

TARTU ÜLIKOOL

Humanitaarteaduste ja kunstide valdkond

Kultuuriteaduste instituut

Kultuurikorralduse õppekava

Piia Pöder

HALDUSREFORMI JÄRGSE KOHALIKE OMAVALITSUSTE
KULTUURIPOLIITIKA MUUTUSTE MÕJU RAPLA VALLA
RAHVAMAJADE NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja: MA Marko Lõhmus

TARTU 2023

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. HALDUSREFORM EESTIS	7
1.1 Haldusreformi eesmärgid, nende täitmine ja kultuur	8
1.2 Detsentraliseerimine Eestis, Taanis ja Norras.....	11
2. MUUTUSTE JUHTIMINE KOHALIKE OMAVALITSUSTE KULTUURIPOLIITIKAS	13
2.1 Regionaalse kultuuripoliitika mõiste.....	15
2.2 Kohaliku omavalitsuse kultuuripoliitilika alused ja põhiülesanded.....	18
2.3 Organisatsioonikultuuri tekkimine.....	21
3. METOODIKA	24
4. RAPLA VALLA ÜHINENUD OMAVALITSUSTE RAHVAMAJADE KULTUURIPOLIITIKA	26
4.1 Ühinemisprotsess Rapla vallas.....	28
4.2 Kultuuripoliitika enne ja pärast haldusreformi	32
4.3 Muutused rahvamajade rahastamises	35
4.4 Muutused infrastruktuuris	37
4.5 Muutused personali struktuuris	40
4.6 Kodanike ühendused ja kohalik omavalitsus	44
4.7 Muutused kohalikus eripäras.....	47
4.8 Võimalik rahvamajade ühinemisprotsess ja selle vajadus	49
4.9 Arengusuundade ja võimaluste kaardistus uues omavalitsuses	55
4.10 Järeldused ja ettepanekud.....	58
KOKKUVÕTE	61
KASUTATUD KIRJANDUS JA ALLIKAD.....	63
LISAD.....	70
Lisa 1. Intervjuu küsimustik vallaametnikele	70
Lisa 2. Intervjuu küsimustik rahvamajade juhatajatele.....	71

Lisa 3. Intervjuu küsimustik maakondlikele kultuurivaldkonna ametnikele	72
Lisa 4. Intervjuueritute nimede kodeering ja andmed.....	73
Lisa 5. Rapla valla hallatavate ja teiste uuringus mainitud asutuste, liitunud valdade kodeering.....	74
Lisa 6. Uurimuses mainitavate asutuste nimekiri	75
SUMMARY	76

SISSEJUHATUS

Magistritöö teemaks on haldusreformi järgse kohalike omavalitsuste kultuuripoliitika muutuste mõju Rapla valla rahvamajade näitel. Teema valik on otseselt seotud töö autori huviga eelkõige regionaalse kultuuripoliitika kujunemise vastu haldusreformi kontekstis. Reform on esile toonud erinevate valdkondade võimalused ning ohud. Nii on leidnud ennast kultuurivaldkond mitmete valikute eest, kuidas tekkinud olukorras jätkusuutlikult edasi liikuda kaotamata seejuures paikkondliku eripära. Uurimus loob võimaliku sisendi kultuurivaldkonna strateegiadokumendi koostamiseks.

Uurimistöö eesmärk on tuua välja haldusreformijärgsed kohalike omavalitsuste muutuste mõjud ühinenud Rapla valla rahvamajade näitel. Eesmärgi täitmiseks püstitan uurimisküsimused:

1. Milline oli haldusreformieelne ja -järgne kohalike omavalitsuste kultuuripoliitika Rapla vallas ning kuidas ja miks on see mõjutanud rahvamajade tööd?
2. Millised muutused ja kuidas on mõjutanud infrastruktuuri, personali, eelarveid, kohaliku eripära säilimist, suhtumist uude organisatsioonikultuuri haldusreformijärgselt Rapla valla kultuuriasutustes (rahvamajades)?
3. Millised on potentsiaalsed kultuuripoliitilised strateegiamuutused ja arengusuunad Rapla vallas ning kuidas neid võidakse võimalusel ellu viia?

Haldusreformi läbiviimise protsessist, mis toimus aastatel 2015. – 2017. on möödunud 5 aastat. Antud uurimus võrdleb kultuuripoliitilisi muutusi ühinemiseelses ja järgses kontekstis analüüsides Rapla vallaga liitunud omavalitsuste rahvamajade: eelarveid, personalistruktuuri, kohaeripära säilimist, infrastruktuuri muutusi, koostööd mittetulundusühiskonnaga, suhtumist uude organisatsioonikultuuri. Lisaks kaardistatakse võimalikud arengusuunad järgmiseks valitsemisperioodiks ning potentsiaalsed viisid nende ellu viimiseks.

Paralleelselt haldusreformiga püüti ühinenud Rapla vallas korrastada kultuuriasutuste võimekust läbi rahvamajade liitmisprotsessi, milles ka uurimuse autor osaliselt osales, kuid mis erinevatel asjaoludel jäi lõpuni viimata. Seega peab töö autor oluliseks antud muutuse läbiviimise vajaduse teket, esialgset nurjumist ja võimalikku tuleviku potentsiaali täpsustavalt lisaks uurida. Seega on käesoleva töö peamiseks eesmärgiks välja selgitada Rapla valla liitunud omavalitsuste rahvamajades toimunud muutused ning tuua välja võimalikud kultuuripoliitilised arengusuunad, jätkusuutlikus, terviklikus ja koha eripära arvestavaks arenguks.

Esimeses osas selgitatakse haldusreformi mõistet ning antakse ülevaade selle vajaduse tekkimisest ning läbiviimisest kohalikes omavalitsustes. Seejärel vaadeldakse haldusreformi kultuuripoliitilisest aspektist kitsamalt, vaadeldakse kultuuripoliitilisi mõisteid kultuuridemokraatia ja kultuuri demokratiseerimine ning kirjeldatakse kultuuripoliitilisi eesmärke.

Teises peatükis avab autor kultuuripoliitika mõiste ning pakub erinevaid definitsioone selle mõtestamiseks regionaalsel tasandil. Antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse kultuuripoliitilistest põhiülesannetest. Avatakse haldusreformi kontekstis mõisteid detsentraliseerimine ning tsentraliseerimine. Tuuakse välja ja luuakse teoreeriline kontekst muutuste juhtimiseks avalikus sektoris ning kirjeldatakse uue struktuuri tekkimisel organisatsioonikultuuri muutusi antud situatsioonis.

Edasises töös kirjeldatakse töö metoodikat. Analüüsitakse, antakse ülevaade ja tehakse järeldused reformi ettevalmistamise protsessist võttes aluseks seda puudutavad volikogu määrused, otsused, liitmisprotsessi reguleeriv seadusandlus, koalitsioonileping ja koostöös valminud eelarvestrateegia. Hinnatakse kokku lepitud ja läbi viidud muutuste mõju viis aastat peale reformi läbiviimist: rahastamises, infrastruktuuris, personalstruktuuris, mittetulundussektori kaasatusest, kohaeripära säilimisest, rahvamajade juhtide kaasamisest, rahvamajade liitmisprotsessist, organisatsioonikultuuri muutustest. Antakse ülevaade intervjuudes esile toodud arvamustest, kuhu valimisse kuulusid ühinenud Rapla valla kultuuriasutuste juhid, haldusreformi ajal ja peale reformi seotud olnud ametnikud ning tulevikuvisioni kõrvutamiseks ja leidmaks võimalikke seoseid maavalitsuste sulgemisest kultuurivaldkonnale, tehti intervjuu ka maakondliku taseme kultuurivaldkonna juhtivtöötajaga.

Seega toob töö välja haldusreformi järgsed muutuste mõjud, tulevikuvisionid ning töö autor lisab juurde omapoolsed järeldused ning teeb Rapla valla kultuurivaldkonna jätkusuutliku arengu juhtimist puudutavad ettepanekud. Antud tööd on võimalik kasutada kultuurivaldkonna arengustrateegia loomisel.

1. HALDUSREFORM EESTIS

Haldusreformi saab defineerida mitmel eri viisil. Ühel võimalikul juhul, kui majanduslikku protsessi, kus jaotatakse ümber ressursid ja muudetakse seeläbi lõpptoodet või vaadelda seda, kui psühholoogilist protsessi, mis viiakse läbi käitumismustrite, uskumuste, hoiakute ja individuaalsete tegevuste muutmiseks (Caiden 1969: 9). Seega loob haldusreform võimaluse andmaks kohalikele omavalitsustele suurema otsustusõiguse, võimu, sõltumatuse valitsusest, et tõsta kohaliku elukeskkonna ja seal pakutavate teenuse kvaliteeti (Brans 1992: 431).

Paralleelselt kohalike omavalitsuste valimisega jõudis Eestis 2017. aastal lõpule haldusreformi läbiviimise protsess, mis sai alguse 2015 aastal ning mida oli aastaid, et mitte öelda aastakümneid soovitud ja planeeritud ellu viia. Reformimise peamiseks kaheks fundamentaalsemaks eesmärgiks oli kohalike omavalitsuste sisemiste organisatsiooniliste juhtimisalaste tugevuste suurendamine ning teiseks riigi ja kohaliku omavalitsuse vaheliste ülesannete üle vaatamine, ümber jagamine, detsentraliseerimine (Haldusreformi eesm...).

Haldusreformi kontseptsioonis saab täpsemalt lugeda reformi eesmärkide kohta, kus tõstetakse esile neli teemat: suurendada KOVide rolli ühiskonnaelu korraldamisel, võimestada KOVide kompetentsi, mille tulemusel pakkuda elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid, tugevam kohalik esindusdemokraatia, uus territoriaalne omavalitsusüksus võtab arvesse kohaliku eripära (Haldusreformi seireraport, 2022).

Haldusreformi seadusest ilmneb, et reform tuli läbi viia omavalitsusüksustes, kelle elanike arv jäi all 5000 inimese piiri (Haldusreformi seadus, 2016). Haldusreformi tulemusel jäi Eestis 213 kohaliku omavalitsuse asemel alles 79, tekkis 51 uut omavalitsusüksust ning 28 linna või valda jätkas juhtimist reformile eelneval kujul (Haldusreformi seireraport, 2022) Seega tõsteti omavalitsuste võimekust läbi suuremate ja tugevamate omavalitsuste loomise läbi haldusreformi. Haldusreformi seireraportis analüüsitakse reformi mõju erinevate valdkondade kaupa. Küll aga on välja jäätud mõju hinnang kultuurivaldkonnale.

1.1 Haldusreformi eesmärgid, nende täitmine ja kultuur

Haldusreformi seadus sätestab haldusreformi eesmärgid, milleks on parendada kohalike avalike teenuste kvaliteeti, konkurentsi suurendamist ning tagada ühtlasem piirkonna areng. (Haldusreformi seadus, 2016). Teisisõnu, reformi läbiviimine loob eeldused suurenenud võimekusega omavalitsuste moodustamise, kes on võimelised ellu viima seadusest tulenevaid eesmärke ning et teenuste pakkumise kvaliteet oleks kõrgel tasemel kodanikele vajadusel tagatud.

Haldusreformi ekspertkomisjon sõnastas peamised eesmärgid järgmiselt:

- *KOV'i suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel – võime, otsustusõigus ning vastutus iseseisvalt ja tõhusalt korraldada kohalikku elu; kasvanud juhtimise strateegilisus ja võimekus kohalike arengueelduste kasutuselevõtuks ning regionaalarengu tasakaalustamiseks riigis; samuti suutlikkus osaleda üleilmastavas konkurentsivõitluses.*
- *Mastaabiefekti ära kasutades kohalike omavalitsuste kompetentsi ja võimekuse kasv, et kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused, nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus.*
- *Tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia*
- *Omavalitsusüksus moodustab territoriaalse terviku, mis võtab arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga.*

(Haldusreformi eesm..., 2023)

Kui tulla tulemuste hindamise juurde, siis saame Haldusreformi seireraportist statistilise ülevaate, kus viidatakse, et positiivse hinnangu on haldusreformi järgselt saanud juhtimisvõimekuse ja teenuste mitmekesisuse ning kvaliteedi suurenemine ühinenud omavalitsustes. Eraldi tuuakse esile spetsiifiliste valdkondade spetsialistide leidmise ja tööle rakendamise võimaluse. Positiivse muutusena tuuakse esile kõikide kohalike omavalitsuste tulubaasi suurenemise, kus tulumaksuosa määra suurendati 0,3% protsendipunkti võrra 11,9% ja tasandusfondi lisandus 25 mln eurot. Tõusnud on ka ühinenud omavalitsuste ametnike töötasud (Haldusreformi seireraport, 2022). Seega saame öelda, et seatud eesmärgid kaks ja kolm on ennast õigustanud. Küll aga selgub samast raportist, et võim on on kodanikest siiski kaugenenud ning rahvastiku vähenemine maapiirkondades on jätkuvaks probleemiks (sammas, 2023).

Töö autor peab oluliseks välja tuua, et haldusreformi tulemusena, mis pani liitunud omavalitsused üle vaatama ja hindama enda võimekust erinevates valdkondades, kaasaarvatud kultuurivaldkonnas, on kaasa toonud üle-eestilise mitteametliku kohalike omavalitsuste allasutustena tegutsevate kuluuri- ja rahvamajade sulgemise tendentsi. Tõstatanud probleemile juhib tähelepanu ka Eesti Rahvamajade Ühingu esinduskogu avalik pöördumine, kus küll mõistetakse tekkinud majanduslike ebastabiilseid olusid, energiaturul toimumvast, ent palutakse võimuesindajatel enne struktuurimuudatuste tegemist analüüsida põhjalikult läbi alternatiive majade lõplikule sulgemisele ja omavahel liitmisele. Tuues esile viimase viie aasta jooksul liitmisprotsessides ilmnunud negatiivsed näited (Eesti Rahvamajade Ühing, 2022). Milliseid täpsemalt, pöördumisest ei selgu ning vastavasisulist analüüsi hetkel läbi viidud pole.

Küll aga viidatakse Kultuuriministeeriumi kodulehel reformieelselt asjaolule, et tulenevalt haldusreformist ei ole riigil võimalike resursse ehitada igasse asulasse uut kultuuriasutust, küll aga tagatakse igale kodanikule elementaarne juurdepääs kultuuris osalemiseks ja selle loomiseks säilitades taristu, mis on kogukonnale mõistlikul kaugusel, millega tagatakse teenuse kvaliteet ning jätkusuutlikus (Kultuuriministeerium, 2023). Samale seisukohale viidatakse ka arengudokumendis „Kultuuri arengukava 2021-2030“, kus tuuakse välja, et kultuuri kättesaadavust regionaalsel tasandil suurendatakse ning seda sõltumata inimeste elukohast (Kultuuri Arengukava 2021 – 2030: 8).

Seega näeb riiklik strateegia ette varasemast laialdasemat kultuuri kättesaadavust kohalikul tasandil, kui haldusreformi mõju on soosinud osaliselt rahvamajade sulgemisi, mis ühelt poolt on ennast parema kvaliteedi tagamise osas õigustanud, kuid teiselt poolt soodustanud ääremaastumist, millele viitab ka Haldusreformi järgne Seireraport (Haldusreformi seireraport, 2022).

Peab olema elementaarne, et kultuur on korraldatud nii, et see on igale indiviidile kättesaadav, sest vaadeldes mõistet „kultuur“ sotsiaal-antropoloogilisest vaatepunktist, mis viitab kultuurile, kui inimühiskonna korrastusele, kus kultuur teeb inimesest inimliku ja ühiskondliku olendi ning on aluseks valikute tegemisel (Kiis 1998: 14).

Seega on kultuurivaldkond see, mis loob vundamenti inimgruppide käitumisnormidele ning on omamoodi ühiskonna peegeldajaks. Olgu tegemist professionaalse kultuuri, rahvakultuuri või nende põimumisega, jääb kultuur normide, tavade kommete kandjaks, mis tähendab, et terve ühiskonna loomisel ja säilitamisel, tuleb selle kättesaadavus tagada igal juhul.

Kaardistamaks 2023 aasta, haldusreformi järgset, kultuuripoliitilist olukorda Eesti kohalikes omavalitsustes kasutab autor kaksistrateegiat, mille põhipunktidele tuginedes on võimalus vaadelda situatsiooni kultuuridemokraatia ja kultuuri demokratsiseerimise skaalal.

Kultuuri demokratsiseerumise kontsept on arenenud kõrvuti heaoluriikide loomisega (ülesehitamisega?) enamjaolt 1960-ndatel erinevates Euroopa riikides ning lähtus nii-öelda ülalt-alla põhimõttest, et „kultuur“ tuleb tuua indiviidideni ja eelkõige suurendada nende „füüsilist“ ligipääsu kultuurile. See tähendab erinevate kultuuriasutuste võrgu rajamist, teatripiletite hindade langetamist jne. (Lüüs, 2012). Kultuuridemokraatia on jällegi tekkinud vastukaaluks kultuuri demokratsiseerimisele. Kultuuridemokraatia rõhutab eelkõige tegevusi, mis tulevad rohujuure tasandilt ja käsitleb ka kultuuri alt-üles vaatepunktist ning laiemalt kui ainult kaunid kunstid (samas, 2012). J. Langsted (1990) on välja töötanud võrdlevad mõisted, mille põhjal määratleda kultuuridemokraatiat või/ja demokratsiseerimist.

Kultuuri demokratsiseerimise puhul saavad dominantseteks: monokultuur, legaliseeritud institutsioonid, valmis võimalused, keskkonna loomine, professionaalsus, esteetiline kvaliteet, säilitamine, traditsioonid, tootearendus ja tulemused. Kultuuridemokraatia vastandub kõigele eelnevale. Oluliseks saavad: kultuuride paljusus, informaalised grupid, entusiasm, tegevuste loomine, harrastus, sotsiaalne kvaliteet, muutused, dünaamilisus, tegija arendus, projektid ja protsessid (Langsted 1990: 53-71).

Kokkuvõttes võib öelda, et haldusreform on suurel määral täitnud enda eesmärgi, kuid toonud kultuurivaldkonnas esile ka murekohti, mis vajaksid analüüsi ning strateegilist plaani muutunud ühiskonnakorralduses, seoses haldusterritoriaalsete muutustega, inimeste põhivajadusi ja liikuvust arvesse võttes. On selge, et riiklikeks kultuuripoliitilisteks eesmärkideks ei saa vaid selle kohapeal elluviimine ning samad lahendused ei toimi kõigis liitunud omavalitsustes. Seega lähtudes kohalikest vajadustest on igal omavalitsusel võimalus parema äranägemise järgi kaardistada hetkeolukord, muuta valdkondliku juhtimist vastavalt enda võimekusele paralleelselt juhindudes riiklikust põhimõttest, et kultuur peab olema kättesaadav kõigile kodanikele ning säilitades seejuures enda eripära.

1.2 Detsentraliseerimine Eestis, Taanis ja Norras

Haldusreformi järgselt on avalikus ruumis arutluse all olnud küsimused, mil viisil peaks riik korraldama kohalike omavalitsuste tegevusi. Üheks fundamentaalseks valitsuse poliitikaks seoses haldusreformiga oli võimu detsentraliseerimine, millega viidi võim n-ö inimestele lähemale ning vaadati üle seadusandlus, omavalitsuste õigused ja kohustused (Valner 2018: 113).

Detsentraliseerimine on lähimuspõhimõtte rakendamine, millega antakse keskvalitsuselt otsustusõigus ja vastutus üle KOV tasandile ja sellega kaasneb ülesannete täitmisel kaalutusõigus (Paremad avalikud...2018:3). Detsentraliseerimisel on kolm dimensiooni: poliitiline, administratiivne ja fiskaalne (samas 2018: 4).

Erinevate riikide kogemused toovad esile, et detsentraliseerimise kaudu arenevad avalikus sektoris poliitiline stabiilsus, demokratiseerumine (kodanike enda initsiatiiv), avalike teenuste kvaliteet, efektiivsus (näiteks finantsiline) (samas 2018: 4). OECD poliitikaanalüütik Maria Varinia Michalun toob lisaks poliitilisele stabiilsusele ja demokratiseerumisele välja ka piirkonniti tasakaalustatud arengu ja korrupsiooni vähenemise. Lisaks võimaluse katsetada kohalike omavalitsuste tasemel uute poliitikatega, olla n-ö pilootprojektiks (Haldusreform 2019).

Vaadeldes lähemalt teiste Euroopa riikide kogemusi ja tuues esile Tampere Ülikooli professor Arto Haveri seisukoha, kes väidab, et detsentraliseerimismudeli toimimise põhiliseks lüliks Põhjamaades on keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste koostöö, mis loob tugeva alusvundamendi. Samas artiklis toob Søren H. Thomsen Taani majandus- ja siseministeriumist Taani mudeli juures rõhuasetusena esile kohalike omavalitsuste eripära ja leiab, et detsentraliseerimine võimaldab just sellest lähtekohast, vastavalt omavalitsuste eripärale, leida lahendusi individuaalselt. Norra omavalitsusliidu juht Gunn Marit Helgesen peab omavalitsuste usaldustaset kõrgeks, kuid nendib, et riiklike ettekirjutuste maht on valdkonniti varieeruv (Paremad omavalit...).

Valdkonna spetsialistid on üheselt nõus, et detsentraliseerimine toob võimu kodanikele lähemale. Kohalik omavalitsus on selle tulemusena suurema otsustusõigusega ning oma kogukonna keskel teadlik selle vajadustest. See võimaldab efektiivsemat strateegilist planeerimist ja ressurside ümberpaigutamist vastavalt kohalikele vajadustele.

Detsentraliseerimine võib kaasa tuua ka negatiivseid tulemusi, kui protsess viiakse läbi mõtlematult. Antud olukord võib tekkida, kui keskvalitsus, läbi erinevate rahastuste või normide kehtestamise, jätkab kohapealsete otsuste suunamist. Teistpidi on ohumärgiks liigne detsentraliseerimine. Kui kohalikel omavalitsustel puudub veel võimekus antud ülesandeid ellu viia. (Paremad avalikud... 2018: 5).

Eesti kontekstis peab autor oluliseks tuua esile ka detsentraliseerimise kõrvale mõiste tsentraliseerimine, mida pigem püütakse vastandada, kuid mis võivad ja peamiselt ongi omavahel põimunud mõisted ning avalduvad teineteises. Kohalike omavalitsuste tsentraliseerimist peetakse vajalikuks mitmel erineval põhjusel. Üheks nendest juhtimise võimekuse tõstmise, mis võimaldaks juhtidel keskenduda strateegilisele planeerimisele. Lisaks teenuste pakkumine suunata suuremate omavalitsuste pädevusse. Kohalike omavalitsuste üksustel peab olema võimekus võtta osaliselt enda pädevusse üle mõned riigi hallata olevad ülesanded ning seejuures teha omavahelist koostööd, mitte niivõrd pakkuda teineteisele konkurentsi (Lõhmus *et al* 2016: 7).

Sellest tulenevalt on märgata, et haldusreformiga läbi viidid detsentraliseerimine andis omavalitsustele piirkonniti suurema otsustusõiguse ja see läbi vaadati üle regionaalsel tasandil reforme vajavad valdkonnad, seal hulgas kultuurivaldkond. Rahvamaju hakati omavahel liitma ning juhtima keskest kultuurikeskusest. See tendents ilmestab hästi tsentraliseerimist detsentraliseerimise tulemusena.

Kohalikele omavalitsustele koostatud detsentraliseerimise juhend väidab, et Eestis on olemas kõik eeldused positiivse lahendiga detsentraliseerimise lõpule viimiseks. Põhjendustena kõlavad kodanike aktiivsuse tõus, soov regionaal- ja riiklikus poliitikas aktiivselt kaasa rääkida ning inimeste usaldus kohalike omavalitsuste osas (Paremad avalikud... 2018: 37).

Kokkuvõttes saab öelda, et detsentraliseerimise protsess on Eestis haldusreformi järgselt arenenud sarnaselt Põhjamaa riikide kogemusele. Olulisimaks kõigis on tuua võim ja otsustusvõimekus kohalikele omavalitsustele lähemale, mis loob võimalused luua strateegilisi arengusuundi vastavalt kohalike omavalitsuste eripäradele paikkonniti. Selle keeruka protsessi läbiviimisel hoiduda üle detsentraliseerimisest ning viia läbi põhjalik ettevalmistus. Sel viisil on võimalik jõuda eesmärgistatud tulemusteni.

