

Tartu Ülikool
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Bakalaureusetöö

**Suure ja väikese kohaliku omavalitsuse liitumise eripärad: Tartu linna ja Tähtvere
valla liitumine**

Töö autor: Aile Juvanen
Juhendaja: Kristiina Tõnnisson, PhD

2022

Autorsuse deklaratsioon

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: 6148

Aile Juvanen, 16.05.2022

LÜHIKOKKUVÕTE

Eesti ühiskonnas on pikka aega peetud debatti haldusreformi ja selle vajaduse temaatikal. 2017.aastal läbi viidud ja 2018.aastal rakendunud haldusreformi tulemusena tuuakse välja kodanike kaugenemine oma kohalikust omavalitsusest, ebaloogilised üksused ja keeruline struktuur. Samas on leitud, et avalike teenuste pakkumine ja kvaliteet on läinud paremaks. Palju tähelepanu on pööratud haldusreformi toimumisele, selle otsustele ja ootustele, kuid üheks keerukuseks, mida ei ole haldusreformi kontekstis uuritud, on suurte ja väikeste üksuste liitumine ja nende eripäradega arvestamine.

Antud bakalaureusetöö eesmärgiks on uurida, millised on suure ja väikese kohaliku omavalitsuse liitumise võimalikud eripärad ning milliseid probleeme nendega kaasnes. Täpsemalt uuritakse seda Tartu linna ja Tähtvere valla näitel. Andmete kogumiseks viidi läbi dokumentide analüüs ning intervjuude kvaliteetne uurimisanalüüs. Kokku tehti viis poolstruktureeritud intervjuud viie erineva konkreetse liitumise juures olnud inimesega. Töö lõpuks dokumentide ja intervjuude analüüs süsteesitakse ning tehakse järeldused.

Bakalaureusetöö tulemusena leiti, et Tartu linna ja Tähtvere valla liitumise kui suure ja väikese kohaliku omavalitsuse liitumise eripäradeks on: suurem omavalitsus oli tugevam läbirääkija ja viis peamiselt ise liitumist läbi; väike omavalitsus oli juba varasemalt suuremaga tugevalt seotud; väiksel omavalitsusel oli keeruline valimisliitudest tulenenud võimust lahti lasta ning erakondliku poliitikaga ühineda; väikse omavalitsuse elanikel oli juba enne liitumist linlase identiteet; peale liitumist ei ole väikese omavalitsuse territoorium ääremaastunud, vaid linn sai semiootiliselt uue tähenduse (taluloomade ja heinamaa pidamine); teenuste kvaliteet ja kättesaadavus on paranenud, hüvesid ei ole piiratud.

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. AVALIKU SEKTORI REFORMID.....	7
1.1 Haldusreformid	7
1.2 Haldusterritoriaalsed reformid	8
2. KOHALIK OMAVALITSEMINE	10
2.1 Kohaliku omavalitsuse olemus	10
2.2 Kohalikud omavalitsused Eestis	11
2.3 2017. aasta kohalike omavalitsuste reform	12
3. METOODIKA	15
4. TARTU LINNA JA TÄHTVERE VALLA LIITUMINE	17
4.1 Kohalike omavalitsuste suurus	18
4.2 Seotus üksteisega	19
4.3 Teenuste kvaliteet	21
4.4 Poliitiline huvi.....	23
5. TULEMUSED JA JÄRELDUSED.....	24
KOKKUVÕTE	26
KASUTATUD KIRJANDUS	28
Lisa 1. Intervjuu teadliku nõusoleku vorm	31
Lisa 2. Intervjuu näidisküsimused	32
SUMMARY	35

SISSEJUHATUS

Avaliku sektori reformid on avalikkuse tähelepanu all paljudes riikides üle maailma. Eestis on olnud avaliku halduse reformide temaatika pikalt aktuaalne seoses taasiseseisvumise ning eriti seoses 2018. aastal rakendunud haldusterritoriaalse reformiga.

2017. aastal läbiviidud Eesti haldusreformi peamiseks eesmärgiks oli tekitada tugevad ja suured omavalitsused, mis suudaksid kohalikku elu autonoomselt arendada ja pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid. Haldusreformi vajadus tulenes eelkõige sellest, et omavalitsuste haldussuutlikkus ei olnud piisav, kõik omavalitsused ei suutnud tagada võrdselt kvaliteetseid ja heal tasemel avalikke teenuseid, mis oleksid oma elanikkonnale ka kättesaadavad. Samuti nähti probleemi selles, et madalast konkurentsivõimest vaatamata, olid kulud kõrged. Seega pidi haldusreform aitama lisaks avalike teenuste tugevdamisele ka kaudselt kulusid vähendada.

Siiski ei ole 2017.aasta haldusterritoriaalne reform täitnud kõiki lubadusi oma suurest plaanist ja antud reformi tagajärjed ei ole kõigile kohalikele omavalitsustele samaväärsena mõjunud. 2017. aasta Eesti haldusreformi keerukusteks võib nimetada kodanike kaugenemise oma kohalikust omavalitsusüksusest, ebaloogilised üksused ning keeruline struktuur. Tänapäevaks on palju analüüsitud haldusreformi toimumist, otsuseid ja ootusi, kuid tähelepanu ei ole pööratud suure ja väikese kohaliku omavalitsuse ühinemise näite keerukusele. On oluline uurida ning analüüsida igat ühinemist ja liitumist üksteisest eraldi. Antud töös kasutatakse nii *liitumist* kui *ühinemist* ühise mõtte ja definitsioonina. Tartu linna ja Tähtvere valla liitumine on üheks näiteks sellest, kuidas nägi välja liitumine suure ja väikese kohaliku omavalitsuse silmade läbi.

Antud töö eesmärk on uurida, millised on suure ja väikese kohaliku omavalitsuse liitumise võimalikud eripärad ning milliseid probleeme nendega kaasnes. Täpsemalt uuriti seda Tartu linna ja Tähtvere valla näitel.

Peamised uurimisküsimused:

1. Millised on suure ja väikese kohaliku omavalitsuse üksuse võimalikud eripärad liitumisel?
2. Milliseid probleeme esines suure ja väikese omavalitsuse liitumisel?

Bakalaureusetöö koosneb viiest peamisest peatükist. Alustuseks teeb töö autor ülevaate avaliku sektori reformidest ning täpsemalt vaadatakse haldus- ja haldusterritoriaalset reformi. Seejärel käsitleb autor kohaliku omavalitsuse olemust ning tutvustatakse Eesti kohalike

omavalitsuste tööd. Peale seda läheb töö autor veelgi täpsemaks ning vaatab 2017.aasta Eestis toimunud kohalike omavalitsuste reformi. Kolmandas peatükis teeb autor ülevaate töös kasutatavast analüüsi metoodikast ning tutvustatakse töö raames intervjueeritavaid inimesi. Neljandas peatükis viiakse läbi dokumentide ja intervjuude analüüs ning need omakorda sünteesitakse ja sellest järgnevas peatükis tehakse peamised järeldused.

1. AVALIKU SEKTORI REFORMID

Reformi liike on mitmeid ja läbi ajaloo on nende erinevad eesmärgid ka kujunenud omalaadseks ning iga konkreetne reform kujundatakse lähtuvalt reformitava objekti vajadustele. Siiski on kõigil reformidel mõned ühised ideed ja omadused, millest lähtuvalt selle läbiviimine üles ehitatakse ning ka ellu viiakse.

Reformi ideeks on uuenduse ja innovatsiooni ellu viimine, eemaldades või parandades varasemalt tehtud vead ja samal ajal pöörates tähelepanu (riigi jaoks olulistele) väärtustele (Toonen, 2003a: 465).

Üheks olulisimaks reformi lubaduseks on innovatsiooni ellu viimine, kuid tihti hõlmavad reformid endas ka väärtuste ja kvaliteedi parandamist ning esiletõstmist (Pollit, Bouckaert, 2004, 6). Eri riikides toimunud avaliku halduse reformide peamised põhjused on sarnased. Nendeks võivad olla riiklike kulutuste vähendamine või nende kokkuhoidmine, avalike teenuste kvaliteedi parandamine, valitsuse tegevuse (juhtimise) tõhustamine ning võimaluste suurendamine (Pollit, Bouckaert, 2004, 6).

Avaliku sektori reformide all mõeldakse nii haldus- kui haldusterritoriaalsed reforme, nii keskvalitsuse kui kohaliku omavalitsuse reforme, nii struktuuride kui avaliku teenistuse reforme. Kõik nad on suunatud riigi paremale toimimisele ning kodanikele parema elukeskkonna kujundamisele. Kuigi avaliku halduse reformide põhjused on tihti sarnased, siis samas on kõik reformid siiski üksteisest erinevad. Ei ole olemas ühte kindlat reformi läbiviimise eeskirja ega malli. Iga riigi avaliku sektori reformid on kujundatud enamasti enda kohalike elanike murede, poliitikakujundajate ja kodanikuühiskonna prioriteetidest lähtuvalt (Pollitt ja Bouckaert, 2004, 16-17).

1.1 Haldusreformid

Haldusreformid on olulisel kohal üle kogu maailma ning iga riik on omal ajal sellega pidanud kokku puutuma. Tulenevalt iga riigi ja selle juhtimise ajaloost on iga haldusreform erinev. Pollitt ja Bouckaert (2004, 8) defineerivad haldusreformi kui avaliku sektori struktuuride ja protsesside muutmist eesmärgiga panna need paremini tööle. Eriti oluline on nende sõnul haldusreformide puhul kulutõhusus – võimalikult kvaliteetne töö piiratud eelarvega. Toonen (2003a, 465) leiab, et „haldusreform käsitleb avaliku sektori institutsioonide, avaliku poliitika otsustusprotsesside ning avaliku korralduse ja juhtimise halduskvaliteeti, mille moodustavad haldusväärtused.“ Väärtused ja prioriteetid seejuures loob ning järgib iga reformija riik või organisatsioon ise.

