitevorgan - seaduse piires on kohalikele omavalitsustele otsustada, milline on kohaliku omavalitsuse organisatsiooniline struktuur ja volikogu võib otsustada uute seaduses nimetatud osakondade loomise. Oma funktsioonide täitmiseks on õigus moodustada kohaliku omavalitsuse ametiasutused, ameteid ja ettevõtteid. Täitevjuht ei ole vallavolikogu liige, välja arvatud seaduses sätestatud erandjuhtu rakendades. Kui vallas on alla 5000 elaniku, siis võib vallavolikogu eraldi täitevjuhti mitte nimetada ja võtta täitevjuhi funktsioonide enda täita.

2.4.3. Omavalitsuse administratsioon - koosneb osakondadest, ametitest, hallatavatest asutustest ja spetsialistidest.

Kuna halduspiirkond koosneb mitmest territoriaalüksusest e keskvalitsuse osakondadest, kus töötajatel on vahetu kontakt avalikkusega, võib ametiisik tegutseda mujal, kui keskuses asuvas linna- või vallavalitsuses. Keskadministratsiooni struktuur koosneb peamiselt osakondadest ja töötajatest, erinevad keskuses asuva halduspersonali ja talituste soovitatud rollid ja kohustused on kokku võetud järgmises tabelis:

Töötaja / osakond	Soovitavad ülesanded, kohustused
Linnavolikogu sekretär e linnasekretär	Linnapea, komiteede ja komisjonide tegevuse toetamine
Kantselei	Elanike vastuvõtt. Sissetulevate ja väljaminevate dokumentide registreerimine, kirjade saatmine, dokumentide liikumise korraldamine. Dokumentide, avalduste ettevalmistamine, väljaandmine. Volikogu, komiteede, komisjonide, töögruppide töö tagamine. Arhiveerimine. Elukoha registreerimine. Statistika koostamine ja esitamine.
Finants ja raamatupidamine osakond	Eelarve ja eelarve muudatuste planeerimine, finantsaruandlus, eelarve analüüs. Maksude ja muude tasude kogumine. Maksete tegemine. Raamatupidamisaruannete koostamine.
Juriidiline osakond	Volikogu koosolekuteks ettevalmistamine otsuste eelnõude õigusliku korrektsuse kontrollimine, õigusaktide ettevalmistamine, lepingute ja hankedokumentide koostamine ja läbivaatamine. Volikogu liikmete, volikogu töötajate, spetsialistide, asutuste ja ettevõtete juhtide juriidiline nõustamine.

Personaliosakond	Personalijuht. Töölevõtmise ja lahti laskmise ettevalmistamine. Koolituse korraldamine ja koordineerimine. Töötajate iga-aastase hindamise korralduse loomine. Tööohutuse järgimise tagamine ja kontroll.
Majandusosakond	Tööks vajaliku varustuse tagamine. Ruumide korrashoiu ja heakorra tagamine. Osavaldade administratsiooni-ja muude hoonete haldamine.
Arengu ja planeerimise osakond	Arengu planeerimine ja projektirahastuse leidmine. Projektitaotluse ettevalmistamine ja juhtimine, asutuste ja äriühingute nõustamine. Kinnisvara haldamise järelevalvet. Ettevõtluse edendamine.
Infoosakond, suhtekorraldusspetsialist	Elanikkonna teavitamine, arvamuste selgitamine vallas. Koostöö meediaga. Ajalehed ettevalmistamisel. Veebilehe hooldus.

2.4.4. Teised institutsioonid

Hallatav asutus on kohaliku omavalitsuse üksuse nimel tegutsev avalik asutus kohalike teadmiste, rahaliste vahendite ja oma töötajatega. Asutustele on suurem autonoomia kui osakondadel.

Asutuse tegevjuht: tegeleb finantsjuhtimise, personali ja muude ressursidega; kinnitab ametisse ja vabastab ametist ametnikud, värbab ja vallandab oma töötajad; koostab institutsioonide aastane tegevuskava ja eelarve taotluse jne. Omavalitsuse asutused on tavaliselt põhikoolid, eelkoolid, raamatukogud, kultuurimajad, ka maakonna munitsipaal-kommunaalteenused ja sotsiaalteenuste asutused. Muud teenused on üldiselt korraldatu omavalitsuse ettevõtete läbi (nt OÜ).

2.4.5. Komisjon

Komisjonid moodustatakse volikogu liikmetest, omavalitsuse töötajatest ja elanikest. Vastavalt seadusest on kohustuslikud valimiskomisjon ja halduskomisjon (tulenevalt Vastavalt Läti halduskohtu rikkumiste seadustikust). Halduskomisjonis on soovitatav, et esindatud kõik territoriaalüksused/ piirkonnad. Teised komisjonid soovituslikud (sh auditi komisjon).

2.4.6. Omavalitsuse ametid

Kohalik asutus on linnavalitsuse asutus, kes täidab kohaliku omavalitsuse funktsioone vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu esimehe ja kohaliku asutuse juhataja vahel sõlmitud. Asutusele võib halduslepinguga delegeerida riigi-ja kohalike asutuste teenuseid, avalike teenuste osutamist eraisikutele; kohalike, riigisiseste ja rahvusvahelisi projektide ja programmide haldamist ja rakendamist

2.4.7. Munitsipaalteenused

Piirkondlikud ettevõtted (OÜ-d) soovitatakse ühendada.

2.4.8. piirkonna/ valla administratsioon

Analüüsida tuleks kõigi funktsiooni täitmist võimalusel endise piirkonna haldusterritooriumil ja hinnata ning määrata selleks asjakohane töötajate, osakondade, asutuste ja muude organite tegevuskoht. Seaduse näeb ette minimaalsed osavalla ülesanded, milleks on:

- 1) Annab infot KOV teenuste ja muude küsimuste kohta;
- 2) Võtab astu riiklikult sätestatud makse ja tasusid ning makseid kommunaalteenuste eest;
- 3) Pakub sotsiaaltoetusi ja sotsiaalabi seaduses sätestatud korras;
- 4) Nõustub avaldusi, kaebusi ja ettepanekuid esitavaid elanikke ja korraldab taotlusele vastamise;
- 5) Registreerib perekonnaseisutoiminguid (abielu, sünni- või surmatunnistus)
- 6) Tagab juurdepääsu volikogu otsustele.
- 7) Lisaks vastavalt vajadusele võib osutada muid teenuseid

Volikogu võib kehtestada ühe või mitme endise valla piirkonda hõlmava osavalla/ linnaosa, samuti piirkondlike keskuste loomise ja ärakaotamise. Volikogu poolt määratud linnaosa/ osavalla juhid on kohustatud mitte ainult seda piirkonda juhtimine, vaid ka horisontaalsete sidemeid loomise eest erinevate institutsioonide vahel piirkonnas.

Piirkonna / osavalla tegevjuht vastutab:

1. Organisatsiooni haldamise eest, kui põhimäärus seda ette näeb/ volikogu heaks kiidab, siis ka halduspersonali tööle võtmise ja vabastamise eest;
2. Teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi eest;
3. Vajalikke eelarveliste vahendite taotlemise eest jm

Osavalla tegevjuht ei tohi vallavolikogu liige.

Teenuste kättesaadavuse parandamiseks kaugemate piirkondade elanikele soovitatakse ühel päeval töötada ka töövälisel ajal.

2.4.9. piirkondliku/ osavalla valitsuste raamatupidamine

Omaavalitsus (volikogu otsusel) võib luua detsentraliseeritud või tsentraliseeritud raamatupidamissüsteemi. On tendents, et üha enam territooriumi valitsused on täielikult rakendatud tsentraliseeritud raamatupidamissüsteemi. Enne ühtsele raamatupidamisele üleminekut tuleb teha raamatupidamise inventuur (arved - nimekiri võlausaldajad, vara nimekirja läbivaatamiseks ja kohandamine, jne.)