2. MUUTUSTE JUHTIMINE KOHALIKE OMAVALITSUSTE KULTUURIPOLIITIKAS

Järgnevas peatükis võtab töö autor fookusesse muutuste juhtimise kohalike omavalitsuste kultuuripoliitikas. Tuuakse välja kolm erinevat võimaliku lähenemist organisatsioonis toimuvate muutuste kavandamiseks ja ellu viimiseks kasutatavate teoreetiliste mudelite käsitletud ning asetatakse need avaliku halduse juhtimise konteksti.

Muutuste juhtimise alase kirjandusest võib leida suhteliselt sarnastele märksõnadele toetumist, mis soovivad anda hinnangu hetkeolukorrale, sõnastada probleem(id), luua nende lahendamiseks strateegiline plaan, korraldada elluviimine ning teostada kontrolli. Kui võrrelda avaliku sektori muutuste juhtimise alaseid strateegiaid erasektoris kasutatavatega, siis tuleneb kirjandusest väga vastakaid arvamusi, kus ühe sektori esindajad eristavad ennast kardinaalselt teisest ning vastupidi ning on vaateid, mis jäävad kuskile vahepeale. Peamisteks erisusteks tuuakse välja (Elliassen, Kooiman 1993): avaliku sektori organisatsioonide juhid jagavad oma juhtimisvolitusi poliitikutega, kellel võib olla otsustav mõju organisatsioonile. Avaliku sektori juhid on kohustatud enda strateegilised plaanid, vastavalt avalikule huvile, avalikuks tegema, läbi rääkima. Muus osas leitakse, et avaliku sektori ja erasektori muutuste juhtimine ei pruugi tegelikkuses erineda.

Eelnevast tulenevalt saab eeldada, et autori välja toodud muutuste juhtimise teooriad võivad, mõningate eranditega, rakendada nii era-, kui ka avaliku sektori muutuste juhtimise läbiviimisel. Autor võtab vaatluse alla kolm enim kirjanduses kasutatavat muutuste juhtimise teooriat: Doppelti mudeli, McKinsey 7-S mudeli ja Kurt Lewini mudeli (vt. tabel 1).

Tabel 1. Organisatsiooni muutuste läbiviimise mudelid.

Mudel	Etappide arv	Selgitus
Doppeltymudel	7	<ul style="list-style-type: none">- süsteemi eesmärkide muutmine ja muutumise vajaduse loomine;- süsteemi osadeks lahti võtmine ja uue strateegia loomine;- uue visiooni loomine, pidades silmas jätkusuutlikust;- uue strateegia rakendamine;- pidev informatsiooni jagamine uuest visioonist ning strateegia valikust;- uute pädevuste omandamiseks koolitusvajaduse võimaldamine, osavõtmise motiveerimine;- uute strateegiate lõplik elluviimine.
McKinsey 7-S muudatuste mudel	7	<ul style="list-style-type: none">- ühised väärtused (shared values);- strateegia (strategy);- struktuur (structure);- süsteem (system);- juhtimisstiil (style);- personal (staff);- oskused (skills).
Kurt Lewini muudatuste läbiviimise mudel	3	<ul style="list-style-type: none">- lahtisulatamine;- muutmine;- kinnikülmutamine.

Allikad: (Doppeltymudel 2003, Singh 2013, Lewin 1951); autori koostatud.

Kõige enam on rakendust leidnud Lewini muudatuste läbiviimise mudel (Lewin 1951), mis koosneb kolmest etapist, kus esimeses n-ö lahtisulatamise etapis teavitatakse inimesi muudatustest, püütakse jõuda ühisele tõdemusele, miks muutus on vaja ellu viia ning leitakse võimalused organisatsioonis töötavate inimeste julgustamiseks nende läbiviimisel. Teises etapis viiakse muutused ellu, mille käigus muutub struktuur, kultuur ja omandatakse uued vajaminevad oskused, teadmised. Viimases, kinnikülmutamise faasis, analüüsitakse hetke olukorda (Alas & Pramann Salu 2005).

Teine muutuste juhtimise ja läbiviimise teooria McKinsey 7-S on samuti laialdast kasutust leidnud. Mudel on välja töötatud põhinedes seitsmele võtmeelemendile organisatsiooni toimimises, milleks on: ühised väärtused, strateegia, struktuur, süsteem, juhtimisstiil, personal ja oskused. Oluline on silmas pidada, et kõik elemendid on omavahelises seoses ning kui toimub muutus ühes, siis see mõjutab kõiki elemente. McKinsey jaotab elemendid omakorda kaheks: pehmeteks ja kõvadeks. Esimeste hulka kuuluvad struktuur, strateegia ja süsteem ning neid on organisatsioonis, kui tervikus kergem tuvastada ning majandada (Strategic Management Insight, 2022). Põhilisteks eesmärgiks on ka Singhi (2013) arvates,

et McKinsey 7S mudel on mõeldud organisatsioonidele nende edukaks ümberkujundamiseks. Doppely mudel on kahest eelmisest erinev seetõttu, et on fokuseeritud muutuste läbi viimisel eelkõige jätkusuutlikuse tagamiseks (Smith 2011).

Eelnevast saab järeldada, et põhitunnused muutuste juhtimisel on kõigil kolmel teoorial samad: määratleda probleem, informeerida, luua uus struktuur, rakendada visioon ning vaadelda tulemust. Tegevuste järgnevus võib erineda, kuid sellest ei muutu lõpptulemus. Küll aga on oluline silmas pidada, eriti haldusreformi järgses kohalike omavalitsuste kultuuripoliitika kontekstis, määramatuse mõistet.

Haldusreformi läbiviimise protsessi järgselt, peale 2017. aastat, leidsid kohalikud omavalitsused ennast ka kultuuripoliitiliselt uuest olukorrast, kus muude valdkonde muutuste keerises tuli tegeleda ka kultuurivaldkonda puudutavate muutustega. Lisaks haldusreformist tulenevatele muutustele on viimasel paaril aastal lisandunud muutused elektrihindades ning sellega kaasnesid drastilised muutused eelarvetes, mis omakorda on seadnud kohalikud omavalitused valikute ette, kuidas antud situatsioonis oleks kõige mõistlikum käituda tagades täisväärtuslik ja igapäevase kättesaadav kultuuriruum. Seega tuli ning on jätkuvalt muutuste juhtimisele lisaks kultuurivaldkonnas valusalt esil „määramatuse“ aspekt. Vaadeldagem siin kohal „määramatuse“ mõistet lähemalt. Määramatust saab defineerida kui tegevuskeskkonna keerukust ja muutlikkuse funktsiooni (Roots 2013: 54), mida saab tõlgendada, et kui muutuste intensiivsus ja keerukuse aste on kõrged, siis on seda ka määramatuse võimalus muutuv olukorras.

Seega turbulentsetes tingimustes, nagu seda on hetkeline ühiskondlik maailmakorraldus, mis on pidevas ja äkilises muutumises nõuab ka muutusi läbi viivatelt juhtidelt varasemast erinevaid lähenemisviise. Ühe soovitusena tuuakse kirjanduses välja tuleviku-uurimise tõdemused: tulevikku ei saa ennustada, tulevik ei ole kindlalt ette määratud ning kõige tähtsam, et tulevikku saab mõjutada tehes oma tänaseid valikuid. Lähtudes sellest on võimalik luua suurem tõenäosus „määramatuse“ minimaliseerimiseks (Meristö 1993: 3).

2.1 Regionaalse kultuuripoliitika mõiste

Läbi aegade on mõiste „kultuuripoliitika“ olnud muutuv ja arenev nähtus. Lihtsustatud arusaama kultuurist ja selle toimemehhanismidest ning kasuteguritest on alles viimasel

aastakümnel mõtestama hakatud nii, et kultuuri ei saa vaadelda vaid eraldiseisvana, vaid erinevate valdkondade koosmõjus. Eriliselt oluline on rõhutada majandusvaldkonna ja kultuuri seotust. Nähes nii kultuuripoliitilisi arengusuundi mitte ainult kaunite kunstide vaatenurgast, vaid liites siia juurde kultuurilised tegevused, millest kasvab välja ühiskondlik heaolu ning uuenduslikkus ja jätkusuutlik areng.

Eesti Kultuuripoliitika põhieesmärgiks on *kujundada loovust väärtustav ühiskond, hoides ja edendades eesti rahvuslikku identiteeti, uurides, talletades ja kandes edasi kultuurimälu ja luues soodsad tingimused elujõulise, avatud ning mitmekesise kultuuriruumi arenguks ja kultuuris osalemiseks* (Kultuuripoliitika põhialused aastani 2020: 1). Kui võtame fookusesse regionaalse kultuuripoliitika, siis leiame Kohalike Omavalitsuste Korralduse Seadusest, et kultuuripoliitikat on kajastatud vaid ühes punktis, § 6., kus öeldakse, et kohaliku omavalitsuse üheks ülesandeks muude seas on korraldada kultuuri. (Kohalike Omavalitsuste.. 1993). Kultuur iseeneses peab kindlasti säilitama oma vabaduse, aga selle edukas juhtimine vajab strateegilist plaani. Heal juhul pööravad kohalike omavalitsuste juhid strateegiadokumentide ettevalmistamisel tähelepanu riiklikele suundadele, mis on kajastatud dokumendis „Kultuuri arengukava 2021-2030“ ning leiavad ühiseid lähtesuundi säilitades see juures koha eripära ning kattes kodanike vajadused.

Rein Kiis, kes on raamatu „Kohalikud omavalitsused ja kultuur“ autor ning ühtlasi olnud Eesti Taasiseseisvumise järel Kultuuriministeriumi rahvakultuuriosakonna juhatajana üheks Eesti kultuuripoliitika strateegiliseks suunajaks leiab viidatud raamatus, et regionaalse kultuuripoliitika suurem eesmärk peaks olema tasakaalustada ebavõrdsusi. Kui vaadelda seda laiapõhjalisemalt, siis välja on pakutud järgmine alajaotus, kust järeldub, et kultuuripoliitilised eesmärgid on säilinud sisuliselt muutmata kujul:

- *Kõikidele ühiskonnaliikmetele, sõltumata nende elukohast, võrdsete võimaluste loomine kultuurielus osalemiseks ja kultuuriloomingust osasaamiseks;*
- *Kultuuriliste dialektide kaitsmine. Eesti on väga rikas oma eripärade poolest (n. Setu, Kihnu kultuur jne.)*
- *Kohaliku identiteedi kaitsmine ja arengu toetamine*
- *Paikkonna inimsõbralikumaks muutmine*
- *Demokraatia ja osalusdemokraatia õpetamine ja ellurakendamine*
- *Haldussüsteemi detsentraliseerimise toetamine*
- *Majanduspoliitiliste ebatäpsuste negatiivsete mõjude vähendamine*
- *Mahajäänud või mahajäämisele kalduvate piirkondade taaselustamise toetamine*

- *Kogu Eestit haarava kultuuriruumi loomine*
(Kiis 1998)

Pidades silmas eeltoodut ja võttes arvesse kultuuridemokraatia ja kultuuri demokratiseerimise teooria, kus kultuuridemokraatia tähendab põhimõtet, mille eesmärk on suurendada nii juurdepääsu, kui tootmist kultuurile ja kultuuri demokratiseerimine jällegi, et kultuuri saaksid kõik soovijad ise teha (Matarasso, Landry 1999: 13), saame näha, et Eesti kohalike omavalitsuste kultuuripoliitika on oma olemuselt põimunud. On olemas informaalised grupid, kultuuride paljusus, nii valmis võimalused, kui tegevused, mis viiakse läbi tuginedes entusiasmile. Sõltuvalt omavalitsuse individuaalsest võimekusest on olemas finantsilised võimalused luua keskkonda rekonstrueerides infrastruktuuri, kui ka täita ruumid tegevustega. Tegeletakse nii professionaalsel tasemel kultuuri pakkumise ja sellega tegelemisega, kui ka harrastustegevustega. Olulised on nii sotsiaalne, kui ka esteetiline kvaliteet, hoitakse traditsioone, kuid ollakse selle juures uuenduslikud ning innovaatilised. Sõltuvalt omavalitsusest tegeletakse pigem tegijate arendamisega, kui toodete loomisega. Olulisel kohal on projektid ja protsessid. Tuginedes taas kord Matarasso ja Landryle saab kokkuvõttes väita, et kultuuridemokraatia ja kultuuri demokratiseerimine ei välista üksteist, vaid on pigem muutuv asjaolu ühiskonnakorralduses poliitilise debati algatamiseks ning olukorra kaardistamiseks vajalik analüüsi võimalus, mille tulemuse põhjal planeerida edasise kultuuripoliitilisi strateegiaid (samas 1999: 13).

Võttes arvesse Eesti ajalooline kultuurilugu, kus aktiiviseerus seltside loomine 19. sajandi teises pooles, saab tuua teatavaid paralleele tänase vabaühenduste arvu suurenemisega, kus kogukond on just nimetatud formaadis aktiivne. Täna soovitakse kultuuripoliitikas kohalike omavalitsuste detsentraliseerimise läbi suurendada vabaühenduste otsustussuurst. Jõutakse samm sammult tagasi n-ö rohujuuretasandile, kus kohalikud omavalitsused soodustavad omaalgatust ning mittetulundussektori suurenevat koostööd kohaliku kultuuripoliitika kujundamisel. Nii arendab iga kohalik omavalitsus vastavalt enda välja kujunenud identiteedile ja eripärale omanäolise ja just seda piirkonda esiletoova kultuuriruumi, mis rikastab Eesti kultuuripoliitikat. Seega võib lähtudes eelnevast öelda, et regionaalne kultuuripoliitika suundub läbi haldusreformi detsentraliseerimise poole, mis arvestab rohkem kohalike vajadustega.

2.2 Kohaliku omavalitsuse kultuuripoliitilika alused ja põhiülesanded

Kultuur on valdkond, kus enamasti toimib iseregulatsioon ja igasugune korraldamine seisneb eelkõige sobivate tingimuste loomises. Korraldades kohalikku kultuurielu ja suunates tema arengut, seisavad omavalitsusorganid suure hulga probleemide ees. Tuleb kaitsta ja arendada kohalikku ja eripära (Kiis 1998: 12).

Kohalike omavalitsuste kultuuripoliitikat riik otseselt ja kindlas raamistikus ei reguleeri. Sellest tulenevalt on piirkonniti kultuuripoliitika korraldatud ning eesmärgistatud erineval viisil. Arengusuunad pannakse paika arengudokumentides. Kultuurivaldkondade arengukavasid kohalike omavalitsuste tasandil kohtab pigem harva. Kultuuri arengustrateegiad on välja toodud valdade üldistes arenguskavades alapeatükina. Arengukavad annavad võimaluse kaardistada kohaliku kultuurivaldkonna hetkeolukord, panna paika valdkonna spetsialistidega koostöös prioriteetsed eesmärgid ning luua vastavat sisu kajastav eelarvestrateegia.

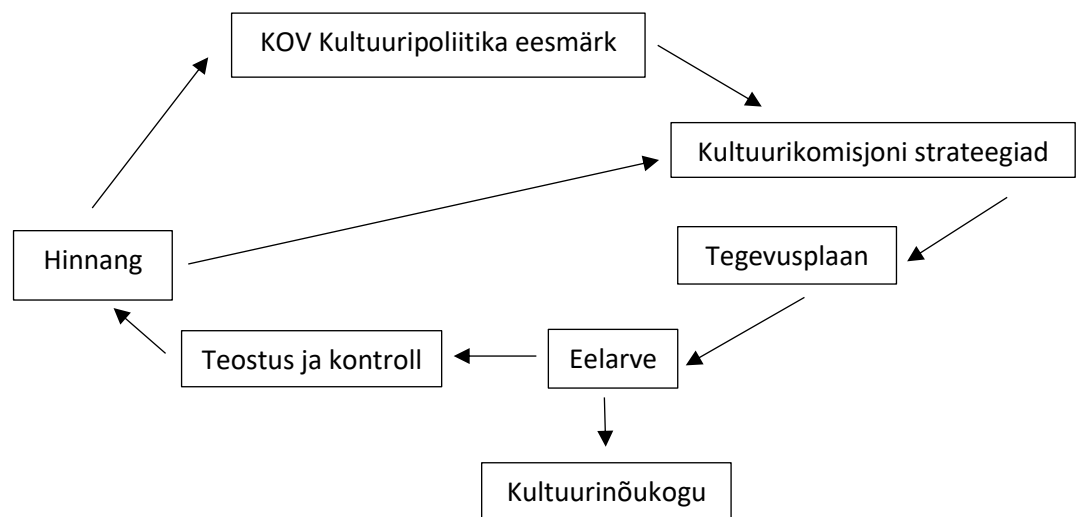
Koostades kohalikke arengukavasid on soovitatav viia need osaliselt kooskõlla riiklike arengukavadega, mis tagab ühise ja jätkusuutliku arengu. Samaväärselt on riiklik „Kultuuri arengukava 2021 – 2030“ kooskõlas Euroopa Liidu tasandi arengudokumendiga, milleks on „Eesti Euroopa Liidu prioriteetides aastateks 2020-2023“, kui ka „ÜRO säästva arengu eesmärkides“ ning riiklikul tasandil teiste valdkondade dokumentidega nagu näiteks. „Säästev Eesti 21“ ning „Eesti 2035“ (Kultuuri arengukava 2021-2030: 5). Kõigis dokumentides leiab kattuvaid teemasid ning on võimalik näha seoseid, kuidas sümbioosis kõige efektiivsemalt püstitatud strateegiliste eesmärkideni jõuda.

Kõigis eelpool nimetatud arengudokumentides on teemade osas, mis puudutavad kultuurivaldkonda kattuvusi ning autor peab oluliseks tuua välja järgmised kolm: säästlikus ning kuidas seda kultuurivaldkonnas rakendada, digipädevuse küsimused ning loomemajanduse areng. Antud teemasid on integreeritud ka kohalike omavalitsuste arengudokumentidesse.

Lisaks riiklikule kultuurivaldkonna arengukavale lähtub kohalik omavalitsus kultuurivaldkonna juhtimisel Kohalike Omavalitsuste Korralduse Seadusest, mis sätestab, arengukava koostamise põhimõtted (§37) ja ütleb, et kohalikul omavalitsusel on kohustus omada arengukava ja sinna juurde käivat eelarvestrateegiat, mis on aluseks erinevate valdkondade tegevuste planeerimisel, arengusuundade välja töötamisel, seal hulgas peetakse silmas ka kultuurivaldkonda (Kohalike Omavalitsuste.. 1993).

Niisiis saab eelnevast järeldada, et riiklikud arengukavad, seal hulgas kultuurivaldkonna arengukava ei sea kohalikele omavalitsustele rahalisi kohustusi, küll aga tuleb silmas pidada riiklike eesmärgid ning lähtuda enda kohalikkude eripärasid silmas pidades ka nendest suunistest.

Järgnevalt vaatleme ühte võimalikku kohalike omavalitsuste kultuurivaldkonna juhtimise spiraali (vt. joonis 1).



Joonis 1 „Kohalike omavalitsuste kultuurivaldkonna juhtimise spiraal“ Allikas: Kohalikud omavalitsused ja kultuur, 1998

Jooniselt lähtub, juhtimine toimub etapiti. Esmalt tuleb kohaliku kultuurivaldkonna juhtimiseks sõnastada eesmärk, kuhu soovitakse arengu mõistes valdkonda suunama hakata pidades silmas, et eesmärgil on määratletud tähtaeg. Eesmärgid kinnitatakse volikogu otsusega. Eelnevalt on võimalus kultuurikomisjonil teha vastavasisulised (muudatus)ettepanekud. Järgnevas etapis luuakse strateegia, mille loob kultuurikomisjon pidades silmas kohaliku kultuuripoliitika problemaatilisi kitsaskohti ehk arenguvõimalusi. Tegevusplaani loomine on vajalik etapiliseks lahtikirjutuseks, millega paralleelselt valmib vastavalt võimalustele ja kaardistatud eesmärkidele eelarve. Eeltöödest järgmises arengufaasis viiakse soovitud eesmärgid ellu, viies läbi analüüsi, kuidas protsess on kulgenud ning kas on toimunud muudatusi ning vastavalt sellele reorganiseeruda. Hinnanguid andes kaardistada uus olukord ning vaadelda, kas eesmärgid on ellu viidud nii nagu oli algsest planeeritud.

Töö autor on lisanud joonisele lahtri „kultuurinõukogu“, kes küll otseselt kultuuripoliitikat ei loo, kuid kelle pädevusse kuuluvad mittetulundusühingute, seltsingute rahastamise otsuste langetamised, kelle tegutsemised ning sel juures mõjuvõim, on kohalikes omavalistustes järjest kasvavad. Seega mõjutab kohalikku kultuuriomapära suuresti ka mittetulundus valdkond. Seoses haldusreformiga on mitmed vallad tähendanud (Haldusreformi seireraport 2022: 119), et ääremaastumist pole suudetud ära hoida ning sellega seoses on suletud ka mitmeid kultuuriasutusi, mis omakorda on aktiveerinud kodanikuühiskonda, kes soovivad täita puuduvad „lülid“ kultuuritarbimise kättesaadavuse ja sellega tegelemise osas.

Niisiis kutsub tänane kohalike omavalitsuste kultuuripoliitika n-ö ümbersündimine küsima, millist vormi kannab tänane kultuuripoliitika kohalikul tasandil ja kuidas ta on muutumas? Muutuvas olukorras on mõjuvõimsamaks muutumas mittetulundusektor ja seda koostöös avaliku sektoriga.

Siseministeriumi andmetel teeb 60% kohalikest omavalitsustest koostööd mittetulundusühingutega avalike teenuste pakkumiseks ning enim tehakse seda sotsiaal-, spordi- ja kultuurivaldkonnas. (Siseministeriumi 2009: 5). 2009 aasta Praxis uuringust selgub, et KOVID näevad koostöös võimalusi rahastada teenuseid mitmete allikate kaudu, vabaühenduste toetamist iseeneses ja seda, et vabaühendused on kõige paremini informeeritud enda sihtrühma vajadustest ning oskavad neid vastavalt vajadusele täita. (Vabaühendused ja avalikud.. 2011: 12). Lisaks tuuakse uuringus välja kaks erisust avalike teenuste korralduse osas. Esimeseks, kus kohalik omavalitsus on liidrirollis ning vabaühendused ja nende teenusepakkumine on avaliku sektori poolt kontrollitud. Silmas peetakse lepingulist teenusepakkumist. Teiseks lähenemiseks on olukord, kus avaliku teenuse osutamise dikteerib vabaühendus ning kohalik omavalitsus jääb pigem teadlikult passiivsesse rolli ning sellega ei kaasne avalikule sektorile vastutust teenuse kvaliteedi eest. Rahalisi vahendeid eraldatakse vabaühendustele vastavalt nõudlusele ning eesmärgiks pole mingi konkreetse poliitilise vaate pooldamine, vaid isetegevuse toetamine iseeneses. (samas 2011: 12). Seega on kohalike omavalitsuste kultuuripoliitika kujundamisel ja ellu viimisel järjest enam esile tulevaks jõuks vabaühendused, kellega soovitakse teha koostööd ning kes omavad teadmisi, oskusi, pädevust valdkondlike strateegiate elluviimisel ning kohaliku eripära säilitamisel ning jätkusuutlikul arengul.

Kokkuvõtteks saab öelda, et riiklikult pole kohalike omavalitsuste kultuuripoliitilisi strateegiaid otseselt ette dikteeritud, küll aga on soovitatav järgida kohalike arengudokumente koostades riiklike suundasid, mis on omakorda seotud Euroopa Liidu

strateegiatega, kaotamata ära ja pidades silmas koha eripärast tulevaid arengusuundi ja -soove. Kohalik omavalitsus lähtub enda töös määrustest, aktidest ja muudest olulistest dokumentidest ning kohapeal loodud eriilmelisest struktuurist, kus kultuuripoliitikat suunavad ja on nõu andvaks, analüüsivaks osapooleks kultuurikomisjonid, kes on volikogu poolt loodud tööorganiteks. Loodud strateegiaid viivad ellu allasutused ja erinevatel tingimustel vabaihendused.

2.3 Organisatsioonikultuuri tekkimine

Haldusreformi järgselt olid struktureeritud uued omavalitsused, kus omavahel liitunud vallad seisid silmitsi mitmete muudatustega. Üheks oluliseks, mis on iga organisatsiooni fundamentaalseks kindlustundeks ja eneseväljenduseks on organisatsioonikultuur, mis tuli omavalitsusjuhtidel enda meeskonnaga taasluua küllaltki emotsionaalselt haprale pinnale. Sellega seoses peab töö autor oluliseks keskenduda ka mainitud teemale, mis muutunud haldusjaotuskorralduses pidi läbi tegema transformatsiooni iseeneses. Seega toob autor välja organisatsioonikultuuri definitsioonid, mudelid ning analüüsib, kuidas võis kohalike omavalitsuste organisatsioonikultuur haldusreformi järgselt potentsiaalselt muutuda.

