

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Rahvamajanduse instituut

Triin Kaarepere

HALDUSREFORMI TEOSTAMISE VÕIMALUSED PUURMANI VALLA NÄITEL

Bakalaureusetöö

Juhendaja: lektor Juta Sikk

Tartu 2012

Soovitan suunata kaitsmisele
(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “ “..... 2012. a.

Majanduse modelleerimise õppetooli juhataja
prof. Tiiu Paas

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

.....
(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. HALDUSREFORMI TEOREETILISED ALUSED	7
1.1. Kohalike omavalitsuste olemus, ülesanded ja funktsioonid.....	7
1.2. Haldusreformi teostamise eesmärgid ja põhimõtted.....	15
1.3. Kohalike omavalitsuste roll haldusreformis.....	23
2. HALDUSREFORMI TEOSTAMINE PUURMANI VALLAS	30
2.1. Puurmani ja Laeva valdade üldiseloostus.....	30
2.2. Puurmani valla elanike arvamused ühinemisvariantide kohta.....	45
2.3. Haldusreformist Eestis Puurmani valla põhjal.....	53
KOKKUVÕTE	58
VIIDATUD ALLIKAD	61
Lisad	65
Lisa 1. Jõgeva maakonna kohalike omavalitsuste kulud tegevusalati aastatel 2004-2009, kroonides.....	65
Lisa 2. Puurmani valla kulud tegevusalati aastatel 2004-2009, kroonides.....	66
Lisa 3. Puurmani valla tulud aastatel 2004-2009, kroonides.....	67
Lisa 4. Küsimustik.....	68
Lisa 5. Vastuste jaotus küsimusele, kui sageli olete vallavalitsusse pöördunud järgmistel põhjustel.....	71
Lisa 6. Vastuste jaotus küsimusele, millist suhtlemiskanalit vallavalitsusega suhtlemisel kasutasite.....	73
Lisa 7. Vastuste jaotus arvamusküsimusele ühinemisejärgsete sündmuste kohta.....	74
Lisa 8. Vastuste jaotus arvamusküsimusele, missuguste valdkondade koordineeriv spetsialist peaks töötama teenindus-punktis.....	76
SUMMARY	77

SISSEJUHATUS

Riigi tähtsaks struktuurielemendiks on selle territoriaalsed osad - erinevad regioonid. Prof. Janno Reiljani sõnul (Reiljan, Friedrich 2008: 69) on riigi regionaalne struktuur hierarhiline. Eesti territoorium jaguneb maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Eestis on 15 maakonda ning 226 kohaliku omavalitsuse üksust: 33 linna ja 193 valda. Maakondades on riigi esindajaks maavanem. Vallad ja linnad on omavalitsuslikud kogukondlikkuse printsiibil põhinevad haldusüksused, mis moodustavad avaliku halduse süsteemi esmase tasandi (Siseministeeriumi ... 2011).

Kohalike omavalitsusüksuste ülesanded tulenevad erinevatest seadustest - Eesti Vabariigi Põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja paljud muud seadusandlikud aktid. Kohalikud omavalitsused moodustavad Eesti Vabariigi funktsioneerimisel tähtsa osa ning nende tegevust vaadeldakse, hinnatakse ja võetakse arvesse riigi tasandil. Kohalikele omavalitsustele heidetakse ikka ja jälle ette suuri kulutusi, eriti haldus-ehk üldvalitsemiskulusid.

Eestis on kujunenud olukord, kus suur osa valdu ei suuda nõutaval tasemel täita kõiki kohalikele omavalitsustele pandud ülesandeid, sealhulgas tagada arendustegevust piirkonnas ning pakkuda elanikele avalikke teenuseid kvaliteetselt, kättesaadavalt ja otstarbekal viisil. Kohalike omavalitsuste ühinemise (haldusreformi) teema on Eestis aktuaalne olnud aastaid, uuesti tõusnud väga oluliseks arutelu küsimuseks 2011. aasta sügisel. Erinevaid arvamusi selle kohta, et väikesed omavalitsused ei saa kõigi neile pandud ülesannetega piisavalt hästi hakkama, on avaldanud mitmed Eesti avaliku elu tegelased. Regionaalminister Siim-Valmar Kiisler (Regionaalminister ... 2011) väidab, et paraku on väga suur osa Eesti kohaliku omavalitsuse üksustest liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt teostada omavalitsuslikku haldamist ning liitumine aitaks tõsta nii haldussuutlikkust kui ka muuta efektiivsemaks avalike teenuste osutamist.

Tööandjate Keskliit toetab igati haldusreformi kiiret läbiviimist. Ettevõtjate hinnangul raiskab riigi haldusterritoriaalne killustatus ressursse ja vähendab piirkondade konkurentsivõimet. Tööandjate Keskliidu volikogu esimees Enn Veskimägi (Tööandjad ... 2009) väidab, et praeguses majanduskliimas satuvad väiksemad haldusüksused paratamatult majandusraskustesse ega suuda osutada elanikkonnale vajalikke teenuseid, seda eriti sotsiaal- ja haridusvaldkonnas.

Vabariigi Valitsuse määrusega on kinnitatud kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ühinemiskiirkondade kaupa. Jõgevamaa soovituslikud ühinemiskiirkonnad on järgmised (Kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ... 2004):

- Jõgeva linn, Jõgeva vald;
- Kasepää vald, Mustvee linn, Pala vald, Saare vald, Torma vald;
- Laeva vald, Puurmani vald;
- Luunja vald, Tabivere vald, Tartu vald, Vara vald;
- Pajusi vald, Põltsamaa linn, Põltsamaa vald.

Loetelust on näha, et mõne liitumisvariandi puhul (näiteks Luunja vald, Tabivere vald, Tartu vald, Vara vald ja ka Laeva vald, Puurmani vald) ületaks ühinemiskiirkond maakonna piirid. Autori koduvallaks on Puurmani vald, mis asub Jõgeva maakonna edelaosas. Seetõttu on halduskorraldus selles piirkonnas võetud ka bakalaureusetöö teemaks.