3. Kohustuslike funktsioonide täitmine

3.1. Haridus – antakse ülevaade hariduse trendidest (õpilaste arv, õpetajate palkade vähenemine ja koolide rahastamisemehhanismide muutused) ning rõhutatakse vajadust koolivõrku optimeerida. Seoses haridusfunktsioonide ületulemisega rajoonidelt on kohustus kõigis omaavalitsustes luua vähemalt üks haridusspetsialisti ametikoht. Rõhutatakse koordineerimise ja koostöö vajadust teiste omaavalitsustega hariduse valdkonnas.

3.2. Kultuur – kultuuri valdkonnas on peamised raamatukogud, nende osas antakse kaks alternatiivset soovitus, kas (1) moodustada üks asutus muutes teised raamatukogud selle filiaalideks; või (2) säilitada eraldi asutused, kuid määratleda üks raamatukogu keskraamatukoguna, kell ülesandeks on koostöö kõigi teiste raamatukogudega, sealhulgas raamatute vahetamine ja tsentraliseeritud teavikute tellimine jne.

3.3. Sotsiaalhoolekanne ja abi

3.4. Orbude Kohus – kirjeldatakse seadusest tulenevaid ülesandeid ja nõudeid, moodustamise korda jne.

3.5. Elanikeregistri toimingud – kirjeldatakse seadusest tulenevaid nõudeid ning ühtse registri pidamise loomist.

3.6. Kommunaalteenused - kirjeldatakse kommunaalteenuse osutamise alternatiivseid peamiseid variante: läbi kohaliku omavalitsuse asutuse või kohaliku omavalitsuse aktsiaseltsi.

3.7. Arengu kavandamise – kirjeldatakse peamisi ülesandeid ja soovitatakse koordineerimiseks ning järelevalveks moodustada arengu ja planeerimise osakond.

3.8. Maakasutus ja ehitus – soovitatakse valida alternatiivide vahel, kas täita kõiki ülesandeid (nt ehitusjärelevalve) ise, ühiselt mitme omavalitsusega või delegeerida selles ülesande täitmine suuremale omavalitsusele nagu see vähese ehitusaktiivsusega piirkondades ja spetsiifilise oskuste vajaduse tõttu praktikas kasutusel on.

4. Omavalitsuse organisatsioonilise struktuuri mudelid

4.1. Omavalitsuse organisatsiooniline struktuuri valikud - kuigi omavalitsuse organisatsiooniline struktuur on õigusaktide suhteliselt rangelt reguleeritud, siis on võimalikud erinevad alternatiivid. Määratleda tuleb, iga funktsiooni (teenindus-, haldus-funktsioonid) kohta:

1. Milline asutus (või asutused) annab ülesandeid;
2. Milline on selle korraldus;
3. Kas funktsioonid on tsentraliseeritud või detsentraliseeritud;
4. Kui ülesanne on detsentraliseeritud, kuidas tagada koordinatsioon osavaldadega;
5. Kas ülesannete täitmine on tsentraliseeritud ühte punkti või see on rohkemates detsentraliseeritud piirkondades;
6. kuidas jagada võimu vallavalitsus ja piirkonna asutuste vahel;
7. Kuidas uue omavalitsuse osakonna on struktureeritud;
8. Kuidas need üksused osutavad teenuseid piirkondades.

Keskuse organisatsioonilise struktuuri puhul tuleb arvestada:

1. Omavalitsuses moodustavate territoriaalsete üksuste (osavaldade) arv;
2. Omavalitsuses moodustavate osavaldade organisatsioonilist struktuur;
3. Omavalitsuse rahvaarvu ja selle organisatsioonilist struktuuri.

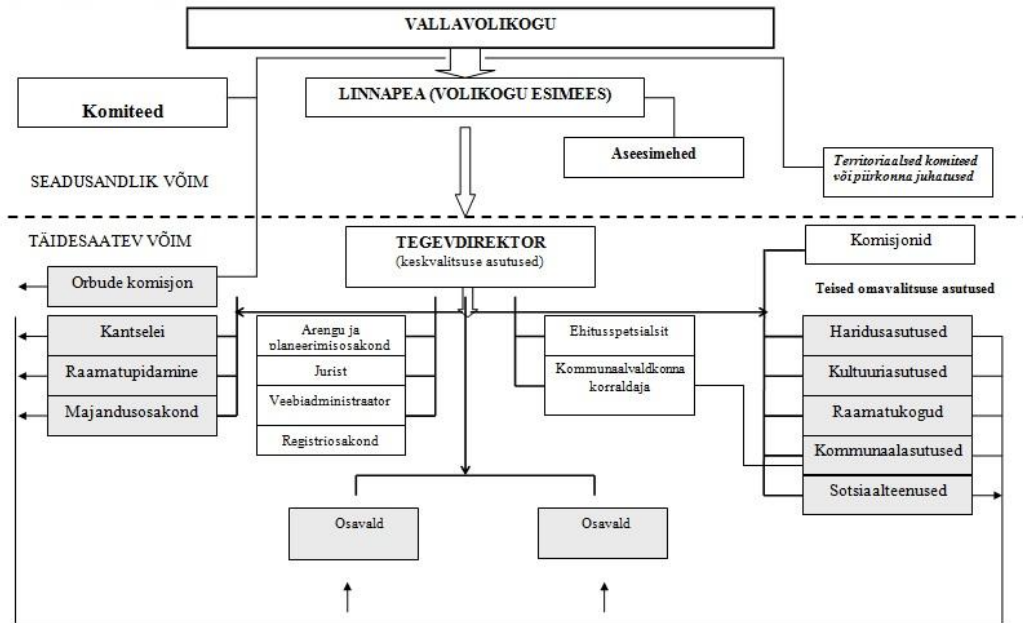
Pidades silmas neid kriteeriume võib omavalitsused tinglikult jagada kolme rühma:

1. Väike omavalitsus, kus elanike arv on suhteliselt väike - kuni 5000 inimest;
2. keskmise suurusega omavalitsus, kus elab 5000 kuni 20000;
3. suur omavalitsus, kus elab rohkem kui 20000.

Erinevates piirkondades (osavadades) võib täita erinevas ulatuses funktsioone.

4.2. Väikese omavalitsuse organisatsiooniline struktuur

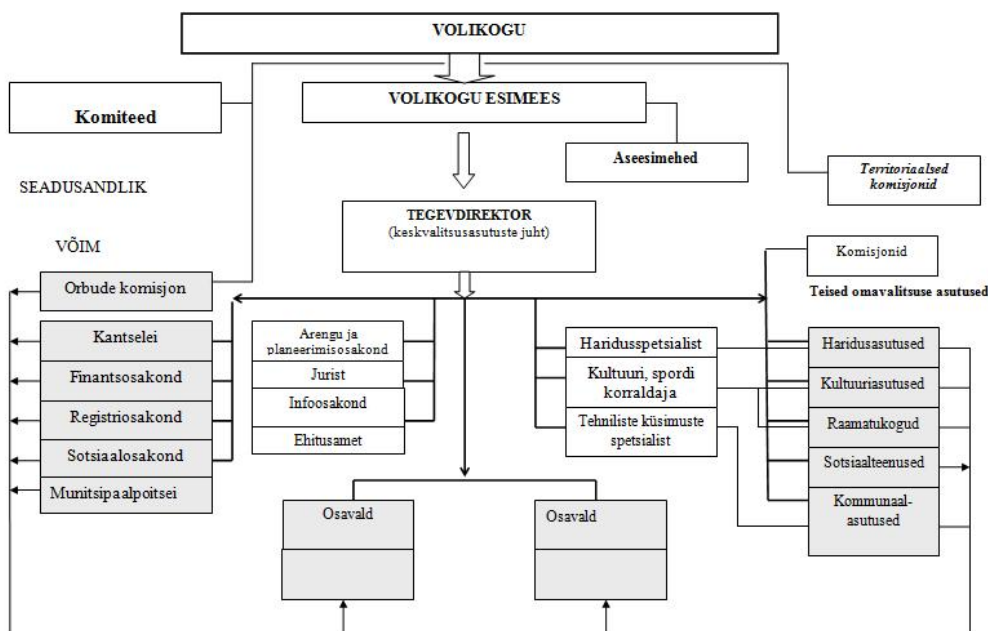
Väikese omavalitsuse organisatsiooniline struktuur