Haldusreformi protsessi on empiirilisel kirjeldatud kui kontinuumit kavandatud muutuste ja kujundava strateegia vahel (Toonen, 2003b, 472). Toonen (2003b, 472) toob välja, et haldusreformi ideaalset vormi võib ette kujutada ühelt poolt kui kõikehõlmavat, ratsionaalset ja moderniseerivat muutust, ning teisalt intuiitivset, kasvavat ja vastastikku kohandatud strateegiat. Ratsionaalsus annab reformile hea alguse, kuid igal juhul peaks reformi strateegiat kohandama vastavalt olukorrale ja muutustele.

Haldusreformide läbiviimisel on kolm keskset põhjust, milleks on avalike teenuste kvaliteedi tõus ja pakkumise laienemine, tugeva omavalitsusüksuse keskuse kujunemine ning kohaliku poliitika kujundamise elavdamine ja efektiivistumine (Sootla, Kattai, Viks, 2008, 3). Seejuures tehakse otsuseid nii riigist, kui elanikust lähtuvalt, ehk oluline on pöörata tähelepanus sellele, kuidas tehtud otsused ja tulevased muudatused mõjutaksid võimalikult positiivselt ja efektiivselt nii riigi tööd, kui ka elanikkonna heaolu.

Siiski on iga haldusreform ja selle eesmärgid oma nägu ning on tähtis, et need kujuneksid kodanike soovide järgi. Üldjuhul on haldusreformi sihtideks võimalikult väikeste kulutustega saavutada elanike huve arvesse võttev, uudne, kohanemisvõimeline ja kvaliteetne riigi funktsioonide täitmine. Samal ajal on oluliseks kohaks ülesannete läbipaistev ja avatud protsess, mille eest vastutavad kodanike poolt valitud ametkond.

1.2 Haldusterritoriaalsed reformid

Haldusterritoriaalsed reformid on saanud üheks olulisematest reformidest just viimastel aastakümnetel. Enamik Euroopa territoriaalseid reforme, mis viidi läbi peale Teist maailmasõda, olid konsolideerimisreformid, mis vähendasid omavalitsuste arvu ning tekitasid suuremad üksused. Seetõttu on territoriaalseid reforme samastatud ka ühinemisreformiga (*amalgamation reform*) (Swianiewicz et al., 2017, 7). Erinevate riigivalitsemise reformide seast nimetatakse just territoriaalseid reforme kõige radikaalsemateks ning poleemikat tõstvateks (Ebinger, Kuhlmann, Bogumil, 2018, 1).

Juba algusaastatel rakendati mastaabisäästu põhimõtet ning esile kerkis kvaliteetsete ja oluliste avalike teenuste pakkumise osatähtsus kohalikes omavalitsustes. Kogu vastutus taheti mõneti anda omavalitsusüksustele, kuid väikesed üksused ei suutnud oma kohustustega toime tulla. Seega peeti efektiivseks mitu väikest üksust liita üheks suureks kohalikuks omavalitsuseks.

Haldusterritoriaalsed reformid ei piirdu pea kunagi ainuüksi territooriumi ja piiride muutmisega, kuigi see võib elanikule kohati nii tunduda. Sellega on seotud lisaks nii

kvaliteetne avalike teenuste pakkumine, võimalikult odav tegutsemine kui ka kohaliku demokraatia tugevamaks muutmine.

Kvaliteetsete avalike teenuste pakkumise kõrval toonitatakse ka kõrgelt kvalifitseeritud spetsialiste. Eeldatakse, et mida suurem kohalik omavalitsus, seda rohkem on spetsialistidel võimalus oma erialast tööd leida ning see on nende jaoks atraktiivsem, kui väikese omavalitsuse ridades töötada (Swianiewicz, 2021: 22). Kohaliku demokraatia tugevdamine on kindlasti olulisel kohal kohaliku elu korraldamisel, kuid territoriaalne suurus suuresti kohalikku demokraatiat ei mõjuta. Leitakse, et omavalitsuse suurus peaaegu et üldse ei mõjuta poliitilist aktiivsust (Ebinger, Kuhlmann, Bogumil, 2018: 13).

Ühinemised tugevdavad omavalitsusüksuste institutsionaalset suutlikkust, mis ilmneb tugevamate organisatsioonilistes struktuurides, töötajate kõrgemas professionaalsuses, strateegilise poliitika kujundamises, probleemide lahendamise suutlikkuse parandamises ning standardite ja elanikukesksuse tõusus (Ebinger, Kuhlmann, Bogumil, 2018: 11).

2. KOHALIK OMAVALITSEMINE

2.1 Kohaliku omavalitsuse olemus

Kohalikud omavalitsused ja nende olemus on riigiti erinevad, kuid üldpildis on igal pool nende vajadus põhjendatud kohaliku elu arendamise ja selle juhtimisega. Tänapäeval on oluline seada fookus rohkem kohalikule omavalitsemisele (*governance*), mitte kohalikule omavalitsusele (*government*) (Klijn, Koppenjan, 2016, 4), kuna tähtsale kohale on tõusnud elanike kaasamine ja kodanikuühiskond. Siiski ei ole kohalik omavalitsemine täielikult autonoomne, kuna ülesanded tulenevad seadustest ning finantseerimine riigi eelarvest.

Kohalikud omavalitsused peaksid Hegeli teooria kohaselt olema rangelt eraldatud riigist ning ta ühendab need pigem kodanikuühiskonna mõistega. Ta märgib, et linnu ja valdu valitsedes tuleb eelkõige silmas pidada indiviidide (elanike) üldiseid huve. Hegel leiab, et kohalik omavalitsus on „ühistegeliku omandi kandja“, mille alusel kodanikud valitsevad ise nende oma kogukonda ning riigil ei oleks üldse õigust sellesse sekkuda (Schöber, 2003, 38-39).

Tänapäevased Euroopa kohalikud omavalitsused tekkisid olukorras, kus riigivõim alustas tervisliku riikliku haldussüsteemi kujundamist. Eesmärgiks seejuures oli efektiivne maksu- ja õigussüsteem ja riigi keelelis-etnilise mitmekesisuse vähendamine, mis killustad tervikliku rahvusriigi tekkimist (Sootla, Lääne, 2012, 279). Kohalikud omavalitsused on oma olemuselt autonoomsed üksused, mis korraldavad ise oma tööd, kuid kuna tööülesanded tulenevad seadusest, siis ei saa neid täielikult iseseisvateks nimetada. Omavalituseüksused peavad lisaks kvaliteetsele teenusepakkumisel ja seaduse korrektsele järgimisele vastutama ka kohaliku demokraatliku osaluse, legitiimsuse ja usalduse tagamise eest. Nende järgimiseks vajavad kohalikud omavalitsused mingi piirini autonoomsust (Schwab, Bouckaert, Kuhlmann, 2017: 11).

Samuti on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta defineerinud kohaliku omavalitsuse mõiste. Kuigi leping on vastu võetud eelmisel sajandil, on antud definitsioon vastavuses ka tänapäevase kohaliku omavalitsuste olemusega. Artikli 3 (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta) järgi „kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ning kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.“ Ei ole vahet, millist definitsiooni lugeda või kasutada, kõigist peegeldub demokraatia olulisus, kogukonna iseseisev korraldamine ning selle vajadustest ja huvidest lähtumine. Oluline on see, et kogukonna elanikud saaksid kaasa rääkida avalike teenuste korraldamises (Vanags, Vilka, 2008, 9).

Teise vaatenurga juures mõeldakse kohalikust omavalitsusest kui „kodanikele kõige lähemal asuvat valitsemist, mille tunnuseks on see, et kodanikud juhivad seda otse kohalike valimiste kaudu“ (Swianiewicz, Gendzwill, Zardi, 2017). Seega nähtub siit, et kohalik omavalitsuse arengusuunad on oma kohalike elanike suunata ja mõjutada, seda just läbi kohalike valimiste ning arvamusküsitlustele. Hegel toob oma kirjutistes välja, et kohalikke omavalitsusi peab juhtima ametkond, kes on ühelt poolt otsustavad ja täidesaatvad autoriteedid, kuid teisalt peavad nad olema kogukonna kodanike poolt valitud esindajad (Schöber, 2003, 40). Lisaks kohalike elanike mandaatidele, peavad kohalikud ametnikud ja poliitikud siiski lähtuma oma töös seadustest ning täitma keskvalitsuse ettekirjutatud ülesandeid.

2.2 Kohalikud omavalitsused Eestis

Kohalikud omavalitsused on olulised riigi demokraatia arendajad ja kogukonna elanike heaolu korraldajad. Samuti on tänapäevases käsitluses kesksel kohal ka kohalik autonoomia, (võimu) detsentraliseerimine ning efektiivsus (Lõhmus, 2008, 11). Kõigil Eesti omavalitsustel on samad kindlad ülesanded ja pädevused, mida need seadusest lähtuvalt peavad tagama. Selleks, et elanikud saaksid normaalses tingimustes omavalitsuses elada, on omavalitsuse ülesandeks korraldada sotsiaalabi- ja teenuseid (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus), mida iga kohalik omavalitsus kohandab enda ressurssidele vastavalt. „Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus).

Seadusest lähtuvalt peab vald või linn korraldama lisaks vanurite hoolekandele ning noorsootööle ka omavalitsusesisest ühistransporti, teede korrashoidu, haridusasutuste ülalpidamist ja teisi heakorra ülesandeid. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus).