Käesoleva uurimistöö eesmärgiks on välja selgitada Puurmani valla elanike, ametnike ja volikogu liikmete hinnangutele tuginedes haldusreformi läbiviimise võimalusi. Nimetatud eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- 1) selgitada kohalike omavalitsuste funktsioneerimist ja ülesandeid ning nende tulude ja kulude kujunemise põhimõtteid;
- 2) avada haldusreformi olemust (selle teostamise põhimõtteid ja eesmärke);
- 3) tutvustada kohalike omavalitsuste rolli haldusreformi teostamisel;
- 4) anda ühinemiskiirkonnaks kinnitatud valdade üldiseloostus;
- 5) koostada küsitlusankeet ja viia läbi küsitlus Puurmani valla elanike, vallaametnike ja volikogu liikmete hulgas;
- 6) välja tuua küsitletute arvamused ühinemisvariantide kohta;

7) selgitada haldusreformi teostamise võimalusi analüüsitud valla näitel.

Töö teostamiseks on autor läbi töötanud erinevaid materjale teaduskirjanduse, ametkondlike materjalide ja seaduste näol. Analüüsiks vajalikud andmed on saadud statistikaameti, rahandusministeeriumi, Puurmani valla ja Laeva valla kodulehekülgedelt. Tuleb märkida, et 2011. aasta andmed ei ole veel kättesaadavad ja 2010. aasta andmed olid kasutatavad osaliselt. Sellele lisaks kasutatakse Puurmani valla elanike seas läbi viidud küsitluse tulemusi.

Töö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk on jaotatud kolmeks alapunktiks. Esimeses alapunktis kirjeldatakse kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) mõistet, ülesandeid, funktsioone, KOV-de tegevust reguleerivat seadusandlust ning iseloomustatakse KOV-de tulusid ja kulusid 2009. aasta andmete põhjal. Teises alapunktis vaadeldakse kohalike omavalitsuste ühinemise seadusandlikke aluseid (seadusandlikku baasi), samuti selgitatakse haldusreformi eesmärki ja vajalikkust. Kolmandas alapunktis on juttu kohalike omavalitsuste rollist haldusreformis. Teise peatüki esimene alapunkt sisaldab ühinemiskiirkonnaks kinnitatud Puurmani ja Laeva valdade üldist iseloomustust, teises alapunktis tuuakse välja küsitlusele vastanute arvamused erinevate ühinemisvariantide kohta, kolmandas alapunktis püütakse selgitada haldusreformi teostamise võimalusi Puurmani vallas läbiviidud küsitluse valguses.

1. HALDUSREFORMI TEOREETILISED ALUSED

1.1. Kohalike omavalitsuste olemus, ülesanded ja funktsioonid

Kohaliku omavalitsuse mõistel on üldises plaanis mitmeid erinevaid tähendusi. Autori arvates on kõige üldisemalt KOV-i mõiste esitanud S. J. Bailey: kohalik omavalitsus on kohalikult valitud demokraatlik ja seadust järgiv organisatsioon, mis eksisteerib allpool riigi, provintsi või maakonna tasandil ning pakub avaliku sektori teenuseid inimestele, kes elavad kohaliku omavalitsuse territooriumil (Bailey 1999: 3). Eesti kohalikud omavalitsused on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (vastu võetud 1993) alusel iseseisvad üksused ning korraldavad kohaliku elu küsimusi. Eesti Vabariigi Põhiseaduse (1992) kohaselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt, lähtudes samas seadustega kehtestatud piiridest. Eestis kehtib alates 1993. aastast ühetasandiline omavalitsussüsteem, mis tähendab seda, et esinduskogu on ainult kohalikul valitsemistasandil. Kohaliku omavalitsuse üksustena tegutsevad vallad ja linnad, mis on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed. Vallad ja linnad on omavalitsuslikud kogukondlikkuse printsiibil põhinevad haldusüksused, mis moodustavad avaliku halduse süsteemi esmase tasandi. Kohalikku omavalitsust teostatakse esindusdemokraatia kaudu. (Kohalik ... 2008: 5) Kohalik omavalitsus on Viktor Trasbergi arvates (2003: 486) osa valitsussektori hierarhiast, mis peaks ühelt poolt tagama kohaliku demokraatia arengu ning efektiivse territooriumi halduse ning teiselt poolt, üldriikliku jaotusefektiivsuse ja riigi prioriteetide elluviimise.

Vastavalt Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale (Euroopa Kohaliku ... 2011) ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele on kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduse alusel ja kohalike elanike huvides juhtida nende vastutusalasse kuuluvaid ühiskonnaelu valdkondi. S. J. Bailey on teinud järelduse, et KOV-del on enamikes Euroopa riikides universaalpädevus ehk täisvolitus

tegevustes, mis teenivad kohaliku elanikkonna huve (Bailey 1999: 3). Vastavalt Eesti Põhiseadusele otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kõiki kohaliku elu küsimusi, tegutsedes seaduse alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib kohustusi panna ainult seaduse alusel või kokkuleppel omavalitsusega. Kohalik omavalitsus moodustab avaliku halduse süsteemis nii poliitiliselt kui administratiivselt iseseisva tasandi. Kohalik omavalitsus on iseseisev oma siseelu korraldamises, olles samas ka riigi kui terviku koostisosa.

Kohaliku omavalitsuse roll riigis on erinevate teoreetiliste käsitluste puhul erinev, sõltudes paljustki sellest, millistes piirides on tal õigus iseseisvalt lahendada kohaliku elu küsimusi. Kogukondliku omavalitsusteooria kohaselt on kohalikud omavalitsused riigist ja keskvalitusest sõltumatud - nad on otse elanike poolt valitavad ja rahastatavad ning otsustavad kohaliku elu küsimusi ja kaitsevad kogukonna huve riiklike huvide eest. (Kohalik ... 2008: 6) S. J. Baile (1999: 4, 6, 12) arvates on KOV-l oluline poliitiline roll demokraatlikus süsteemis (kaasab inimesed kohaliku tasandi poliitikasse), aga lisaks sellele oluline majanduslik tähtsus - pakkuda avalikke hüvesid, mis on otseselt KOV jurisdiktsioonis (kohalikud teed, kohalik transport, kohalik vesi ja kanalisatsioon jne), pakkuda riiklike teenuseid (nt õigusabi, riigikaitse), pakkuda avalikke hüvesid, mis ulatuvad üle mõlema jurisdiktsiooni (nt haridus, tervishoid).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS §6) määrab kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded. Kohaliku omavalitsuse olemuslikuks ülesandeks on kogukonna elu suunamine ja juhtimine. Omavalitsusüksuste ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu – ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded pole seadusega määratud kellelegi teisele täita. Omavalitsuste ülesanneteks on ka korraldada koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist. Lisaks peab kohalik omavalitsus korraldama ka muid talle seadusega ettenähtud kohaliku elu küsimusi.