Väikese omavalitsuse struktuuri peaks kuuluma:

1. Suhteliselt väike keskadministratsioon, mis koosneb osakondadest ja ametnikest. Asutus, mis peaks järk-järgult tugevnema/ laienema ja selle struktuuri peaks kuuluma tugev arengu osakond, mille ülesandeks on arengukavade ja projektide koostamine, jurist, personali spetsialist, võrguadministraator, avalike suhete spetsialist ja teised spetsialistid.
2. Omavalitsuse täitevaparaati juhtiv tegevdirektor, tegevjuhi asetäitjat eraldi ei ole vaja määrata;
3. Tsentraliseeritud raamatupidamine (osakond);
4. Suhteliselt väikese elanike arvuga territoriaalsetes omavalitsustes vahel koordineerimise tagamiseks tuleks valdkondlike asutuste (nt haridusasutused) juhtimine koondada ühte institutsiooni muutes senised asutused detsentraliseeritud territoriaalüksusteks. Sel moel saab administratsioon suunata selliseid spetsialiste nagu planeerija, projektijuht, jurist jne vastavalt vajadusele.
5. Sotsiaalosaakond teenuste arendamiseks ja sotsiaalteenuste valiku laiendamiseks;
6. Orbude kohus, kus on liikmed kõigist piirkondlikest üksustest;
7. Ühtne elanikeregister;
8. Ei pea olema eraldi ehitusamet, võib seda ülesannet teiste omavalitsustega ühiselt täita või lepingu alusel teisel omavalitsusel lasta täita;
9. Osakond või asutus kommunaalteenuste ja haljastuse tagamiseks;
10. Haridusasutused, mis peaks haridus-teenuste osutamise tagamiseks olema ühtselt koordineeritud.

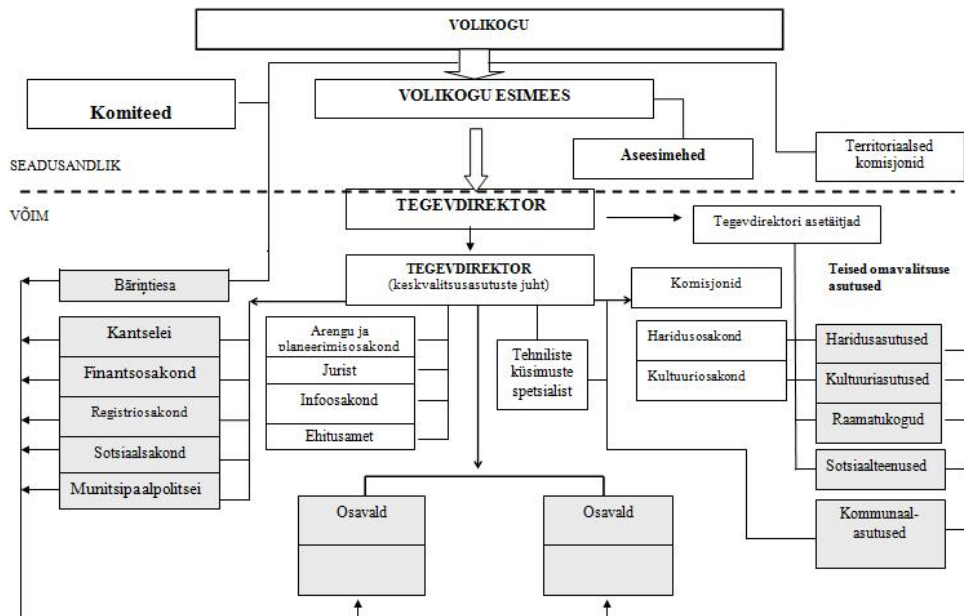
4.3. Keskmise omavalitsuse organisatsiooniline struktuur



Keskmise suurusega ühendamavalitsuse organisatsioonilise struktuuri peaks kuuluma:

1. Omavalitsuse administratiivkeskuse struktuur, mille kavandamisel tuleb arvesse võtta ka piirkondlike omavalitsuste osakondi/ ametnikke. Administratsiooni on vaja arendada luues juurde ametikohti, mida enne omavalitsuste struktuuris ei olnud (jurist, avalike suhete spetsialist)
2. Omavalitsuse täitevaparaati juhtiv tegevdirektor, kellele võib määrata ka asetäitja
3. Rahandusosakond, kuhu on ka tsentraliseeritud raamatupidamine;
4. Valdkondlike asutuste koostööd koordineeriv spetsialist (nt haridus-spetsialist, kultuurispetsialist);
5. Asutused, mis on muudetud keskasutusteks ja tagavad asutustevahelise koordineerimise (nagu Keskraamatukogu);
6. Orbude kohus, kus on liikmed kõigist piirkondlikest üksustest;
7. Luua ühtne elanikeregistri osakond, selle juhataja asetäitja(d) osutavad perekonnaseisu teenuseid linnaosa/ osavalla valitsustes;
8. Kommunaalteenuste osutamiseks on asutused või aktsiaseltsid, keda koordineeritakse linna/valla keskadministratsiooni poolt;
9. Ehitusamet;
10. Munitsipaalpolitsei;
11. Omavalitsuse haridusasutuse koordineeriv haridusosakond.

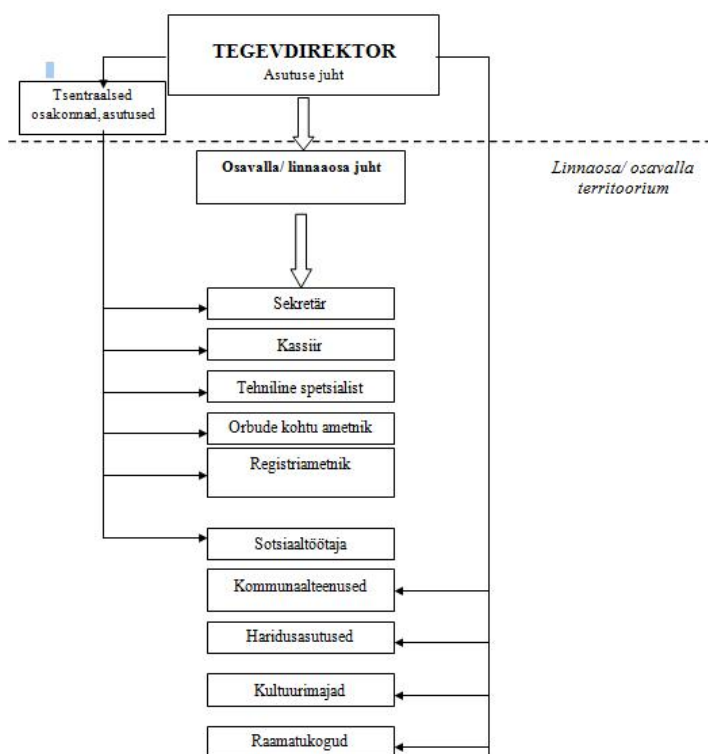
4.4. Suure omavalitsuse organisatsiooniline struktuur



Suure omavalitsuse struktuuri kuulub:

1. Omavalitsuse administratiivkeskuse struktuur, mille kavandamisel tuleks arvesse võtta keskuse struktuuri. Osavalla/ linnaosa valitsused on keskasutuse osakonnad, millel on soovitatavalt eraldi tegevjuht mitte tegevdirektor otse.
2. Omavalitsuse täitevaparati juhtiv tegevdirektor, kellele on üks või kaks asetäitjat, kellel on oma kindel vastutusvaldkond
3. Rahandusosakond, tsentraalne raamatupidamine, raamatupidajate funktsionaalne spetsialiseerumine;
4. Valdkondlike asutuste koostööd koordineeriv osakond
5. Asutused, mis on muudetud keskasutusteks ja tagavad asutustevahelise koordineerimise (nagu Keskraamatukogu);
6. Orbude Kohus;
7. kuni üks või mitu elanikeregistri osakonda, eriti juhtudel, kui maakonnas on kaks linna või administratiivsest keskusest kaugel asuv suure elanikkonnaga vald;
8. kommunaalteenuste korraldust koordineeriv osakond/ ametnik;
9. Ehitusamet;
10. Munitsipaalpolitsei;
11. Omavalitsuse haridusasutuse koordineeriv haridusosakond.