Kohalik omavalitsus on elanikele kõige lähedasem võimuorgan ning tihti on inimesed rohkem kursis kohalike tegevuste ja probleemidega, kui riigitasandi kitsaskohtadega. Kohalik omavalitsemine peegeldab elanikkonna iseseisvat probleemide lahendamist ning oma elu autonoomset arendamist.

Siiski ei ole Eestis kohalike omavalitsuste finantsilist autonoomsust prioritseeritud ning võrreldes oma naaberriikidega on üldises pildis Eesti kohalik omavalitsemine fiskaalselt halvas seisus. Eesti kohalike omavalitsuste kulutuste osakaal avaliku sektori kogukuludest on ainult

ligi 25%. Naaberriikides on see arv võrdlemisi suurem: Taanis on selleks 64%, Rootsis 47% ja Soomes 41% (Noorkõiv, 2021, 34).

2.3 2017. aasta kohalike omavalitsuste reform

Eesti kohalike omavalitsuste reformi ehk Eesti haldusterritoriaalset reformi olid enne 2017. aastat arutanud mitu Riigikogu koosseisu, kuid mitte ühelgi korral ei suudetud kokku leppida reformi lõplikku läbiviimise korda. Omavalitsused said juurde aina enam ülesandeid, kuid neid ei suudetud üleriigiliselt samal tasemel täita. Enne haldusreformi reaalset läbiviimist toimus Eestis aastaid ühiskondlik debatt selle üle, millist haldusreformi on vaja, millised peaksid olema selle tulemused, kuidas ja millal oleks seda parim teha (Rahandusministeerium, 2019).

Haldusreformi vajadust võib põhjendada läbi peamiste kitsaskohtade. Esimeseks suurimaks kitsaskohaks võib nimetada üksuste nõrga haldussuutlikkuse. Kõik kohalikud omavalitsused ei suutnud pakkuda samaväärselt kvaliteetseid avalikke teenuseid. Väiksemate omavalitsusüksuste juures olid probleemiks iseseisev (nõrk) koolikorraldus, elanike arvu väiksus ning etteantud ülesannete ja kohustuste täitmise suutmatuse (Rahandusministeerium, 2019).

Teiseks kitsaskohaks on olulise mastaabiefekti puudumise täheldamine. Teiste riikide kogemusi analüüsid leiti ka Eestis, et kohalike omavalitsuste koondamisega suudetakse tagada mastaabiefekt (Rahandusministeerium 2019), et suurema üksusena suudetakse olla kulutõhusam ja samas pakkuda kvaliteetsemaid, kodanikele suunatud teenuseid. Eesti väiksemate kohalike omavalitsuste juures täheldati suutmatust maksta konkurentsivõimelist palka, töötajate suurt erinevate kohustuste pagasit ning võimetust spetsialiseeruda kindlale alale (Rahandusministeerium, 2019). Samuti selgub sealt, et ei olnud piisavalt palju spetsialiste, kellel oleksid asjakohased tööoskused ning ei suudetud tagada neile normaalset töökoormust. Liitumist nähti olulise arenguna omavalitsuses tõsta haldussuutlikkust ning samal ajal teha seda kulutõhusamalt.

Kolmandaks kitsaskohaks on demograafilised trendid. Enamus osas omavalitsustes oli eelnevalt vähe ning enamjaolt vananev elanikkond. Selline olukord sundis omavalitsusi suurendama sotsiaalteenuste osutamist. Lisaks kolisid tööealised suurematesse omavalitsustesse, otsides paremat töökohta ja elutingimusi (Noorkõiv, 2021, 34). Sellised väikesed omavalitsusüksused, mis panevad rohkem rõhku sotsiaalteenustele ja -toetustele, on ääremaastumise ohus (Rahandusministeerium, 2019).

Viimaseks põhjuseks oli kohalik demokraatia. Probleem seisnes selles, et väikestes omavalitsuses pääses volikokku teatud väike grupp inimesi, mis omakorda tekitas ainuvõimu ning suure korrupsiooni ohu (Rahandusministeerium, 2019). Reform pidi endaga kaasa tooma võimaluse pikemast valimisnimekirjast, et elanikel oleks suurem otsustusruum. Samuti oli antud kitsaskoha likvideerimisel olulised eesmärgid läbipaistvad valimistoimetused ning suurem valimisringkond, et tekitada elanikele suuremat otsustusvabadust.

2017.aastal läbiviidud haldusreformi eesmärgiks olid „omavalitsused, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid“ (Haldusreformi kontseptsioon, 2015). Lisaks oli haldusreformi kontseptsioonist alaeesmärkideks omavalitsuse üksuste juhtimise kvaliteedi tõus ning suurem võimekus suunata oma piirkonna arengut. Sellest lähtuvalt on kohaliku omavalitsuse jaoks oma elanikkonna vajaduste täitmine ja kvaliteetse keskkonna loomine peamiseks telliskiviks kogu omavalitsemise ülesehituse juures. Üldine omavalitsuste ning selle toetuste ja teenuste süsteem tuleneb küll üleriigilistest tingimustest, kuid konkreetselt kasutatavad meetmed loob kohalik omavalitsus iseseisvalt (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus). Sellest seadusest tulenevalt, mida suurem on omavalitsusüksus, seda rohkem on suutlikkust oma elanikele tagada stabiilsust, kuna selleks on laialdasemad ressursid.

Haldusreformi seadus on üks peamisi dokumente, mille järgi 2017.aasta haldusterritoriaalset reformi teostati ning selle kohaselt on haldusreformi eesmärk „toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel“ (Haldusreformi seadus). Samas seaduses seati ette omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteerium, milleks on ideaalis 11 000 elanikku. Kohustuslikuks elanike arvu piiriks seati vähemalt 5000, mis tagab, et kohalik omavalitsus suudab pakkuda kogukonna elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid ning ülesannete korraldamiseks vajalikku võimekust.

2018. aastal rakendunud haldusterritoriaalne reform Eestis koondas endas erinevate kohalike omavalitsusüksuste liitmist ja ühendamist. Reformi tulemusena jäi algsetest 213 kohalikust omavalitsusest alles 79, millest 15 on linnad ja 64 vallad. Kokku ühines 2017.aasta reformi käigus 51 uut omavalitsust (Valner, 2019, 405). Kogu haldusreformi protsess toimus igale osalevale kohalikule omavalitsusele erinevalt.

Antud reformi protsess jagunes kaheks etapiks: esialgu toimusid volikogude algatatud ühinemised ning hiljem esitas Vabariigi Valitsus liitumissetpanekud omavalitsustele, mis

polnud lähtuvalt haldusreformi seadusest täitnud vajalikke kriteeriume. Enamus ühinemisi toimus vabatahtlikult (Mikli, 2019, 593). Ühelt poolt olid vabatahtlikud ühinemised eelistatud, kuna kohalikud omavalitsused said ise valida, kellega ning mis tingimustel soovitakse ühineda. Teistpidi olid need ka eeliseks riigile, kes seeläbi hoidis kokku nii aega kui rahalisi ressursse.

Haldusreformil oli mitmeid märgatavaid positiivseid tulemusi. Näiteks jäi alles vähem kohalikke omavalitsusi, paranes avalike teenuste pakkumise viis ja kvaliteet (Riigikontroll, 2021) ning omavalitsused konsolideerusid suuremateks ja ühtsemateks omavalitsusteks. Samas on toimunud haldusreformi ka palju kritiseeritud. Kriitika põhjustena tuuakse välja näiteks protsessi ebaselgus, mille tõttu anti haldusreformi seadus Riigikohtusse (Sepp, Noorkõiv, 2019, 150). Lisaks tuuakse välja, et tekkis liiga suur arv väikeseid omavalitsusi. Teisalt kritiseeritakse ka seda, et tekkisid liiga suured omavalitsused, mis ei suuda oma piirkonda hoomata ja tööd korraldada. Samuti leitakse, et haldusreformi käigus jäi saavutamata territoriaalne terviklikkus (Sepp, 2019, 546).

3. METOODIKA

Antud töö uurimismeetodina kasutatakse dokumentide analüüsi ja intervjuude kvalitatiivset uurimisanalüüsi ning need omakorda sünteesitakse. Täpsemalt kasutatakse poolstruktureeritud intervjuusid. Poolstruktureeritud intervjuu on siin töös sobiv, kuna annab võimaluse vastavalt olukorrale intervjuu küsimustes teha kohendusi ja valida järjekord kontekstist lähtuvalt. Iga antud intervjuu teemavaldkonna kohta on esitatakse üks avatud küsimus ning intervjuu jooksul korrigeerib intervjuueerija vastavalt intervjuueeritava vastustele täpsustavaid küsimusi (Leherand, 2010, 193). Intervjuud valiti meetodiks just selle formaadi tõttu, mis annab võimaluse arvamuse paljususeks ning erinevateks aruteludeks, mis aitavad mõtestada ja tõstatada uusi probleeme ja küsimusi. Antud töö teemat ei ole varasemalt uuritud ja see valdkond ei ole varasemalt Eestis saanud kõneainet.

Intervjuud hoiavad kokku ekspertide aega ning annavad neile vabaduse läbi emotsioonide oma arvamust avaldada. Lisaks sobisid intervjuud seetõttu, et oli plaanis intervjuuerida väikest arvu inimesi (Leherand, 2010, 179). Dokumendi analüüs on antud töös valitud seetõttu, et see täiendab intervjuudest saadud informatsiooni. Lisaks võib leida dokumentidest andmeid, mida intervjuudes ei jõutud käsitleda või ei peetud sel hetkel tähtsaks (Leherand, 2010, 258-269).