Kuna kohaliku omavalitsuse olemuslikuks ülesandeks on kogukonna elu juhtimine, siis kohaliku omavalitsuse funktsioonid on oma iseloomult kogukondlikud funktsioonid.

Kaasaegse demokraatliku riigikorralduse nurgakiviks on subsidiaarsusprintsip, mis tähendab, et funktsioone tuleb täita eelistatumalt elanikule kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil. Funktsioonide delegerimine subsidiaarsusprintsipi alusel toob pidevalt kaasa kohalike omavalitsuste vastutuse suurenemist ja rolli tähtsustumist avalike teenuste osutamisel.

Kohalikule omavalitsusele funktsioonide andmisel tuleb lähtuda põhiseadusest, mis lubab kohalikele omavalitsustele ülesandeid anda ainult seaduse või lepingutega. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 6 toob ära ka kohaliku omavalitsuse vastutusvaldkonnad, mis on järgmised:

- 1) haridus,
- 2) kultuur ja sport,
- 3) tervishoid,
- 4) sotsiaaltoetused,
- 5) konnaalteenused ja infrastruktuurikorraldus,
- 6) keskkonnakaitse ja jäätmemajandus,
- 7) planeerimis- ja ehitustegevus,
- 8) korraldus- ja päästeteenistus,
- 9) muud riigifunktsioonid.

Üks oluline vastutusvaldkond on haridus: kohalik omavalitsus vastutab alg-, põhi- ja keskkooli ülalpidamise eest, kattes eelpoolnimetatud asutuste tegevuskulud (hoonete remont, inventari ning õpikute soetamine jm). Alg-, põhi- ja keskkoolid on kohaliku omavalitsuse poolt hallatavad asutused. Paralleelselt munitsipaalkoolidega esineb veel riigi poolt hallatavaid koole (mõned eriala-, huvi- ja keskkoolid), mille tegevuskulud kaetakse üldjuhul haridusministeeriumi poolt. Munitsipaalkoolide pedagoogide palgad makstakse kohaliku omavalitsuse eelarvest, vastavad vahendid eraldatakse kohalikele omavalitsusüksustele riigieelarvest. Vastavalt Eesti seadusandlusele peavad kohalikud omavalitsused korraldama õpilastranspordi.

Kultuuri ja spordi valdkonnas vastutab kohalik omavalitsus enda omanduses olevate raamatukogude, kultuurimajade, muuseumide, spordirajatiste ning muude valdkonna asutuste ülalpidamise eest. Enamus kultuuriasutusi on munitsipaalomandis, kuid esineb ka riiklikult tähtsaid kultuuriasutusi (kesk- ning maakondlikud muuseumid jt), mida

hallatakse riigi poolt. Kohalik omavalitsus teostab järelvalvet tema territooriumil asuvate mälestiste üle ning vastutab muinsuskaitse nõuete täitmise eest. Spordi valdkonnas korraldab ja finantseerib kohalik omavalitsus oma territooriumil läbi viidavaid spordiüritusi.

Tervishoidu rahastatakse üldiselt Riigi Haigekassa süsteemist, millel on oma eelarve. Kohalik omavalitsus vastutab esmatasandi tervishoiuteenuste osutamise eest (valla- ja linnaarsti töötasu, velskripunktide ülalpidamise kulud) ning korraldab tema territooriumil asuvate tervishoiuasutuste (nagu haiglad ja kliinikud) ülalpidamist. Kuna suurte haiglate ülalpidamine käib kohalikele omavalitsustele üle jõu, siis on levinud, et haiglate haldamiseks asutatakse mitme kohaliku omavalitsusüksuse peale ühine asutus (üldjuhul sihtasutusena). Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on korraldada ravi-kindlustusega hõlmamata inimeste ravi ja kompenseerida nende ravikulud.

Sotsiaalhoolekande valdkonnas on kohalike omavalitsuste vastutusel sotsiaalabi ja vanurite, puuetega inimeste ning teiste abivajajate hoolekande (sh avahoolduse) korraldamine ning vanadekodude, turvakodude ja teiste sotsiaalhoolekande asutuste ülalpidamise korraldamine. Kohaliku omavalitsuse kanda on antud toimetulekutoetuste maksmine valla- või linnaeelarvesse riigieelarvest laekunud vahenditest. Lisaks määrab ja maksab kohalik omavalitsus teisi sotsiaaltoetusi, korraldab vältimatu abi andmist ning sotsiaalteenuseid vastavalt haldusterritooriumi elanikkonna vajadusele. Kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka kuulub ka eestkostetasutuse töö korraldamine.

Kommunaalteenuste ja infrastruktuuri korrashoiu vallas kohalik omavalitsus vastutab elamu- ja kommunaalmajanduse korraldamise ning vastavate teenuste (vesi, küte, kanalisatsioon jt) osutamise eest. Kohaliku omavalitsuse vastutusalasse kuulub ühistranspordi korraldamine ning teede ja tänavate korrashoid. Valdkonnas on levinud teenuste osutamise üleandmine era- ja kolmandale sektorile. Paljud omavalitsusüksused on ise asutanud kommunaalteenuseid osutavaid ettevõtteid. Suurem osa kommunaalteenuste osutamisega seotud kulutustest kaetakse maksete või teenustasude vormis. Kohalik omavalitsus vastutab ka looduskasutuse, loodusressursside (maa, mets ja veekogud) kasutamise ja jäätmemajanduse korraldamise eest.

Vastavalt planeerimis- ja ehitusseadusele on kohalikel omavalitsustel kohustuslik koostada üld- ning detailplaneering ning anda välja ehituslubasid ja teostada ehitusjärelvalvet. Samuti peavad kohalikud omavalitsused osalema koostöös maakonna planeeringu koostamisel. Korrakaitse ja päästeteenistus valdkonnas jagavad riik ja kohalik omavalitsus vastutust, kuigi korrakaitse, päästeteenistus, tuletõrje ja riigikaitse on keskvalitsuse funktsioonid. Mõned omavalitsusüksused on vabatahtlikult võtnud enda kanda vastavate riigiasutuste osalise finantseerimise. Kohalike omavalitsuste vastutada on avaliku korra järelvalve ning kodanikukaitse korraldamine. Muud riigifunktsioonid tähendavad seda, et kohalikud omavalitsused vastutavad omandi- ja maareformi läbiviimise eest. Samuti koguvad kohalikud omavalitsused andmeid riigiregistrite jaoks.