4.5. osavalla / linnaosa organisatsiooniline mudel



5. Omavalitsuste tegevus pärast ühinemist

1.1. Volikogu töö

Esimesel istungil kinnitatakse omavalitsuse struktuur ja asutuste juhid. Kõigil eelmiste omavalitsuste ametnikel ja kõik kohaliku omavalitsuse ettevõtete töötajatel on õigus jätkata töösuhet, sõltumata uue volikogu moodustumisest.

1.2. Omavalitsuse rekvisiitide asendamine

Omavalitsuse valla nimi ja aadress jm muutuste tõttu pitsati, vapi jm rekvisiitide muutmine ja seda reguleerivad aktid. Lisaks antakse ülevaade haldusterritoriaalsete ja territoriaalüksustele uue registrikoodi saamisest, avalduse esitamisest uue maksumaksja koodi saamiseks ning aadresside ja aadressi klassifikaatorite (omavalitsuse ja territoriaalüksuse) muutmisest.

1.3. Kohalikud määrused

Loetletud, et põhimääruses tuleb sätestada territoriaalne jaotus, haldusstruktuur jne. Soovitatakse lähtuda ministeeriumi väljatöötatud (põhi)määruse mudelist ning kaasata kõiki volikogu liikmeid põhimääruse kõigi punktide arutellu.

1.4. Vastloodud kohaliku omavalitsuse konto avamine

Uus omavalitsus on uus juriidiline isik, kõik vanad kontod on suletud ja neilt kantakse üle uutele kontodele vastavalt kehtestatud eeskirjadele.

1.5. Töö arhiivides

Antakse ülevaade kohustuslikest sammudest ja tähtaegadest omavalitsuse dokumentatsiooni arhiveerimisel.

1.6. Kinnisvara ja vallasvara üleviimine

Üle tuleb vaadata kõik nii kinnisvara (maad, hooned) kui vallasvara (autod registreeringud).

1.7. Dokumendihaldus

Antakse ülevaade dokumendihalduse arendada vajadust ja ühtse dokumendihalduse süsteemi rakendamise vajadusest omavalitsuses ja selle asutustes.

5.8. Eelarve ja majandusaasta aruande ühendamine

Arvestades pingelist majandusolukorda ja rahaliste vahendite vähesust, peab äsjaühinenud vald võimalikult kiiresti (soovitavalt ühe kuu jooksul) kiitma heaks vastloodud maakonna eelarve. Täpsustatakse eelarveklassifikaatorite muutumist (eelarveaasta keskel) ning viidatakse seda reguleerivatele õigusaktidele.

5.9. Auditid

Kord aastas tuleb viia läbi audit, lisaks võib KOV luua siseauditi osakonna.

5.10. Omavalitsuse valdade kohustuslikud eeskirjad

KOVides kehtivad kohustuslikud eeskirjad lõpetavad kehtivuse 1. juuli 2009.

5.11. Maakond maakasutuskava

Vastavalt ruumilise planeerimise seaduse üleminekusätetele võib omavalitsus uue ruumilise planeerimise ja maakasutuse plaani koostada kolme kuu jooksul peale ühinemist.

5.12. Asutuste (ametite) ja osakondade registreerimine

Antakse detailsem ülevaade peale esimese volikogu istungi toimumist läbiviidavatest registreerimistoimingutest (avalduste esitamine jne).

5.13. Reformist tulenevad õiguslikud toimingud

Antakse ülevaade kohalduvatest tööõiguse sätetest: töötaja teavitamisest muutustest, võimalike koondamistest jms. Samuti on rõhutatud et ühinemine ei ole aluseks koondamisele, kuna kohaliku omavalitsuse ülesandeid ei ole vähendatud, ning koondamise põhjendamiseks peab olema eraldi alus.

Lisa 4. Lāti ūhinemisprojektide koostamise metoodika tólge

HEAKSKIIDETUD
Haldus- territoriaalse Reformi Nõukogu poolt
9. augusti 2006 istungil
protokolli nr 2

ÜHINEMISPROJEKTI KOOSTAMISE METOODIKA⁸

SISUKORD

Sissejuhatus

1. Omavalitsuste ūhinemisprojekti koostamise eesmärgid
2. Omavalitsuste ūhinemisprojekti ülesanded
3. Ūhinemisprojekti ettevalmistamise tulemused
4. Ūhinemisprojekti õiguslik raamistik
5. Ūhinemisprojekti sisu
 - 5.1. Ūhinenud omavalitsuse arengustrateegia koostamine
 - 5.2. Ūhinenud omavalitsuse haldusstruktuuri projekti koostamine
 - 5.3. Ūhinemisprojekti kohaliku avaliku arutelu korraldamine
6. Ūhinemisprojekti aruande struktuur ja sisu
7. Ūhinemisprojekti kokkuvõte
8. Ūhinemisprojekti ettevalmistamise ja korraldamise tähtajad
9. Ūhinemisprojekti ettevalmistamise metoodiline juhtimine ja järelevalve

LISAD

Lisa 1. Peamised õigusaktid mida võtta arvesse ūhinemisprojekti koostamisel

Lisa 2. Ūhinemisprojekti aruande struktuuri ja selles sisalduv informatsioon

Lisa 3. Ūhinemisprojekti koondaruande struktuur

Lisa 4. Soovitused lühikese hetkeolukorra analüüsi raamistiku, selles sisalduva teabe ja andmeallikate kohta

Lisa 4a. Soovitused kohaliku omavalitsuse funktsioonide tulemuslikkuse kirjeldamiseks ūhinenud omavalitsuses

SISSEJUHATUS

Haldus-ja territoriaalsel reformil seadus (1998/10/30). Sätestab:

8. (1) Haldus-territoriaalse reformi läbiviimiseks koostatakse Valitsuse täpsustatud korra kohaselt kohaliku omavalitsuse ūhinemisprojekt.

⁸ Originaal „Apvienošanās projekta sagatavošanas metoodika” leitav:
http://www.raplm.gov.lv/uploads/filedir/pasvaldibas/Apv_proj_metodik.doc

(2) Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisprojekti ettevalmistamine koosõlas Haldusterritoriaalsel Reformi Nõukogu metoodikaga, hõlmab järgmisi ülesandeid:

- 1) omavalitsuse arengu strateegia koostamine;*
- 2) ühineva omavalitsuse haldusstruktuuride projekti koostamine;*
- 3) ühinemisprojekti avaliku arutelu korraldamine.*

(3) haldus- ja territoriaalsel reformi läbiviimiseks eraldab riik rahalisi vahendeid kohalike omavalitsuste ühinemisprojektide koostamiseks ja avalike arutelude korraldamiseks.

Ühinemise projekti ettevalmistamise metoodika on kinnitatud Haldusterritoriaalse Reformi Nõukogu poolt.