Töö raames on valitud intervjuu valimisse seitse Tähtvere valla ja Tartu linna sundliitmise protsessi juures olnud inimest. Valimit koostades lähtuti inimeste varasemast kokkupuutest antud töö uurimisprobleemiga. Valitud intervjuueeritavatel oli kas otsene või kaudne osalus haldusreformiga või Tartu linna ja Tähtvere valla sundliitmiseega.

Intervjuud viidi läbi enamjaolt individuaalselt, välja arvatud kahel juhul, kus intervjuus osales kaks intervjuueeritavat. Intervjuud toimusid füüsiliselt näost näkku meetodil ning kahel korral ka läbi Zoomi videokonverentsiplatvormi. Enne intervjuud saadeti intervjuueeritavatele tutvumiseks küsimused ja neid teavitati töö eesmärgist ja selle peamisest fookusest. Lisaks küsiti nõusolekut intervjuu salvestamiseks ning nendelt saadud informatsiooni töötlemiseks antud töö raames.

Töö raames viidi läbi viis intervjuud. Intervjuueeritavad valiti lähtuvalt nende seotusest 2017. aasta haldusreformiga või Tartu linna ja Tähtvere valla sundliitmiseega. Antud töö raames viidi läbi viis intervjuud seitsme erineva inimesega. Intervjuueeritavateks valiti praegune Tartu linnasekretär Jüri Mölder ning Tartu linna õigusteenistuse juhataja Anna Apuhtin, haldusreformi ühinemiskonsultant Kaie Kungas, rahandusministeeriumi nõunik Sulev Valner, Tartu linna keskkonnakomisjoni kuuluv, kuid varasema Tähtvere valla liitumise protsessi

juures olnud Nikolai Männik ja Elle Männik ning Tähtvere valla viimase volikogu esimees Urmas Tartes. Intervjuud kestsid keskmiselt 1h.

1. Intervjuu I Jüri Mölderi ja Anna Apuhtiniga kestis 1h 2min. Mõlemad intervjueeritavad olid otseselt seotud haldusreformi läbiviimisega Tartu linnas. Nendega läbiviidud intervjuu andis selge pildi sellest, kuidas suhtus Tartu linn haldusreformi ja konkreetselt Tartu linna ja Tähtvere valla liitmisesse.
2. Intervjuu II Sulev Valneriga kestis 1h 28min. Intervjueeritav oli haldusreformi nõunik. Tema intervjuu andis laiema pildi sellest, kuidas haldusreform läbi viidi ning millised olid tulemused.
3. Intervjuu III Nikolai Männiku ja Elle Männikuga kestis 28min. Mõlemad intervjueeritavad on varasema Tähtvere valla volikogu liikmed. Nendega läbiviidud intervjuu andis hea ülevaate sellest, kuidas tajuti sundliitmist Tähtvere vallas.
4. Intervjuu IV Kaie Küngasega kestis 35 min. Intervjueeritav oli seotud haldusreformi protsessiga Rahandusministeeriumi esindajana. Tema intervjuu andis sisendit nii haldusreformi protsessile kui ka Tartu linna ja Tähtvere valla liitumisele.
5. Intervjuu V Urmas Tartesega kestis 1h 36min. Intervjueeritav oli viimane Tähtvere valla volikogu esimees. Tema intervjuu andis ülevaate Tähtvere valla tööst ja haldusreformi läbirääkimistest Tähtvere vallas.

Dokumendi analüüsi juures eritles töö autor Tartu linna ning Rahandusministeeriumi vahelisi kirju, ettepanekuid ja vestlusi. Antud töö autor paigutab intervjuud ja dokumendi analüüsi kokku nii, et nende põhjal saaks teha järeldusi ja kokkuvõtteid lähtuvalt töö alguses püstitatud uurimisküsimustele.

4. TARTU LINNA JA TÄHTVERE VALLA LIITUMINE

2017. aastal läbiviidud haldusterritoriaalne reform mõjutas kõiki Eesti kohalikke omavalitsusi. Tartu linna ja Tähtvere valla ühinemine on üheks näitest selle kohta, kuidas ühinesid suur ja väike kohalik omavalitsus.

Rahandusministeerium tegi 2017. aastal ettepaneku Luunja valla, Tähtvere valla ning Tartu linnale uue haldusüksuse moodustamiseks, kuna vabatahtliku liitumise lõpptähtajaks ei olnud Luunja vald alustanud läbirääkimisi ühegi teise omavalitsusega ning ta ei täitnud elanike arvu kriteeriumit. Ühelt poolt alustas Vabariigi Valitsus sundliitmist antud kolme üksusega, et moodustada üks suurem, tugevam ja jätkusuutlikum omavalitsus ning teisalt tagada see, et Luunja vald täidaks ettenähtud elaniku miinimumsuuruse kriteeriumi. Võimsama omavalitsusüksuse vajadust nähti just Tähtvere ja Tartu linna liitumise poolt (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri).

Protsessi lõpus moodustasid Tähtvere vald ja Tartu linn koostöös uue haldusüksuse ning Luunja vald säilitas eraldi omavalitsusüksuse. Seda tänu Vabariigi Valitsuse poolsele erandile (Küngas, 2019, 259-260). Algselt oli Tartu linn valmis ühinema ja läbirääkimisi pidama põhimõttel, et Tartu linn suureneb ühinevate omavalitsuste võrra (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri, 2017). See tähendab, et Tartu linn soovis läbi viia ainult liitumise protsessi ja vältida olukorda, kus Tartu linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna lõpetab tegevuse ning siis algab uue haldusüksuse loomine. Leiti, et uue haldusüksuse moodustamine on haldusreformi eesmärkide saavutamiseks kõige ajamahukam ja kulukam viis ning kergem oleks seda teha olnud liites Luunja valla ja Tähtvere valla olemasoleva Tartu linna üksusega.

Tartu linn ei olnud kaugeltki haldusreformi seaduse elaniku kriteeriumi järgi kohustatud haldusreformi enda omavalitsuses läbi viima, kuid kuna Tähtvere valla varasemad ettepanekud ja läbirääkimised teiste valdadega nurjusid, andis Tartu linn Tähtvere esitatud ettepanekule võimaluse. Tegelikult tegi Tartu linn juba haldusreformi etapi alguses Tähtvere, Ülenurme, Tartu, Luunja, Haaslava ja Nõo valdadele ettepaneku liituda (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri, 4). Läbirääkimiste alustamisega nõustus ainuisikuliselt Haaslava vald, kuid teised keeldusid Tartu linna ettepanekust, seega läbirääkimisi ühinemiseks ei alustatud (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri, 4).

Varasemalt pidas Tähtvere vald ühinemisläbirääkimisi Laeva ning Tartu vallaga, kuid otsustas siiski viimasel hetkel, novembris 2016. aastal, lõpetada nendega läbirääkimised (Küngas, 2019: 245-246). Tegelikult oli juba varasemalt elanike poolthääl Tartu linnaga liitumiseks teada

(Intervjuu V). Siiski viidi läbi elanike arvamusküsitlus, millest selgus juba oletatav tulemus (Intervjuu V). Ühinemisalternatiivide vahel valides pooldasid Tähtvere valla elanikud ülekaalukalt (82% vastanutest) ühinemissuunda Tartu linnaga (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri, 5).

Küsitlusega samal ajal tegi Tähtvere vald ettepaneku Tartu linnale liitumiseks. Samuti tehti ettepanek läbirääkimiste alustamiseks Ülenurme, Nõo, Kambja ja Haaslava vallale, mida elanike poolt toetati ainult 7.3% poolthäälega (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri, 5). Tihedamad läbirääkimised Tartu linna ja Tähtvere valla vahel said tänu elanike arvamusele alguse. Siiski ei jõudnud Tähtvere vald ja Tartu linn liitumise läbirääkimisi vabatahtliku liitumise tähtajaks lõpuni pidada ning Vabariigi Valitsus esitas neile ettepaneku liitmiseks (Küngas, 2019: 256). Põhiline argument Tartu linnaga liitumiseks oli nende sotsiaalmajanduslik koostoimimine, mis tekitas ühtsust (Intervjuu V).

Liitumist Tartu linna ja Tähtvere vahel ei sunnitud ajaliselt takka. Kuna läbirääkimiste ettepanek ja Tartu linna poolne nõustumine toimusid vahetult enne vabatahtlike ühinemiste lõputähtaega, ei jõutud läbi viia kõiki vajalikke läbirääkimisi (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri, Intervjuu I, Intervjuu V). Mitmest intervjuust tuli välja, et nii Tartu linn kui Tähtvere vald tegelikkuses ühinemistoetusest ei hoolinud (Intervjuu I, Intervjuu V). Mõlemal omavalitsusel ei olnud eelarveliselt kunagi finantsilisi probleeme (Intervjuu V) ning sellest lähtuvalt ei tekkinud ka haldussuutlikkusega suuremaid probleeme.

4.1 Kohalike omavalitsuste suurus

Juba enne 2017.aasta haldusreformi olid Tähtvere valla elanikud tihedalt seotud Tartu linnaga. Eelnõu seletuskirjast lähtuvalt tuuakse välja 11 Tartu linna ja Tähtvere valla liitumise poolt olevat argumenti. Sellest lähtuvalt on peamisteks argumentideks, et liitudes on suuremal kohalikul omavalitsusel ka suurem võimekus pakkuda kvaliteetseid teenuseid ning teiseks seista oma elanike huvide eest (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri).