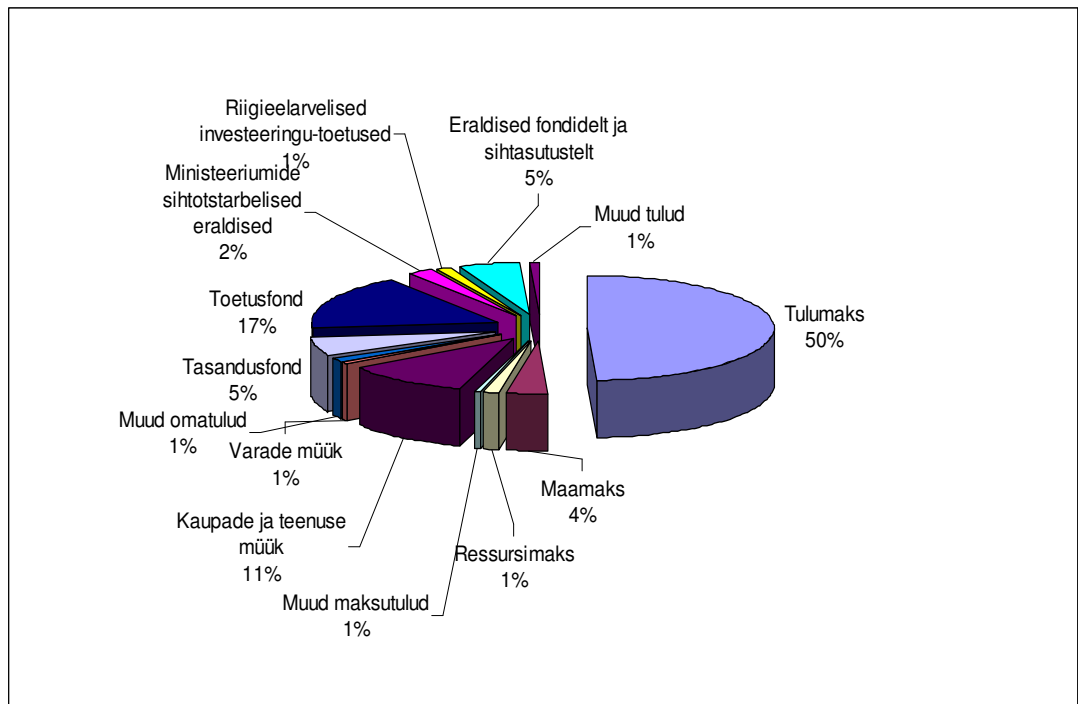
Kohalikel omavalitsustel on lubatud teenuste osutamiseks asutada asutusi, olla teenuste osutamiseks asutatud äriühingu aktsionäriks või osanikuks ning sihtasutuse või mittetulundusühingu liikmeks. Vajadusel tarbivad ühe omavalitsusüksuse elanikud teistes omavalitsusüksustes pakutavaid teenused (koolid, vanadekodud jm), mille eest tasub omavalitsusüksus, mille elanikuna on teenust kasutav kodanik registreeritud. (Kohaliku omavalitsuse funktsioonid 2011)

Tavaliselt on kohalike omavalitsuste ülesanneteks põhiteenused elanikkonnale, kõrgema tasandi kohalikud omavalitsused vastutavad vallaüleste ülesannete eest, siiski tuleb ette, et teatud volitusi, näiteks haridust, tervishoidu, sotsiaaltööd või keskkonnaküsimusi juhivad korraka mitu kohalikku omavalitsuse tasandit ning mõnikord ka riik. U. Silberg ja J. Krusealle (2007: 84) selgitavad, et hariduse valdkonnas näiteks on vastutus alghariduse eest tavaliselt valdadel, keskhariduse eest kõrgema tasandi kohalikel omavalitsustel ja kõrghariduse eest riigil.

Kohalike omavalitsuste ülesannete täitmine avalike teenuste osutamiseks sõltub suurel määral rahalistest vahenditest, mis on omavalitsuse kasutuses. Tuludeks on peamiselt maksutulud, teenuste osutamisest saadav tulu, sihtotstarbelised eraldised ning riigieelarve eraldised. Tulude jaotus kesk- ja kohaliku valitsustasandi vahel sõltub eesmärkidest, mida riik on enesele seadnud. Demokraatlikud riigid seavad maksutulude jaotamisel tavaliselt järgmisi eesmärke (Ulst 1998: 215): tulude katte tagamine kõikidel

valitsustasanditel tehtavatele kuludele; majanduslik efektiivsus; võrdsus ja sotsiaalne õiglus; maksude administreeritavus.

Valla- ja linnaeelarve seaduse (1993) alusel on majandusliku sisu järgi omavalitsuse tuludeks maksutulud; kaupade ja teenuste müügist laekuv tulu ja lõivud; materiaalsete ja immateriaalsete varade müügitulud; tulud varadelt; toetused, sealhulgas välisabi ning muud tulud, sealhulgas trahvid. Eesti kohalike omavalitsuste tulude struktuuri 2009. aastal iseloomustab joonis 1.



Joonis 1. Eesti kohalike omavalitsuste tulude struktuur 2009. aastal. eelarvete täitmise aruannete alusel. Allikas: Rahandusministeeriumi andmetel autori koostatud.

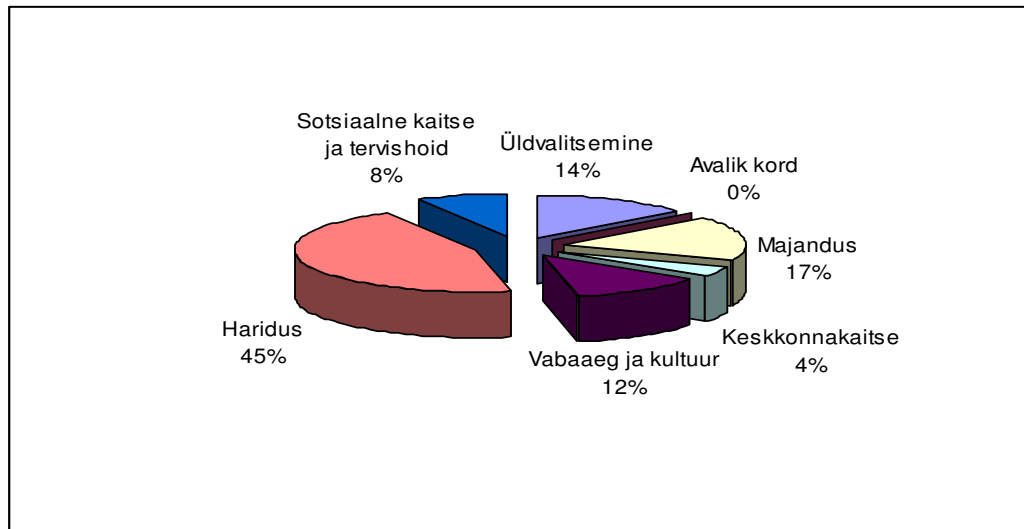
Maksutulud on kohalike omavalitsuste suurimaks tuluallikaks, moodustades kogutuludest üle poole (2009. aastal 56%). Maksutuludest laekub maamaks täielikult ning üksikisikutulumaks osaliselt kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Teiseks suuremaks tuluallikaks on toetusfond (17% kogutuludest), mis sisaldab riigi poolt omavalitsusele delegeeritud kohustuste katteks eraldatud vahendeid, muuhulgas pedagoogide palgakulud, toimetulekutoetusteks makstavad summad ning muude sotsiaalteenuste osutamise seotud kulude katteks Tasandusfondi eraldis (5% kogutuludest) on