Metoodika valmis vastavalt Läti Vabariigi õigusaktidele ning eelmise ühinemise projekti koostamise juhendi sisule. Metoodika hõlmab nii kohustuslikke nõudeid kui soovitusi. Metoodika miinimumnõuded on kohustuslikud, saamaks ühinemisprojekti alusel riigieelarvelist sihtotstarbelist toetust.

Metoodika siduvad suunised kehtestavad miinimumnõuded ühinemise projekti ettevalmistamise protsessile ja sisule, kohaliku omavalitsuse ühinemise projekti koostamisel võib sellele lisada.

2. OMAVALITSUSTE ÜHINEMISPROJEKTI KOOSTAMISE ÜLESANDED

Omavalitsuste ühinemine projekti ettevalmistamise ülesanded on:

1. koostada omavalitsuse arengu strateegia;
2. koostada ühineva kohaliku omavalitsuse haldusstruktuuride projekt;
3. korraldada ühinemisprojekti avalik arutelu.

3. ÜHINEMINE PROJEKTI KOOSTAMISE TULEMUSED

Ühinemisprojekti ettevalmistamise väljundid (tulemused) on:

1. Ühinemisprojekti aruanne;
2. Kohalike volikoguliikmete, töötajate ja ühiskonna teavitamine kohalike omavalitsuste ühinemisest.

4. ÜHINEMISPROJEKT KOOSTAMIST REGULEERIV ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Nõuded ühinemisprojekti ettevalmistamise protsessile ja ühinemisprojekti aruande struktuurile sätestab:

- Haldus- territoriaalse reformil seadus (1998/10/30)
- MK 2006/04/25. a määrus nr 326 "[Kohaliku omavalitsuse ühinemisprojekti koostamise protseduurid](#)";
- MK 2006/04/04 määruse nr 255 "[Riigi sihtotstarbeliste toetuste eraldamise kord kohaliku omavalitsuse ühinemiste projektide koostamiseks](#)";
- "[Kohaliku omavalitsuse seadus](#)";

- Ühinemisprojektiga seotud arendamisalane seadusandlus.

Ühinemisprojekti sisu peab olema kooskõlas Läti Vabariigis omavalitsuste ühinemisi reguleerivate seaduste ja määrustega. Peamised õigusaktid mida võtta arvesse ühinemisprojekti koostamisel on loetletud Lisas 1.

5. ÜHINEMISPROJEKTI SISUKORD

5.1 Ühinenud omavalitsuse arengustrateegia koostamine

Ühinenud omavalitsuse arengustrateegia sisaldab ühinenud omavalitsuse toimingute ja funktsioonide täitmise põhimõtteid, et saavutada haldus-ja territoriaalset reformi reguleerivate õigusaktide eesmärk - luua majanduslikuks arenguks võimelise haldusterritooriumiga kohalikud omavalitsused, kes suudavad pakkuda kodanikele kvaliteetseid teenuseid.

Ühinenud omavalitsuse arengustrateegia sisaldab järgmisi ülesandeid:

1. Hetkeolukorra analüüsi koostamine, ühinenud omavalitsuse peamiste eelised ja probleemid määratlemine.
2. Ühinenud omavalitsuse moodustamise ja ühinemise põhimõtetes kokkuleppimine
3. Määrata kindlaks iga endise kohaliku omavalitsuse ülesanded (funktsioonide loetelu on „Kohaliku omavalitsuse seaduse” artiklis 15, näiteks avalikud teenused, haridus, sotsiaalhoolekanne jne) ühinenud omavalitsuses
4. Luua strateegia tõhusa juhtimise arengu ja hea valitsemistava rakendamiseks uues omavalitsuses.
5. Määratleda investeeringute prioriteedid ühinevas omavalitsuses.

5.2. Ühinenud kohaliku omavalitsuse haldusstruktuuride projekti koostamine

Tuginedes õigusaktidele ja ühinenud omavalitsuse arengustrateegiale peaks ühinemisprojekti ja ühinemisprojekti aruanne sisaldama:

1. Peamised omavalitsust iseloomustavad parameetrid: nimi, omavalitsuse pindala, elanike arv, territoriaalne jaotus, administratiivne keskus, teeninduskeskused;
2. Omavalitsuse haldusstruktuuri:
 - 2.1. Kohaliku omavalitsuse otsustusprotsessi struktuur
 - 2.2. kohaliku omavalitsuse juht, institutsiooniline vorm, põhiülesanded, vajalikud töötajad, tegevuskoht, organisatsiooni struktuur.

5.3. Korraldada kohaliku avaliku arutelu ühinemise projekti

Üldsuse osalemise tagamiseks ühinemisprojekti lähtuvalt "Kohaliku omavalitsuse seadusest" ning ministrite kabineti [2006/04/25 määrusest nr 326 "Kohaliku omavalitsuse ühinemisprojekti koostamise protseduurid"](#) peab ühinevas omavalitsusüksuses viima läbi määruste ja nõuetekohase ühinemisprojekt avaliku arutelu.

Ühinemise projekti avalik arutelu tuleks alustada, kui käesoleva meetodika kohaselt on valminud ühinemise projekti aruande esimene versioon, tähtaegade jooksul mis on ettenähtud

Kabineti määruises "[Riigi sihtotstarbelise toetuse eraldamise kord kohaliku omavalitsuse ühinemisprojektide ettevalmistamiseks](#)"⁹."

Ühinemise projekti avaliku arutelu järgmisi ülesanded:

1. Tutvustada elanikele, linnavolikogu liikmetele, ametnikele ja teistele sidusrühmadele ühinenud omavalitsuse peamisi parameetreid, haldusstruktuuri, omavalitsuse funktsioone ning nende rakendamise asukohta, samuti kavandatud infrastruktuuri investeeringud;
2. Selgitada välja avalik arvamus ja koguda kaebusi ja ettepanekuid kavandatava ühinemisprojekti kohta;
3. Parandada ühinemise projekti aruande sisu vastavalt avalikule arutelule.

"[Kohaliku omavalitsuse seaduse](#)" § 61,1 ja 61,2 sätestab nõuded avaliku arutelu korraldamiseks kohalikes omavalitsustes, kuigi "Kohaliku omavalitsuse seaduse " § 24, paragrahv 11 sätestab, et kohaliku avaliku arutelu läbiviimise korra sätestamine on omavalitsuse pädevuses.

Iga omavalitsus moodustab seaduse (§61¹ §61²) ja tema määrusi alusel volikogu/ nõukogu, et otsustada ühinemise projekti avalik arutelu ja avaliku arutelu korraldamisega seonduva. Avaliku arutelu käigus on soovitatav mitte ainult tutvustada ühinemisprojekti aruannet, vaid pidada koosolekuid, mis hõlmab kodanikke ja kogu piirkonna kohaliku omavalitsuse juhte ja kus on võimalus esitada ühinemisprojekti kohta küsimusi, väljendada oma arvamusi ja arutada.

6. ÜHINEMISPROJEKTI ARUANDE STRUKTUUR JA SISU

Ühinemisprojekti aruande struktuur on järgmine:

Sissejuhatus

1. Omavalitsuse arengustrateegia
 - 1.1. Peamised omavalitsust iseloomustavad parameetrid
 - 1.2. Omavalitsuse potentsiaal ja väljakutsed
 - 1.3. Omavalitsuse moodustamise ja toimimise põhimõtted
 - 1.4. Omavalitsuse ülesannete täitmise strateegia piirkondades
 - 1.5. Tõhusa halduse ja hea valitsemistava strateegia omavalitsuses
 - 1.6. Reform riigieelarvelise toetuse kasutamise kava investeeringute prioriteedid
2. omavalitsuse haldusstruktuur
 - 2.1. otsusprotsessi struktuur
 - 2.2. täitevorgan
 - 2.3. teeninduskeskused
3. Ühinemise rakendusplaan
4. Ühinemisprojekti avaliku arutelu
 - 4.1. Avalik arutelu sündmused
 - 4.2. Lõplik avaliku arutelu tulemusel tehtud muudatustega eelnõu

Ühinemisprojekti aruandes sisalduv teave on kirjeldatud metoodika lisa 2. Regionaalarengu ja kohaliku omavalitsuse ministeeriumile (MRDLG) esitatakse aruanne paber kandjal ja

⁹ Ühinemisprojekti koostamist ja avaliku arutelu korraldamist rahastati kuni 4000 lati ulatuses ministeeriumile esitatud taotluste ja eelarve projekti alusel, rahastatavate tegevuste periood võis maksimaalselt olla 6 kuud, vahendite kulutamise kohta tuli esitada aruanne

elektroonilisel kujul. Omavalitsuse arengustrateegia põhineb olukorra analüüsil ja metoodika lisas 4 ja 4A lisas esitatud soovituslikul struktuuril.