Sellise liitumise juures on oluline tähelepanu pöörata sellele, et liitumise tingimused oleksid liituva ja liidetavate omavalitsuste vahel võrdsed ning kõigi huve võetakse arvesse. Väikese kohaliku omavalitsuse inimesed kartsid, et nende vajadustest võidakse „üle sõita“ ning nad jäävad oma hüvedest ilma (Intervjuu V). Just seetõttu oli oluline, et liidetav omavalitsus peab läbirääkimisi suurema omavalitsusega ning liitumise tingimustes lepitakse kokku. Kuigi suure ja väikese kohaliku omavalitsuse liitumise eripära on suure omavalitsuse tugevam võim ja

suurem võimekus ise liitumist läbi viia (Intervjuu II), siis toodi välja, et antud liitumise puhul ei tehtud liiga väikesele omavalitsusele ning prooviti arvestada ka nende huvidega (Intervjuu II).

Kõigil haldusreformi protsessi läbi käinud kohalikel omavalitsustel oli ka pool aastat peale ühinemisi keerukusi ning probleeme, kuid suurematel üksustel oli kindlasti rohkem ressursse ja juriidilist võimekust nendega hakkama saada (Intervjuu II). Kuigi ühinemine tekitas juriidilisi väljakutseid Tartu linna jaoks, ei olnud see linnale kindlasti üle jõu käiv protsess (Intervjuu II). Kogu ühinemise protsessis oli Tartu linn seisukohal, et kui liitumine toimub, siis see peaks toimuma nii, et Tartu kõrval olevad üksused liituvad juba olemasoleva Tartu linna haldusüksusega ning võetakse üle Tartu linna alusdokumendid ja korraldus (Intervjuu I). Leiti, et selline viis oleks haldusreformi eesmärkide saavutamiseks kõige kulutõhusam nii finantsiliselt kui ajaliselt (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri, 2017, 29). Varasem töö kohalikes omavalitsustes oli küll mitteformaalselt erinev, kuid mõlemad omavalitsused suutsid liitumise protsessis oma jõud ja kogemused integreerida. Kuna Tähtvere valda juhtisid pikaajaliselt samad inimesed (Intervjuu I, Intervjuu II) ja samas puudusid Tähtvere vallal nõutavad õigusaktid, mille järgi ka linnas omavalitsuse elu korraldada (Intervjuu I), oli liitumisel kergeim viis lähtuda Tartu linna alusdokumentidest ja eeskirjadest ning lisada neisse Tähtvere valda puudutavad korraldused. Selline viis lõi võimaluse muuta omavalitsuse töö läbipaistvamaks ning teenuste pakkumise elanike jaoks kvaliteetsemaks ning stabiilsemaks.

4.2 Seotus üksteisega

Varasemalt oli Tähtvere pidanud läbirääkimisi ka teiste kõrval olevate kohalike omavalitsustega, kellega luua ühine omavalitsus. Leiti, et nendega oleks suudetud luua piirkondlik identiteet ning arendada erinevaid piirkondlikke väärtusi (Intervjuu V). Siiski kaalus sel hetkel üle sarnane identiteet Tartu linnaga (Intervjuu V). Tartu linnaga liitumist nimetati kui suurema ja positiivsema identiteedi saavutamist (Intervjuu V). Suurem identiteet siin kontekstis loob võimalusi suuremalt tegevusi ette võtta, mõelda laiemalt ja pakkuda kvaliteetsemaid ja elanikele lähedasemaid teenuseid.

Linnaga liitumine oli maalähedasele Tähtvere vallale lisaks suurema võimaluste pagasile ka oluline mõtteline samm. Seoses Tähtvere valla kui pigem maakoha liitumisega Tartu linnaga, laienes linna tähendus semiootilises kontekstis (Intervjuu V). Tähtvere vallaga tuli Tartu linnale kaasa heinamaad ning taluloomade pidamine, mistõttu pidi linn oma alusdokumentidest ja korraldustes tegema muudatusi. Ainuke negatiivne külg sellisel tähendusruumi muutusel on mõtteharjutus, mida enne oma kodukoha aadressi ümbrikule kirjutamist peab tegema

(Intervjuu V). Täpsemalt mõeldi siin seda, et Tähtvere valla asemel peab ümbrikule kirjutama Tartu linn (Intervjuu V). Kuna Tähtvere valla elanikud olid juba varemalt ennast identifitseerinud kui linlasi, siis ei saaks seda lugeda kui suuremat kahju Tähtvere vallale. Pigem on see muutus juriidiline, aga eluliselt olulist muutust sellega ei kaasnenud (Intervjuu V). Selline uuenduslik liitumisviisi näide loob inspiratsiooni uuteks liitumisteks ja mõttelahendusteks nii kohalikele omavalitsustele kui ka ühinemiseksperptidele.

Kuna juba varasemalt olid nii Tähtvere valla kui ka Tartu linna elanikud üksteisega seotud nii hariduse kui ka töö pendelränne läbi (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri), siis lihtsustas liitumine formaalseid asjaajamisi kui ka näiteks transpordi korraldamise probleeme. Tähtvere valla jaoks oli loogiline, et kui võimekamas naaberomavalitsuses pakutakse juba teenust, siis neil pole vaja suunata oma ressursi samasuguse teenuse ehitamiseks. Näiteks tuuakse intervjuus välja (Intervjuu V), et Teater Vanemuine asub intervjuueeritava elukohast 15 minutilise autosõidu kaugusel ning selline vaatenurk vähendab juba alateadlikult kohalikkude aktiivsust sama teenust ehitada.

Sarnase järelduse saab teha ka gümnaasiumi hariduse kohta. Tähtvere valla laste jaoks oli loogiline käik minna keskharidust omandama Tartu linna koolidesse (Intervjuu V). Kõik intervjuueeritavad ütlesid, et Tähtvere valla elanikud kasutasid Tartu linna pakutavaid formaal- ning huvihariduse võimalusi ning samuti toimus töö pendelränne nii Tartu linna kui Tähtvere valla suunas (kahesuunaline) (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri). Eelnõu seletuskirjast selgub, et enne liitumist olid üle poole Ilmatsalu Põhikoolis käivatest koolilastest Tartu linna sissekirjutusega (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri). Võimalik, et inimesed, kes omasid sissekirjutust Tartu linnas elasid realsuses Tähtveres ning seetõttu käidi ka vastavas koolis. Samas selgub intervjuudest, et pigem oli formaal- kui ka huvihariduse nõudlus Tartu linna teenuste vastu, mitte vastupidi (Intervjuu I, Intervjuu V).

Kuna liitumise tagajärjel tuli Tartu linnale juurde nii heinamaa kui taluloomade pidamise küsimus, laienes ka linna elaniku võimalus kolida maalähedamasse kohta, kuid samal ajal siiski kasutada linna teenuseid ja identifitseerida ennast linna elanikuna (Intervjuu I). Näiteks on liitumise järel suurenenud Tähtvere valla territooriumil asuvate looduskaunite kohtade ja matkaradade kasutamine Tartu linnas elavate inimeste arvelt (Intervjuu V). Linnas elavad inimesed on aina rohkem hakanud väärtustama kodulähedasi looduskauneid paiku, mis toovad igapäevase „linlase elu“ kõrvale meelerahu.

Tartu linna ja Tähtvere valla liitumist võib kirjeldada ka kui ruumipoliitika eksperimenti, mille tulemus võib kas julgustada või siiski eemale lükata teisi Tartu linna äärelisi asustusi linnaga liituma (Sepp, 2019, 547). Samuti ilmneb intervjuust (Intervjuu V), et Tartu linna ja Tähtvere valla liitumist võib tõlgendada uue liitumismudeli loomisega. Innovatiivseks osaks konkreetse näite juures on asjaolu, et tiheda asustusega linn liitus hajaasustatud maakohaga ning õpiti koos toimima (Intervjuu I, Intervjuu V). Tartu linn on edukalt integreerinud linna maalise piirkonnaga ning suutnud hakkama saada Tähtvere valla territooriumiga kaasnenud väljakutsetega.

4.3 Teenuste kvaliteet

Üheks haldusreformi eesmärkideks oli muuta kohalikes omavalitsustes avalikud teenused kvaliteetsemaks ning elanikele kättesaadavamaks (Haldusreformi kontseptsioon, 2015). Liitumise juures jälgiti järjepidevalt seda, et vana Tähtvere valla territooriumil ei kaoks elanike jaoks tähtsad teenused (Intervjuu I). Näiteks ei kadunud sealt muusikakool ning samuti jätkasid noortekeskus ja postkontor oma tööd (Intervjuu I).

Üheks Tartu linna ja Tähtvere valla liitumise argumendiks olid neid ühendavad liiklusteed kui ka Emajõgi (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri, Intervjuu V). Need olid juba varasemalt lihtsustanud Tartu linna ja Tähtvere vahelist töö ja hariduse pendelrännet. Kunagise Tähtvere valla territooriumil asuva Jänese kõrtsi ja Tartu linna vahel sõideti just mööda Emajõe (Intervjuu V). Haldusreformi eelseks ajaks olid kaks omavalitsust suutnud omavahel luua tugeva teelise ühenduse. Intervjueeritavad tõid positiivse näitena aina juurde ehitatavaid kergeliiklusteid, mis ühendavad Tartu linna ja selle linnaosi (Intervjuu I, Intervjuu III, Intervjuu V). Selline ühendus näitab omakorda selgelt seda, kui integreerunud kaks kohalikku omavalitsust on.

Lisaks toodi positiivse näitena välja Tartu linna rattaringlus, mis ulatub nüüd ka omavalitsuse kaugematesse nurkadesse (Intervjuu III). Kuigi Tähtvere valla elanikel võis olla naiivne ootus, et kui liitutakse Tartu linnaga, siis käib ka linnaühistransport tihedamini (Intervjuu V), siis selleks ei ole olnud piisavat vajadust. Teisalt on nüüd mitme ühistranspordiliini trajektoor pikem kui varem (Intervjuu III). Kuigi ühistranspordi teenus pole tihendamaks muutunud, on selle teenuse kättesaadavus siiski oluliselt tõusnud.