arvutatud omavalitsuste jaoks tulude ja arvestusliku tasandatud kuluvajaduse valemi alusel. Selles arvestatakse omavalitsusüksuse keskmisi tegevuskulusid, arvestuslikke tulusid, toetustaseme koefitsienti, elanike arvu erinevate vanusegruppide lõikes, kohalike teede pikkust, üksikisiku tulumaksu laekumist eelmise kolme eelarveaasta jooksul, arvestuslikku maamaksu ning arvestuslikku loodusressursside tasu (Joosing 2005: 34). Sihtotstarbelised eraldised investeeringuteks või tegevuskulude katteks moodustasid 2009. aastal 8% kogutuludest. Omatulud, kaasaarvatud varade ning kaupade ja teenuste müügist laekunud tulud, moodustasid kogutuludest 13%. Kohalike omavalitsuste tulud ei ole aastate lõikes konstantsed, tulude suurus sõltub riigi majanduslikust olukorrast, ettevõtete majandustegevusest ning selle edukusest.

Valla- ja linnaeelarve seaduse järgi liigendatakse kohalike omavalitsuste kuluartiklid valitsemisvaldkondade või majandusliku sisu järgi. Kohaliku omavalitsuse eelarve kulud jaotuvad tegevusvaldkondade vahel järgmiselt (Valla- ja linnaeelarve seadus 1993):

- 1) üldised valitsemissektori teenused,
- 2) riigikaitse,
- 3) avalik kord ja julgeolek,
- 4) majandus,
- 5) elamu- ja kommunaalmajandus,
- 6) keskkonnakaitse,
- 7) tervishoid,
- 8) sotsiaalne kaitse,
- 9) vaba aeg, kultuur ja religioon,
- 10) haridus.

Joonisel 2 on esitatud Eesti kohalike omavalitsuste kulude struktuur tegevusalade lõikes.



Joonis 2. Kohalike omavalitsuste 2009. aasta kulude struktuur tegevusalade lõikes.
Allikas: Rahandusministeeriumi andmetel autori koostatud

Kõige rohkem (pea-aegu poole oma vahenditest ehk 45 %) kulutasid omavalitsused 2009. aastal haridusele, mis hõlmab algharidust lasteaedade näol, põhi- ja gümnaasiumiharidust. Hariduskulude hulka kuuluvad õpetajate palgakulu, haridushoonete ülalpidamine, huvitegevuse rahastamine, transport õpilastele kooli ja koolist koju. Majanduskulud moodustavad kohalike omavalitsuste kogukuludest 17%. Peamiselt hõlmavad majanduskulud tegevusi, mis on seotud teede ja tänavatega, transpordiga, elamu- ja kommunaalmajandusega. Vaba aja sisustamisele ja kultuurile kulutavad omavalitsused eelarvest keskmiselt 13%. Peamiselt hõlmab see raamatukogude, kultuurikeskuste, huvikeskuste, noortekeskuste, muuseumide ja sporditegevusega seonduvaid tegevusi. Üldvalitsemiskuludeks kulutavad omavalitsused eelarvest keskmiselt 14%. Üldvalitsemiskulud sisaldavad halduskulusid, milleks on ametnike ja spetsialistide palgad, valitsemiseks vajalike hoonete ülalpidamiskulud, transpordikulud jne. Sotsiaalsele kaitsele ja tervishoiule on kulutused 8%, peamiselt on need vallaelanikele makstavad toetused. Keskkonnakaitse kulud moodustasid 4%, mis sisaldavad jäätmekäitlusega, heitveekäitlusega ning saaste vähendamisega seotud kulusid.

Kohalike omavalitsuste eelarvete süsteemi aluseks on tasakaalustatuse printsiip. Eelarve on iseseisev ning selle kujundamise alused ja korra sätestavad seadused

(Riigieelarveseadus ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus). Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Need riiklike kohustustega seotud kulud, mis on pandud kohalikule omavalitsusele, kaetakse riigieelarvest.

Suurima elanike arvuga omavalitsuseks Eestis on Tallinna linn, kus Statistikaameti andmetel elab 01.01.2011 seisuga 400 292 inimest, samal ajal kõige väiksema elanike arvuga vallas Ruhnu elab 72 inimest. Kõigil omavalitsustel, olenemata asukohast ja suuruselt, on täita erinevate seaduste järgi ühesugused ülesanded alates valitsemisest ja lõpetades sotsiaalhoolekandega, nende majanduslikud võimalused aga sõltuvad elanike arvust ja ettevõtlusest, mis kindlustavad omavalitsust maksutuludega. Nii ongi kujunenud olukord, kus omavalitsuste võimalused on väga erinevad.

Kokkuvõtteks nendib autor, et kohalikel omavalitsustel on suur vastutus kohaliku elu juhtimisel ja korraldamisel. Ülesannete ja funktsioonide mitmekesisus on laialdane. Kohalik omavalitsus hõlmab oma tegevuses mitmeid erinevaid valdkondi. Samas täheldab töö autor, et otseselt ei ole kohalikule omavalitsusele pandud ülesannet tegeleda ettevõtluse arendamisega oma territooriumil.