7. ÜHINEMISPROJEKTI KOON DARUANNE

Lühidalt, läbipaistvalt ja võrreldavalt põhian dmete esitamises ühineva omavalitsuse kohta on ühinemisprojekti aruande kokkuvõte vorm esitatud Metoodika lisas 3.

8. ÜHINEMISPROJEKT KOOLITUSORGANISATSIOONI JA KUUPÄEV

Ühinemisprojekti koostamisel on soovitav rakendada projektijuhtimise põhimõtteid ning on soovitatav määrata projektijuht, kes annavad projekti ettevalmistamise käigus ülevaate seadustest, täpsustatud korrast ja käesolevast metoodikast, millest lähtuda.

Tagamaks kõigi omavalitsuse osalemise ühinemise planeerimises, samuti andmete kogumises ja teabe õigeaegses vahetamises, soovitame iga omavalitsus määrata projekti eest vastutav töötaja, kelle tööülesanded oleksid:

- projektijuht tagada teabevahetus;
- korraldada kohaliku omavalitsuse esindajate tegevused projekti ettevalmistamisel;
- avaliku arutelu korraldamine vallas.

Ühinemise projekti ettevalmistamise käigus on soovitatav moodustada töörühmad kõigi asjaomaste kohaliku omavalitsuse esindajate kaasamiseks. Ühinemise projekti ettevalmistamisse võib kaasata pädevaid asutusi ja väliskonsultante.

9. ÜHINEMISPROJEKTI ETTEVALMISTAMISE METOODILINE JUHTIMINE JA JÄRELEVALVE

Ühinemisprojekti ettevalmistamiseks vajaliku metodoloogilised juhendamise ja järelevalve eest vastutab Regionaalarengu ja kohaliku omavalitsuse ministeerium.

Projekti ettevalmistamise eest vastutav omavalitsuse esitab kahe kuu jooksul MRDLG esitama aruande projekti väljatöötamise protsessi ja sihtotstarbeliselt toetusi kasutamine vastavalt Ministrite Kabineti 2006/04/04 määrusele nr 255 "Riigi sihtotstarbelise toetuse eraldmise kord kohaliku omavalitsuse ühinemisprojekti ettevalmistamiseks" antud lisaformaadiks.

Ühinemisprojekti koostamise eest vastutav omavalitsus peab MRDLG-le tähtaegselt esitama ühinemisprojekti aruande ja omavalitsuste otsuste kokkuvõtte projekti heakskiitmise kohta, samuti aruande kokkuvõtte.

Juhul kui ühinemine projekti ettevalmistamise protsess ei ole lõppenud ja kõik asjaomased kohalikud omavalitsused ei ole veel otsustanud, siis vastutav omavalitsus seab tähtaja MRDLG-le ühinemisprojekti aruande ja aruande kokkuvõtte esitamiseks, samuti kui kohalikud omavalitsused ei ole mingil põhjusel võtnud vastu otsust, siis prognoositava tähtaja otsuse tegemiseks.

MRDLG annab kohalikele omavalitsustele nõu metoodika kohta, samuti pakub võimalust tutvuda MRDLG-le esitatud ühinemisprojektidega.

Ühinemisprojekti metoodika väljatöötamise eest vastutas Regionaalarengu ja Kohaliku Omavalitsuse Ministeeriumi Kohaliku omavalitsuse reformi osakond:
Telefon: 7770451, 7770394, e-mail: novadi@raplm.gov.lv

Ühinemise projekti ettevalmistamise metoodika on avaldatud Regionaalarengu ja kohaliku omavalitsuse ministeeriumi veebilehel (www.rapl.gov.lv).

Peamised õigusaktid mida võtta arvesse ühinemisprojekti koostamisel:

- [Seadus “Läti Vabariigi haldusterritooriumi ning asustusüksuste staatuse määramise kohta”](#), 06.06.1991.
- [Seadus "Raamatupidamise kohta"](#), 14.10.1992.
- Seadus “Tsiiviilõiguse kohta”, 21.10.1993.
- [Seadus "Eelarve haldamise ja finantsjuhtimise kohta"](#), 24.03.1994.
- [Seadus “Kohaliku omavalitsuse kohta”](#), 19.05.1994.
- Seadus “Saeima, Vabariigi presidendi ja Ministrite Kabineti vastuvõetud akti väljakuulutamise, avaldamise, jõustumise ja kehtivuse kohta”, 08.06.1994.
- „[Linna, regiooni ja vallavolikogu valimise seadus](#)”, 10.05.1995.
- „Linna, regiooni või valla valimiskomisjoni ja valimisjaoskondade komisjonide seadus”, 10.05.1995.
- Seadus “Kohalike omavalitsuse eelarvete kohta”, 29.03.1995.
- Ehitusseadus, 10.08.1995.
- Seadus “Valdade orbudekohtute koha”, 23.11.1995.
- [Haldus-territoriaalse reformi seadus](#), 21.10.1998.
- Avalike asutuste seadus, 22.03.2001.
- Tööõigus, 20.06.2001.
- [Haldusmenetluse seadus](#), 25.10.2001.
- [Regionaalarengu seadus](#), 21.03.2002.
- Seadus “Avalike teenistujate huvide konflikti kohta”, 25.04.2002.
- [Riigihalduse seadus](#) 06.06.2002.
- [Territoriaalse planeerimise seadus](#), 26.06.2002.
- [Sotsiaalteenuste ja sotsiaalabi seadus](#), 31.10.2002.
- MK 14.02.2006. nmäärus Nr. 122 “Riigieelarvest toetuse andmise kord ühinenud omavalitsusele, kelle eelarve tulu omavalitsuste ühinemisel on vähenenud”

Ühinemisprojekti aruande struktuuri ja selles sisalduv informatsioon

Nr.p.k.	Osa	Üldinformatsioon
1.	Ühinenud omavalitsuse arengustrategia	
1.1.	Ühinenud omavalitsus iseloomustavad peamised parameetrid	Omavalitsuse nimi, omavalitsuse pindala, elanike arv, rahvastikutihedus, omavalitsuse territoriaalne jaotus, administratiivne keskus, teeninduskeskused, omavalitsuse volikogu liikmed (liikmete arv – enne ja pärast valimisi), eelarve tulud (viimase saadava aruandluse kohaselt, ilma eraldatud toetuseta), ühekordne reformi toetus. reformi käigus eraldatud infrastruktuuri investeeringute toetused, omavalitsuse kaart koos ümbritseva alaga