Organisatsioonikultuurimääratlusi on defineeritud väga erinevatel viisidel. C.Siehl ja J. Martin on kirjeldanud seda nii, et organisatsioonikultuur on *see liim, mis hoiab organisatsiooni ühiste arusaamade abil koos* (Roots 2013: 79). E. Schein on kirjeldanud, et *põhiliste oletuste kogum, mida antud grupp on leiutanud, avastanud või arendanud, õppides lahendama väliskeskonnaga kohanemise ja grupisisesest ühtsuse saavutamise probleeme, ja mis on toimunud piisavalt hästi, et näida tõesena, ning mida seetõttu tuleb õpetada uutele liikmetele kui ainsat õiget viisi nimetatud probleeme mõista, tajuda ja tunda* (samas 2013: 78). Maaja Vadi peab oluliseks välja tuua, et organisatsioonikultuur loob selle liikmetele identiteeditunde, loob alused meeskonnatöösse panustamise soovile, aitab liikmetel tajuda ümbritsevat ja ennast selles määratleda, loob mehhanismid muutuva olukorraga hakkama saamisel, loob alusväärtused organisatsiooni maine kujunemisel (samas 2013: 79).

Üks esimesi organisatsioonikultuuride funktsioonide sõnastajaid Roger Harrison on sõnastanud neli ideoloogiat määratlemaks organisatsioonikultuuri funktsioone (vt. Tabel 2.).

Nendeks on: võimule -, rollile-, ülesandele-, isikule orienteeritud ideoloogiad (Roots 2013: 90-93).

Tabel 2. Roger Harrisoni organisatsioonikultuuride ideoloogiad.

Ideoloogiad	Seletus
Võimukeskne organisatsioon	Juhtide absoluutne kontroll alluvate üle. Organisatsiooni kasvu peetakse väärtuseks omaette (ostetakse ja müüakse nii asju, kui ka inimesi). Agressiivne võimuvõitlus nii töötajate, kui ka juhtkonna enda vahel. Liigne järelvalve, keskkond kus töötaja jääb abitusse seisu ning on enamasti kahe halva valiku vahel, mida luuakse kasutades sabotaaži.
Rollikeskne organisatsioon	Rollikeskne ideoloogia on sündinud vastukaaluks eelmisele, võimukesksele organisatsioonile. Rõhutab struktuuris töötaja positsiooni. On reglementeeritud seadustega ning täpselt on teada ka õigused. Kindlustab kontrolli läbi otsustusprotsesside lihtsustamise, mis aga ei võta arvesse muutuvaid tingimusi. Ümberkorralduste läbiviimisel lõhutakse stabiilsus, mis teeb protsessi läbiviimise ja muutuste elluviimise aeglaseks, venivaks.
Ülesandekeskne organisatsioon	Konkreetselt, valitud eesmärgi poole liikumine, mida ei saa takistada ükski asi. See tähendab, et kõiki toimetehhanisme organisatsioonis, ka. struktuuri, funktsioone hinnatakse seatud eesmärkide põhjal. Näiteks vahetatakse välja juhid, kes pole sama eesmärgi poole liikujad, muudetakse reegleid ja rolle, töötajad koolitatakse või vahetatakse välja, Pigem väiksemad organisatsioonid.
Isikukeskne organisatsioon	Liikmed abistavad teineteist ka siis, kui see pole konkreetselt ametijuhendis kirjas, olles seejuures loomulik ja iseenesest mõistetav protsess. Inimsuhted pole omavahel vaid tööalased, suheldakse ka väljaspool tööaega. Eksimustesse suhtutakse inimlikult. Välditakse

	konflikte, ka tähtsate otsuste arvelt. Peetakse sõna, töö tehakse ära.
--	--

Allikas: (Roots 2013: 89 – 93). Autori koostatud tabel.

Kõigil neljal organisatsiooni kultuuritüübil on positiivseid ja negatiivseid tahke. Teadlik peaks olema võimalusest mitte olla statsionaarselt ühes definitsioonis kinni, vaid vajadusel, näiteks viies läbi muutusi, nagu oli võimalik näha ka haldusreformi läbi viies ja sellele järgneval taassünni ajal, kombineerida organisatsioonikultuuri muutust põimides omavahel erinevaid mudeleid.

Roots pakub välja kaks võimalust. Üheks variandiks lülituda hetkel domineerivast kultuurist ennast välja ning minna muutuste ajaks üle teisele. Näiteks rollikultuurist üle saavutuskultuurile. Või teise lahendusena mitte loobuda hetkel domineerivast kultuurist ning tegeleda nõrkuste likvideerimise ja positiooni kindlustamisega. Harrison peab ise parimaks lahenduseks muutuste läbiviimisel minna kiire ja valutuma uuenduste suunamiseks teist teed, mille läbiviimisel ei puudu ka negatiivsed ilmingud. (Roots 2013: 96).

Kultuuride ehk vundamendi muutmisel tuleb arvestada väga mitmete aspektidega. Selle juures saab domineerivaks hirm, mis muutustega alati kaasas käib. Olles töötanud ja olnud osa näiteks võimule orienteeritud organisatsioonikultuurist on lihtne muutuste ilmnedes kaotada stabiilsus, turvatunne, mida kindlad struktuurid ja tegevusraamistik eelnevalt pakkusid. Igal juhul on organisatsioonikultuuride muutmine põhjalik ja aega nõudev protsess. Seega pakub Harrison välja (samas 1993: 97) efektiivsuse suurendamiseks muutuste esile kutsumiseks astuda n-ö pisemaid samme korraga nii seoses väärtuste, juhtimisstiilide, palgakorralduse, struktuuride ja protseduuride juures. See loob võimaluse, et organisatsiooni kuuluvad inimesed muutuvad koos organisatsiooniga ning tunnevad eduelamust saavutatud samme ühiselt tehes.

Kokkuvõttes võib öelda, et Harrisoni organisatsioonikultuuri kirjeldavad neli mudelit toovad igaüks välja ühe arhetüübi, millest üks organisatsioonikultuur koosnebki: võimu, struktuuri, kompetentsuse ja inimsuhted. Seega balansseerides nende neljaga saab luua erinevaid organisatsioonikultuure, milles tegutsetakse eesmärgistatult ja tulemuslikult vastavalt soovidele.

3. METOODIKA

Valitud teoreetiline kirjandus põhineb kultuuripoliitikat, kitsamalt kohalike omavalitsuste kultuuripoliitikat, kajastaval materjalil. Lisaks analüüsitakse erinevaid kultuuripoliitilisi tekste, antud valdkonda puudutavat seadusandlust, määrusi, akte, protokolle jne. ning tuleviku vaate visualiseerimiseks arengudokumente ja- strateegiaid.

Kvalitatiivse uurimismeetodina kasutati juhtumiuuringut (*case study*), mis võimaldab põhjalikult uurida kindlalt protsessi, sündmust ning seda konkreetse aja- ja tegevusraamistiku sees (Õunapuu 2014). Antud uurimuses analüüsiti haldusreformi läbiviimise protsessi, sellest välja kujunenud kultuuripoliitilisi muutusi ja potentsiaalseid suundi. Andmete kogumiseks analüüsiti dokumente ja viidi läbi poolstruktureeritud intervjuusid.

Intervjuude küsimuste kavad koostati kolmes erinevas vaates, pidades silmas uurimustöö eesmärke. Valmisid kolm erinevat versiooni küsimusi suunitlusega valla ametnikele (vt. lisa 2), kes olid seotud läbi ametiposti haldusreformi läbiviimisega või, kes on olnud seotud haldusreformi järgselt üles ehitades uut haldusüksust. Liitunud (vt. lisa 1) omavalitsuste rahvamajade juhatajatele (etteruttavalt võib öelda, et kõik juhatajad olid ametis haldusreformi eelselt, kui on ka hetkel) ning maakonnaülesed kultuurivaldkonna töötajad (vt. lisa 3), et luua võimalused nägemaks seoseid ja muutuste mõju ning tulevikuvaadet regionaalpoliitilisel tasemel. Küsimused olid esitatud nii, et tuleks esile, kuidas protsess läbi viidi, millised kultuuripoliitilised muutused on valla üleselt aset leidnud, milline on rahvamajade hetkeolukord võttes arvesse eelarveid, infrastruktuuri, personalivajadust. Kas ja millised hirmud kerkisid esile, tähtsaid või mitte? Selgitada välja võimalikud hinnangud rahvamajade ühtse juhtimise alla viimisele ja anda hinnang nurjunud esimesele katsele. Millised on kultuuripoliitilised kitsaskohad, arengusuunad, tugevused, koostöö mittetulundusektoriga ning kas on säilinud kohalik eripära?

Intervjuude valimiks olid haldusreformi läbiviimisel ametis olnud vallaametnikud, haldusreformile järgnenud perioodil ametis olnud vallaametnikud, liitunud omavalitsuste rahvamajade juhatajad, maakonnaülesed kultuurivaldkonna ametnikud. Kokku viidi läbi 11

intervjuud (vt. lisa 4). Avameelsemate vastuste saamiseks jätab autor töös intervjuueeritavad, rahvamajade nimed ja teised mainitavad asutused anonüümseks jagades neile koodnimed (vt. lisa 4). Koodnimed on tähistatud järgnevalt: tähega R tähitatakse intervjuueeritavat lisades tekstis juurde kommentaari, kas tegemist on rahvamaja juhatajaga või ametnikuga. Tähega M on märgitud rahvamajade nimed ning tähega A muud mainitavad asutused (vt. lisa 5). Tööle on juurde lisatud uurimuses mainitud asutuste nimekiri (vt. lisa 6). Tähed ei oma iseeneses konkreetset tähendust, vaid on juhuslikud. Koodide taga olevad isikud ja asutused on autorile teada. Intervjuud lepiti kokku e-kirja teel ning viidi läbi ajavahemikus 24.01.2023 – 10.02.2023. Intervjuud salvestati diktofoni rakendust kasutades telefoniga. Ühel juhul toimus intervjuu Zoomi keskkonnas. Autor transkripteeris intervjuud ning need on autori valduses leitavad.

Niisiis võrreldi küsimustega ametnike ja rahvamajade juhatajate seisukohti haldusreformi muutuste mõjude osas ning toodi välja kavandatud strateegiate elluviimise plaan võrreldes tegelikkusega ja pakutakse välja võimalikud muudatusettepanekud kultuuripoliitliste strateegiate loomiseks ning kultuurivaldkonna efektiivsemaks juhtimiseks.

Antud uuring loob võimalused omavalitsuste kultuurivaldkonna muutuste juhtimise kavandamiseks, probleemsituatsioonide ennetamiseks ning annab võimaliku sisendi strateegiadokumentide koostamiseks lähtudes kohalike omavalitsuste kultuuripoliitilisest eripärast. Autor toob saadud informatsiooni põhjal välja saadud järeldused ning teeb omapoolsed ettepanekud.

4. RAPLA VALLA ÜHINENUD OMAVALITSUSTE RAHVAMAJADE KULTUURIPOLIITIKA

Haldusreformi käigus liitusid Rapla vallaga kolm omavalitsust: Juuru vald, Kaiu vald ja Raikküla vald. Töö lugejale taustainformatsiooni ja konteksti andmiseks ei kodeeri töö autor peatükkide 4. ja 4.1. asutuste ja liitunud valdade nimesid. Haldusreformi eelselt oli igal liituval omavalitsusel loodud arengukava, kus lisaks üldistele suundadele, visioonile, missioonile olid välja toodud ka valdkondlikud eesmärgid ning sõltuvalt omavalitsusest, lisatud juurde tegevuskavad ning eraldi dokumentidena eelarvestrateegiad. Kultuurivaldkonnale eraldi arengustrateegiaid üheski omavalitsuses loodud polnud.

Analüüsides arengukavasid ning neid võrreldes saab välja tuua nii sarnasusi, kui ka erinevusi ning probleemkohti, mis eelnesid haldusreformile. Arengukavasid koostades on lähtutud sarnastest alustest. Dokumentidest tuleb eriliselt esile iga piirkonna eripära rõhutavad eesmärgid ning nende elluviimise kavandamise strateegilised plaanid. Soovitakse arendada kohapärimuslikke teematubasid (Raikküla valla arengukava 2012 – 2020, lk 42; Rapla valla arengukava 2013 – 2025, lk.17), rõhutada eripära, milleks Kaiu vallas peetakse „jõhvika vald“ kontseptsiooni. Küll aga jääb segaseks, mida selle all silmas peetakse. Puudub selgitus või arutluskäik. Juuru valla arengudokumentidest tuleb esile koostöövõrgustike kaudu kohapärimuslike teemade tähtustamist, kelleks on Mahtra Muuseum, rahvamaja, koolimaja, erinevad mittetulundusühingud, seltsingud ja ettevõtted (Juuru valla arengukava 2015 – 2025). Rapla valla eripäraks peetakse maakonnakeskuseks olemist ja sellest tulenevalt on antud positsiooni vääriline säilitamine olulisel kohal ka strateegilistes dokumentides (Rapla valla arengukava 2013 – 2025). Seega saab öelda, et igal liitunud omavalitsusel on enda kindel eripära, mida soovitakse hoida, arendada ja väärtustada.

Ühisteks eesmärkideks on kõigil neljal omavalitsusel mainitud traditsioonide hoidmist, toetamist. Uute ideede, omaalgatuse ja seal hulgas noorte kultuuris kaasa löömise soodustamist, oluliseks peetakse maapiirkondades kohaliku omavalitsuse ja mittetulundussektori vahelist koostööd ning selle arendamist. Mitmes omavalitsuses on

MTÜd lepingulistest suhetes omavalitsusega. Sel viisil on vabaihendustele antud osalised lepingulised kohustused ning ruumide kasutamise võimalused enda tegevuste ellu viimiseks. Nii haldas alates 2010. aastast Purkus kohaliku kultuuritegevust MTÜ Purculi, kes sai võimaluse kasutada Purku koolimaja ruume (Raikküla valla arengukava 2013 – 2020: 41). Sarnaselt oli lahendatud ka Juuru vallas Järlepa piirkonna kultuurikorraldus (MTÜ Järlepa kodukultuuri selts) haridus- ja kultuurimaja baasil (Juuru valla arengukava 2015 – 2025). Seega on MTÜdega heade suhete hoidmine ja väärtustamine kõigis neljas omavalitsuses oluline strateegilise juhtimise osa.

Probleemaatilisi haldusreformi eelseid aspekte toodi välja kõigis arengudokumentides. Endise Raikküla valla murekohtadeks peeti peamiselt koostöövähesust MTÜde vahel, Kabala kandi vähest kultuurielu, mis on tingitud ruumipuudusest (pole rahvamaja). Ruumikitsikuse probleem tuuakse välja ka Raikküla valla vabaajakeskuse infrastruktuuri osas ning sama mure sõnastatakse ka Purku koolimaja, kui kooskäimiskoha, osas, kus puudub vastava võimekusega saal, mis saaks võõrustada erinevaid teatreid jne. Vastava võimekusega saal, asub Raikküla külas, kuid on eraomandis. (Raikküla valla arengukava 2012 – 2020).

Endise Kaiu valla kultuurivaldkonna probleemkohtadeks peeti *kultuuri ühekülgsust ning rajatiste ja hoonete ebaefektiivset kasutust* (Kaiu valla arengukava 2015 – 2018). Endise Juuru valla arengukavas kultuurivaldkonna probleemkohti eraldi punktina välja pole toodud. Välja on toodud Juuru rahvamaja rekonstrueerimise vajadus kvaliteetse kultuuriteenuse tagamiseks (Juuru valla arengukava 2015 – 2025). Ühe kultuuriobjektina on eesmärk kajastatud ka eelarvestrateegias, kus Juuru rahvamaja esimese etapi rekonstrueerimiseks on planeeritud eelarvesse 74 240 eur. (Juuru valla eelarvestrateegia aastateks 2018 – 2021).

Seega on väiksemate liitunud omavalitsuste probleemkohad üpris sarnased. Amortiseerunud majad vajavad rekonstrueerimist, investeeringuid, kaasaegseid lahendusi kultuuriteenuse kvaliteetseks pakkumiseks. Siia on sobilik lisada investeerimisvõimekuse väiksus, mis tähendab, et väikesed vallad ei ole võimelised investeerima rekonstrueerimistesse, mis on suuremahulisemad, sest takistuseks saab liiga väike omafinantseerimise võimekus, mis ei kata ära näiteks Euroopa Liidu Struktuurifondidest saadavate toetuste omaosalust.

Haldusreformi eelses Rapla vallas oli üks elanike teenindav kultuurikeskus – Rapla Kultuurikeskus. Arengudokumentides kajastub eesmärk Rapla Kultuurikeskuse rekonstrueerimise plaan ning ühtlasi vabaõhuürituste ala planeerimise soov (Rapla valla arengukava 2013 – 2025). Mõlemad eesmärgid kajastuvad ka eelarvestrateegias, kus

investeeringute tabelis on välja toodud Rapla Kultuurikeskuse projekteerimine 34 560 eur (2016 a.), rekonstrueerimine 500 000 eur (2017.a.) ja 200 000 eur (2018.a.) ning Tammemäe laululava eskiis 4000 eur (2016.a.) ja rekonstrueerimine 150 000 eur (2018.a.). (Rapla valla eelarvestrateegia 2017 – 2020, lk. 10). Seega oli Rapla vald haldusreformi eelselt planeerimas Rapla Kultuurikeskuse renoveerimist ning etteruttavalt võib öelda, et see viidi ka haldusreformi järgselt ellu.

Seega saab eelnevast järeldada, et Rapla vallaga liitunud omavalitsustel oli kultuuri poliitliselt piirkonnapõhiselt välja kujunenud emotsionaalne ja geograafiline eripära, mis on tugevalt identiteeditundel põhinev. Lisaks haldusalased erisused, mis puudutavad kultuurikorraldust ja kultuuripoliitikat sisulisemalt. Kõigil omavalitsustel olid erinevad finantsilised võimalused kultuuriobjektidesse investeerida.

Uue omavalitsuse peamiseks eesmärgiks sai kõigi piirkondade eripära, kõige laiemas ja samas kõige kitsamas mõttes, säilitamine, samas luues seal juures uut struktuuri, infrasüsteemi, rahastamiskanaleid, organisatsioonikultuuri ning teha seda kõike strateegiliselt nii, et muutuste läbiviimise protsess oleks kõigile osapooltele võimalikult valutu ning eesmärgirikas.

4.1 Ühinemisprotsess Rapla vallas

Ühinemisprotsess Rapla vallas toimus tavapäraselt kõigi teiste liitunud omavalitsuste praktikaid arvestades, küll aga väikese erandiga. 22. juunil 2017 kinnitas Vabariigi Valitsus Rapla valla moodustamise, kuhu kuulusid Rapla vald, Kaiu vald, Raikküla vald. Rapla vallaga liideti sunniviisiliselt Juuru vald. Vabariigi Valitsuse määruse „Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamise muutmine“ eelnõu seletuskirjas seisab, et *„kuna volikogude algatatud ühinemiste etapis ei taotlenud alla kriteeriumi olev Juuru vald ühinemist ühegi piirinaabriga, ei osalenud üheski ühinemisläbirääkimises ega teinud vajalikke menetlustoiminguid HRS tähtaegu arvestades, siis algatas Vabariigi Valitsus haldusreformi eesmärgi 4 ja kriteeriumi täitmiseks 9. veebruari Vabariigi Valitsuse istungi protokolliga märgitud otsuse nr 12 punktiga 2.13 HRS § 9 lõike 2 alusel Juuru valla ühendamise Kaiu*

valla, Raikküla valla ja Rapla vallaga. Juuru vald jääb ühise piirita ühinemise algatanud Rapla ja Raikküla valla ning Kaiu valla vahele (HRS § 7 lõike 3 erand).“ (Vabariigi valitsuse määruse... 2017). Seega liideti Juuru vald Rapla vallaga.

Tabel 2. Ühinemislepingu kokkulepete rahaline analüüs.

KOV	Elanike arv	Elanike arvul põhinev ühinemistoetus	Täiendavad ühinemistoetuste kriteeriumid
Kaiu vald	1260	126 000	300 000
Juuru vald	1463	0	0
Raikküla vald	1500	150 000	300 000
Rapla vald	9265	926 500	800 000
Lisaks 11 000 elaniku piiri ületamise eest			500 000
Kokku:	13 488		1 900 000

Allikas: Kaiu, Raikküla, Rapla ja Juuru valla ühinemise finantsanalüüs. Autor: Margus Randma.

Haldusreformi ja selle läbiviimist kajastavas rubriigis Rapla valla kodulehel sõnastab Margus Karu finantsanalüüsi kokkuvõttes, et „*ühinemistoetus ühekordse tuluna võimaldab tasuda ühinemisega kaasnevad lahkumishüvitised (ja muud otseselt ühinemisega seotud kulud) ning investeerida ligikaudu 1,4 miljonit eurot*“ (vt. tabel 2) ning teises punktis, et „*ühinemislepingu lisas kajastatud omavalitsuste investeeringuprioriteedid on võimalik ellu viia nelja aasta jooksul, kui need saavad planeeritud kaasfinantseerimise*“. (Rapla vald. Finantsanalüüsi seletuskiri). Kui tuua võrdluseks koalitsioonilepingus kokku lepitud investeerimisobjektid ja nende prioriteetsus, siis kultuuriobjektidest leiame nimekirjast, vaid ühe kultuuriobjekti (M4), mis ei olnud sõltuvuses liitumisrahadega, vaid mis tulenes otseselt sihtfinantseeringuna Rapla valla eelarvest ning oli seal juba enne haldusreformi. Antud teemat kommenteeris ka intervjuueeritav R6.

Tegelikult meil on hästi raske võrrelda infrastruktuurilisi muutusi enne ühinemist. Seda nii eelarveliselt, kui ka sisuliselt, sest 2017, kui vallad ühinesid, läks ka meie maja remonti. See muutus oleks nii või naa, ka ühinemiseta, toimunud. Rapla vallal oli endal plaanis see maja renoveerida. Meie õnneks saime investeeringute kavast esiritta (R6 intevjuu 10.02.2023).

Ühinemisleping kolme valla vahel loodi koostöös omavalitsuste valdkonnaspetsialistidega, ametnikega, vallajuhtidega ja haldusreformi konsultantidega. Valdkondlikesse komisjonidesse kuulus üle 50 inimese. Valdkondlikud komisjonid kaardistasid tegevusi, seadsid ühiseid valdkondlike eesmärke ning tegid vastavalt vajadusele ja soovile muudatusettepanekuid ühinemislepingusse. Moodustati viis valdkondlikku komisjoni: arengu- ja finantskomisjon, hariduskomisjon, kultuuri-, vabaaja ja kodanikuühiskonna arengu komisjon, majanduskomisjon, sotsiaalkomisjon. (Ühinemislepingu seletuskiri 2016) Rapla valla kultuurivaldkonna komisjoni kuulunud liige kommenteerib tööprotsessi järgmiselt:

Protsess oli ülesehituselt üsna loogiline. Olid erinevad teemagrupid, kus olid vallavalitsuse, volikogu, valdkonna inimesed kaasatud. Viisime ennast kurssi. Käisime erinevates rahvamajades, kuulasime ära selle paikkonna ja lihtsalt joonistasime suurt pilti kokku, et mis nüüd edasi peaks saama ja teema oli muidugi see, et sul on küll füüsiline keha, et sul on maja kuskil valla nurgas, aga teine asi on palgad ja kogu see rahastamise süsteem (R2 intervjuu, 06.02.2023).

Igasugune muutus toob inimestes esile hirmutunde. Siin kohal toob autor muutuste läbiviijale välja taaskord Harrissoni lahenduse, mis aitab reformide puhul organisatsioonikultuuris kaasnevate muutustega toime tulla, soovitades neid ellu viia samm haaval, saades saavutatud sammudest eduelamusi ning seeläbi motivatsiooni edasi liikumiseks. Reformi eelselt tundis vaid üks rahvamaja juhtaja hirmu, et sisulisse töösse hakatakse liigselt vallajuhtide poolt sekkuma.

Oli see hirm, et minu elu hakatakse korraldama ebamugavalt, et ma ei saa enam teha neid asju, mida mina tahan. (R7, Intervjuu 08.02.20213)

Kõikide teiste rahvamajade juhid intervjuus konkreetseid hirme esile tõsta ei osanud. Pigem oldi rahumeelsed ning rõhuti ühinemislepingus kokku lepitud punktile.