1.2. Haldusreformi teostamise eesmärgid ja põhimõtted

Globaliseerivas maailmas kujuneb riigi arenguedu tagamine üha keerukamaks ülesandeks. Eesti on ajaloolisest pärandist ja ülemineku spetsiifilistest ülesannetest tulenevalt senini tugevalt tsentraliseeritud haldussüsteemiga riik. J. Reiljan ja J. Pöör (2002: 25) väidavad, et rahvaga vahetult suhtleva kohaliku võimutasandi ülesannete alahindamise tõttu on aga Eesti majanduslikus ja sotsiaalses arengus süvenenud tasakaalustamatus ja disproportsioonid, mis seavad ohtu rahvusriigi jätkusuutlikkuse.

Esimest korda räägiti haldusreformist juba 1989. aastal 8. augustil Ülemnõukogu otsuses „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“, mille põhjal pidi toimuma vabariigis haldusreform aastatel 1990-1994. 1993. aastal moodustatigi viis uut valda, kuid arusaamatuks on asjaolu, miks jagati suuremaid valdu väiksemateks, kuigi juba siis räägiti palju sellest, et meie vallad on liiga väikesed. Tähelepanuväärne oli ka 1993.

aastal toimunud üleminek ühetasandilisele kohaliku omavalitsuse ning maakonna muutumisele riikliku juhtimise tasandiks. Nimetatud muutused olid esimesed katsed reformida avaliku halduse süsteemi. (Mäeltsemees 2002: 7-8)

Kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990-ndate aastate alguses. Aastail 1990-1994 läbiviidud reformi tulemusena sündinud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani. Eesti omavalitsussüsteemi iseärasused ja probleemid ei ole enam niivõrd postsotsialistliku iseloomuga, vaid sarnanevad rohkem pikaajaliste omavalitsustraditsioonidega Lääne ühiskondadele. Eesti on ratifitseerinud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ilma reservatsioonideta. (Siseministeriumi...2011)

Taasloodud omavalitsussüsteemis oli esialgu põhieesmärgiks demokraatia arendamine. Süsteemi arenedes tõusevad aga üha enam päevakorda efektiivsuse küsimused. Nii seostubki Eesti omavalitsussüsteemi edasise väljaarendamise problemaatika omavalitsuste administratiivse suutlikkuse mõistega.

Selleks et omandada omavalitsuslik staatus koos sellest tulenevate seadusjärgsete õiguste ja kohustustega, pidid senised külanõukogud, linnad ja alevid ette valmistama põhimääruse ja arengukava ning arendama välja esmase struktuuri, et olla suuteline talle pandud ülesandeid täitma. Omavalitsusliku staatuse omistamise otsustas selleks spetsiaalselt moodustatud haldusreformi ekspertkomisjon. Kohaliku omavalitsuse esmatasand arenes välja järk-järgult sõltuvalt konkreetsete üksuste valmisolekust. 1993. aasta sügiseks olid kõik esmatasandi haldusüksused omandanud omavalitsusliku staatuse, mille tulemusena moodustus 254 kohaliku tasandi üksust (Kohalik omavalitsus Eestis 2008: 14). Praeguseks ajaks, see on 18 aasta jooksul ei ole see arv oluliselt muutunud, mõnede omavalitsuste liitumise tulemusena on omavalitsusi praegu 226. (vt tabel 1)

Tabel 1. Kohalike omavalitsuste üksuste arvu muutumine alates 1993. aastast

Aasta	Ühinenud üksuste arv	Uute üksuste arv	Kokku
1993			254
1996	2	1	254
1998	2	1	253
1999	12	6	247
2002	11	5	241
2005	22	9	227
2009	2	1	226

Allikas: (Kohalik omavalitsus Eestis 2008: 13), autori täiendatud.

Esimene vabatahtlik kohalike omavalitsusüksuste ühinemine toimus juba 1996. aastal: seniste Halinga ja Pärnu-Jaagupi valdade baasil moodustati uus Halinga vald, kusjuures ühinemise stimuleerimiseks valitsus rahuldab taotluse soojalaenu kustutamiseks (2,2 milj krooni). 1998. aastal leidis aset seni ainuke ühinemine valimistevahelisel perioodil: senise Abja-Paluoja linna ja senise Abja valla ühinemise teel moodustati Abja vald. Vabatahtlik ühinemine jätkus. 2002. aastal (ühinesid Kehra linn ja Anija vald Anija vallaks, Rapla linn ja Rapla vald Rapla vallaks, Räpina linn ja Räpina vald Räpina vallaks, Kohila alev ja Kohila vald Kohila vallaks ning Märjamaa alev, Märjamaa vald ja Loodna vald Märjamaa vallaks, algatades haldusterritoriaalse korralduse muutmise protsessi Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 alusel. Peale 2005. aasta sügisel toimunud kohalike omavalitsuste volikogude valimisi jäi Eesti haldusterritoriaalsele kaardile alles 227 kohaliku omavalitsuse üksust, neist 33 linna ja 194 valda. Ühinemise tulemusena 22 valla-linna baasil moodustus kaheksa uut valda: Jõhvi, Kuusalu, Saarde, Suure-Jaani, Tamsalu, Tapa, Türi ja Väike-Maarja; kuuest senisest linnast –Jõhvi, Kilingi-Nõmme, Tamsalu, Tapa, Türi ja Suure-Jaani – sai vallasisene linn (Kohaliku omavalitsuse üksuste liitumise ... 2011). 2009. aastal liitusid Kaisma ja Vändra vald. Ühinemine sai teoks tänu sellele, et alates 1. jaanuarist 2009 hakkasid kehtima kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse muudatused, mille kohaselt

kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemise mõistet laiendati kohaliku omavalitsuse üksuse võimalusega lisaks ühinemisele liituda naaberomavalitsusega.

Haldusreformi küsimused on endiselt päevakorral ja diskussiooni objektid on endiselt samad, nagu need tõi välja Elvi Ulst (1998: 192):

- maakondade arvu, suuruse ja staatuse probleemid;
- funktsioonide, otsustamise ja rahade jaotus kesk- ja kohaliku võimu vahel;
- valla optimaalne suurus ja valdade arv.

E. Ulsti arvates (*ibid*) on enamuse Eesti valdade majanduspotentsiaal väga madal ja tulude baas nõrk, kuid ühinemissoovi majanduspotentsiaali tugevdamiseks on senini ilmutanud vähesed. Ühinemine tuleb siis, kui aeg on küps ja rahvas nõus.