		(omavalitsuse ja tema territoriaalsete üksuste piirid, asulad, teed).
1.2.	Omavalitsuse potentsiaalsed tugevused ja väljakutsed	Olukorra lühianalüüs, konkreetne tugevuste ja nõrkuste loetelu
1.3.	Omavalitsuse loomise ja toimimise põhimõtted	Põhimõtete ja eesmärkide loetelu, mida ühinenud omavalitsused kavandavad uue omavalitsusüksuse loomiseks ja selle toimimiseks .
1.4.	Ühinevate omavalitsuste ülesanded uue omavalitsuse strateegia elluviimisel	Kohaliku omavalitsuse seaduse § 15 kohaselt on omavalitsustel autonoomia otsustada vastav strateegia oma funktsioonide täitmiseks, et saavutada haldusterritoriaalse seaduse eesmärk – luua majanduslikult jätkusuutlikud halduspiirkonna ja omavalitsusüksused, et pakkuda elanikele kvaliteetseid teenuseid.
1.5.	Tõhusa halduse ja hea valitsemistava rakendamise strateegia	Milliseid meetmeid viiakse läbi, milliseid põhimõtteid järgitakse, et omavalitsuses tagataks tõhus haldamine ja hea valitsemistava
1.6.	Investeeringute prioriteetid riigieelarvelise toetuse kasutamiseks	Mis valdkondades omavalitsuse rajatised ennekõike nõuavad investeeringuid. Mis eesmärgil, tegevuste toetamiseks kasutatakse ühekordset reformi toetust (3% eelarve tulud miinus sihtotstarbelised toetused). Mis infrastruktuuri objektidele kulutatakse omavalitsuse sihtotstarbeline infrastruktuuri investeeringu toetus

2.	Omavalitsuse haldusstruktuur	
2.1.	Otsustuskogu	Volikogu – liikmete arv (enne ja pärast kohalikke valimisi). Komiteed Komisjonid. Juhatus, nõuandekogu. Volikogu esimees Asepresidentidest. Volikogu aseesimehed Otsustusprotsessi struktuuri skeem
2.2.	Täitevorgan	Asutuste loetelu haldusüksuste järgi (osakond, teenused, juhtimine), personali, hallatavad asutused, ettevõtted. Igal institutsioonil nimetada tegevuse liik: - Tsentraliseeritud (üks asutuse kogu piirkonnas) või detsentraliseeritud (mitu valdkonna asutust piirkonnas) - Kontsentreeritud (toimib ainult ühes kohas), detsentraliseeritud (mitmes kohas). Iga institutsiooni puhul määratleda osakond, põhiülesanded, töötajad, asukoht Täitevorgani skeem
2.3.	Teeninduskeskused	Teeninduskeskuste institutsionaalne tüüp, teeninduskeskuse juht, teeninduskeskuse funktsioonid, tsentraliseeritud teenused. Teeninduskeskuste organisatsiooni skeem.

3.	Ühinemise rakendusplaan	
		Millal otsustatakse ühinemise üle ja selle rakendamine, arvestades haldus-territoriaalse reformil seaduse järgseid tähtaegu
4.	Ühinemise projekti avalik arutelu	
4.1.	Avaliku arutelu sündmused	Milliseid meetmeid kasutati
4.2.	Avaliku arutelu tulemusena tehtud muudatused ühinemisprojekti	Tehtud muudatused ühinemisprojekti aruande lõppversiooni

LISA 3

Ühinemisprojekti koondaruande struktuur

..... omavalitsuse ühinemisprojekt

Projekti ettevalmistamise eest vastutav vald
MRDLG-le esitamise kuupäev

Omavalitsuse nimi	
Territooriumi suurus	km ²
Elanike arv	
Elanike tihedus	
Omavalitsuse territoriaalne jaotus	
Administratiivkeskus	
Teeninduskeskused	
Piirkonna arenduskeskused	
Volikogu liikmete arv	
Eelarve tulud (aasta)	LVL

Peamised tugevused	Peamised probleemid
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ... ▪ ... ▪ ... ▪ ... ▪ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ... ▪ ... ▪ ... ▪ ... ▪ ...

Omavalitsuse kaart

Peamised omavalitsuse ühinemise ja ühinenud omavalitsuse toimimise põhimõtted

<ul style="list-style-type: none"> ▪ ... ▪ ... ▪ ...

Omavalitsuse põhiteenuste osutamise korralduse strateegia	
Haridus	
Sotsiaaltöö ja -hooldus	
Kultuur ja vaba aeg	
Elamumajandus	
Kommunaalteenused	
Ehitus(järelevalve)	
Majanduse edendamine	
muu	

Otsustusprotsessi
Omavalitsuse haldusstruktuur

struktuur

Tõhusa halduse ja hea valitsemistava rakendamise strateegia
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ... ▪ ... ▪ ...

Investeeringute prioriteetid omavalitsuses	
Valdkond, objekt	Investeeringute summa
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ... ▪ ... ▪ ... 	

Ühekordne reformi toetus	...LVL
Toetuse kasutamise kava	
Eesmärk	Summa
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ... ▪ ... ▪ ... 	

Reformi toetus infrastruktuuri investeeringute jaoks	...LVL
Sihtotstarbelise toetuse kasutamise kava	
Eesmärk	Summa
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ... ▪ ... ▪ ... 	

Ühinemisprojekti avaliku arutelu	
Sündmused	Toimumise aeg
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ... ▪ ... ▪ ... 	

Kohalike omavalitsuste otsused ühinemisprojekti kohta		
Ühinev omavalitsus	Otsuse kuupäev	Otsus (projekt kiideti heaks/ projekti ei kiidetud heaks)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ... ▪ ... ▪ ... 		

MRDLG arvamus

Positiivne/negatiivne

MRDLG arvamuse kuupäev

SOOVITUSED (mitte kohustuslik rakendada)

Soovitused lühikese hetkeolukorra analüüsi raamistiku, selles sisalduva teabe ja andmeallikate kohta

Hetkeolukorra tuvastamine ja analüüs tutvustab iga uue omavalitsuse moodustamise, selgitades omavalitsuse tugevusi ja võimalusi ning tuvastada nõrkused ja väljakutsed. Analüüsida praegust olukorda iga ühineva omavalitsuse kohta eraldi ja koos.

Nr.	Teema	Üldine informatsioon	Teabeallikad
1.	Territooriumi üldised omadused		
1.1.	Territoorium	Asukoht, pindala, maakasutuse suurus, põhilised loodusressursid.	Statistika Keskbüroo, Riigi Maaosakond, KOV
1.2.	Inimesed	Rahvastiku dünaamika, eluase	Statistika Keskbüroo, KOV
1.3.	Ühendused	Transpordi infrastruktuur – teede kvaliteet	KOV
1.4.	Majandus	Peamised majandusharud, eriti toetatavates piirkondades	KOV, Riiklik regionaalarengu agentuur.
2.	Omavalitsuse struktuur		
2.1.	Volikogu	Volikogu liikmete arv, kandidaatide nimekirja arv, Komiteed, komisjonid, volikogu esimees ja aseesimees	Keskvalimis-komisjon, KOV määrused
2.2.	Täitevvõim	Tegevdirektori staatus, tegevdirektori asetäitja	KOV määrused
2.3.	Omavalitsuse struktuur ja administratsioon	Kohaliku omavalitsuse institutsioonid (ettevõtted, asutused, ametid), haldusstruktuur (ülesanded, osakonnad, töötajad)	Kohalik omavalitsus, KOV määrused
2.4.	Kohaliku omavalitsuse funktsioonide rakendamine ja infrastruktuur	„Kohaliku omavalitsuse seaduse” art 15 loetletud KOV funktsioonide täitmine, soovituslikul kirjeldada lisas 4a toodud vormis	KOV määrused, Kohalik omavalitsus, Riigikassa
2.5.	Elanike informeerimine	Kohaliku omavalitsuse ajalehed, veebilehed, muud liiki teave	Kohalik omavalitsus
2.6.	Arengu planeerimise dokumendid	Omavalitsuste planeeringud, arengu programmide jm arengu planeerimise dokumendid - nimi ja vastuvõtmise kuupäev	Kohalik omavalitsus
2.7.	Omavalitsuse tehniline ja materiaalne baas	omavalitsuse poolt rendile antud vara, omavalitsuse rendile võetud vara, munitsipaalvara, mida ei kasutata, kohaliku omavalitsuse omandis olevad maanteetranspordi vahendid	Kohalik omavalitsus
2.8.	Projektitegevus ja	Kohaliku omavalitsuse osalusega	Kohalik