Liitumise eelnõu seletuskirjast ilmneb, et liitumise argumendiks oli ka võimalus teha ühiseid ratsionaalseid investeeringuid tähtsatesse objektidesse ning tegevustesse, mis tõstavad elanike elukvaliteeti (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri). Tähtvere vallaga

liitumine andis Tartu linnale suurema arenguperspektiivi ja seda näiteks uute elamurajoonide ehitamise ja linna transpordi arendamise kaudu (Intervjuu I, Intervjuu V). Aina rohkem inimesi leiab tee oma kodu soetamiseks just vana Tähtvere valla territooriumile.

Tähtvere valla poolse liitumise pooltargumendina toodi välja ka võimalus pakkuda selliseid teenuseid, milleks muidu väike omavalitsus ei oleks võimeline (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri). Kuigi liitumist kartvad Tähtvere elanikud muretsesid hüvedest ilma jäämise võimaluse pärast (Intervjuu II), kadus Tartu linna ja Tähtvere valla liitumise käigus toetuste nimekirjast ainult eakate sünnipäeva toetus (Intervjuu I). Liitumise järel suurenesid toetuste summad ning ühise suure kohaliku omavalitsuse elanikel tekkis võimalus saada mahukamaid toetusi, mida varemalt ei suutnud väike omavalitsus pakkuda. Vana Tähtvere valla territooriumil on võrreldes varasemaga nüüdseks pööratud rohkem tähelepanu näiteks teekatte korrashoiule (Intervjuu I), ühistranspordi korraldamisele (Intervjuu I, Intervjuu II), kulleri ja toidu koju tellimise teenuse kättesaadavusele (Intervjuu III, Intervjuu V), lume lükkamine ning kanalisatsioon (Intervjuu I) jne. Seega võib näha teenuste kättesaadavuse paranemist ka tagamaa kontekstis.

Riigikontrolli aruandest (2021) selgub, et keskusest väljapoole jäävate piirkondade teenuste pakkumine ning kättesaadavus elanikule ei ole võrreldes haldusreformi eelsele ajale vähenenud. Intervjuudest jääb kõlama, et vana Tähtvere valla territooriumilt ei ole kadunud ühtegi seal juba varasemalt olnud elanikele olulist teenust, näiteks huviharidus ja noortekeskus (Intervjuu I, Intervjuu III, Intervjuu V). Pigem on juurde tulnud ressursi, et korraldada paremaid teenuseid. Kuigi rohkem kasutatakse keskuse pakutavaid huvihariduse teenuseid, väärtustab uus omavalitsus ka tagamaal asuvaid teenuseid ning sinna suunatakse aina rohkem ressursi, et neid arendada ja efektiivistada.

Huvihariduse pakkumine on väikesele kohalikule omavalitsusele tihti üle jõu käiv. Sarnaselt oli sellega probleeme ka Tähtvere vallas. Lisaks oli Tartu linna huviharidus Tähtvere laste seas eelistatum, kui oma valla pakutud huvikoolide teenused (Intervjuu I). Näiteks pakkusid nii Tartu linn kui Tähtvere vald muusikakooli võimalust, kuid siiski kiputi Tähtverest minema Tartu linna muusikakooli (Intervjuu I). See tähendas, et Tähtvere vald pidi maksma selle teenuse eest Tartu linnale. Tähtvere vald ei suutnud pakkuda Tartu linnaga konkureerivat huviharidust. Kunagine huviharidus ning selle eest maksmine oli üheks suurimaks teemaks, mis enne liitmist kahe omavalitsuse vahel hõõrdumisi tekitasid (Intervjuu V).

4.4 Poliitiline huvi

Liitumise protsessi ja otsuste kõrval oli olulisel kohal ka nii Tartu linna kui ka Tähtvere valla poliitilised huvid ja erakondliku võimu küsitavus. Tähtvere valla algseid otsuseid, kellega läbirääkimisi pidada, mõjutas väga tugevasti kohaliku võimu küsimus (Intervjuu V). Tähtvere vallas, nagu mitmes teises väikeses kohalikus omavalitsuses, olid ülekaalukalt valitsemas kohalikud valimisliidud. See tähendas seda, et valda ei juhitud erakondlikust huvist, nagu üldjuhul tehakse suuremates omavalitsuses, vaid kogukonna huvidest lähtudes. Tähtvere vallas võimul olnud valimisliite juhtisid inimesed, keda valla elanikud teadsid individuaalselt kuni selleni, et väga paljudel oli olemas vallavanema telefoni number (Intervjuu V). Lisaks tõid mitu intervjuueeritavat välja, et vallas oli aastaid olnud võimul samad inimesed (Intervjuu I, Intervjuu V). Seega oli liidetavas vallas võim kogukonnas juurdunud ning keerukuseks oli Tartu linna erakondliku poliitikaga ühineda.

Tartu linnas oli aga väga tugev erakondlik võim ning seega kardeti algselt Tartu linnaga ühinemisel (Intervjuu V). Samas Tartu linna erakonnad tundsid suurt huvi Tähtvere valla mõjukamate poliitikute ja nende „edasise käekäigu“ vastu, kuna kardeti, et nende võim ei ulatu liitumise järgselt vana Tähtvere valla territooriumile (Intervjuu V). Samuti rääkis Tartu linna huvide kasuks territooriumi suurendamine väiksema omavalitsuse arvelt. See omakorda tekitas Tartu linnale mõttekoha, kus nähti võimalust laiendada valimisringkonna suurust (Vabariigi Valitsuse määruse nr. 159 eelnõu seletuskiri). Ühe suure valimisringkonna loomine suurendas loogiliselt ka valijaskonda. Seega oli poliitiline huvi kahepoolne – väiksema omavalitsuse poliitikud otsisid võimalust oma karjääri jätkata ning suurema omavalitsuse erakonnad otsisid võimalusi integreerida väiksema omavalitsuse poliitikuid enda meeskonda.

Tartu linna ja Tähtvere valla läbirääkijad ning poliitikud olid tegelikult juba varasemalt üksteisega tuttavad. Tartumaa Omavalitsuste Liidus teadsid kõik üksteist ning oldi ka varem koos ühistel üritustel käidud (Intervjuu V). Läbirääkimised kahe omavalitsuse vahel olid ühehäälsed ning soovi liituda üksteisega peegeldus mõlemalt poolt. Samuti oli liitumine mõlema kohaliku omavalitsuse elanike jaoks loogiline käik, kuna Tähtvere elanikud tundsid ennast juba varasemalt linlastena ja seotus linnaga oli suur.

Läbirääkimised ei olnud oma sisult aga tingimuste arutamine, vaid pigem käisid Tartu linna läbirääkijad tutvumas Tähtvere valla eluolu ja toimimisega (Intervjuu I). Samas ei näinud teised seda nii mustades toonides. Tartu linna esitatud tingimused oli Tähtvere vallale sobivad ning läbirääkimised toimusid positiivsetel toonidel (Intervjuu V). Intervjuudest ei tulnud välja, et oleks tekkinud mingeid konflikte tingimuste kokkuleppimisel (Intervjuu I, Intervjuu V).

5. TULEMUSED JA JÄRELDUSED

Suure ja väikese kohaliku omavalitsuse liitumise juures võib leida nii negatiivseid kui positiivseid aspekte ja tagajärgi. Tartu linna ja Tähtvere valla liitumine toimus tõmbekeskuse ja tagamaa põhimõttel, ehk suure kohaliku omavalitsusega liideti üks väike ning suurega tihedalt seotud olnud omavalitsusüksus.

Kõnealused omavalitsused olid juba varasemalt väga tihedalt seotud. Tähtvere valla lapsed käisid Tartu linna koolides ning vastupidi. Seega muutus tänu liitumisele lihtsamaks haridussüsteemi korraldus kuna kõik koolid kuuluvad nüüd ühe kohaliku omavalitsuse haldusalasse. Samamoodi ka tööeliste inimeste pendelrändega – käidi kas Tähtverest Tartu või Tartust Tähtverre tööle. Seega on antud näite juures üheks eripäraks ka sarnane identiteet. Juba enne liitumist tundsid Tähtvere elanikud ennast linlastena.

Paremaks on muutunud ka teenuste kvaliteet ja kättesaadavus. Peale liitumist on palju tähelepanu pööratud ühistranspordi korraldamisele keskusest tagamaale, teede korrashoiule ja muudele kommunaalteenustele. Selles kontekstis on suur omavalitsus pööranud väga suurt tähelepanu vana valla territooriumi järele aitamisele. Vanas Tähtvere vallas ei olnud nii suurt võimekust korraldada nii kvaliteetseid ja võimekaid teenuseid ja toetusi, kui seda suudab teha Tartu linn. Tähtvere valla elanikud kartsid, et liitumise käigus kaotatakse nende hüved, mida muidu väike omavalitsus neile pakkus. Siiski kaotas liitunud omavalitsus ära ainult ühe toetuse, mida Tähtvere vald oli oma elanikele pakkunud - pensionäride sünnipäeva toetus.

Antud liitumise eripäraks on ka suur poliitiline huvi mõlema omavalitsuse poolt. Tähtvere valla poliitikud olid varasemalt läbirääkimisi pidanud omasuguste omavalitsustega, kus võimul olid valmisliidud, mis ei lähtunud erakondlikest vaadetest, vaid pigem kogukonna kestvuse ja heaolu nurgast. Seega oli vallale keeruline lasta lahti oma juurdunud võimust kogukonnas, kus kõik tundsid üksteist. Samas oli Tartu linna huvi suurendada valimisringkonda ning -konda. Seega oli linnal suur huvi integreerida valla poliitikuid oma erakondadesse.