Põhiseaduse kohaselt ei tohi omavalitsuste piire muuta ilma vastavate omavalitsuste arvamuse ära kuulamata (Eesti Vabariigi Põhiseadus 1992). 1995. aastal võeti vastu Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, mis oli kuni 24. juunini 2004 ainus seadusandlik akt, kus sätestati haldusterritoriaalsete muudatuste võimalused ja tegevused sellega seoses. Seaduses §7, lg 3 on kirjas, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine valdade ja linnade osas võib toimuda Vabariigi Valitsuse või asjaomaste volikogude poolt. (Eesti territooriumi ... 1995)

Mõningaid vihjeid ühinemise mõjule annavad naaberriikide Soome ja Läti haldusmuudatused, kuigi Läti puhul on praegu võimalik jälgida alles üleminekuperioodi. Soomes kinnitati 2005. aastal omavalitsuste restruktureerimise projekt, mille raames võimaldati omavalitsustel vabatahtlikkuse alusel ühineda või moodustada koostööpiirkondi. Soome oli selgeks eesmärgiks seadnud omavalitsuste suurema koostöö teenuste pakkumisel ning seetõttu sundliitumist läbi ei viidud. Käesoleval ajal Soome haldusreformi muudatuste mõjule veel lõplikku hinnangut anda ei saa, kuid Soome üleriigilise liidu andmetel on koostöö suurenemine märgatav ja teenuste kvaliteet kasvab. Samas on tõstatunud küsimused paikkondliku identiteedi tagamise osas.

Läti alustas oma haldusreformi muudatustega juba 1997. aastal, kuid reformi lükati edasi kuni 2000. aastani. Läti seadis oma eesmärgiks saavutada läbi mastaabiefekti

omavalitsuste suurem jätkusuutlikkus ning selle tulemusena viidi 2008. aastal läbi administratiiv-territoriaalsed muudatused. Läti omavalitsuste ühinemise tulemusi veel hinnata ei saa, kuid üleminekuperiood on lätlastele olnud algusest peale vaevarikas.

Leedus mindi omavalitsusi reformides liigselt hoogu. Loodi ühed Euroopa suuremad omavalitsused: 3,4 miljoni elaniku kohta on Leedus 56 omavalitsust, mis teeb ühe omavalitsuse keskmiseks elanike arvuks 60 000 (Eestis elab ühes keskmises omavalitsuses ligi 6000 inimest – kümme korda vähem). Seejärel aga märgati Leedus, et omavalitsusi on tõhusaks toimimiseks liiga vähe, mistõttu tekkis jällegi vajadus nad lahku lüüa. Teisisõnu: omavalitsuse suurus pole üheselt seotud selle tugevuse, tõhususe ja avalike teenuste kvaliteediga. Suurem võib olla küll tugevam, kuid mitte alati parem elanikele. (Jesse 2008)

Taanis, mis on pindalalt meiega enamvähem sama suur riik, rahvaarvult 4,5 korda suurem, toimus haldusreform 2007. aastal, kui pea 300 omavalitsusest jäi alles 98. Sealne reform viidi ellu lihtsalt ja on isikute põhiõiguste ja –vabaduste tagamise seisukohalt andnud häid tulemusi.

Haldusreform nagu iga teinegi reform peaks püüdlema selle poole, et ebasoovitav muuta ihaldusväärseks. Haldusreform on erakordselt suure tagapõhjaga ja hõlmab suurt poliitika valdkonda, mis puudutab kõigi kodanike elu ning valitsuse funktsioone.

Eesti suuruse, ülimalt vähese elanike arvuga, riigi kohta on valdu liiga palju ning suurem osa neist liialt väikesed, et tulemuslikult ja efektiivselt oma ülesannetega hakkama saada. Kohaliku omavalitsusüksuse suurust saab määratleda kaht moodi: elanike arvuga või kohaliku omavalitsuse pindalaga. Mõlemaid saab kasutada haldusjuhtimise kontseptsioonis. Pindala kasutamine ei ole omavalitsusüksuse suuruse määramisel mõttekas, sest see ei oma sedavõrd erilist rolli kohaliku omavalitsuse funktsioneerimisel. Enamik teooriaid, mis käsitlevad kohalike omavalitsuste suurust, põhinevad elanike arvu.

Mitmed teadlased on väitnud, et kohaliku omavalitsusüksuse suurus on üks põhilisi tegureid, mis määrab ära kohaliku omavalitsuse funktsioneerimise. Alan Nortoni (1991: 29) arvates on kohaliku omavalitsusüksuse suurus kõige määravamaks võimekuse

teguriks. K. Davey (1996: 52) peab inimeste arvu kohalikus omavalitsuses tähtsaks ka seetõttu, et see mõjutab kohaliku omavalitsuse tegutsemist: suutlikkust koguda raharessursse ja värvata uusi kompetentseid töötajaid.

Haldusreformi eesmärgiks Eestis on sellise omavalitsusliku haldussüsteemi loomine, kus on maksimaalselt tagatud kohalike elanike vastuvõetav tasakaal kahe printsiibi-kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel, mida iseloomustavad järgmised märksõnad (Haldusreform ... 2001: 3)

- demokraatlik juhtimine ja elanike osalemine elutähtsate küsimuste lahendamisel;
- seadusandluse piisav regulatsiooniaste ja ühetähenduslikkus;
- omavalitsusele pandud ülesannete ja nende täitmiseks olevate vahendite hulga ning omavalitsusüksuste suuruslike ja terviklikkuse parameetrite tasakaal;
- kohalikele elanikele vastuvõetav tasakaal kahe printsiibi - kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel;
- avalike teenuste kvaliteetsus ja kättesaadavus elanikkonnale ;
- investeerimisvõime tõstmine;
- poliitiline ühtsus ja terviklikkus;
- omavalitsuste jätkusuutlikkus.

Strateegia rakendamine tõi kaasa mitmeid muudatusi. Eesmärgiks seati tõsta omavalitsuste volikogude ja valitsuste poliitilist vastutust, selleks üritati muuta KOV volikogu valimise seadust nii, et valimistel saaksid osaleda ainult poliitilised erakonnad. See seadusemuudatus siiski ei jõustunud.

Riigi tasandil on kahjuks piiratud vaid omavalitsuste territoriaalset ümberkorraldamist puudutavate õigusaktide väljaandmisega. Reformi teostamisel peavad olema selged ümberkorralduste eesmärgid, nende saavutamiseks olemasolevad võimalused ja vajalikud ressursid, ressursside allikad ja nende suunamise mehhanismid, rakendatavate abinõude otsese ja kaudse mõju tagajärjed ühiskonnaelu erinevates valdkondades (Reiljan, Timpmann 2001: 423). Oluline on ka elanike arvamus. Inimesed peavad olema veendunud, et sellised olulised elukorralduse muutused on kasulikud ning suurendavad nende heaolu. Ebakindlus tuleviku ees vähendab reformi tulemuslikkust ja vähendab usku demokraatiasse.