Kui kokkupanek [haldusreform] oli, siis seal [koalitsioonilepingus] oli kirjas, et mitte midagi ära ei kaotata, kõik vanad traditsioonilised peavad jääma alles (R8 intervjuu 7.02.2023).

Ühinemisleping päästis meid [kultuuriasutust M5] ka, mis sätestas, et olud ei tohi halveneda (R9 intervjuu 26.02.2023).

Intervjuueeritavad viitavad ühinemislepingus kajastatud punktile 8.5.3., mis sätestab, et

„8.5.3. Kultuuri- ja sporditegevus jätkub vähemalt samas mahus ja senistes asukohtades ning seda arendatakse süsteemselt ja terviklikult. Jätkatakse piirkondlike traditsiooniliste sündmuste korraldamist ja läbiviimist ning toetamist.“ (Rapla valla ühinemisleping 2016:10)

Seega oldi kokku lepitud, et piirkondlikes kultuuriasutustes järgnevate aastate jooksul suuri muudatusi ei planeerita, mis hajutas ära võimalike hirmude tekke tulenevalt uuest

halduskorraldusest. Niisiis mindi rahvamajadena ühinemisele vastu pigem neutraalsete hoiakutega ja suuremate hirmudeta.

Siin kohal peab autor oluliseks tuua välja ühinemislepingus kokku lepitud viis punktid, mis puudutasid kultuurivaldkonda ja selle arengusuundi. Lepiti kokku järgmises:

8.5.1. Lepinguosaliste eesmärk on tegusa kultuurielu toetamine ja tugeva kogukonnatunde loomine ning hoidmine. 8.5.2. Olulisteks kultuuriteenuste osutajateks on piirkondlikud Valla hallatavad kultuuri- ja spordiasutused (rahvamajad, klubid, seltsimajad, kultuurimajad, spordimajad, raamatukogud jms) ja mittetulundusühingud ning külaseltsid. 8.5.3. Kultuuri- ja sporditegevus jätkub vähemalt samas mahus ja senistes asukohtades ning seda arendatakse süsteemselt ja terviklikult. Jätkatakse piirkondlike traditsiooniliste sündmuste korraldamist ja läbiviimist ning toetamist. 8.5.4. Soodustatakse spordiharrastustega seotud tegevusi. 8.5.5. Vald toetab ajaloolise pärandi kogumist ja säilitamist, kultuuri-, arhitektuuri- ja muinsuskaitseobjektide ja/ning mälestusmärkide hooldamist. Soodustab pärimuskultuuriga seotud tegevusi (Ühinemisleping 2016).

Kajastatud on kõik olulised kultuuripoliitilised punktid, mis hoiavad, väärtustavad ja arendavad kohalikku kultuurikorraldust ja sinna kuuluvat. Ühinenud uus omavalitsus Rapla vald soovis ühinemistoetust kasutada investeringuteks (Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega... 1: 2016). Nagu eelnevalt mainitud on prioriteetsete objektide hulgas üks kultuuriobjekt, mis sai oma rahastuse otse valla eelarvelistest vahenditest ning ei olnud otseses seoses ühinemistasudega. Seega on eesmärgid ühinemislepingus pigem kirjeldavad ning rõhuasetus eelkõige vana süsteemi säilitamisel kuni lepingu perioodi lõppemiseni.

Analüüsid ja vesteldes intervjueeritavatega ning võrreldes ühinemisprotsessi läbiviimist Rapla valla näitel näeb autor enim seoseid muutuste juhtimise ellu viimisel Lewini mudeliga, mille alusel teavitatakse inimesi muutustest, jõutakse ühisele tõdemusele, miks muutus on vaja ellu viia ning leitakse võimalused organisatsioonis töötavate inimeste julgustamiseks nende läbiviimisel. Nii tehtigi – ühinemisprotsessi kaasati suur hulk spetsialiste, valdkondade esindajad, valdade juhid ning seletati, miks muutust on vaja ellu viia. Teises etapis viidi muutused ellu, mille käigus muutus vallavalitsuse struktuur, kultuur ja omandati uued vajaminevad oskused, teadmised koolituste läbi. Viimases, kinni külmutamise faasis, analüüsiti hetke olukorda ja alustati uue arenguperioodi planeerimisega vastavalt strateegiadokumentidele. (R2 intervjuu 06.02.2023; R3 intervjuu 31.01.2023, R9 intervjuu, 26.02.2023).

4.2 Kultuuripoliitika enne ja pärast haldusreformi

Autor võtab kultuuripoliitilise olukorra kaardistamiseks Rapla vallas aluseks Matarasso ja Landry väite kaksikstrateegiast, mis hõlmab nii kultuuridemokraatiat, kui ka kultuuri demokratiseerimist ning kes toovad välja, et need kaks ei välista üksteist, vaid on pigem muutavas ühiskonnakorralduses poliitilise debati algatamiseks ning olukorra kaardistamiseks sobilikud teoreetilised vahendid, mille põhjal luua edasisi kultuuripoliitilisi strateegiaid valdkonna juhtimiseks (Matarasso, Landry 1999: 13). Niisiis vaatleme Rapla valla kultuurikorraldust ja kultuuripoliitilist muutust läbi antud prisma.

Kindlalt võib väita, et tegemist on mitmete erinevate võimalustega huvigruppidele kultuuriga tegelemiseks, kus ei domineeri üks monokultuur, vaid kus leiavad väljundi erinevad kultuurivormid. Sel viisil toimus rahvamajade süsteem ka haldusreformile eelneval ajal. Küll aga selle erisusega, et Rapla vald haldas ühte kultuurikeskust (mis on ühtlasi ka maakonnakeskuseks), mis oma olemuselt täitis siiski n-ö kultuuride paljususe rolli. Haldusreformi järgselt kasvas kultuuride paljusus veelgi, seda liitunud rahvamajade arvelt. Niisiis on kodanikel võimalus tarbida ja osaleda kultuuris erinevatel viisidel, mis hõlmavad näiteks maalimise töötubasid, enesearenduskoolitusi, näiteringe, rahvakultuuriga seotud tegevusi, külastada kohalikke- ja professionaalseid teatreid ja kontserte. (R6 intervjuu, 10.02.2023; R7 intervjuu 08.02.2023; R8 intervjuu 07.02.2023; R9 intervjuu 26.02.2023; R10 intervjuu, 01.02.2023).

Eelnevast tulenevalt on võimalus järeldada, et rahvamaju täidavad mitmed informaalised grupid, kuid kes tegutsevad legaliseeritud institutsioonides ehk valla allasutustest, mis tähendab, et kultuuridemokraatia ja demokratiseerimine on selles punktis põimunud. Samuti on näha liitekohti valmis võimaluste ja entusiasmi osas. Võrreldes haldusreformi eelset aega järgsega, siis tulevad intervjuude käigus esile mitmel juhul muutused infrastruktuuris, mida eelmistes haldusüksuses polnud võimalik eelarveliste vahendite puuduse tõttu ellu viia (R7 intervjuu 08.02.2023, R8 intervjuu 07.02.2023) ning näeme, et suuremal vallal oli haldusreformi ajal eelarvestrateegias enda kultuurikeskuse (M4) renoveerimine ehk loodi valmis võimalusi tegelemaks kvaliteetse ja jätkusuutliku kultuurikorraldusega. Haldusreformi järgselt on kahes rahvamajas toimunud positiivsed muutused seoses infrastruktuuriga, mille abil on tõstetud ka nendes piirkonades (M1, M3) kultuuriteenuse kvaliteeti. Teiselt poolt töötatakse suures mahus n-ö (rahvamajades erinev) entusiasmist

tulenevalt, mis tähendab, et ületunnid pole tasustatud ning riikliku kultuuritöötaja miinimumpalka kohalik omavalitsus kultuuritöötajatele ei maksa.

Kuidas sa üldse kultuuritöötaja tööd mõõdad? Mis need mõõdikud on, et kus inimene peaks rohkem tasu saama, et mitu tundi ta töötab ja kas ületundide eest peab ka maksma? Segane. Töö sisu – see on ka selline küsimärk, et kaua need inimesed jaksavad ja kas neid ka juurde tuleb siia ja kas nad kõik peavad valla palgal ka olema? (R3, intervjuu 30.01.2023)

Küll aga toimusid palkades muutused haldusreformi järgselt, pigem liitunud rahvamajades, kelle palgad ühtlustati Rapla vallas töötavate kultuuritöötajate palkadega.

Arvestades seda, et Eesti keskmisest oleme ikka maas, aga võrreldes teiste raamatukogude ja rahvamajade palkadega oli Rapla [kultuurikeskus] ees. Ja plaan oli, et esimese valimisperioodiga tõstame need palgad enam vähem samale tasemele järgi. See tähendas, et Rapla ei saanud enam minna samas tempos edasi. Rapla palga tase peatus sisuliselt ja teised hakkasid järgi tulema (R2 intervjuu, 6.02.2023).

Seega on haldusreformi järgselt tõusnud rahvamajade kultuuritöötajate palgad, kuid need ei ole võrdsustatud riiklikult kehtestatud miinimumiga, mida peaks maksma kõrgharidusega kultuuritöötajale. Küsides valla seisukohta antud küsimuses saame vastuseks, et rahvamajade palkade üle otsustab asutuse juht ja vahendid tuleb leida enda eelarve siseselt (R4 intervjuu 24.01.2023). Palkade teema on emotsionaalne ning riikliku miinimumi kehtestamine on tekitanud segadust ka valdkonna siseselt.

Et valdade kultuuritöötajate palgad oleksid seotud üle Eestilise kultuuritöötajate palgaga, sest tegelikult on see situatsioon ikkagi äärmiselt naeruväärne. Kui üle Eesti räägitakse uudistes, et kultuuritöötajate palgad tõstetakse, siis kõik vaatavad otsa meie inimestele „noh, kuulsime, et teie palgad jälle tõusevad“. Mitte keegi ei saa aru, et puudutab meie maakonnas paari üksikut inimest. See ei ole üldse normaalne (R11 intervjuu, 06.02.2023).

Seega on haldusreformi järgselt loodud uusi võimalusi kultuuri tarbimiseks ja loomiseks läbi infrastruktuuri parendamise ning ühtlustatud palgad, eelarved on rahvamajades säilinud (R7, R8, R9, R10 intervjuud). Valdkonnas töötavate kultuuritöötajate ootused on valmis võimaluste osas suuremad – väärtustades kohaliku kultuurivaldkonda ka läbi riiklikult kehtestatud miinimumtasu maksimise ning minimaliseerides entusiasmil põhinevat tegutsemist, mis mingis osas kindlasti säilib. Seega saab järeldada, et tegeletakse nii keskkonna loomisega (renoveeritakse rahvamaju), kui ka tegevuste loomisega, mis täidavad rahvamajad mitmekülgsete võimalustega eneseväljendamiseks, rahvakultuurihoidmiseks.

Rahvamajade puhul on ilmselge, et vahendatakse ja tegeletakse nii professionaalse kultuuriga, kui ka harrastuskultuuriga. Sellest tulenevalt on olulised nii tegijatele endile, kui ka kultuuritarbijale nii esteetiline, kui ka sotsiaalne kvaliteet. Rapla valla rahvamajades jääb

domineerima pigem sotsiaalne. Koos käiakse pigem suhtlemise, kogukonnatunnetuse, kuuluvustunde, eneseteostuse pärast. Haldusreformi eelselt ja järgselt selles osas muutusi esile ei tooda. Pigem ollakse ühtselt seda meelt, et sisuline töö on jäänud puutumata ja samaks (Intervjuu R6, R7, R9, R10).

Haldusreformi eelselt ja järgselt säilitatakse piirkonniti traditsiooniliste sündmuste korraldamist, väärtustatakse rahvakultuuri. Muutusi on püütud läbi viia pigem vallajuhtide tasandil. Esimese muutusena nähakse avaliku sektori suurenenud osatähtsust maapiirkondades.

Liitunud piirkondades kolmas sektor kultuurielu korraldajana oli peaagu, et olematu. Seda ei olnud praktiliselt üldse olemas ja sellega ei olnud harjutud. Oldi harjunud, et raha anti kultuuriasutusse ja nemad pidid tegema, kolmandat sektorit toimetamas ei olnud. See on see muutuse vahe ja ma näen, et see kolmas sektor hakkab seal ka nüüd vaikselt tärkama. Nüüd on need aktiivsed, kes tõstavad pead, nähakse, et neid projekte rahastatakse ja hakkavad toimetama (R5 intervjuu 26.01.2023).

Siia juurde on mõistlik tuua ka projektide ja protsesside põhisuse mõisted, mis iseloomustavad kultuuri demokratiseerimist. See osatähtsus on peale haldusreformi oluliselt tõusnud. Lisaks rahvamajadele on erinevatesse piirkondadesse tekkinud aktiivsed MTÜd ja seltsingud, kes ka omavahel koostööd tehes rikastavad kultuuriteenuseid pakkuvat valdkonda. Kõik rahvamajad on ühe või rohkema MTÜga koostöös ellu viinud erinevaid kogukonnale suunatud projekte (R7, R8, R9, R10 intervjuud). Ollakse orienteeritud pigem projektidele ja protsessidele nendes, kui et konkreetse teenuse disainile.

Kultuuripoliitiliselt püüti haldusreformi järgselt muuta kohaliku kultuuri toimimise süsteemi rahvamajade liitmisprotsessi kaudu. Ümberkorraldamise eesmärgiks oli Rapla valla kultuuriasutuste ühtse juhtimise alla viimine. Ühe asutuse loomisega sooviti muuta huvitegevus ja sündmuste korraldamine ühtseks tervikuks, mis aitaks parandada kultuuriteenuse ja huvitegevuse pakkumist valla üleselt ning looks see läbi ühtse tegevusruumi. Seejuures peeti oluliseks kohalike eripärade hoidmist ja säilitamist (Rapla valla kultuuriasutuste tegevuse analüüs, 2021). Tehniliselt oli kõik ettevalmistatud, kuid vahetult enne kohalike omavalitsuste valimisi ei võetud otsust volikogu tasemel vastu ning otsus jäeti langetamiseks järgmisele volikogule, kes ei soostunud ümberkorralduskava ellu viima ning sellest tulenevalt jäi liitmisprotsess lõpuni viimata (R1 intervjuu, 01.02.2023). Niisiis on haldusreformi järgselt valdkonna juhtide poolt püütud ellu viia muudatusi, mis pole jõustunud.

Seega saab väita, et Rapla valla kultuuripoliitika on jäänud haldusreformi järgselt suuremas osas samaks ning on põimunud kultuuridemokraatiast ja kultuuri demokratiseerimise põhimõtetest olles veidi suurema suunitlusega kultuuridemokraatia poole.

Antud teemasid, mis puudutavad haldusreformist tulenevaid muutusi eelarvetes, infrastruktuuris, personalis, koha eripäras, organisatsioonikultuuris, seal hulgas rahvamajade liitmise protsessi, analüüsib autor põhjalikumalt järgmistes alapeatükkides eraldiseisvate teemadena.

4.3 Muutused rahvamajade rahastamises

Intervjueerides nii rahvamajade juhte, kui ka valdkonna juhte saab vastustele baseerudes ja uurides „Rapla valla rahvamajade tulud ja näitajad 2018-2020“ öelda, et rahvamajade eelarved on igaaastaselt teinud kerge tõusu ning selles osas on positiivselt meelestatud ka rahvamajade juhid:

Kuna me peale haldusreformi avasime kohe uue maja, 2019. aasta alguses, siis oli renoveerimisperiood ja me saime poole suurema maja, siis tegelikult meie eelarve tõusis poole võrra, aga seda eelkõige selle pärast, et me avasime kinomaja. Olenemata sellest, et me ühinesime oleks meie maja eelarve pidanud suurenema. Kui meil enne oli maja ca 2000m², siis nüüd 3600m², siis igal juhul on kõik kulutused palju suuremad. Ja samamoodi on ka ürituste eelarve natukene tõusnud. Kui ma võrdlesin 2017. või 2018.a. alguse palka ja tänast palka, siis ikkagi protsendiliselt on tõus ca 30%, aga see on ametite lõikes erinev. Eelarve on haldusreformi järgselt topelt tõusnud 160 000eur, nüüd 320 000eur (R6, intervjuu 10.02.2023).

Eelarve ja seal sees palkade suurenemist mainivad ka teised rahvamajad. Võrdluseks tuuakse eelmise halduskorralduse aeg, kui eelarved olid väiksemad ning need sisaldasid enamasti kütte, elektri ja palgafondi, aga investeringuteks või asjade soetamiseks võimalused puudusid või olid äärmiselt puudulikud ning kultuurisündmuse läbi viimiseks kasutati isiklikke asju – nõusid, laudu, toole (R8 intervjuu 7.02.2023). Peale reformi lisandus eelarvesse investeringute kulurida ning vallavalitsusest leiti võimalusi remontimiseks või asjade, vahendite soetamiseks. (R8 intervjuu 7.02.2023). Sarnaselt eelnevale toob intervjuueeritav R7 välja, et hetkel on kultuuriasutus M3 investeringutekavas sees, millega rekonstrueeritakse maja sisemus. Välistööd on tehtud haldusreformi eelselt eelmises omavalitsuses laenurahadega, mis kattis ära maja välisfassaadi ilmet puudutavad tööd. Selles osas peetakse hetkelist olukorda positiivseks lahendiks (R7 intervjuu, 08.02.2023).

Suurema rahastusega kaasneb ka suuremamahulisem dokumentatsioon. Väiksemates rahvamajades oldi harjutud lihtsustatud süsteemiga, mis võimaldas taotluse alusel küsida omavalitsusest mõne tegevuse läbiviimiseks või vahendite soetamiseks raha. Uues süsteemis tuli harjuda põhjalikuma süsteemiga, paluti esitada vastavasisuline dokumentatsioon. Murekohaks peeti ametnike poolt ka projektitoetuste esitamist lisarahastuse saamiseks. Lihtsalt taotlusest enam ei piisanud kuna ametnikud peavad jälgima eelarvet ning jagama rahastust võrdsetel alustel (R2 intervjuu 06.02.2023).

Segadust uute rahastussüsteemide ees tundsid ka osad rahvamajade juhatajad. Eelmise valla koosseisus olles tehti valda lisarahastuse saamiseks taotlusi ning nüüd tuli asutuse juhina täita eelarvetabeleid, mis ajasid segadusse (R8 intervjuu, 07.02.2023).

Juurde tulnud dokumentatsioon ja selle täitmine on osadele rahvamaja juhtidele vastumeelne. Ironiseeritakse dokumendihaldussüsteemide ja määruste loomise ning olulisuse üle. (R7 intervjuu 8.02.2023, R8 intervjuu 07.02.2023) Korrektses haldusjuhtimises ei nähta vajadust. Seega jäetakse kõrvale fundamentaalsed töed bürokraatia, kui nähtuse, olulisusest, mis loob olulise aluse demokraatia tekkeks ning ühtlasi ilmestab läbipaistvat haldusjuhtimist ja tõstab esile selle vajalikkuse.

Bürokraatia ja demokraatia seos avaldus ka selles, et kindlatel reeglitel põhinev asjaajamise kord vähendas ametnike omavoli, nende tegutsemise võimalusi oma suva kohaselt või sõltuvalt kodaniku pakutavast meeleheast. Kui ametnik kohtleb formaalselt võrdselt igäüht, tegutseb ta sügavalt demokraatlikult. Pealegi kui kõik reeglid, otsused ja määrused on kirjalikult vormistatud, on nad põhimõtteliselt kõigile ühtviisi kättesaadavad, igäüks saab kontrollida, kas tema küsimuses on toimitud seaduspäraselt. See loob olulise eelduse asjaajamise läbipaistvuseks, mida õigustatult peetakse demokraatliku riigiaparaadi üheks tähtsamaks tunnuseks (Roots 2000, viidatud Kiisla, 2012: 14 kaudu).

Intervjuueeritav ametnik R2 võtab olukorra kokku järgmiste sõnadega: *Murekohaks sai juhi võimekus olla juht, et teha peale loova töö ka midagi muud* (R2 intervjuu 06.02.2023).

Kultuuriasutuste M4 ja M5 juhtidel uuenenud eelarvetabelite ja dokumendihaldussüsteemide osas pretensioone ei ilmnenu. Seega saab kokkuvõtvalt öelda, et haldusreformist tulenevalt muutusid Rapla valla rahvamajade eelarved ja palgad suuremaks, millega kaasnesid uut viisi dokumentide täitmised, mis tekitasid pooltele juhtidele vastumeelsust.

4.4 Muutused infrastruktuuris

Kõige suuremad muutused seoses haldusreformiga on toimunud rahvamajades infrastruktuuris, mis on olnud võimalik suurenenud eelarve mahu tõttu ning mis omakorda on aidanud kaasa teenuse kvaliteedi tõstmisele. Antud alapeatükis kirjeldab autor Rapla valla rahvamajade infrastruktuuri olukorda haldusreformi eelselt ning järgselt ning toob välja neis toimunud või mitte toimunud muutused.

Endises A5 vallas teenindas piirkonda üks allasutus – M5. Maja on ehitatud 1909. aastal eesmärgiga täitma haridusasutuse funktsioone. Tegemist on klassikalise koolihoonega, kus on mitmed klassiruumid ning saal (millel puudub lava). Kool lõpetas tegevuse 2009. aastal ning 2013. alustas majas tegevust Raikküla Valla Vabaajakeskus, kes jagab ruume lasteaiaga, kellega nad eelarvet ei jaga. Juhataja toob esile, et ebatraditsioonilise ruumijaotuse ja lava puudumise tõttu on kultuuriteenuse osutamine keeruline. Projektidega on leitud lisarahastusvõimalusi ning renoveeritud üks klassiruum ja loodud tehnilised võimalused näituste eksponeerimiseks (R9 intervjuu 26.02.2023). Välisel vaatlusel saab öelda, et maja vajab põhjalikke renoveerimistöid.

Uurides haldusreformi eelset A5 majandusaasta eelarvet, kus on kajastatud investeeringutekava, saab välja tuua, et investeeringutekava kogumaht 2015. aastal on 163,7 tuhat eurot. Sellest kultuurivaldkonna infrastruktuuri parendamiseks planeeritud 42 tuhat (Raikküla külaplatsi välispordi ja mänguväljaku ehitamine; Kabala Spordimaja parkla ehitus). 2016 .a. investeeringutekavas 329,8 tuh, eurot. Otseselt kultuurivaldkonda suunatud investeeringuid pole. Küll aga on võimalik tuvastada antud maja, kus tegutseb ka lasteaed, haridusvaldkonna investeeringute eelarverealet, millega soovitakse luua osaline ehitusprojekt 5000 euro väärtuses (A5 majandusaasta...:6).

Antud piirkonna kultuuriteenust pakkuva asutuse infrastruktuuri pole haldusreformi järgselt valla poolt investeeritud ning hetkel puuduvad selle kohased plaanid ka arengudokumentides ja eelarvestrateegias. Ametnike seisukoht antud piirkonda investeerimise osas on pessimistlikud. Intervjuudes tuuakse esile, et investeerida tuleb piirkondadesse, mis on elujõulised, kus kogukond on aktiivne ja kus kultuuritellimus või nõudlus kodanike poolt on suurenev, mida kahjuks antud piirkonna kohta öelda ei saa (Intervjuud R5, R4). Rahvamaja juhataja viitab samuti, et teenuspiirkonna elanikkond on muutunud eakamaks ning see tõttu on vähenenud antud kultuuriasutuse funktsioon. Lisaks toob ta välja aktiivsed MTÜd, kes on võtnud kultuurikorraldamise funktsiooni enda kanda ning toob esile paar kilomeetrit

eemal asuva kultuuriasutuse, kus on olemas renoveeritud kultuurimaja, mis asub eraomandis, kuid mida vald toetab tegevustoetusega ning mis võiks teenindada antud piirkonda ja pakkuda kvaliteetset kultuuriteenust (R9 intervjuu 26.02.2023). Seega vajab antud piirkonna kultuurikorraldus ülevaatamist tuleviku investeeringute suunamiseks ning kvaliteetse teenuse pakkumiseks kogukonnale. Selgitada välja kogukonna vajadused ning valla võimekus kultuuriteenuse pakkumiseks antud piirkondades ning vorm, struktuur selle visiooni rakendamiseks.