Üheks suurimaks eripäraks võrreldes Tartu linna ja Tähtvere valla liitumist sarnaste liitumistega oli töö autori arvates ääremaastumise mitte realiseerumine. Töö autorile tuli üllatusena, et Tähtvere vald ei ole tundnud ääremaastumist ühelgi negatiivsel moel. Tartu linn on vana Tähtvere valla territooriumit väga tugevalt integreerinud oma töösse kohe peale liitumise protsessi. Tähelepanu pöörati sellele, et väiksemale kohalikule omavalitsusele ei tehtaks tingimuste kokkuleppimise protsessis liiga ning pigem peegeldub sellest juba varasemat ühtekuulumist ja head koostööd.

Tartu linna ja Tähtvere valla liitumise eripäraks loetakse ka seda, et peamiselt viis liitumist läbi suur kohalik omavalitsus. Tähtvere valla poolt ei toodud välja negatiivseid aspekte selle kohta ning nende jaoks toimus protsess kompromisside ja mõistlike läbirääkimiste tulemusena. Siiski jäi Tartu linna poolt kõlama, et läbirääkimised ja liitumine oli tugevasti nende juhitud ning nende otsustada. Nende jaoks olid läbirääkimised lihtsalt Tähtvere valla eluga tutvumine ning liitumise tingimused olid nende poolt ettevalmistatud. Siiski on tugevama omavalitsuse jõuline võimekus positiivse varjundiga.

KOKKUVÕTE

Antud töö eesmärgiks oli uurida suure ja väikese kohaliku omavalitsuse liitumise eripärasid Tartu linna ja Tähtvere valla liitumise näitel. Püstitatud uurimisküsimustele vastamiseks viidi läbi viis intervjuud seitsme inimesega, kes olid konkreetse liitumise juures ning viidi läbi dokumentide analüüs. Järelduste tegemiseks sünteesiti läbiviidud intervjuude analüüs ning dokumentide analüüs.

Intervjueeritavate vastustest saab välja lugeda üldised hoiakud haldusreformi läbiviimisele Eestis ning suure ja väikese kohaliku omavalitsusüksuse liitmisele otseselt Tartu ja Tähtvere näite läbi. Ühtlasi võib ka väita, et antud töös ei saa teha suuremaid järeldusi kogu haldusreformi läbiviimise kohta, kuna uuritakse üksikut juhtumit ning intervjuudes osalevate ekspertide ja ametnike hoiakud võivad asutustes siiski hooti erineda.

2017. aastal viidi Eestis läbi haldusreform, mille eesmärgiks oli luua suuremad omavalitsused, mis suudaksid oma elanikkonnale pakkuda kvaliteetsemaid teenuseid, tagada oma piirkonna jätkusuutlikku ja konkurentsivõimelist kasvu, olla autonoomsed ning täita neile seadusest tulenevaid ülesandeid.

Haldusreformi raames toimusid liitumised kahes etapis: esimeses etapis toimusid liitumised volikogude algatusel ning teises etapis algatas liitumised Vabariigi Valitsus. Tartu linna ja Tähtvere valla liitumise läbirääkimised algatas küll Tähtvere valla volikogu, kuid tingimustes ei suudetud kokku leppida ette antud ajaks. Seega algatas Vabariigi Valitsus nendes omavalitsustes uuesti liitumise protsessi. Selle tulemusena liitus Tähtvere vald Tartu linnaga.

Tartu linna ja Tähtvere valla liitumise kui suure ja väikese kohaliku omavalitsuse liitumise eripäradeks on: suurem omavalitsus oli tugevam läbirääkija ja viis peamiselt ise liitumist läbi; väike omavalitsus oli juba varasemalt suuremaga tugevalt seotud; väikesel omavalitsusel oli keeruline valimisliitudest tulenenud võimust lahti lasta ning erakondliku poliitikaga ühineda; väikse omavalitsuse elanikel oli juba enne liitumist linlase identiteet; peale liitumist ei ole väikese omavalitsuse territoorium ääremaastunud, vaid linn sai semiootiliselt uue tähenduse (taluloomade ja heinamaa pidamine); teenuste kvaliteet ja kättesaadavus on paranenud, hüvesid ei ole piiratud.

Intervjuudest jäi kõlama, et Tähtvere valla liitumise kogemus oli väga positiivne ning tõi kaasa endaga suured hüved, kuid Tartu linna jaoks toimus protsess keerulisemalt, kuna nad olid antud liitumise tugevateks läbiviijateks. Liitumise probleemid on nii väikese kui suure omavalitsuse

vaates erinevad. Kuna omavalitsused olid juba varasemalt omavahel tugevasti seotud, on liitumine läinud eesmärgipäraselt.

KASUTATUD KIRJANDUS

Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. 2019. „Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation.“ *Local Government Studies*, 45:1. Lk 1-23

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017028?leiaKehtiv> (külastatud 15.05.2022).

Haldusreform. Vabariigi Valitsuse algatus ühinemised. <https://haldusreform.fin.ee/vv-algatatud-uhinemised/> (külastatud 15.05.2022).

Haldusreformi kontseptsioon. 2015. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf (külastatud 15.02.2022).

Klijn, E. H., Koppenjan, J. 2016. „Governance networks in the public sector.“ *Governance Networks in the Public Sector*, London & New York: Routledge, 1- 18.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv> (külastatud 15.05.2022).

Küngas, K. 2019. „Valitsuse algatatud ühinemiste protsessi läbiviimine.“ *Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine*, toim. Sulev Valner. Tallinn: Menu Meedia, 243-264.

Laan, M., Kattai, K., Noorkõiv, R., Sootla, G. 2019. „Ühinemisläbirääkimised volikogude algatusel.“ *Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine*, toim. Sulev Valner. Tallinn: Menu Meedia, 165-241.

Leherand, M-L. 2010. „Andmete kogumine kvalitatiivsetes uuringutes.“ *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrükk, 176-270.

Mikli, A. 2019. „2017. aasta haldusreformi õppetunnid.“ *Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine*, toim. Sulev Valner. Tallinn: Menu Meedia, 593-610.

Noorkõiv, R. 2021. „How Estonia’s reforms empowered local government.“ *Compendium of Articles: a dialogue about local self-government in Ukraine and abroad*, toim. Andrej Horvat, Mariana Semenyshyn, Yaryna Stepanyuk, Kyiv, 30-45.

Pollitt, C., Bouckaert, G. 2004. „The nature of public management reform.“ *Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2nd edition.* Oxford: Oxford University Press, 6-23.

Rahandusministeerium. 2019. „Ülevaade haldusreformi (2015-2017) läbiviimisest.“ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform> (külastatud 09.02.2022).

Rahandusministeerium. 2021. „Kohalikud omavalitsused.“ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov> (külastatud 09.02.2022).

Riigikontroll. 2021. Omavalitsuse teenuste korraldus endistes keskustes ja nende lähiümbruses pärast haldusreformi, 11.august, <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2532/language/et-EE/Default.aspx> (külastatud 15.05.2022).

Schwab, C., Bouckaert, G., Kuhlmann, S. 2017. „Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms.“ *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Baden-Baden: Nomos, 11 – 22.

Schöber, P. 2003. „Positiivne õpetus kohalikust omavalitsusest. Kohaliku omavalitsuse definitsioon.“ *Kohalik omavalitsus*, toim. Toomas Hiio, Külli Habicht. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 36-50.

Sepp, V., Noorkõiv, R. 2019. „Haldusreformi kesksete kriteeriumite valik: kuidas tuli 5000 ja 11 000 elaniku nõue.“ *Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine*, toim. Sulev Valner. Tallinn: Menu Meedia, 123-160.

Sepp, V. 2019. „Eesti uus territoriaalne muster.“ *Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine*, toim. Sulev Valner. Tallinn: Menu Meedia, 535- 552.

Sootla, G. Lääne, S. 2012. „Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted.“ *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: TLÜ Kirjastus, toim. Sirje Ratso, 278-324.

Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. 2008. „Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs.“ Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut. <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/05/kov-uhinemised-2005.pdf> (külastatud 05.04.2022).

Swianiewicz, P. 2021. What benefits territorial reform can actually provide. *Compendium of Articles: a dialogue about local self-government in Ukraine and abroad*. Kyiv, 17-29.

Swianiewicz, P., Gendzwill, A., Zardi, A. 2017. „Territorial reforms in Europe: Does size matter? Centre of Expertise for Local Government Reform.“ Brussels: Council of Europe. <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16> (külastatud 15.02.2022).

Toonen, T. A. J. 2003a. „Administrative Reform: Introduction.“ *Handbook of Public Administration*, toim. B. Guy Peters, Jon Pierre, 465-466.

Toonen, T. A. J. 2003b. „Administrative Reform: Analytics.“ *Handbook of Public Administration*, toim. B. Guy Peters, Jon Pierre, 467-477.

Vabariigi Valitsuse määruse „Tartu linna ja Tähtvere valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine“ eelnõu seletuskiri.

Valner, S. 2019. „Kaasamise viiskümmend üks varjundit.“ *Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine*, toim. Sulev Valner. Tallinn: Menu Meedia, 403-422.

Vanags, E., Vilka, I. 2008. „Local Government in the Baltic States: Similar but different.“ *Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*, toim. Andrew Coulson, Adrian Campbell, 82-96.