	investeeringute atraktiivsus	projektid viimase kolme aasta jooksul - osalejate nimed, aeg, EL SF rahastatud projektid, valminud projektid	omavalitsus
2.9.	Omavalitsuste koostöö	Kohaliku omavalitsuse koostöö rakendamise funktsioonide täitmisel, muud liiki koostöö	Kohalik omavalitsus
3.	Kohaliku omavalitsuse finantsanalüüs		
3.1.	Kohaliku omavalitsuse eelarvetulud	Eelarvetulud - maksutulud, mittemaksutulu, sihtotstarbelised toetused, toetused - summa, tulu osakaal, summa elanikkonna kohta	Riigikassa, Kohalik omavalitsus
3.2.	Kohaliku omavalitsuse eelarve kulud	Eelarve kulude struktuur funktsioonide lõikes - summa, osakaal, kulud elanikkonna kohta	Riigikassa, Kohalik omavalitsus
3.3.	Vatastikune tasaarvelamine	Ettemaksed, maksete arveldamise saldod	Riigikassa, KOV
3.4.	Kohaliku omavalitsuse krediit	Laenud - nende eesmärk, aeg, maht, tasakaal	Riigikassa, KOV
3.5.	Investeeringud	Kohaliku omavalitsuse kulude koosseis majanduslik liigitus - ülalpidamiskulud ja kapitalikulud - summa, osakaal	Riigikassa, KOV
3.6.	Toetused ja maksed kohalike omavalitsuste tasandusfondi(st)	Kohaliku omavalitsuse staatust seoses tasandusfondiga, toetused ja maksed, ühinemise mõju toetuste eraldamisele	Iga-aastane MK määrus "KOV tasandusfondi sissetulekute ja väljamaksete kord"

SOOVITUSED (mitte kohustuslik rakendada)

Kohaliku omavalitsuse funktsioonide korraldus ühinevates omavalitsustes
(Funktsioonide loetelu lähtuvalt "kohalike omavalitsuste seaduse" Artikkel 15, milles sätestatakse kohalike omavalitsuste autonoomsed funktsioonid)

Kommunaalteenuste korraldamine**Vesi ja kanalisatsioon**

<i>Omavalitsus</i>	<i>Teenuse asukoht</i>	<i>Teenuse saajad</i>	<i>Teenuseosutaja</i>	<i>Omadused</i>	<i>Teenuse tariif</i>	<i>Elanike arv</i>

Küte

<i>Omavalitsus</i>	<i>Teenuse asukoht</i>	<i>Teenuse saajad</i>	<i>Teenuseosutaja</i>	<i>Omadused</i>	<i>Teenuse tariif</i>	<i>Elanike arv</i>

Olemjäätmekäitlus

<i>Omavalitsus</i>	<i>Teenuse asukoht</i>	<i>Teenuse saajad</i>	<i>Teenuseosutaja</i>	<i>Omadused</i>	<i>Teenuse tariif</i>	<i>Elanike arv</i>

2. Territooriumi sanitaarpuhtuse tagamine**Tänavate, maanteed- ja platside ehitus, rekonstrueerimine, hooldamine**

<i>Omavalitsus</i>	<i>Operaator/ teenuse osutaja</i>

Tänavate, väljakute ja muude avalikul kasutatavate kohtade valgustus

<i>Omavalitsus</i>	<i>Valgustatud ala</i>

Parkide, väljakute ja haljasalade paigaldamine ja hooldus

<i>Omavalitsus</i>	<i>Operaator/ teenuse osutaja</i>

Tööstusjäätmete kogumise ja ekspordi kontrollimine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Operaator/ teenuse osutaja</i>

Üleujutuste kontrolli meetmete rakendamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>

Kalmistud

<i>Omavalitsus</i>	<i>Kalmistu number, kirjeldus</i>	<i>Operaator</i>

Surnud loomade matmispaikade loomine ja hooldus

<i>Omavalitsus</i>	<i>Arv, vajadus</i>

3. Avalike metsade ja veekogude avaliku kasutamise määramine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Funktsiooni täitmine</i>

4. Elanike hariduse tagamine

Koolieelsete koolitus- ja haridusasutuste kohtade tagamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Funktsiooni täitmine</i>	<i>Kulud asutuse eelarvest</i>

Alg- ja üldkeskhariduse tagamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Koolide, õpilaste, õpetajate arv</i>	<i>Kooli kukud</i>	<i>kooli kulud õpilase kohta</i>	<i>Materiaalne kindlustatus</i>	<i>Professionaalne tugi</i>	<i>Omavalitsuse lapsi teistes koolides</i>

Koolitus- ja haridusasutuste ning haridust toetavate institutsioonide toetamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Funktsiooni täitmine</i>

5. Kultuuri edendamine ja traditsioonilisi kultuuriväärtuste säilitamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Raamatukogu de arv</i>	<i>Kulutused raamatukogudele</i>	<i>Kulud raamatutele</i>	<i>Kultuurimajad, muud vaba aja veetmise võimalused</i>	<i>Kultuurimaja kulud</i>	<i>Vaba aja kukud</i>	<i>Vaba aja kukud elaniku kohta</i>

6. Tagada juurdepääs tervishoiuteenustele

<i>Omavalitsus</i>	<i>Meditsiini-asutustes</i>	<i>Omavalitsuse toetus</i>	<i>Omadused</i>	<i>Tervishoiu</i>	<i>Kulud elaniku</i>
--------------------	-----------------------------	----------------------------	-----------------	-------------------	----------------------

	omavalitsuses			<i>kulud</i>	<i>kohta</i>

7. Sotsiaalhoolekande tagamine

Sotsiaalabi andmine vaestele peredele ja sotsiaalselt haavatavate isikutele

<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>	<i>Sotsiaalkaitseulu d</i>	<i>Kulud kohta</i>	<i>elaniku</i>	<i>Sotsiaal-toetuste kulud</i>	<i>Kulud kohta</i>	<i>elaniku</i>

Eakate inimeste hooldamine hooldekodudes, mitte-vanemliku hoolitsuseta laste hooldamine lastekodus, kodututele varjupaiga tagamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Koht vanadekodus väljaspool valda</i>	<i>Koht lastekodus</i>	<i>Kodutute majutus</i>

8. Eestkoste seadmise ja perekonnas hooldamisega seotud küsimused

<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>	<i>Kulud</i>	<i>Kulud elaniku kohta</i>

9. Elanike eluasemega seotud probleemidega lahendamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>

10. Majandustegevuse edendamine ja tööpuuduse vähendamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>

11. Lubade ja tegevuslubade väljastamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>

12. Avaliku korra tagamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>	<i>Kulud</i>	<i>Kulud elaniku kohta</i>

13. Vastavalt kohaliku omavalitsuse maakasutusplaanile maakasutuse ja ehitustegevuse korra määramine

<i>Omavalitsus</i>	Arenguplaneerimise dokumendid, maakasutusplaan

14. Ehitustegevuse haldamine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>

15. Elanike registreerimine

<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>
16. Riigile vajaliku statistika kogumine ja edastamine	
<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>
17. Rahvakohtuniku kandidaatide valimise ja kohalike omavalitsuste volikogu valimise korraldamine	
<i>Omavalitsus</i>	<i>Valimiskomisjon, valimisprotsess</i>
18. Tsiviilkaitse tagamise meetmed	
<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>
19. Haldusterritooriumil elavate laste arvestuse pidamine	
<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>
20. Laste õiguste kaitsmine piirkonnas	
<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>
21. Omavalitsuse vabatahtlikud funktsioonid	
<i>Omavalitsus</i>	<i>Omavalitsuse tegevus</i>