Endise A6 haldusalasse kuulus 3 rahvamaja: M1 rahvamaja, M2 rahvamaja ja A3 rahvamaja. (A6 valla arengukava.; 44). Kõige suurema mahutavusega, 250 inimest on M2 Rahvamaja, mille sünni alguseks loetakse aastat 1928. Juhataja sõnul läbis hoone viimase renoveerimise 2006. aastal ning mõni aasta tagasi vahetati välja katus, paigaldati lumetõkked ning parklasse videovalve. Hetkel on maja heas seisukorras (R10 intervjuu 01.02.2023). A6 valla majandusaastaaruandest saab lugeda, et 2015. aastal on Siseministeeriumi sihtfinantseering suunatud M2 rahvamaja inventari soetamiseks. (A6 valla majandusaastaaruanne...: 23).

A6 valla arengukava eesmärgi 2 täitmiseks, milleks on märgitud M1 rahvamaja parem rakendus, on planeeritud 2012 – 2018 aastate perioodiks 4000 eurot eelarvelisi vahendeid. M1 rahvamaja juhataja nendib, et haldusreformi järgselt on maja infrastruktuur paranenud, uuendatud on elektrisüsteem, seinad, põrandad, sisustus ning lisab, et eelmise valla koosseisus olles suuremat renoveerimist eelarvelistest vahenditest lubada ei saanud (R8, intervjuu 07.02.2023). Kolmas kultuuriasutus, A3 rahvamaja, on olnud haldusreformi eelselt ja järgselt MTÜ hallata, kes on renoveerimisteotus taotlenud Leader programmist ning seda ka saanud (A6 valla arengukava: 44). Seega on antud piirkonna infrastruktuuriline olukord haldusreformi järgselt paranenud ning see läbi on loodud võimalused kvaliteetse kultuuriteenuse pakkumiseks kogukonnale.

Haldusreformi eelselt ja järgselt on endist A7 valla piirkonda teenindanud üks rahvamaja – M3 rahvamaja ja külaseltsi juhtida on antud A2, mida vald omalt poolt toetab. M3 rahvamaja on ehitatud aastal 1958. Rahvamaja rekonstrueerimise plaan on leitav endise A7 valla arengukavast. Intervjuust juhatajaga R7 selgub, et maja väline rekonstrueerimine tehti haldusreformi eelselt ära ning seab kahtluse alla, kas sisekeskkonna renoveerimine oleks teise etapina olnud üldse võimalik, kuna vahendid leiti esimeseks etapiks laenuka kasutades ning lisab, et haldusreformi järgselt on hetkel rahvamaja investeeringute kavas sees ning loodab, et järgmisel aastal saab rekonstrueerimise teine etapp rahastuse (R7 intervjuu 08.02.2023).

M4 avati 1933. aastal ning on läbinud aastate jooksul mitmeid renoveerimisi. Valdade ühinemisperioodil ja sellele järgneval ajal renoveeriti kultuurikeskus täielikult ning avati küllastajatele 2019. aasta. Renoveerimisega sai M4 juurde kinosaali/black boxi, mis on multifunktsionaalne, bändiruumi, õmblusstudio ruumid, laulustudio ruumid, noortekeskuse ruumid, kostüümlao, lauluklassi, väiksema koolitussaali, galerii. Lisaks on majas mitmed teematoad, mida kasutatakse erinevateks tegevusteks ning mis oma olemuselt talletavad A8 valla jaoks oluliste isikute ajalugu. Maja ruumide kasutatavus on väga aktiivne. Võrdluseks saab tuua, et enne renoveerimist oli maja kasutatav pind 2000 m², siis peale renoveerimist on see 3600 m². Sellega seoses on ka kasvanud eelarve (R6 intervjuu, 10.02.2023). Arengudokumentidest ja eelarvestrateegiast järeldub, et M4 renoveerimine ei olenenud haldusreformist, vaid oli planeeritud juba sellele eelnevalt (A8 valla eelarves..., 2016:10). A8 rahvamaja infrastruktuur on väga heas korras.

Samadele tulemustele infrastruktuuri osas on jõudnud ka Tartu Ülikooli uurijad, kes viisid Raplamaa Omavalitsuste Liidu tellimusel läbi uuringu „Rapla maakonna avalike- ja erateenuste osutamise võrgustiku rahvastikumuutustega ja tuleviktrendidega kohandamise võimaluste uuring“, millest analüüsiti ka Raplamaa rahvamajade infrastruktuurilist seisut. *Kõrgeim hinnang rahvamajade ruumikvaliteedile on Rapla vallal, mil 3161m² ehk 58% netopinnast on väga heas seisus* (Rapla maakonna avalike..2022:84). Hinnangu „väga hea“ sai Rapla Kultuurikeskus, hinnangu „hea“ Kuimetsa rahvamaja, Raikküla Kultuurikeskus, hinnangu „rahuldav“ Juuru rahvamaja ja Kaiu rahvamaja ning halvas seisukorras kogu maakonnas hinnati ainult üks rahvamaja – Raikküla Valla Vabaajakeskus. Veel viitab uuring, et Rapla valla eelarvestrateegias kavandatud investeeringud aastatel 2021 – 2025 on 300 000 eur; hinnanguline investeeringute maht väga hea taseme saavutamiseks 2,8 miljonit eurot ning miinimum aastate arv selle eesmärgi saavutamiseks on 10 aastat. (samas 2022: 88).

Seega võib öelda, et infrastruktuur vajab kultuurivaldkonnas vahendeid. Kuid eelkõige sisulist ja strateegilist plaani täitmaks majad aktiivse, eesmärgistatud tööga. Selleks selgitada välja kogukondade vajadused kultuuriteenuste osas ning teha arvutused nende teenuste kvaliteetseks pakkumiseks piirkondades, otsused ümberkorraldusteks ning nende läbiviimiseks. Võttes aluseks magistritöö teises peatükis välja toodud kaksikstrateegia ning pannes infrastruktuuri nende kahe mõiste, kultuuridemokraatia ja kultuuri demokratiseerimine, konteksti, kus esimene on suunatud pigem tegevuste toetamisele, kui keskkonna loomisele nende läbiviimiseks, siis näeme, et endistes omavalitsustes tegeleti

pigem tegevuste toetamisega ning haldusreformi järgselt on suurenenud keskkonna loomise võimekus. Just võimekus, sest suurenenud on eelarvelised vahendid selle teostamiseks. Ühelt poolt positiivne nähtus, kuid tuleb silmas pidada, et keskkonna loomisel ei unustataks ära tegevusi, millega kaasajastatud maju täita nii, et need leiaks aktiivset ja sisulist rakendust kogukonna poolt.

4.5 Muutused personali struktuuris

Riik pakkus haldusreformi eelselt kohalikele omavalitsustele välja neli struktuurimudelit, mis aitasid läbi viia detsentraliseerimist. Lähtavalt kohalike omavalitsuste eripärast oli võimalus valida ning soovitud ametikohtadega täita valitud struktuur (Detsentraliseer... 2021: 2).

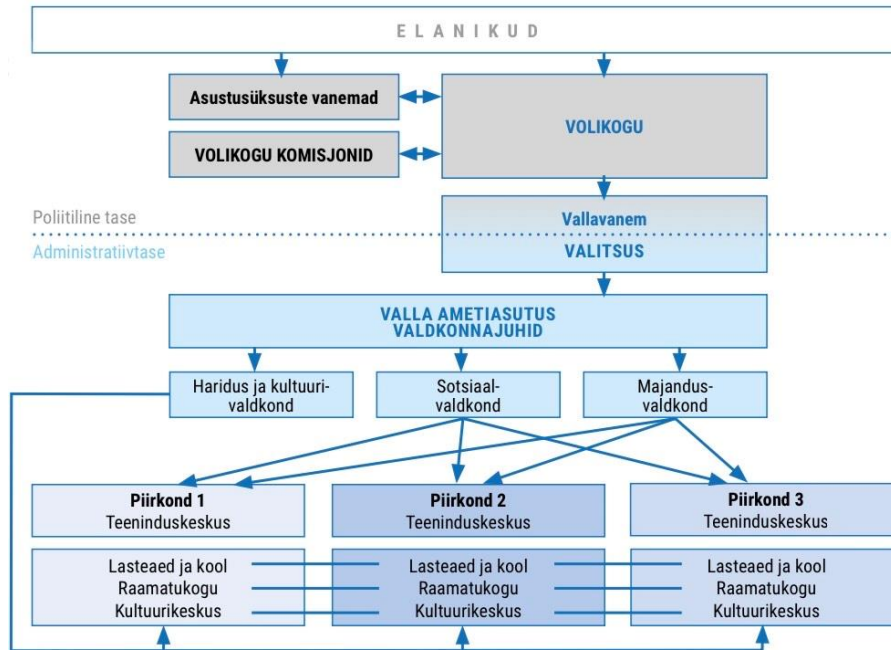
Ühinenud omavalitsuste volikogude poolt 2022. aasta seisuga kehtestatud teenistuskohade koosseisude ning ühinemise eelselt kehtinud teenistuskohade koosseisude võrdluse alusel on ühinenud KOV üksuste koosseisud vähenenud 482 teenistuskoha võrra (3762,6-lt teenistuskohalt 3280,6-le teenistuskohale), mis teeb vähenemise suuruseks 12,8% (Kohaliku omavalits... 2022: 4).

Samast uuringust järeldub, et suurim teenistuskohade arvu tõus osakonnajuhatajatel ning suurim vähenemine vallavanematel. Teenistuskohade üldarv ühes omavalituses on haldusreformi järgselt tõusnud kolmekordseks. Eelnevalt oli see keskmiselt 20 teenistujat omavalitsuse kohta, siis nüüd on see arv 67,2. Sealhulgas on valdkonna spetsialistide arv ühinemisjärgselt suurenenud ning tugispetsialistide arv vähenenud (samas 2022: 5). Uuringu kohaselt näitab see tendents,

et kohe ühinemisjärgselt kinnitatud struktuurid ja koosseisud ei pruukinud olla vajadusi ja võimalusi arvestades optimaalsed ning peale muudatuste rakendamist töökorralduses on leitud veelgi optimaalsemaid lahendusi (samas 2022: 5).

Vaadeldes riigi poolt välja pakutud struktuurimuutuste mudellahendusi kohalike omavalitsuste töö edaspidiseks korralduseks nähtub, et Rapla vald on uue struktuuri aluseks valinud esimese mudeli, kus kasutatud teeninduskeskuste süsteemi (vt. joonis 2). Tulenevalt struktuurivalikust kaotati varasemast struktuurist ära nõunike ametkohad ning loodi mitmeid

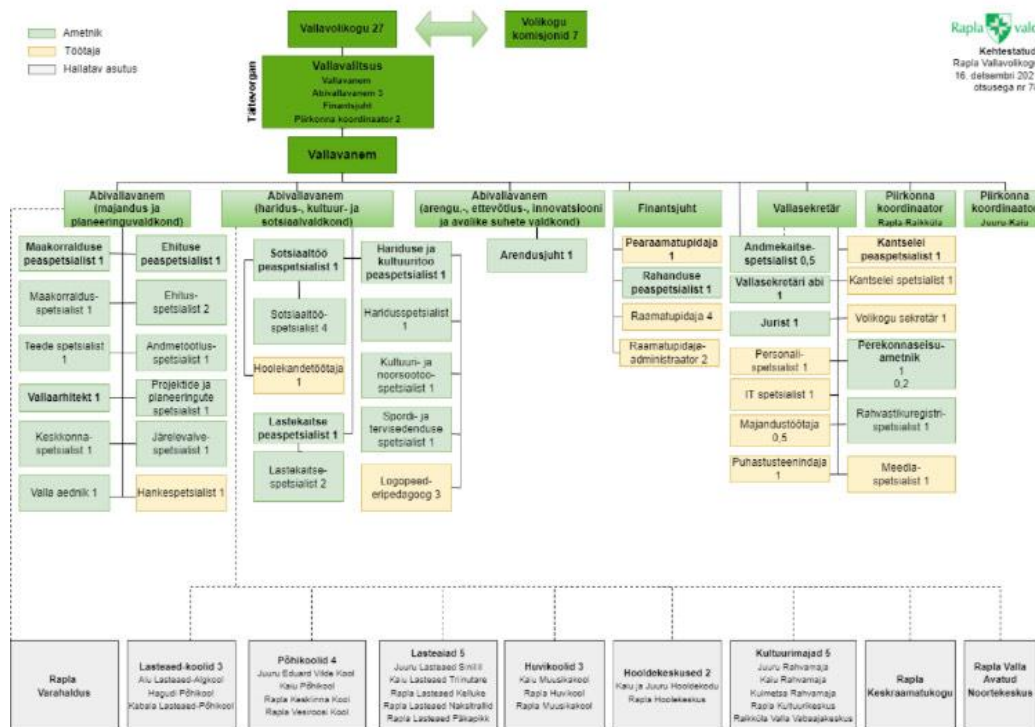
valdkondi koondavad abivallavanemate ametikohad, kelle haldusalasse kuuluvad mitmed valdkonna spetsialistid.



Joonis 2. Teeninduskeskuste põhine detsentraliseeritud mudel. Allikas: Detsentraliseeritud valitsemismudelite kujundamine ühinenud omavalitsustes 2016: 5.

Kui vaadelda lähemalt Rapla valla kultuurivaldkonda ja selles toimunud struktuuri muutusi, siis toovad nii ametnikud, kui ka rahvamajade juhatajad välja, et valitud struktuur, kus on likvideeritud nõunike tasand ning juurde liidetud mitmeid valdkondi juhtivad abivallavanemad ning suurendatud peaspetsialistide ja spetsialistide arvu, ei ole ennast õigustanud. Uus valitsemisstruktuur (vt. joonis 3) on saanud palju kriitikat ning sellega ei olda rahul. Leitakse, et struktuuri n-ö kasvatamisel pole mõtet, kuna see pikendab informatsiooni teekonda (R2 intervjuu 06.02.2023. Rahvamajade juhid ja ametnikud kinnitavad, et pole üheselt arusaadav, millise ametniku poole ja milliste küsimuste ilmnedes peaks pöörduma (R8 intervjuu, 07.02.2023, R7 intervjuu 08.02.2023, R9 intervjuu 26.02.2023, R11 intervjuu, 06.02.2023). Tuuakse välja, et ükski ametnik ei saa olla pädev kõigis neljas suures valdkonnas, nagu seda on kultuur, haridus, noorsootöö ja sotsiaal. Seega kannatavad kõik (R3 intervjuu, 31.01.2023). Lisatakse veel, et haridus on see valdkond, mis on nendest kolmest kõige mahukam ning seega jäävad teised valdkonnad „vaeslapse“ rolli (R5 intervjuu, 26.01.2023). Ametnik, kes oli struktuuri loomise protsessi juures tunnistab samuti, et struktuur pole ennast sellel kujul õigustanud ning vajab läbivaatamist (R9

intervjuu, 26.02.2023). Struktuuris töötanud inimene nendib, et abivallavanema kohal, mis hõlmab nelja suurt valdkonda ei saa olla multifunktsionaalne inimene, sest neid valdkondi tuleb tunda süvitsi ning sel juhul on võimalik olla abiks valdkonnas töötavatele allasutuste juhtidele ja teistele inimestele (R1 intervjuu, 01.02.2013).



Joonis 3. Rapla valla personali struktuur. Allikas: Rapla valla koduleht, 2023.

Struktuuri muutuse ja sellest tulenevate segaduste tõttu tunnetavad rahvamajade juhid võimu kaugenemist. Mainitakse, et kultuuri pole juhitud ning eksisteerib inertsist, mis oli juba varasemalt loodud. Tuntakse puudust otsesest suhtlemisest, valdkondliku info vahetamisest. Samas mõistetakse struktuurimuutusest tulenevat ülekoormust, mille tõttu ametnikud rahvamajade juhatajateni piisavalt ei jõua (R7 intervjuu, 08.02.2013, R8 intervjuu 07.02.2023, R10 intervjuu 01.02.2023).

Seega on igati ootuspärane, et haldusreformi järgselt loodud personali struktuur vajab läbi vaatamist. Ametnikud näevad lahendusena, et iga valdkonda peaks juhtima peaspetsialist, kelle haldusalasse kuuluksid ka valdkondlikud spetsialistid (R5 intervjuu, 26.01.2023, R3 31.01.2023). Eelnevast saab järeldada, et detsentraliseerimise püüdes on struktuuri muutmisel võim ametnike ja allasutuste juhtide vahel pigem kaugenenud ning vajavad uuendust.

Rahvamajade siseselt pole personali osas muutusi haldusreformist tulenevalt toimunud. Järgmises tabelis on näha Rapla valla kultuuriasutuste ametikohtade arv, suhe piirkonna elanike arvuga saja elaniku kohta ning personali kulude osakaal asutuse eelarves (vt. tabel 3), kust järeldub, et kõige rohkem ametikohti saja elaniku kohta on rahvamajas M5 ning suurima personalikulude osakaaluga eelarvest moodustab sama rahvamaja.

Tabel 3. Rapla valla kultuuriasutuste tegevuse analüüs 2021.

Rahvamaja	Kultuuriasutuses ametikohti 100 elaniku kohta	Ametikohti kultuuriasutuses	Personalikulu osakaal asutuse eelarves
M1	0,14	1	35%
M2	0,46	2	36%
M3	0,24	2	29%
M4	0,06	6	28%
M5	2,31	2,32	55%

Allikas: Rapla valla eelarve- ja arengukomisjoni materjalid. Autori koostatud tabel.

Juhataja R9 põhjendab olukorda järgmiselt

meie maja personal on natuke teine, kui teistes majades. Meie oleme esiteks puuküttega maja. Meil peab kindlasti olema majas kütja. Aga ta on nii kütja/majahoidja/remondimees. Teine on administraator/koristaja/aednik. Maja ümber on suur park ja see tahab korras hoidmist (R9 intervjuu, 26.02.2023).

Kõige vähem töötajaid saja elaniku kohta on rahvamajal M4 ning proportsionaalselt moodustavad rahvamajades M1, M2, M3, M4 personalikulud üle veerandi eelarvest, kuid mitte rohkem, kui 35%. Haldusreform tõi kaasa muudatuse rahvamajas M1, kus haldusreformi eelselt töötas ka koristaja, kuid kes töötab nüüdsest valla allasutuse Varahalduse all (R8 intervjuu, 07.02.2023).

Seega saab järeldada, et haldusreformi järgselt on vallavalitsuse sisene struktuur muutunud segaseks nii ametnikele endale, kui ka rahvamajade juhtidele. Rahvamajades töötav personal on jäänud samaks ning muutusi selles osas pole toimunud. Küll aga on haldusreformi järgselt muutunud kultuuritarbijate arv piirkondades ning on tekkinud nihked. Soovitav on üle vaadata piirkonnas elavate inimeste arv, selgitada välja nende kultuuritarbimise ja kultuuris osalemise soovid, valla eelarveline võimekus piirkonnas ning teha vastavasisulised

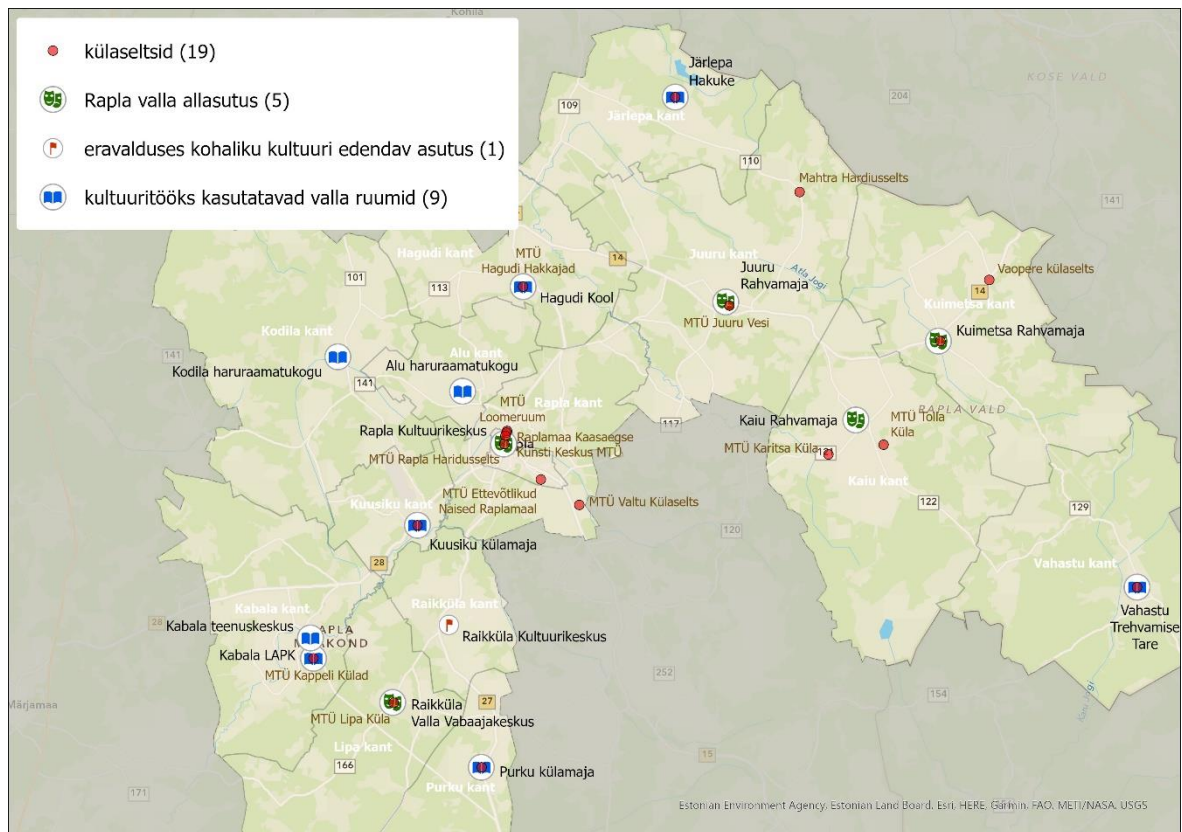
uuendused kultuuriteenuse paremaks, kvaliteetsemaks ja jätkusuutlikumaks pakkumiseks, seda koostöös valla ametnike, rahvamaja juhtide ja kogukonnaga.

4.6 Kodanike ühendused ja kohalik omavalitsus

Lääne haldusjuhtimise reformide tulemusena jõudis Eestisse 1980. – 1990. aastatel avalike teenuste partnerluse mõiste. See tähendab, et avalik-, era- ja mittetulundussektor teevad koostööd avalike teenuste pakkumisel. Eelnevat viiakse ellu erinevate osapoolte vahel sõlmitud lepingute alusel, millede eesmärkide täitmiseks eraldab kohalik omavalitsus sihtotstarbelisi vahendeid või annab sihtotstarbeliselt kasutada omavalitsusele kuuluvat kinnisvara, maad ning teostab ka teenustele järelvalvet (Vabaühendused ja avalikud...: 2011:10).

Eelnevalt viidatud partnerluse vormi eesmärgiks on avalike teenuste kvaliteedi tõstmine, kulude kokkuhoid ning konkurentsi tekitamine. Seda tehakse koostöös vabaühendustega eelkõige selle tõttu, et mainitud ühendused on lähedastes suhetes kogukonnaga ning sel viisil on kohalikul omavalitsusel võimalus luua kodanikega usalduslikum kontakt. Seega on avaliku sektori ja vabaühenduste vahel kahte liiki koostöövorme, kus esimene tähendab avaliku sektori n-ö tellimuse esitamist ja kontrolli ning teisalt vorm, kus avalik sektor ei võta vastutaja ega seal juures kontrollivat positsiooni, vaid on pigem passiivne osapool (samas 2022: 10-13). Haldusreformi eelses Rapla vallas, kus pakkus kultuuriteenust üks allasutus M4 ning väiksemates piirkondades oli kultuuritarbimise ja sellega tegelemise vajadused kaetud vabaühenduste kaudu, saab märgata, et teisel juhul toimus rahastamine projektipõhiselt (R5 intervjuu, 26.01.2023), mis viitab passiivsele lepingulisele delegerimisele.

Haldusreformi järgselt on Rapla valla ametnik R1 kaardistanud uuel haldusterritooriumil tegutsevad rahvamajad, seltsid, erakultuurikeskuse ja kultuuritöökasutatavad valla ruumid (vt. joonis 4.). Jooniselt järeldub, et ülekaalukalt on kultuuriteenuse pakkujaid vabaühenduste seas. Pigem tulevad esile piirkonnad, mis pole allasutuste teenindusväljas. Rapla valla eripäraks on ühe erakultuurikeskuse olemasolu, mida haldab põllumajandusettevõtte.



Joonis 4. Rapla vallas kultuuriteenust pakkuvate üksuste ja kultuuritööks kasutatavate ruumide kaardistus. 2019. Autor: R1.