Lisa 1. Intervjuu teadliku nõusoleku vorm

Intervjuu teadliku nõusoleku vorm

Bakalaureusetöö „Tartu linna ja Tähtvere valla sundliitmine“

2018. aastal rakendunud haldusreformi tulemustena tuuakse välja kodanike kaugenemine oma kohalikust omavalitsusüksusest, ebaloogilised üksused ja keeruline struktuur. Teistpidi on öeldud, et avalike teenuste kvaliteet on paremaks läinud. Tänapäevaks on palju analüüsitud haldusreformi toimumist, otsuseid ja ootusi. Üheks keerukuseks, mida ei ole veel uuritud, on suurte ja väikeste üksuste liitumine ning nende eripäradega arvestamine. Bakalaureusetöö eesmärgiks on uurida, mil määral arvestas haldusreformi seadus suure ja väikese kohaliku omavalitsuse üksuse liitumise eripäradega. Täpsemalt uurin seda Tartu linna ja Tähtvere valla näitel.

Andmete kogumiseks viiakse läbi intervjuu ning seda salvestatakse. Saadud infot kasutatakse ainult antud bakalaureusetöös ning kolmandatele isikutele ei edastata.

Bakalaureusetöö kirjutaja on Johan Skytte poliitikauuringute instituudi riigiteaduste eriala 3. kursuse tudeng Aile Juvanen. Töö juhendaja on Johan Skytte poliitikauuringute instituudi juhataja Dr. Kristiina Tõnnisson.

Mind,, on informeeritud ülalmainitud uuringust ja ma olen teadlik läbiviidava uurimistöö eesmärgist ja uuringu meetodikast. Kinnitan oma nõusoleku intervjuu andmiseks allkirjaga.

Intervjueeritava allkiri:

Kuupäev.....

Lisa 2. Intervjuu näidisküsimused

Igaks intervjuuks valmistas töö autor ette näidisküsimused, mis lähtusid intervjuu algselt ülesehitatud struktuurist. Kuna tegemist oli poolstruktureeritud intervjuudega, küsis töö autor vajalikke küsimusi jooksvalt juurde.

Intervjuu Jüri Mölderiga ja Anna Apuhtiniga

1. Milline on Teie hinnang haldusreformi läbiviimisele Tartu linnas?
2. Millised muutused tõi reform kaasa lisaks linna halduspiiride muutusele?
3. Milliseid ühinemise variante kaaluti protsessi jooksul?
4. Millistel põhjustel toimus ühinemine just nii?
5. Milline oli Tartu linna enda eelistus ühinemiste või mitteühinemiste osas?
6. Millised on Teie hinnangul Tartu ja Tähtvere sundliitmise plussid ja miinused?
7. Millised on olnud protsessi õppetunnid riigile üldiselt ja konkreetselt ka Tartule, mida järgmine kord paremini teha?
8. Millised eripärad on suure ja väikese KOVi liitmise vs sarnaste KOVide liitmisel?
9. Milliseid positiivseid ja negatiivseid külgi Te suure ja väikese KOVi liitmise juures näete?
10. Kuivõrd haldusreformi seadus arvestas suure ja väikese KOVi eripäradega?
11. Millised probleemid esinesid väiksema KOViga liitumisel?
12. Kuivõrd riik toetas nii materiaalselt kui soovitude poolest sundliitmisi?
13. Kas ja mida on Teil lõpetuseks veel lisada antud teemale, mis aitab kaasa käesoleva töö kirjutamisele?

Intervjuu Sulev Valneriga

1. Milline oli Teie hinnang haldusreformi plaanidele üldiselt?
2. Milline on Teie hinnang haldusreformi läbiviimisele?
3. Millised olid kõige olulisemad otsustuskohad ühinemiste juures?
4. Millised kohalikud omavalitused liitusid Vabariigi Valitsuse algatusel?
5. Kuivõrd võis näha sarnast mustrit sundliitmiste juures?
6. Mil määral arvestati sundliitmise juures suure ja väikse kohaliku omavalitustusete liitumise eripärasid?
7. Kuivõrd tegi seda haldusreformi seadus?
8. Millised probleemid esinesid suure ja väikese KOVi liitumisel?
9. Kas selliste liitumiste juures võis näha sarnaseid mustreid?

10. Kuivõrd riik toetas nii materiaalselt kui soovitude poolest sundliitmisi?
11. Kuiõrd olete teadlik Tartu linna ja Tähtvere valla sundliitumise protsessist?
12. Milline on Teie hinnang selle läbiviimisele?
13. Millised on Teie hinnangul Tartu ja Tähtvere sundliitmise plussid ja miinused?
14. Millised on olnud sundliitmiste protsesside õppetunnid riigile?
15. Kas ja mida on Teil lõpetuseks veel lisada antud teemale, mis aitab kaasa käesoleva töö kirjutamisele?

Intervjuu Sulev Männiku ja Elle Männikuga

1. Milline on Teie hinnang haldusreformi läbiviimisele Tähtvere vallas?
2. Millised muutused tõi reform kaasa lisaks valla kadumisele?
3. Milliseid ühinemise variante kaalus Tähtvere vald protsessi jooksul?
4. Millistel põhjustel toimus ühinemine just nii?
5. Milline oli Tähtvere valla enda eelistus ühinemiste või mitteühinemiste osas?
6. Millised on Teie hinnangul Tartu ja Tähtvere sundliitmise plussid ja miinused?
7. Millised on olnud protsessi õppetunnid riigile üldiselt ja konkreetselt ka Tähtvere vallale, mida järgmine kord paremini teha?
8. Millised eripärad on suure ja väikese KOVi liitmise vs sarnaste KOVide liitmisel?
9. Milliseid positiivseid ja negatiivseid külgi Te suure ja väikese KOVi liitmise juures näete?
10. Kas liitumine Tartu linnaga tõi Tähtvere vallale kui väiksemale KOVile ka raskusi? Või hoopis vastupidi - oli suure KOViga liitumine suur eelis?
11. Kuivõrd riik toetas nii materiaalselt kui soovitude poolest sundliitmisi?
12. Kas ja mida on Teil lõpetuseks veel lisada antud teemale, mis aitab kaasa käesoleva töö kirjutamisele?

Intervjuu Urmas Tartesega

1. Milline on Teie hinnang haldusreformi läbiviimisele Tähtvere vallas?
2. Millised muutused tõi reform kaasa lisaks valla kadumisele?
3. Milliseid ühinemise variante kaalus Tähtvere vald protsessi jooksul?
4. Millistel põhjustel toimus ühinemine just nii?
5. Milline oli Tähtvere valla enda eelistus ühinemiste või mitteühinemiste osas?
6. Millised on Teie hinnangul Tartu ja Tähtvere sundliitmise plussid ja miinused?

7. Millised on olnud protsessi õppetunnid riigile üldiselt ja konkreetselt ka Tähtvere vallale, mida järgmine kord paremini teha?
8. Millised eripärad on suure ja väikese KOVi liitmise vs sarnaste KOVide liitmisel?
9. Milliseid positiivseid ja negatiivseid külgi Te suure ja väikese KOVi liitmise juures näete?
10. Kas liitumine Tartu linnaga tõi Tähtvere vallale kui väiksemale KOVile ka raskusi? Või hoopis vastupidi - oli suure KOViga liitumine suur eelis?
11. Kuivõrd riik toetas nii materiaalselt kui soovitude poolest sundliitmisi?
12. Kas ja mida on Teil lõpetuseks veel lisada antud teemale, mis aitab kaasa käesoleva töö kirjutamisele?

SUMMARY

Peculiarities of large and small local government merger: the merger of Tartu city and Tähtvere municipality

The aim of this work was to study the peculiarities of the merger of large and small local governments on the example of the merger of the city of Tartu and Tähtvere municipality. In order to answer the research questions, five interviews were conducted with seven people who were at a specific subscription and an analysis of the documents was carried out. In order to draw conclusions, the analysis of the interviews conducted and the analysis of the documents were synthesized.

From the answers of the interviewees, general attitudes towards the implementation of administrative reform in Estonia and the amalgamation of large and small local governments can be read directly through the example of Tartu and Tähtvere. It can also be argued that no major conclusions can be drawn from this work on the implementation of administrative reform as a whole, as individual cases are examined and the attitudes of experts and officials interviewed may differ across institutions.

In 2017, an administrative reform was carried out in Estonia, the aim of which was to create larger local governments that would be able to provide higher-quality services to their population, ensure the sustainable and competitive growth of their region, be autonomous and fulfill their statutory tasks.

Within the framework of the administrative reform, the accessions took place in two stages: in the first stage, the accessions took place at the initiative of the councils, and in the second stage, the accessions were initiated by the Government of the Republic. Negotiations on the merger of the city of Tartu and Tähtvere municipality were initiated by Tähtvere municipality council, but the conditions could not be agreed in time. Thus, the Government of the Republic re-initiated the accession process in these local governments. As a result, Tähtvere Parish joined the city of Tartu.

The peculiarities of the merger of the city of Tartu and Tähtvere municipality as a merger of large and small local governments are: the larger local government was a stronger negotiator and mainly carried out the merger itself; the small municipality was already strongly associated with the larger one in the past; it was difficult for a small municipality to relinquish power from electoral alliances and join party politics; the inhabitants of the small municipality already had a city identity before joining; after the accession, the territory of the small municipality has not

been marginalized, but the city has taken on a semiotically new meaning (keeping farm animals and meadows); the quality and availability of services have improved, the benefits are not limited.

From the interviews, it was said that the experience of joining Tähtvere municipality was very positive and brought great benefits, but the process was more complicated for the city of Tartu, as they were strong implementers of the accession. The problems of joining are different in the view of both small and large local governments. As the local governments were already strongly connected to each other in the past, the accession has been purposeful.

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Aile Juvanen, (isikukood: 60009013528) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihlitsentsi) enda loodud teose Suure ja väikese kohaliku omavalitsuse liitumise eripärad: Tartu linna ja Tähtvere valla liitumine, mille juhendaja on Kristiina Tõnnisson,

- reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
- kinnitan, et lihlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.