Haldusreformi järgselt nähakse Rapla valla endiste ja praeguste ametnike seas vabaühendustele teenuste delegeerimisel nii positiivseid lahendeid ja potentsiaali, kui ka ohte. Ühe võimalusena kohaliku omavalitsuse ja mittetulundusektori töös nähakse kogukonnakeskuste tekkimist, mille üheks osapooleks on vabaühendused. Näitena tuuakse esile maja, mis päevasel ajal täidab hariduse andmise funktsioone koolina, pakub raamatulaenu, õhtuti kasutavad ruume MTÜd ja seltsingud. Maja täituvus erinevate tegevustega oleks maksimumini viidud ning mitmed tegevused koondunud ühte majja, mille ülalpidamiskulud on mõistlikud. See läbi välditakse mitme pooltühjana seisva maja ülalpidamist (R5 intervjuu, 26.02.2023, R6 intervjuu 10.02.2023). Ebamõistlikele ülalpidamiskuludele ja pooleldi tühjana seisvatele majadele viitab ka teine ametnik, kelle sõnul oleks mõistlik kaaluda mõne rahvamaja sulgemist ning sellest tuleneva vaba ressursi suunamist püsitoetustega MTÜde tegevustesse, kes samades piirkondades pakuvad aktiivselt, sisukat ja kogukonda kaasavat kultuuriteenust ning saaksid läbi kindla rahastuse turvatunde jätkusuutlikuks tegutsemiseks (R4 intervjuu, 24.01.2023). Mitmel juhul leitakse, et kui piirkondades tegutsevad vabaühendused teeksid aktiivsemat koostööd kohaliku rahvamajaga, jagaksid ressursse, siis oleks tulemiks erinevast kultuurist rikastunud

keskkond ning kohaliku kogukonna rahulolu suurem (R11 intervjuu, 06.02.2023, R1 01.02.2023).

Negatiivsete külgedena tuuakse välja see, et vabaühendustes töötavad inimesed teevad seda vabatahtlikuse alusel, mis tähendab, et inimesed ajas väsivad, motivatsioon väheneb (R11 intervjuu, 06.02.2023, R2 intervjuu 06.02.2023). Rahvamajade juhtide seisukoht on, et haldusreformi järgselt tehakse rohkem koostööd vabaühendustega. Peamiseks põhjuseks lisarahastuste leidmine koostööprojektide kaudu. Sel juhul jagatakse vahendeid, eelarvet ja võimekust (R7 intervjuu 08.02.2023, R9 intervjuu 26.02.2023, R10 intervjuu 01.02.2023). Rahvamaja M1 juhataja näeb, et peale tema pensionile minekut on vast loodud MTÜl just selles piirkonnas potentsiaal koostöös vallavalitsusega hakata edendama kultuurielu (R8 intervjuu, 07.02.2023).

Rapla valla kontekstis on oluline tuua välja ka kultuurikeskus, mis ei kuulu otseselt valla allasutuste nimekirja, kuid mis pakub kultuuriteenust kolme sektori koostöös. Kultuurikeskus A1 haldaja on põllumajandusettevõtte, kes lõi MTÜ, mis pakub kogukonnale kultuuriteenust. Haldusreformi järgselt vaadati üle piirkondade rahvamajade tegevused ning praktiline elu näitas, et valla allasutuses M5 kogukond kokku käima ei hakanud ning sellega seoses otsustas vallavalitsus toetada kultuurikeskust A1 osaliselt majanduskulude katmise osas (R2 intervjuu, 06.02.2023). Sellel aastal on toimunud kohaliku omavalitsuse ja eraettevõtte vahelised läbirääkimised MTÜ alla kuuluva kultuuritöötaja üle toomiseks Rapla valla eelarvesse, kuid hetkel pole kokkulepet saavutatud (R4 intervjuu, 24.01.2023).

Alapeatüki kokkuvõtteks saab järeldada, et Rapla vald toetab vabaühendusi nii lepingulise delegeerimise, kui ka muude ressursside kasutada lubamise kaudu. Viimast kinnitab ka määrus, mis sätestab §4, et valla poolt rahastatud kodanikeühendustel oleks eelis kasutada valla hallatavaid ruume (Rapla valla omandis... 2016). Kogukondlike keskuste tekkimise vajaduse ja võimekus on olemas. Selles osas ei oleks MTÜde kaasamine kogukonna teenuste pakkumisse ainult vabatahtliku töö raames, vaid kokkuleppel vallavalitsusega tasustatud, kui viiakse ellu eesmärgistatud tegevusi (R5, intervjuu 26.02.2023). Koostöö kohalike rahvamajade ja vabaühendustega looks võimalused ressursside jagamiseks, lisarahastuse leidmiseks ning valla poolne tugi ruumide kasutusse andmiseks erinevate tegevuste ellu viimiseks looks tegusa ja jätkusuutliku koostöövormi, kus on tagatud valmis võimalused kaasaegse infrastruktuuri kaudu ning majad täidetud projektipõhiste tegevustega, mis on kogukonnale kohapeal olulised. Seega saab öelda, et vabaühenduste tähtsuse osakaal kohalike omavalitsuste kultuurivaldkonna arengus on väga oluline ning kasvav tendents.

4.7 Muutused kohalikus eripäras

Haldureformi kontseptsioonis rõhutati nelja olulise teema juures ühena, et *omavalitsusüksus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga* (Seireraport 2022: 35). Eripärade arvestamisega tegeleti erinevates valdkondades. Antud alapeatükis vaadeldakse Rapla valla kultuuriasutsuste eripärade muutust haldusreformi järgselt.

Intervjuueeritavatel paluti tuua välja iga Rapla valla kultuuriasutuse eripära ning loodi võimalused kommenteerimaks, kas väljatoodu on säilinud või on toimunud mingeid muutusi (vt. tabel 4).

Tabel 4. Rapla valla rahvamajade eripärade kaardistus ja haldusreformi järgsed muutused nendes.

Asutus	Intervjuueeritavate välja toodud eripärad	Toimunud muutus
M1	Domineerivad intiimsed kohvikuõhtud, spordiüritused	Eripärad on säilinud. Piirkonda on juurde tulnud MTÜ.
M2	Rohkearvulise publikuga tantsuõhtud, traditsioonilised sündmused, meelelahutus	Eripära on säilinud.
M3	Orienteeritud enesearengu teemalistele loengute korraldusele, pärimustraditsioonidele, maalähedane,	Eripära on säilinud.
M4	Omakultuuriloomine, kultuuriteenuse vahendamine, maakondlikud suursündmused	Eripära on säilinud.
M5	Ebatraditsiooniline saal, teematuba, tugev koostöö MTÜga, sügavasisulised koolitused/konverentsid	Eripära on säilinud. Kultuuriteenuse osutamine on pigem liikunud vabäühendustele.

Allikas: Autori koostatud tabel intervjuude R1. – R11., 24.01.2023 – 10.02.2023 põhjal.

Tabelist järeldub, et haldusreformi järgselt on koha eripära intervjuueeritavate hinnangul säilinud. Iga piirkond on omanäoline. Samas võib omapära loomine n-ö kompida piire, kas ja millega peaks üks kaasaegne rahvamaja omavalitsuste süsteemis tegelema.

Näiteks M3 rahvamaja on väga esoteeriliseks muutunud ja ma ei ole väga kindel, kas see on see, mida üks rahvakultuuri edendusasutus peaks just olema. Mul ei oleks selle vastu midagi, kui oleks üks MTÜ, kes seda harrastab ja edendab, aga ma ei ole väga kindel, et selleks peaks olema rahvamaja (R4 intervjuu, 24.01.2023).

Veidi kriitilised ollakse ka kultuuriasutuse M1 suhtes.

Kultuurijuht on pigem teise valdkonna inimene. Noored ei ole väga rahul. Kui sa teed kohapeal valikud teatud seltskondade jaoks ja osad jäta kõrvale, siis tulebki esile rahulolematust. Peab vaatama kõiki sihtrühmi ja sa pead aru saama, kes on need aktiivsed inimesed, kes tunnevad, et nad on kõrvale jäetud. Neid on vaja tuua asja juurde, saab jõudu juurde (R1 intervjuu, 01.02.2023).

Seega võib eripäraks peetav omadus leida ka negatiivse mõju märgi. Töö autor vaatleb ja analüüsib rahvamajade seadust ning toob välja järgmised paragrahvid.

§ 1. Rahvamaja ülesandeks on olla kultuuri- ja haridusetöö keskkohaks väljaspool kooli ja koduks oma tegevusepiirkonnas hariduslikele asutistele ja seltskondlikele organisatsioonidele. § 2. Eelmises (I) paragrahvis tähendatud ülesande täitmiseks kasutatakse rahvamaju raamatukogude ja lugemistubade paigutamiseks, õpperingide, kursuste, loengute ja rahvakoosolekute korraldamiseks, laulu, muusika, näitekunsti ja kehalise kasvatusedendamiseks ning muu haridusliku ja kasvatusliku töö tegemiseks (Rahvamajade seadus: 1931).

Seadusest järeldub, et kõik eripärad nii loengute, koolituste, kehalise kasvatusedendamise jmt. osas on lubatud. Tabelist järeldub veel, et valdkond on pigem rikastunud vabaihenduste kaudu, kellega tehakse aktiivsemat koostööd võrreldes haldusreformi eelse ajaga. Seega on omavalitsusel võimalus koostöös valdkonna spetsialistidega, vabaihenduste luua strateegiline dokument, kus kõige muu hulgas on määratletud ka kohaeripära mõiste, eesmärgid ja meetodid selleni liikumiseks. Eelnev viitabki sellele, et kultuurivaldkonnal puudub Rapla vallas strateegiline valdkonnaülene dokument, kuid mille olemasolu pigem oodatakse (R1 intervjuu, 01.02.2023; R4 intervjuu, 24.01.2023; R5 intervjuu, 26.01.2023; R11 intervjuu, 06.02.2023). Analüüsisid Rapla valla arengukava 2018 – 2025 valdkondlike eesmärgi, siis leiab autor kohaeripära käsitleva eesmärgi.

EESMÄRK 29 - Rapla valla külad, kandidid ja piirkonnad on teadlikud oma eripärast. See toetab nende arengut, sidustab põlvkondi ja on aluseks uute ideede tekkele (Rapla valla valdkond... 2022:14).

Oluliseks peetakse piirkondliku ajaloolist eripära, traditsioonilisi sündmusi, mis on piirkonnale omased ning vastavalt eripäralt taristu välja arendamist. (samam... 2022:14).

Rapla valla kultuurivaldkonna, kui terviku, eripäraks tuuakse traditsioonilised sündmused, mida kajastatakse üle Eesti, milleks on Rapla Kirikumuusikafestival, kultuurfestival Särin, Rapla Melu ja Rapla Jõulumaa (R1 intervjuu, 01.02.2023; R3 intervjuu, 31.01.2023; R4 intervjuu, 24.01.2023, R11 intervjuu 06.02.2023). Rapla valla kultuurivaldkonna eripärana tuuakse välja ka eelarveline võimekus ja inimesed, kes erinevaid sündmusi korraldavad.

Meil on piisavalt elujõudu, võimalust kultuurielu toetada, püsti hoida. See on ise üks suur tugevus. Meil on kultuuris palju omanäolisi tegijaid – tegijad hoiavad erinevid valdkondi kultuuris üleval ja tänu sellele on pakkuda midagi, et inimesed käiksid kultuuri tarbimas. Meil on olemas need persoonid, kellega neid asju korralda. Pakkumine on rikkalik (R5 intervjuu, 26.01.2023).

Eelneva võtab kokku intervjueritav R1, kes ütleb, et kultuurirahvast peaks ühendama mingi ühisosa, et kõik oleks koos ja seal samas oleks igal kandil enda eripära (R1 intervjuu, 01.02.2023).

Seega saab järeldada, et haldusreformi järgselt ei kadunud ära ühegi rahvamaja eripära. Piirkondadesse lisandusid vabaühendused, kes pakuvad konkurentsi, koostöövõimalusi avalikule sektorile. Üle peaks vaatama eripärade sisu ning koostöös valdkonna spetsialistide, juhtide, vabaühenduste ja ettevõtjatega looma valdkonnaülese strategiadokumendi, mis kajastaks ka kohaliku eripära rõhutavaid eesmärke ja tegevuskava.

4.8 Võimalik rahvamajade ühinemisprotsess ja selle vajadus

Haldusreformi järgselt püüti Rapla vallas viia rahvamajad ühtse juhtimise alla. Ühe asutuse loomisega muudetakse huvitegevuse ja sündmuste korraldamine üheks tervikuks, see aitab parandada kultuuriteenuse ja huvitegevuse pakkumist üle valla, loob ühtse tegevusruumi. Samas on oluline hoida ja säilitada piirkondlikke eripärasid (Rapla valla kultuuriasu.. 2021).

Järgmises alapeatükis analüüsib autor tekkinud olukorra põhjuseid, eesmärke, hinnanguid ja püüab välja selgitada muutuste läbiviimise mudelite kaudu (vt. tabel 1), mis võisid olla potentsiaalsed põhjused katse ebaõnnestumisel. Siin kohal on oluline mainida, et rahvamajade ühtse juhtimise alla viimine jäi lõpuni viimata, lisaks korralduslikele või muudele põhjustele, koalitsioonilepingus sätestatud punkti alusel, kus toodi välja, et Rapla

valla kultuuriasutused jätkavad kuni lepingu kehtimise lõpuni iseseisvatena. Leping oli sõlmitud Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna, Eesti Reformierakonna ja Valimisliidu Sidus Rapla poolt 10.11.2021 aastal (Koalitsioonileping... 2021:2).

Rahvamajade ühtse juhtimise alla viimise vajadus oli tingitud mitmest erinevast aspektist, mis esmajoonel puudutasid nii juhtimisalaseid pädevusi, kui ka finantsilist võimekust. Intervjuueeritud ametnikud toovad välja, et haldusreformiga liitunud rahvamajade eelarved on niivõrd väikesed ning ühinemisega tekiks üks suurem eelarve, mille siseselt oleks võimalik ressursse vastavalt vajadusele jagada ja ajaliselt planeerida (R1 intervjuu, 01.02.2026; R4 intervjuu). Ühine eelarve võimaldaks finantsi suunata vastavalt rahvamajade vajadusele nii sündmuskorralduse, kui ka investeeringute ning vahendite soetamise osas.

Teise punktina tõid ametnikud välja juhtimisalased teadmised, mis polnud kooskõlas suurenenud omavalitsuste seadusandlike nõudmistega.

Reaalsete rahvamajade juhid oma juhifunktsioone tegelikult ei täitnud. Igasugused bürokraatlikud nõuded asutustele on nii võrd suured – dokumendihaldus, andmekaitse, tervisekaitse, päästametinõuded jne. Selles ametis peab olema imeinimene. Tuleb kultuuri korraldada ja asutust juhtida (R1 intervjuu, 01.02.2023).

Niisiis suurenes haldusreformi järgselt bürokraatlik pool. Ka ametnik R5 toob välja, et nõrgimaks lüliks rahvamajade juhtide pädevuses on haldusjuhtimine.

Nendes majades ringi käies näen ma seda, et tegelikult on seal pigem vaja professionaalset juhtimist, teadmist. Nad on harjunud sellega, et nii nagu 30 aastat tagasi, tuleb seda asja ka nüüd teha. Miinus on haldusjuhtimine ja teadmised selles vallas. See on kindlasti see, mille saaks selle liitmisega paremini tomima, aga küsimus on see, kas see on piisav. Mina näen, et elkõige on seal probleemiks persoonid. Vahet pole kust poolt sa seda alustad, lõpuks oled ikkagi persoonide vahel (R5 intervjuu, 26.01.2023).

Ametnike poolt nähakse, et ühinemine looks võimalused tugevamaks valdkondlikuks meeskonnatöök, mis tähendaks nii vahendite jagamist majade vahel, kui ka suuremate sündmuste ühiskorraldamist erinevates piirkonades. Suurema hulga inimeste kaasamine aitaks mitmekesistada ka pakkumist, mis kõnetaksid rohkemal arvul huvigruppe. Nii lapsi, noori, keskealisi, kui ka pensionäre. Hetkel on mõnes piirkonnas just see probleem, et noored ja keskealised tunnevad ennast kõrvale jäetuna (R1 intervjuu, 01.02.2026; R4 intervjuu, 24.01.2023).

Järgnevalt uurib töö autor ühinemisprotsessi läbiviimist toetudes Tabelis 1. välja toodud teoreetilistele käsitlustele muutuste juhtimisest ning vaadeldes läbi viidud protsessi organisatsioonikultuuri muutuse kontekstis.

Rahvamajade ühinemisprotsessi läbi viinud ametnikud kirjeldavad, et otsus rahvamajade ühinemisega tegelema hakata võeti vastu koalitsiooni tasemel. Olles Rapla vallas läbi viinud eelnevalt kaks asutuste ühinemise protsessi, noortekeskused ja raamatukogud, ning soovides viia rahvamaju ühtse juhtimise alla sujuvalt ja enam kaasates juhte, otsustati teavitamisega ja ellu viimise plaani loomisega alustada n-ö rohujuuretasandilt. Kultuuriasutuste juhid kutsuti kokku ning selgitati, mida hakatake tegema, analüüsiti ja kaardistati hetkeolukord (R1 intervjuu, 01.02.2023; R4 intervjuu, 24.01.2023). Autori kasutuses on materjalid, millele toetudes mõtestati ühiselt lahti võimalik ühinemisprotsess. Kokkuvõttev dokument arutelust teemal „Kohaliku omavalitsuse kultuuriasutuste ühendamise töötuba“, mis toimus 20.05.2021 sisaldab osapoolte (rahvamajade juhatajad, kohaliku omavalitsuse esindajad, välisekspert) mõtteid teemadel: millised on rahvamajade ühised ja individuaalsed väärtused ning kitsaskohad. Kuidas hoida välja toodud ühiseid väärtusi ja ületada kitsaskohti (KOV kultuuriasu...2021). Ühiste väärtustena tuuakse esile traditsiooniliste sündmuste jätkumine kantides, eelarve mitte vähenemine ja paindlikkus, omavahelise koostöö võimalikkus, parem infovahetus (ühine kultuurikalender), suurem mõjuvõim, ühine dokumentatsioon, tugev partner vabaühendustele. Kitsaskohtadena toodi ühiselt välja: rahvamajade vahelise info vähene liikumine, igäüks ajab oma asja, haldusalaselt liiga suured erisused (lepingud, määrused jne.), esinejate kõrged hinnad (samas: 2021). Analüüsist on autori silmis välja jäetud võimalike ohtude kirjeldused rahvamajade ühinemise korral, millede kaardistamine oleks loonud võimalused nende minimaliseerimiseks. Analüüsitud on küll kitsaskohti, kuid need viitavad pigem hetkeolukorrale, mitte potentsiaalsele tulevikuvaatele. Seega on tähelepanuta jäänud muutustest tulenevate hirmude käsitlemine, mis võib tekitada uusi hirme ning vastuseisu ühinemisprotsessile.

Eelnevast tulenevalt saab rahvamajade juhtide hinnangul välja tuua, et analüüsi osa jäi nende jaoks ebapiisavaks ning ei vastanud kõikidele tekkinud küsimustele.

Esimese arutelu ajaks oli vallas, mulle tundub, juba ikkagi otsustatud, et liitume. Meile räägiti küll, et hakatakse ühinema ja elu läheb lihtsamaks, aga ei kaasatud nullist ühtegi rahvamaja. Sellel koosolekul tegime me paberitele plussid, miinused, rääkisime eripärast. Saime selle analüüsi meilile, aga midagi edasi sellest ei toimunud, et mis me järledame sellest infost. Läksime lahku selliselt, et me ei saanud keegi aru, et kuidas see süsteem töötama hakkaks. Me nagu ei jõudnud sellest algfaasist edasi. Kui meil olid küsimused, siis ega sellel hetkel ei olnud veel kellelgi vastust (R6 intervjuu, 10.02.2023).

Rahvamaja juhtide poolt lisatakse veel, et ühinemisele otseselt vastu ei oldud. Selgituse faasis jäid informatsiooni ebaselguse tõttu õhku hirmud, mida valdkonna juhtide poolt ei maandatud. Näiteks tuuakse küsimused eelarvete osas. Kuidas nende jälgimine ja korraldamine reaalses elus hakkaks välja nägema, kes vastutab (R7 intervjuu, 08.02.2023;

R8 intervjuu, 07.02.2023). Hirm uue juhi ees, kes võib hakata nõudma ebamõistlike lahendusi. Näiteks kohustuslike sündmuste arvu teatud ajaperioodil (R9 intervjuu, 26.02.2023) või suruma peale enda visiooni (R7 intervjuu, 08.02.2023). Hirm oli ka suurema vastutuse ees ning suutlikuse ees visioon edukalt ellu viia (R6 intervjuu, 10.02.2023).

Ametnike seisukohalt püüti algaasis juba hirme elimineerida. Eeldati, et suurimaks hirmuks võib olla palga vähenemine, kuna juhatajate ametikohad kaotatakse ning asendatakse korraldajate omaga ehk vastutus n-ö väheneks. Kohaliku omavalitsuse seisukoha järgi selgitati rahvamajade juhatajatele, et palgad ei vähene, muutub ametinimetused ja suurem haldusjuhtimine koondub kesksesse rahvamajja ehk töökohustuste hulk väheneb. Intervjuude käigus tuli esile, et võimalikust seletusest ametinimetuse ja rolli osas on aru saadud, kuid hirm puudutas pigem, mitte palganumbrit, vaid ametinimetust ning sellega kaasnevat vastutuse vähenemist (R7 intervjuu 08.02.2023; R8 intervjuu 07.02.2023). Vastutuse vähenemisega väheneb huvi ja on suur võimalus, et rahvamajas töötav inimene muutub ainult uste avajaks ja sulgejaks.

Oht rahvamajade liitmisel, et kõik läheb nii ühetaoliseks on väga suur. Kultuur on selline asi, et ühetaolisus tapab loominguilise ja selle pärast ma ei poolda seda väga, et kui unifikseerime ära nagu näiteks raamatukogud, nii nagu noortekeskused, siis kuna see kõik läheb nii ühetaoliseks ära, siis võibki minna sinna see sama ukse lahtikeeraja tööle, kes ei pööra sisulisusele ja loominguilisele tähelepanu (R11 intervjuu, 06.02.2023).

Ühe hirmuna toodi välja ka koha eripära kadumise võimalikkust. Seda teemat rahvamajade juhtajad intervjuude käigus ise põhilise hirmuna esile ei too, kuid see on kajastatud ühises analüüsis (KOV kultuuriasu...: 2021). *Selle piirkonna eripära loovad inimesed, need kultuurikollektiivid, kes kohapeal on ja seda, et eripära ära kaoks pole vaja karta (R1 intervjuu, 01.02.2023).*

Lisaks analüüsile külastasid Rapla valla rahvamajade juhid koos kohaliku omavalitsuse esindajatega Türi Kultuurikeskust, kes oli ühinemisprotsessi läbi teinud. Õppereis korraldati sisendi saamiseks ning kogemuste jagamiseks (R1 intervjuu, 01.02.2023). Rahvamajade juhtide sõnul oli Türi näide positiivne ning innustav (R6 intervjuu, 10.02.2023; R7 intervjuu, 08.02.2023; R9 intervjuu, 26.02.2023), kuid puudu jäi hilisemast arutelust, kuidas ja kas antud mudelit saab rakendada ka Rapla valla rahvamajade osas. Türi Kultuurikeskuse näitest lähtudes, siis kas oleks olnud võimalus personali suurendamiseks (R6 intervjuu, 10.02.2023; R8 intervjuu 07.02.2023)? Lisaks mainiti ühiselt, et oleks soovitud tutvuda ka mõne mitte õnnestunud ühinemisprotsessi läbinud kultuurikeskusega. Seda selleks, et vältida või ennetada vigu, olukordi. Kahjuks selliseid näiteid omavalitsuse poolt ei toodud. Rahvamaja

juht R8 lõi ise kontakte ja uuris kahe erineva kultuurikeskuse juhi käest, keda ta isiklikult tunneb, kuidas ühinemisprotsess on mõjunud ning vastused olid ühel juhul kiitvad ning teisel juhul laitvad (R8 intervjuu, 07.02.2023). Seega saavad lahendused olla väga kohaspetsiifilised ning parimate väljatöötamiseks tuleks teha rohkem selgitustööd, analüüse ja luua vastavad struktuurid, mis kohalikku kultuurivaldkonda ja selles tegutsevaid spetsialiste rahuldaks.

Ühinemisprotsessi selgitusfaasis tutvustati osalistele veel järgmisi andmeid: rahvamajade eelarved 2018 – 2021, Rapla Kultuurikeskuse kontseptsioon, ühinemise elluviimise aja- ja tegevuskava, ülevaade juhtide haridustasemest, Rapla valla kultuuriasutuste juhtimisfunktsiooni täitmise tabel, geograafiline asetus vallas.

Ajakavast saab lugeda, et ühinemisprotsess oli plaanis läbi viia veebruar – september 2021. Kohalike Omavalitsuste valmiste käigus muutus koalitsiooni koosseis ning lähtuvalt uuest koalitsioonilepingust sätestati, et Rapla valla rahvamajad jätkavad iseseisvate asutustena (Rapla valla koalitsi... 2021) ning ühinemisprotsess jäi lõpuni viimata.

Ametnik R4 seletab, et peale uut koalitsioonilepingu sõlmimist võib rahvamajade juhtidel olla jäänud mulje, et ühinemisprotsessi oli läbi viidud analüüsita, sest kogu infot polevat saadud nendeni viia. Mainitakse, et hetkel on kultuurivaldkonnas vaikelu periood ning oodatakse, milliseid poliitilisi suundi nähakse ette uute kohalike omavalitsuste valmiste toimumise järel (R4 intervjuu, 24.02.2023). Ametnik R1 soovib ühinemisplaani võimalusel veel kord üle vaadata (R1 intervjuu, 01.02.2023). Ametnik R5 mainib, et ühinemine oleks vajalik haldusjuhtimise parendamiseks (R5 intervjuu, 26.01.2023). Ametnik R2 arvab, et ühinemine oleks edukas, kui struktuur ja ülesanded on üheselt ja kõigile arusaadavalt läbi mõeldud, sõnastatud ning eesmärgistatud, siis võiks ta kultuurivaldkonda rikastada (R2 intervjuu, 06.02.2023).

Rahvamajade juhid pakuvad välja erinevaid lahendusi:

- Vaadata üle piirkonnad ning rahvamajade kaugus teineteisest. Näiteks mitte liita kõiki maju kokku, vaid alternatiivina esimeses osas rahvamajad M1 ja M2, mis asuvad teineteisest 11 km. kaugusel ning Raikküla Kultuurikeskus ja Raikküla valla vabaajakeskus, mis asuvad teineteisest 3km kaugusel. Seega tegutseks Rapla vallas 3 rahvamaja ja üks kultuurikeskus (R6 intervjuu, 10.02.2023).
- Anda tegevusfunktsioone rohkem piirkondade raamatukogudele, kes täidaks kogukonnakeskuse funktsiooni (R6 intervjuu, 10.02.2023).

- Võimestada rohkem kogukondlike MTÜsid ja seltse (R6 intervjuu, 10.02.2023).
- Vähendada haldusjuhtimist nõudva dokumentatsiooni mahtu piirkondades (R7 intervjuu, 08.02.2023).
- Piirkonna peale peab jääma vähemalt üks rahvamaja, mis võib täita ka muid kogukonnale olulisi funktsioone (R8 intervjuu, 7.02.2023).

Vaadeldes ühinemisprotsessi planeerimist ja läbiviimist Doppelti mudeli alusel, siis saame eelnevast lähtudes öelda, et selgitati välja vajadus muutusteks. Loodi eesmärk, mille poole hakatakse liikuma ning ajakava selle elluviimiseks. Küll aga näeb töö autor, et kolmandas punktis, milleks on uue visiooni loomine jäi protsess seisma. Visiooni püüti luua ühiselt, aga samas oli see juba valdkonna juhtide poolt sõnastatud ning seetõttu jäi rahvamaja juhtidele arusaam, et nendega ei oldud algusest peale arvestatud ning tekkis vastuseis. Selle tõttu ei jõutud kirja pandud strateegiate elluviimiseni (lisaks poliitilisele otsusele), informatsioonijagamine potentsiaalse muutuse osas oli puudulik (millele viitavad ka kõik rahvamajade juhatajad) ning ei jõutud uute oskuste ja teadmiste vajaduse kaardistamiseni, mille kaudu saaks välja selgitada personali koolitusvajaduse, et strateegia lõplikult meeskonnaga ellu viia. Harrison pakub välja, et organisatsioonikultuuri sujuvaks muutmiseks või loomiseks oleks efektiivne viia muutusi ellu väikeste sammude kaudu. Nii tunnetavad osapooled eduelamusi, saavad kaasa rääkida ning tunnevad ennast protsessi osana (Harrison 2013: 93). Ühinemisprotsessile tagasi vaadates näeb töö autor, põhinedes intervjuudele, et selline lähenemine oleks loonud võimalused organisatsioonikultuuri kergendatud muutuseks.

Kokkuvõtteks saab järeldada, et haldureformi eesmärgiks olnud detsentraliseerimine tekitas kohalike omavalitsuste kultuurivaldkonnas vastupidise efekti. Olukorra, kus muutus vajaduspõhiseks rahvamajade tsentraliseerimine. Sama vajadust näeme ka Rapla valla rahvamajade juhtimise osas. Selleks, et muutunud olukorras toime tulla, kohaneda oli vaja aru saada võimalikest kitsaskohtadest. Seda rahvamajade liitmise protsessiga paralleelselt tehtigi. Nõrgaks kohaks on osutunud haldusjuhtimise küsimus ning seal juures bürokraatia kasv. Tsentraliseerimisega on võimalik need murekohad lahendada, kui otsustusõigus on delegeeritud allapoole. Rahvamaju juhivad võimekas juht ning kultuuritöötajad saavad suuremal määral keskenduda loomingulisele tööle.

4.9 Arengusuundade ja võimaluste kaardistus uues omavalitsuses

Haldusreformi järgselt on arengusuundi Rapla valla kultuurivaldkonnas suunanud ühinemisleping, mis sõlmiti Kaiu valla, Rapla valla ja Raikküla valla vahel 2016. aasta detsembris ning kehtis kuni uute kohalike omavalitsuse valmistulemuste väljakuulutamiseni 2021. aastal. Lepingus on kultuurivaldkondlike eesmärke kajastatud pigem üldsõnaliselt. Olulisemateks märksõnadeks uue kogukonnatunde loomine ja hoidmine, eriilmsete tegevuste toetamine, eraldi on esile toodud piirkondlike rahvamajade tähtsus ja nende tegevuse toetamine, pärimuskultuuri toetamine. Kõige jõulisema seisukohaga on punkt 8.5.3, mis ütleb, et

kultuuri- ja sporditegevus jätkub vähemalt samas mahus ja senistes asukohtades ning seda arendatakse süsteemselt ja terviklikult. Jätkatakse piirkondlike traditsiooniliste sündmuste korraldamist ja läbiviimist ning toetamist (Rapla valla ühinemisleping... 2016: 10).

Seega on tänaseks jälgitud kõiki lepingus sätestatud eesmärke, mis puudutavad kultuurivaldkonda.

Teiseks oluliseks dokumendiks, mis reguleerib ja suunab Rapla valla kultuuripoliitikat on „Rapla valla arengukava 2018 – 2025“, mis on olnud aluseks haldusreformi järgsele kultuurikorralduse toimimisele. Kultuurivaldkonna eesmärgid on ära jaotatud kahte suuremasse. Esimene neist seab rõhuasetuse kantidele ja küladele, kes on teadlikud enda eripärast, luues kohapärimuslikke sündmuseid koostöös vabaühendustega, valla erinevate teiste asutustega, külaliikumise toetamine. Teise punktina sätestab eemärk 33, et *valla kultuuriruum toetub ajaloolisele alusele ja on tegevuskeskkonnaks kultuuri mitmekesistele ideedele, vajadustele ning tegijatele (Rapla valla arengukava 2018 - 2025:24).* Lahtikirjutuses on näha, et selleks soovitakse toetada kultuuriruumi arengut. Nii füüsilist, kui ka digitaalset. Infrastruktuuri rekonstrueerimise osas peab ametnik R5 oluliseks mainida, *et arengukava veidi unistav dokument – unistame, et saame Euroopa Liidult toetust, aga kui me need kõik majad ära rekonstrueerime, siis ei ole meil sinna sisu panna, pole ka finantsi, et püsti hoida. Selle peale peab mõtlema (R5 intervjuu, 26.01.2023).* Olulisel kohal arengukavas on ka Mälukeskuse arendamine, rahvakultuuri hoidmine, kultuuriturismi toetamine selleks vajamineva keskkonna loomisega, keskkonnasäästlike vahendite leidmine ja rakendamine sündmuskorralduses (samas 2018: 24). Antud ajaperiood, milleks eesmärgid on püstitatud veel kestab ning tagasivaatena analüüsida saab eesmärkide täitumist kahe aasta pärast.

Positiivne on järeldada, et Rapla valla arengukavas on kokkupuutepunkte riikliku kultuurivaldkonna arengukavaga „Kultuuri arengukava 2021-2030“, mis puudutavad keskkonnasäästliku sündmuskorraldust ja selle planeerimist, digipärandi hoidmist, kultuuriturismi jätkusuutlikuse kasvu (Kultuuri arengukava 2021-2030: 14 – 18). Seega on mõned valdkondlikud eesmärgid kooskõlas riiklike suundadega.

2024. aastal alustatakse Rapla vallas uue arengukava koostamiseks sisendite otsimisega. Ühe suunana kultuurivaldkonnas nähakse multifunktsionaalseid maju piirkondades. See tähendab, et rekonstrueeritakse üks piirkonnakeskne maja, mis sisaldab endas kooli, lasteaeda, raamatukogu ja õhtuti täidab rahvamaja funktsiooni ning on MTÜde ja seltside kasutuses. Sel viisil on maja aktiivses hõives ning mõistlike ülalpidamiskuludega. Ühiseks nimetajaks pakutakse mõistet kogukonnakeskus (R5 intervjuu, 26.01.2023). Sarnase mõtte toob esile ka ametnik R3, kes teeb ettepaneku rahvamaja M1 sulgemiseks sellisel kujul ja selle tegevuste üleviimist koolimajja, mis saab värskest rekonstrueeritud. *Tasuks uurida kogukonnalt maja M5 kohta, kas seda sellisel kujul vajatakse? Ülalpidamiskulud on väga suured* (R3 intervjuu, 31.01.2023). Ametnik R2 teeb ettepaneku mõelda, kas kogukonnakeskuses töötav raamatukoguhoidja võiks olla ka samas majas töötava rahvamaja juht. Selliseid sädeinimesi on olemas (R2 intervjuu, 06.02.2023). Seega on problemaatilised pooltühjana seisvad vallale kuuluvad majad, mida ootavad ees, kas rekonstrueerimisplaanid, kuid siis tuleb läbi mõelda, millise sisuga hooned täita või sulgemised, et resurs suunata sinna, kus seda kogukonna poolt kultuuri loomiseks ja selles osalemiseks rohkem vajatakse. Kindlasti pole tegemist kultuuripoliitiliselt populaarsete ja lihtsate ees ootavate otsustega, kuid vaadeldes hetkelist majanduslikku olukorda, siis ei ole see enam ühel hetkel möödapääsmatu, vaid eluliselt ja kultuurivaldkonna jätkusuutlikuse tagamiseks vajalik.

Oluliseks peetakse kultuuri selget ja stabiilset rahastamist. Ühe võimalusena selle eesmärgi realiseerimiseks nähakse rahvamajade liitmisprotsessi uuesti alustamist ja lõpuni viimist, mis tagaks ühtse ja tervikliku valdkonnaülese juhtimise rahvamajade süsteemis (R1 intervjuu, 01.02.2023; R4 intervjuu, 24.01.2023). Rahvamaja juhataja R6 usub, et ühendamise protsess algab ühel hetkel uuesti ja leiab, et ühelt poolt oleks see muutus vajalik, sest see aitab valdkonnal ergastuda, kuid siis tuleks läbi mõelda eelarve. Just selles kontekstis, et projektitoetused ja omavalitsuse poolne eelarve on muutumatud, aga hinnad tõusevad. Selles kontekstis on keeruline ellu jääda. Sama kehtib suuremate sündmuste korraldamisega. Toetused on suurusjärgult samad, aga teenuste hinnad oluliselt kallinenud. R6 sõnul tuleks mõelda lahendusi (R6 intervjuu, 10.02.2023). Ametnik R4 lisab, et

rahvamajade liitmisega tekiks ka võimalus suuremaks meediakajastuseks valdkonnas. Mis tähendab, et väikeste majade sündmusturunduskvaliteet paraneks ning jõuaks suurema hulga inimesteni läbi suurenenud struktuuri (R4 intervjuu, 24.01.2023).

Konkreetsed piirkondi puudutavaid muudatusi nähakse erinevalt. Võimalusena nähakse rahvamajade arvu vähendamist jättes igasse piirkonda ühe rahvamaja ning suunata toetusi nendes piirkondades tegutsevatele vabaühendustele ning luues võimalusi rahvamajade ja MTÜde koostööks. Nii vallale kuuluvate ruumide kasutusele andmise osas, kui ka projektitoetustega toetamise osas ning infrakstruktuuri loomise osas (R6 intervjuu, 10.02.2023; R4 intervjuu, 24.01.2023). Lisatakse, et vabaühendustele ja rahvamajadele suunatud projektitaotluste kohta käivat informatsiooni peaks rohkem omavahel jagama (R7 intervjuu, 08.02.2023). Sel juhul on koostöö realiseerumine võimalusena suurenev.

Lisaks piirkondlike rahvamajade teenindusaladele tuleks tähelepanu pöörata ka asulatele, kus pole kohapeal teenindamas kultuuri- või rahvamaja. Kaardistada sealsete inimeste kultuurivajadused, uurida, kas seal on tegusaid MTÜsid, seltsinguid ning kas neil huvigruppidel on piisavad vahendid ja motivatsioon selles piirkonnas tegutseda. Tulemustele põhinedes suunata vajaminevat ressursi, leida kohalikud sädeinimesed ja nendega koostöös piirkonda kultuurivaldkonnas jätkusuutlikult arendada (R11 intervjuu, 06.02.2023). Lisaks kutsuda läbirääkimiste laua taha kohalikud ettevõtete juhid ja pakkuda koostöövõimalusi (R2 intervjuu, 06.02.2023).

Sündmusi piirkondades ja kõrval valdades on palju. Rääkimata Tallinna lähedusest Raplale, mis pakub väga eriilmelist kultuuritabimise võimalust. Publikul on valikuid palju ning transpordiühendus on nii piirkondade rahvamajade, kui ka Tallinnaga heal tasemel. Lisaks ühistranspordile kasutatakse enda sõiduvahendeid. Siit ka ettepanek mõelda, millised sündmused peaksid toimuma maakonnakeskuses ja millised piirkondades või ristikasutada ruume suurte sündmuste puhul, et inimesed jõuaksid erinevatesse piirkondadesse (R3 intervjuu, 31.01.2023).

N-ö pehmemate suundadena soovitakse kultuuripoliitika otsustajatena näha inspireerivaid juhte ja silmaringi avardavaid kultuurireise (R7 intervjuu, 08.02.2023). Näitena tuuakse valdkondlikud kultuurikonverentsid „Kultuurirahva kärjad“ kultuuritöötajatele ja selles valdkonnas tegutsevatele inimestele, kõigile osapooltele, kes saaks korra aastas omavahel kokku ning oleks võimalus rühmatöötajana või mõnes muus vormis arutada kultuurivaldkonna plusside, miinuste, ohtude ja võimaluste üle (R1 intervjuu, 01.02.2023).

Kokkuvõttes võib järeldada, et järgmine arenguperiood, mis algab aastal 2025 saab olema muutuste alguste aastaks. Valdkonnal on vajadus muutuda ning selleks tuleb leida kõigile osapooltele sobivad ja jätkusuutlikud suunad ning need arengukavas kajastada. Teha otsused, millisel määral rahvamaju rekonstrueerida, kas maju omavahel liita, millise sisuga neid täita, millist personali vajavad Rapla valla rahvamajad ning kui suur roll on järgmisel arenguperioodil vabaühendustel. Töö autor soovib valdkonna juhtidel leida võimalused kultuuristrateegia loomiseks. Seda koostöös valdkonna spetsialistide, juhtide, vabaühenduse ja ettevõtetega, määratleda kultuuripoliitilised suunad ja kaardistada eelarvestrateegias võimalused selle plaani potentsiaalseks ellu viimiseks.

4.10 Järeldused ja ettepanekud

Haldusreformist tulenevalt anti omavalitsustele detsentraliseerimise vahendusel suurem otsustusõigus, loodi uued omavalitsusüksused, kes löid vastavalt kohalikele vajadustele ühised valdkondlikud eesmärgid ühinemislepingu alusel. Rapla valla kultuurivaldkonda lähemalt uurides ja analüüsides leiab töö autor, et kultuurivaldkonna ja spetsiifiliselt rahvamajade areng sisuliselt jäänud haldusreformi eelse ajaga võrreldes samaks. Positiivsed muutused on toimunud eelarvetes: rahvamajade töötajate palgad on omavahel võrdustatud ehk piirkondade rahvamajade palgad on suurenenud. Lisaks on valla poolt leitud eelarvelisi vahendeid investeringuteks, millega on rekonstrueeritud rahvamajade sise- ja väliskeskondi ning leitud vahendeid inventari uuendamiseks. Kõikide osapoolte ühine arvamus on, et kohaeripära on igas kandis säilinud.

Negatiivsete ilmingutena tulid esile puudulikud haldusjuhtimisalased teadmised ja oskused rahvamajade juhtide osas, kellede pädevus peaks uuenenud süsteemis olema teadlikum erineva dokumentatsiooni koostamise osas (dokumendihaldussüsteemide koostamine, andmekaitset puudutavate dokumentide täitmine, tervisekaitsealaste dokumentide täitmine, päästeametinõuete täitmine jne.). Ühe võimalusena probleemi lahendamisel nähakse rahvamajade liitmisprotsessi taaselustamist, mis likvideeriks antud murekoha. Juhtimisalaste materjalide ja dokumentatsiooni täitmine jääks rahvamaja juhile ning sisulise kultuuritööga tegeleksid piirkondades olemas kultuuritöötajad. Esimesest katsest tuleks õppida, kuidas läbirääkimisi kõikide osapooltega arvestades läbi viia, anda töötajatele

võimalused küsida, vajadusel lahkuda, leida uued ja samal eesmärgil edasi liikuda soovivad kultuuritöötajad, kellega alustada uue asutuse loomise protsessi algusest peale: luua struktuur, arutleda eelarve ja selle toimemehhanismi toimimise üle. Autor soovib rakendada eelpool mainitud muutuste läbiviimise mudeleid.

Mitmel juhul toodi välja rahvamajade erinevat infrastruktuurilist seisut. Vallal pole võimekust rekonstrueerida kõiki maju. Teisalt, kas peabki, kui neid pole sisuliste tegevustega piisaval hulgal täita. Rekonstrueerimise plaanid rahvamajade osas vajavad pikaajalist plaani ja eelnevat analüüsi, kas ja millist rahvamaja kogukond piirkonda vajab ning selle põhjal langetada valdkondliku kultuuripoliitilisi eesmärke silmas pidades infrastruktuuri arengut puudutavad otsused. Ühe võimaliku lahendusena nähti kogukonnakeskuste loomist. Majad, mis piirkondades on juba kasutuses ja rekonstrueeritakse kaasaegseteks. Näiteks majad, mis päevasel ajal on kasutuses koolina, õhtusel võiks potentsiaal olla kasutuses vabaühenduste poolt ja täita rahvamaja funktsioone. Samas asutuses võivad olla ka raamatukogu, lasteaed ja vajadusel veel mõni teenindav asutus. Küsimus, mis tekib on, millist juhti selline maja vajab? Kas rahvamaja ja kultuurikeskuse töötaja võiksid olla üks ja sama inimene? Need on küsimused, mida peaks kogukondlikult arutama ning leidma kõiki osapooli rahuldava lahenduse.

Haldusreformi järgselt loodud vallavalitsuse sisene personalistruktuur on segane nii ametnike endi, kui ka rahvamajade juhatajate jaoks. Pole selge, kelle poole ja mis küsimusega pöörduda, sest loodud struktuur on liialt kihiline. Teiselt poolt on ühe abivallavanema hallata kolm suurt valdkonda ning enamuse tööajast hõivab endale haridusvaldkond. Seega jääb kultuurivaldkonna juhtimine ja haldamine pigem tagaplaanile.

Järjest enam on olulised vabaühendused. Kas on piirkondi, kus kultuuriteenuse pakkumine võiks jääda MTÜde korraldada, asendada kohapealset rahvamaja, keda kohalik omavalitsus lisaks projektipõhisele toetamisele toetab ka muul viisil? Olgu selleks siis sihtfinantseerimine, osaliselt rahvamajast vabanevate vahendite toel, kohaliku omavalitsuse kasutuses olevate ruumide kasutusele andmine või mõni kolmas võimalus. Või oleks piirkondi, kus kohaliku omavalitsuse hallatav rahvamaja saaks teha tihedamat koostööd kohaliku MTÜga, jagades ressursse ning luues eriilmelisi võimalusi läbi erinevate projektitaotluste. Töö autor näeb analüüsi põhjal, et antud võimalused on olemas rahvamajal M1 ja M5.

Töö autor peab oluliseks mainida ühinemislepingus olevat punkti, mis ütleb, et kultuuriasutused jätkavad samades asukohtades ja samas mahus, on piiranud valdkondliku

arenguvõimalusi elimineerides võimalused muutusteks. Lepingu lõppedes muutust luues, probleemkohtade likvideerimiseks valdkonnas, seisati võimalus teistkordselt koalitsioonilepinguga, mis sätestas, et rahvamajad jätkavad iseseisvatena. Seega on tehnilikult hoitud valdkonda võimalike muutuste eest raamides. Võrdleksin seda kujundiga „seisev vesi tsisternis“, mis tähendab, et aeg liigub edasi, probleemid ja kitsaskohad on valdkonnas haldusreformi järgselt samad või suurenenud. Seega on kindel, et valdkond vajab muutust. Selleks soovitab töö autor luua valdkondlik arengustrateegia, mille sisendiks on võimalus küsitleda piirkonna elanikke, ning uurida nende kultuuritarbimisvajadusi ning eelistusi, arutleda kultuuripoliitiliste arengusuundade üle valdkonna spetsialistide ja juhtidega, vabäuhendustega. Selgitada välja ühised arengusuunad need eesmärgistada ja leida võimalused eelarvestrateegia loomiseks nende eesmärkide elluviimiseks kokku lepitud arenguperioodi jooksul. Nii on võimalik juhtida valdkonda terviklikult, jätkusuutlikult ja arengule suunatult.

Vaadeldes Rapla valla kultuuripoliitikat läbi kaksikstrateegia ehk kultuuridemokraatia ja demokratiseerimise prisma, siis saab järeldada, et hetkeline olukord on neist kahest põimunud. Esindatud on kultuuride paljusus, legaliseeritud institutsioonid, kui ka informaalised grupid. Luuakse tegevuste läbiviimiseks keskkonda, rekonstrueeritakse maju, kui ka toetatakse sündmusi projektipõhiselt. Olulised on nii esteetiline kvaliteet, kui ka sotsiaalne. Enamusel juhtudel saab küll domineerivaks see viimane. Hetkel on olulisem säilitada vanu struktuure ning olla skeptiline muutuste osas. Olulisel kohal on traditsioonid ja nende hoidmine, kui et dünaamilisus ja areng. Rahvamaju rahastatakse nii eelarveliselt, kui ka maja põhiseelt leitakse võimalusi koostööpartnerite MTÜde kaudu leida lisarahastusvõimalusi. Seega on Rapla valla kultuuripoliitika hetkel, nagu eelnevalt mainitud, mitte kummalegi poole kaldu, vaid põimunud.

KOKKUVÕTE

Olles uurinud kohalike omavalitsuste kultuuripoliitikat ning võttes aluseks Rapla valla kultuurivaldkonna andmed, viies läbi intervjuud valdkondlike spetsialistidega saab tuua vastused uurimisküsimustele.

Haldusreformi eelne ja järgne kultuuripoliitika on Rapla vallas sarnases olukorras kuna nii ühinemisleping, kui ka hiljem sõlmitud koalitsioonileping sätestasid, et rahvamajades ei tohi olud halveneda ning sisuline töö peab jätkuma samas mahus. Seega pole saanud toimuda suuremaid muudatusi rahvamajade kultuurikorralduses ega valla üldises kultuuripoliitikas, mis puudutab rahvamajade tegevust.

Mõningad muutused on toimunud haldusreformi järgselt eelarvetes. Ühtlustatud on rahvamajade töötajate palgad. See tähendab, et piirkondade rahvamajade töötasud on tõusnud suuremal määral, kui oleks see olnud võimalik eelmistes omavalitsustes. Teiseks on suurenenud eelarvelised vahendid investeeringustesse ning laiienenud võimalused tööks vajaminevate vahendite soetamiseks.

Kõik rahvamajade töötajad on jätkuvalt valla palgal ning ühtegi rahvamaja pole suletud. Koha eripära on haldusreformi järgselt säilinud ning selles osas negatiivseid ilminguid ei tähendatud ühelgi juhul. Personali osas on toimunud muutus ühes rahvamajas, kus koristaja ametikoht liikus Rapla valla Varahalduse alla ning töökoht rahvamaja juures likvideeriti. On rahvamaja, kus töötajate arv pole proportsioonis majandamis ja muude kuludega ning kelle teeninduspiirkond on väike.

Infrastruktuur on maakonna kontekstis kõige paremas korras, kuid siin kohal viib keskmise hinde n-ö ülesse maakonna kultuurikeskus, mis haldusreformi järgselt täielikult renoveeriti. Olenemata haldusreformist oleks maja renoveerimine igal juhul toimunud. Heas seisus on veel paar rahvamaja. Ühel juhul on rahvamaja seis väga halb ning vajab täielikku renoveerimist või muid poliitilisi otsuseid edasiminekuks.

Selgus, et osades piirkondades on rahvamaja olulisus vähenenud ning asemel on tulemas aktiivsed vabaühendused MTÜde näol, kes on kogukonna kokkutoojaks ja uute ideede algatajaks. Järgmiseks ülesandeks oleks välja selgitada, mil viisil neid kooslusi omavalitsuse poolt toetada, kas finantsiliselt või näiteks tasuta ruumikasutamise näol või mõnel teisel viisil ning leida võimalused vabaühenduste motiveerimiseks. Võimalusel leida koostööpunkte kohaliku rahvamajaga.

Puudub ühtne organisatsioonikultuur ja selle tunnetus. Üheks võimalikuks lahenduseks peetakse rahvamajad liitmist ning ühtse juhtimise alla viimist, mis aitaks kaasa uue omavalitsuse omakultuuri tekkele, juurutamisele ja järjepidevale arengule.

Tulevikuvaade Rapla valla rahvamajade osas on hetkel veel segane. On teemasid, mis vajavad läbiarutamist ja valdkonna spetsialistide poolset analüüsi, kuhu on kaasatud ka vabaühendused ning erasektor. Soovitakse leida võimalusi uue juhtimismudeli leidmiseks ning suuremat kogukondade kaasamise võimalust. Töö autor soovib visioonide loomiseks ja eesmärkide sõnastamiseks luua valdkondlik kultuuristrateegia dokument, mille üheks aluseks võib kasutada antud magistritöö tulemusi.

KASUTATUD KIRJANDUS JA ALLIKAD

Autori läbi viidud intervjuud

Intervjuu R1 = Autori intervjuu ametnikuga R1, 01.02.2023.

Intervjuu R2 = Autori intervjuu ametnikuga R2, 06.02.2023.

Intervjuu R3 = Autori intervjuu ametnikuga R3, 31.01.2023.

Intervjuu R4 = Autori intervjuu ametnikuga R4, 24.01.2023.

Intervjuu R5 = Autori intervjuu ametnikuga R5, 10.02.2023.

Intervjuu R6 = Autori intervjuu rahvamaja juhatajaga R6, 10.02.2023.

Intervjuu R7 = Autori intervjuu rahvamaja juhatajaga R7, 08.02.2023.

Intervjuu R8 = Autori intervjuu rahvamaja juhatajaga R8, 07.02.2023.

Intervjuu R9 = Autori intervjuu rahvamaja juhatajaga R9, 26.02.2023.

Intervjuu R10 = Autori intervjuu rahvamaja juhatajaga R10, 01.02.2023.

Intervjuu R11 = Autori intervjuu ametnikuga R11, 06.02.2023.

E-kirjad, dokumendifailid autori valduses

E-kiri = R1 e-kiri autorile 01.02.2023

Rapla valla kultuuriasutuste tegevuse analüüs, fail 2021 = Rapla valla eelarve- ja arengukomisjoni materjalid. Pptx fail. Koostaja R1.

Rapla vallas kultuuriteenust pakkuvate üksuste ja kultuuritööks kasutatavate ruumide kaardistus, fail 2019 = Rapla valla eelarve- ja arengukomisjoni materjalid. Jpg fail. Koostaja R1.

Kirjandus

- las, R., & Pramann Salu, M.** 2005. Muudatuste meistriklass. Tallinn: Äripäeva Kirjastuse AS.
- Asuja, J.** 2019. Hariduse tugispetsialistide teenuse korraldamine Raasiku valla näitel. Magistritöö. Tartu Ülikool.
- Brans M.** 1992. Theories of Local Government Reorganizations. – Public Administration, vol 70, isuse 3, pp 429–451.
- Caiden, G.** 1969. Administrative Reform. New York: Routledge. 1–16.
- Doppelt, B.** 2003. Leading Change Toward Sustainability. Sheffield: Greenleaf Publishing, 260 p
- Kiis, R.** 1998. Kohalikud omavalistsued ja kultuur. Rahvakultuuri Arendus- ja koolituskeskus.
- Kiisla, A.** 2012. Haldusjuhtimine. Narva. Tartu Ülikool.
- Kooiman, J. Eliassen K.A.** 2002. Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused. Eesti Keele Sihtasutus. Tallinn: 2002.
- Kotter, J. P., & Whitehead, L.** 2011. Ideemüük. Tallinn: Greif.
- Meristö, T.** 1991. Skenaariotyöskentely yrityksen johtamisessa. VAPK-kustannus lk.3
- Owusu, Y.** 1999. Importance of Employee Involvement in World-Class Agile Management Systems. – International Journal of Agile Management Systems, No 1/2, pp. 107-115.
- Roots, H.** 2005. Loenguid organisatsiooniteooriast. Sisekaitseakadeemia. Tallinn: 2013.
- Singh, A.** 2013. A Study of Role of McKinsey's 7S Framework in Achieving Organizational Excellence. Organization Development Journal, 31(3), 39-50.
- Smith, I.** 2021. Organisational Quality and Organisational Change. – Library Management, Vol. 32, No. 1/2, pp. 111-128.
- Valner, S.** 2018. Haldusreform. Atriklikogumik 2017. Otsused. Taustad. Elluviimine. Rahandusministeerium. Lk 113.

Wright, G. Nemeč J. 2003. Haldusjuhtimine kesk- ja ida-Euroopa siirderiikides: teooria ja juhtumianalüüsid. Tartu: 2003.

Õunapuu, L. 2014. Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Juhendmaterjal. Tartu Ülikool.

Seadusandlus

Eesti riigi kultuuripoliitika põhialuste heakskiitmine. 1998. Kasutatud 17.03.2023

<https://www.riigiteataja.ee/akt/76129>

Haldusreformi seadus. 2016. Kasutatud 12.02.2023. URL

<https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001>

Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühinemisleping (lühend Ühinemisleping).

2016. Kasutatud 18.02.2023. <https://raplamaa.ee/uldinfo/uhinemislaboraakimised-raplamaal/kaiu-raikkula-rapla-uhinemisgrupp/>

Kohalike Omavalitsuste Korralduse Seadus (lühend Kohalike omavalitsuste...) 1993.

Riigiteataja. Kasutatud 26.02.2023. <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS>

Koalitsioonileping 2021 – 2025. 2021 (lühend Koalitsioonileping...): lk. 2-3. Kasutatud 18.02.2023.

<https://rapla.ee/documents/17843026/18658499/Koalitsioonileping+Rapla+2021-2025.pdf/ba2470c6-221f-4f11-b71c-18e8cd4085ca>

Rahvamajade seadus. 1931. Paragrahv 1 ja 2. Kasutatud 12.03.2023.

<https://vana.hm.ee/Haridusseadused-1918-1940/hsscan/1931rahvamajad1938.pdf>

Rapla valla omandis olevate mitteiluruumide kasutusse andmise kord (lühend Rapla valla omandis...). 2016. Kasutatud 14.02.2023.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/417062016005>

Vabariigi Valitsuse määruse „Juuru valla, Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskiri (Lühend Vabariigi valituse määruse... 2017. Kasutatud 15.02.2023.

https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/20170618_rapla_kaiu_raikkula_juuru_sk.pdf

Elektroonilised allikad

Augustin Girardi 1970. aasta UNESCO raport „Cultural Development: Experiences and Policies“, lk. 6. Kasutatud 14.03.2023. URL

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000002228>

Avalike teenuste delegeerimine kodanikuühiskonnale . 2009. Siseministeeriumi koduleht. Kasutatud 1.03.2023. URL

<https://www.siseministeerium.ee/tegevusvaldkonnad/sidus-uhiskond/kodanikuuhiskond#avalike-teenuste-del>

Balancing act : twenty-one strategic dilemmas in cultural policy. 1999. Cultural Policies Research and Development Unit Policy Note No. 4. Kasutatud 14.03.2023. URL

<http://www.artsmanagement.net/3d96e1de1d7ec02a9255aed51118e252,0fm.pdf>

Detsentraliseeritud korralduse mudel. 2021. lk.2. Kasutatud 04.03.2023. URL

https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/03/Detsentraliseeritud_korralduse_mudel_KO_V.pdf

Detsentraliseeritud valitsemismudelite kujundamine ühinenud omavalitsustes. 2016. Rahanudministeerium. Lk 5. Kasutatud 3.03.2023. URL

https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/09/kov_juhtimismudelid_web.pdf

Kaiu, Raikküla, Rapla ja Juuru valla ühinemise finantsanalüüs. Margus Randma. Kasutatud 10.02.2023. URL

<https://rapla.ee/documents/17843026/20155201/Finantsanal%C3%BC%C3%BCs+%281%29.pptx/345e4df1-fb2c-4ba0-8f2a-ddc9ad3b46ff>

Haldusreformi eesmärgid (Lühend Haldusreformi eesm...). 2023.

Rahandusministeerium. Kasutatud 26.02.2023. URL

<https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-eesmar>

Haldusreformi seireraport. 2022. Rahandusministeerium. Kasutatud 02.02.2023. URL

<https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer>

Juuru valla arengukava 2015 – 2025. Kasutatud 14.03.2023. URL

https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4120/3201/5045/juuru_vvk_26022015_m_22_lisa.pdf#

Juuru valla eelarvestrateegia 2018 – 2021. Kasutatud 13.02.2023. URL

https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4061/0201/7025/JuuruVVK_28092017_m58_lisa.pdf#

Jorn Langsted. Double Strategies in a Modern Cultural Policy. 1990. lk. 53 – 71.

Kasutatud 13.03.2023. URL

https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07335113.1989.10593788?journalCode=vza_m20

Kaiu valla arengukava. 2014. Kasutatud 18.03.2023. URL

https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4061/0201/7043/Arengukava_2017vers_tt.pdf#

Kaiu valla arengukava 2015 – 2018. Kasutatud 19.02.2023. URL

https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4061/0201/7043/Arengukava_2017vers_tt.pdf#

Kaiu valla 2015.a majandusaasta aruanne. 2015. Kasutatud 18.03.2023. URL

<https://raplamaa.ee/wp-content/uploads/2017/02/Lisa-6-Kaiu-valla-majandusaasta-aruanne-2015.pdf>

Kohaliku omavalitsuse ametiasutuste teenistuskohdade muutused neli aastat pärast haldusreformi (Lühendu Kohaliku omavalit...). 2022. Rahandusministeerium.

Kasutatud 2.02.2023. URL

<https://www.fin.ee/media/8311/download>

Kultuuriosalus, kohalik omavalitsus ning omaalgatus. 2012. B. Lüüs. Kasutatud 16.02.2023 URL

<https://collegiumfestum.wordpress.com/2012/09/27/birgit-luusi-ettekanne-kultuuriosalusest/>

Kultuur olgu iga reformi keskne osa. 2026. Kultuuriministeeriumi koduleht. Kasutatud 22.02.2023. URL <https://www.kul.ee/uudised/kultuur-olgu-iga-reformi-keskne-osa>

Mis on kultuuridemokraatia. Sirp: 2012. Egge Kulbok-Lattik. Kasutatud 02.03.2023.

URL <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/mis-on-kultuuridemokraatia/>

Omavalitsuse kasvav roll on trend arenenud riikides. Kuhu läheb Eesti? (Lühend Paremad omavalit..)2019. K. Kungas. Kasutatud 14.02.2023. URL

<https://omavalitsus.fin.ee/omavalitsuse-kasvav-roll-on-trend-arenenud-riikides-kuhu-laheb-eesti/>

Paremad avalikud teenused läbi kohalike omavalitsuste võimestamise.

Rahandusministeerium (Lühend Premad avalikud...). Kasutatud 12.03.2023. URL

<https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuste-poliitika#omavalitsuste-ulesan>

Rahvamajade Ühine Pöördumine. 2022. Rahvamajade ühingu koduleht. Kasutatud 14.03.2023. URL

<http://rahvamaja.edicy.co/blog/avalik-poordumine-vaartustades-omavalitsuste-kultuuritootajaid-kindlustame-kultuuri-tuleviku>

Raikküla valla arengukava 2012 – 2020. Kasutatud 19.02.2023. URL

<https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4181/2201/4002/VOLIKOGU%20M%C3%84%C3%84RUS%20nr%2017%20-%202023.10.2014%20LISA%20UUENDATUD%20Valla%20arengukava%20kuni%202020.pdf#>

Raikküla valla 2015a. majandusaasta aruanne. 2015. Kasutatud 10.03.2023. URL

https://raplamaa.ee/wp-content/uploads/2017/02/Lisa-7-Raikk%C3%BCla-Majandusaasta_aruanne_2015.pdf

Rapla maakonna avalike- ja erateenuste osutamise võrgustiku rahvastikumuutustega ja tulevikutrendidega kohandamise võimaluste uuring. Tartu Ülikool (RAKE). 2022. URL

https://rol.raplamaa.ee/wp-content/uploads/2022/07/Raplamaa-teenused.-Lopparuanne-29.06.2022_uus.pdf

Rapla valla arengukava 2013-2025. Kasutatud 10.02.2023. URL

https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4261/0201/3019/Lisa_arengukava.pdf#

Rapla valla arengukava 2018 – 2025 (lühend Rapla valla valdk...). 2022.

Valdkondlikud eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud tegevused. Lisa 2. Kasutatud 10.03.2023. URL

https://rapla.ee/documents/17843026/35653225/Lisa2_Rapla+valla+valdkondlikud+eesma%C3%A4rgid+ja+nende+saavutamiseks+vajalikud+tegevused.pdf/1f5862b9-925b-4f85-8520-5cbd73892d0c

Rapla valla eelarvestrateegia 2014-2017. 2013. Kasutatud 10.02.2023. URL

https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4261/0201/3019/Lisa_1_eelarvestrat.pdf#

Rapla valla eelarvestrateegia 2017 – 2025. 2016. Kasutatud 10.02.2023. URL

<https://raplamaa.ee/wp-content/uploads/2017/02/Lisa-11-Rapla-valla-eelarvestrateegia-2017-2020.pdf>

Rapla valla kultuuriasutuste tegevuse analüüs (Lühend Rapla valla kultuuriasu...).

2021. Eelarve- ja arengukomisjoni materjalid. Materjalid autori kasutuses.

Rapla valla personali struktuur. Kasutatud 18.02.2023. URL

<https://rapla.ee/struktuur1>

Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli

ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses. 2016. Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K., Noorkõiv, R. Kasutatud 03.03.2023.

https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf

Vabaühendused ja avalikud teenused. 2011. Siseministeerium. Kasutatud 19.03.2023.

URL <https://www.siseministeerium.ee/media/763/download>

Vabaühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga (Lühend

Vabaühendused ja avalikud...). 2011. Veiko Lember, Nele Parrest, Evelyn Tohvri.

Kasutatud 12.02.2023. URL <https://www.siseministeerium.ee/tegevusvaldkonnad/sidus-uhiskond/kodanikuuhiskond#avalike-teenuste-del>

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimustik vallaametnikele

1. Teie nimi?
2. Vanus?
3. Amet ja töötatud aastad (toole asumise aeg) nii enne haldusreformi, kui praegu?
4. Hariduskäik?
5. Milline oli Teie hinnangul haldusreformi eelne kultuuripoliitika Teie kodukohavallas?
6. Kuidas on Teie hinnangul haldusreform mõjutanud Rapla valla kultuuriasutusi?
7. Millised on KOVi ülesanded kultuuripoliitika osas?
8. Millised suunad olid kultuurivaldkonnal enne haldusreformi?
9. Millised kultuuripoliitilised suunad on kajastatud koalitsiooni- ja ühinemislepingus ning kuidas neid ellu viiakse?
10. Kuidas on kultuuriasutuste juhid haldusreformi järgsesse kultuuripoliitikasse suhtunud?
11. Millised on Rapla valla kultuuripoliitika suurimad kitsaskohad?
12. Millist muutust vajab Rapla valla kultuuripoliitika?
13. Millised on Rapla valla kultuuripoliitilised tugevused?
14. Millised on Rapla valla kultuuripoliitilised eesmärgid järgmiseks arenguperioodiks, mis on määratletud arengukavas?
15. Millised eesmärgid on täitunud lähtuvalt kehtivast arengukavast peale haldusreformi?
16. Kuidas suhtute Rapla valla rahvamajade liitmise võimalusse üheks asutuseks?

Lisa 2. Intervjuu küsimustik rahvamajade juhatajatele

1. Nimi
2. Vanus
3. Hariduskäik
4. Ametikoht, töötatud aastad (enne haldusreformi ja hetkel. Kui on olnud selles ajavahemikus muutus)
5. Kuidas on haldusreformi järgne kultuuripoliitika mõjutanud Teie tööd?
6. Kirjeldage enda rahvamaja/kultuuriasutuse infrastruktuuri olukorda? Millised on plussid, miinused?
7. Kuidas on säilinud haldusreformi järgselt kohaeripära/rahvamaja identiteet?
8. Kuidas on muutunud rahvamaja rahastus süsteem haldusreformi järgselt?
9. Kas haldusreformi järgselt on muutnud teie rahvamajas personal?
10. Kuidas hindate Rapla valla kultuurivaldkonna struktuurimuutust personali osas?
11. Millised peaksid olema Teie hinnangul Rapla valla kultuuripoliitilised suunad järgmisel arengukava perioodil?
12. Kuidas olete meeletatud rahvamajade ühinemise võimalusse?
13. Millised oleksid Teie hinnangul potentsiaalsed ohud ja võimalused rahvamajade ühinemisel?
14. Millist muutust vajab Rapla valla kultuuripoliitika?

Lisa 3. Intervjuu küsimustik maakondlikele kultuurivaldkonna ametnikele

1. Nimi
2. Vanus
3. Hariduskäik
4. Amet, töötatud aastad
5. Millised olid haldusreformi eelsed regionaalse kultuuripoliitika eesmärgid?
6. Millised eesmärgid on täitunud, millised mitte?
7. Millist muutust vajab regionaalne kultuuripoliitika järgmise viie aasta jooksul?
8. Kas ja kuidas on paranenud regionaalne kultuuripoliitiline olukord peale haldusreformi?
9. Millist rolli mängivad vabähendused Rapla valla kultuuripoliitikas hetkel ja tulevikus?
10. Kuidas suhtute Rapla valla rahvamajade ühtse juhtimise alla viimisesse?

Lisa 4. Intervjuueritute nimede kodeering ja andmed

Kood	Sugu	Ametnik/rahvamaja juhataja	Intervjuu toimumise aeg
R1	M	Ametnik	01.02.2023
R2	N	Ametnik	06.02.2023
R3	N	Ametnik	31.01.2023
R4	N	Ametnik	24.01.2023
R5	M	Ametnik	26.01.2023
R6	N	Rahvamaja juhataja	10.02.2023
R7	N	Rahvamaja juhataja	08.02.2023
R8	M	Rahvamaja juhataja	07.02.2023
R9	N	Rahvamaja juhataja	26.02.2023
R10	N	Rahvamaja juhataja	01.02.2023
R11	N	Ametnik	06.02.2023

Lisa 5. Rapla valla hallatavate ja teiste uuringus mainitud asutuste, liitunud valdade kodeering

Kood	Asutus
M1	Rapla valla rahvamaja
M2	Rapla valla rahvamaja
M3	Rapla valla rahvamaja
M4	Rapla valla rahvamaja
M5	Rapla valla rahvamaja
A1	Rapla valla kultuuriasutus
A2	Rapla valla kultuuriasutus
A3	Rapla valla kultuuriasutus
A4	Rapla valla kultuuriasutus
A5	Liitunud vald
A6	Liitunud vald
A7	Liitunud vald
A8	Liitunud vald

Lisa 6. Uurimuses mainitavate asutuste nimekiri

Raikküla vald

Juuru vald

Kaiu vald

Rapla vald

Kaiu rahvamaja

Kuimetsa rahvamaja

Juuru rahvamaja

Rapla Kultuurikeskus

Raikküla valla vabaajakeskus

HAKUKE (Järlepa kultuuri- külakeskus)

Raikküla Kultuurikeskus

Vahastu külamaja

Rapla keskraamatukogu

SUMMARY

Effects of changes in the cultural policy of local municipal governments following the administrative reform on the example of culture centers of Rapla municipality.

The topic of the master's thesis is the impact of changes in the cultural policy of the local government of the administrative reform on the example of the community centers of the municipality of Rapla. The choice of topic is related to the interest of the author of the work, especially in the development of regional cultural policy in the context of administrative reform. The reform has highlighted various opportunities and threats. In this way, he has found himself in front of several influences in the cultural field, how to move forward from the situation without losing the local specificity. The research creates a possible input for the preparation of a strategy document in the field of culture.

The purpose of the research is to highlight the effects of changes in local governments after the administrative reform, using the example of community centers in the merged Rapla municipality. To fulfill the objective, I set research questions:

1. What was the administrative reform and subsequent cultural policy of local governments in Rapla municipality, and how and why has it affected the work of culture centers?
2. What changes and how have they affected the infrastructure, personnel, budgets, circumstances related to local specificities, the new organizational culture after the administrative reform in cultural institutions (culture centers) of Rapla municipality?
3. What are the planned cultural political strategy changes and development directions Rapla in the municipality and how can they be implemented?

5 years have passed since the process of carrying out the administrative reform, which took place in 2015 - 2017. This research compares the cultural political changes in the pre- and post-unification context of community centers of the municipalities that joined the Rapla municipality: budgets, personnel structure, preservation of place specificity, changes in infrastructure, non-profit society, attitude to the new organizational culture. In addition, the possible development directions for the period of government and the planned ways of implementing them are mapped.

The first part explains the concept of administrative reform and provides an overview of the emergence of this need and its implementation in local governments. Then, the administrative reform is examined more narrowly from the cultural-political aspect, the cultural-political concepts cultural democracy and cultural democratization are examined, and the cultural-political goals are described.

In the second chapter, the author opens the concept of cultural policy and offers different definitions for making sense of it at the regional level. An overview of the main cultural-political tasks of the local government is given. The terms decentralization and centralization are introduced in the context of administrative reform. A theoretical context for change management in the public sector is brought out and created, and organizational culture changes in the given situation are described when a new structure is created.

The methodology of the work will be described in the further work. Analyses, gives an overview and draws conclusions about the reform preparation process based on the related council regulations, decisions, legislation regulating the merger process, the coalition agreement and the budget strategy completed in cooperation. The impact of the agreed and implemented changes five years after the reform is evaluated: in financing, infrastructure, personnel structure, the involvement of the non-profit sector, preservation of the uniqueness of the place, the involvement of community center managers, the merger process of community centers, changes in organizational culture. An overview of the opinions expressed in the interviews is given, the sample included the leaders of the cultural institutions of the merged Rapla municipality, the officials involved during and after the administrative reform, and in order to compare the vision of the future and to find possible connections between the closure of county governments and the cultural field, an interview was also conducted with the leading employee of the cultural field at the county level.

Thus, the work highlights the effects of changes after the administrative reform, future visions, and the author of the work adds his own conclusions and makes suggestions regarding the management of the sustainable development of the cultural field of Rapla municipality. This work can be used in the creation of a development strategy in the field of culture.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Pii Pöder (i.k. 48804140326) olen magistritöö kirjutanud iseseisvalt. Kõigile töös kasutatud teiste autorite töödele, põhimõtteliste seisukohtadele ning muudest allikaist pärinevatele andmetele on viidatud.

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose Haldusreformi järgse kohalike omavalitsuste kultuuripoliitika muutuste mõju Rapla valla rahvamajade näitel, mille juhendaja on Marko Lõhmus,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 16.05.2023

(allkiri)