28. juunil 2004. aastal võttis riigikogu vastu KOV üksuste ühinemise soodustamise seaduse. Seaduse eesmärk on soodustada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ja riigi territooriumi haldusjaotuse korrastumist, millega kaasneb kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse ja edukate projektitaotluste koostamise suutlikkuse tõus, kohalike omavalitsusüksuste poolt nende territooriumil pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine ning kohalike omavalitsusüksuste koostöövõime arenemine.

A. Leemansi arvates on kolme tüüpi territoriaalseid muudatusi (Leemans 1970, viidatud Viks *et al.* 2010 vahendusel). Esiteks väikeste omavalitsuste ühinemine suurema keskusega ehk anneksioon, kus väikesed ja vähesuutlikud omavalitsused liidetakse nende suurte naabritega. Tihti teeb seda keskvalitsus kohustuslikus korras ja enamasti liidetakse rõngasvallad linnadega. Teine ühinemiste tüüp on sulandumine, kus kaks või rohkem naaberomavalitsust ühinevad. Üldjuhul tekib selliste ühinemiste tulemusena suure territooriumiga omavalitsus, kus kommunikatsioonikulude suurenemine võib ökonoomia ja efektiivsuse saavutamise neutraliseerida. Kolmandat ühinemiste tüüpi nimetatakse omavalitsuste restruktureerimiseks. Niisuguste ühinemiste raames kujundatakse uus piirkondlik struktuur nii omavalitsuste sees kui ka piirkonnas laiemalt. Just sellist tüüpi kõikehõlmavate reformide puhul vaadatakse üle ka vahekorrad võimuvvertikaalis ning revideeritakse valitsemistasandite vahelisi suhteid ja ülesandeid. Sellised ühinemised on iseloomulikud ennekõike keskvalitsuste eestvedamisel toimunud laiematele ühinemistele.

Rivo Noorkõiv on kokkuvõtlikult välja toonud haldusreformi läbiviimise põhjused järgmiselt (Noorkõiv 2010):

- vananev elanikkond (pensionialiste elanike suhtarv kasvab pidevalt, mistõttu on suurem vajadus enamate avalike teenuste järele);
- elanikkond on muutunud tunduvalt mobiilsemaks (inimeste igapäevaelu on muutunud järjest vähempaiksemaks ja enam regionaalsemaks, töölkäimise areaal on märkimisväärselt laienenud);
- poliitilised põhjused/väitlused (väikestes KOV-des poliitikat vähe või poliitika ülemäära konkureeriv, parem- või vasakpoolne kallak KOV-des.

Haldusreformi eesmärgiks oleks kujundada ja luua Eestis demokraatlik ja efektiivselt toimiv 21. sajandi nõudmistele vastav avalik haldus. Haldusreformi laiemaks eesmärgiks on aga luua parimad tingimused selleks, et avalik sektor saaks ellu viia Eesti elanike ühishuvi. Seepärast peabki avalik sektor toetama Eesti riigi konkurentsivõime tugevnemist ning tagama kõikidele siin elavatele inimestele võrdsed õigused ning võimalused korraldada oma elu neile sobival viisil. Eesti riik peab tegutsema kõigi ühiskonnagruppide huvides.

Iga protsessi või tegevuse korral tuleb välja selgitada selle tegevuse poolt- ja vastuargumendid. Haldusreformi korral on need R. Noorkõivu (2010) nägemuses jagatud järgmise nelja mõiste alla

1. Demokraatia tagamine. Ühelt poolt arvatakse, et mida lähemal elanikele on KOV institutsioonid, seda demokraatlikumad nad on. Teiselt poolt vastuargumendina väidetakse, et suuremad ja tugevamad KOV-d on võimekamad täitma riiklikke ja regionaalseid ülesandeid, mis tagab demokraatia.
2. Efektiivsus, mis on seotud KOV pakutavate teenuste hulga ja nende kvaliteediga. Kerkib küsimus, milline on KOV suuruse kriitiline „piir”, et üldse oleks võimalik tagada kvaliteetseid ja ennast ära tasuvaid teenuseid. Samas suuremas haldusüksuses on administratiivkulud suuremad. Ka on väidetud, et praegused haldusüksused on ajaloolised igandid, mis ei vasta tänapäevastele funktsionaalsuse nõuetele (nt tööjõu- ja kinnisvaraturg on muutunud juba niikuinii KOV-ülesteks).
3. Majanduskasv ja selle toetamine. Ühel pool on tüüpiline lähenemine: suurematel haldusüksustel on regionaalarenguks võimalik kasutada enam ressursse (nt koondavad endasse enam ressursse investeringuteks, mitmekesisemad arengupoliitikad ja integreeritumad maakasutuse planeeringud), teisel pool on väide, et haldusreform ise ei tekita majanduskasvu, vaid on parimal juhul selle üheks eelduseks.
4. Protseduurilised argumendid (kuidas haldusreformi protsessina läbi viia, kui suur peaks olema nõ järelmõtlemisaeg ehk eelnev ajavaru, kes peaks olema kaasatud reformiprotsessi, millised peaksid olema seadusandlikud muudatused).

Eesti Vabariigi valitsuse 27. oktoobri 2004. aasta määruses nr 313 on loetletud omavalitsusüksused ühinemiskiirkondade kaupa. Käesolevas töös käsitletakse nelja-kümne kuuendana nimetatud piirkonda, Puurmani ja Laeva valla liitmine. Järgmises alapunktis on kirjeldatud kohalike omavalitsuste rolli haldusreformis.

1.3. Kohalike omavalitsuste roll haldusreformis

Kaasaegset, põhiseaduslikku avalikku teenistust demokraatlikus riigis peetakse võimalikuks ainult teatud tingimustekogumi olemasolul (Euroopa avaliku ... 1998):

- avaliku ja erasfääri lahusus;
- poliitika ja haldamise lahusus;
- avalike teenistujate individuaalse vastavuse väljaarendamine varem toimunud kollegiaalsete otsustamisprotsesside kõrvalejätmisega. See eeldab hästi haritud ja oskuslikke avaliku sektori juhte;
- avalike teenistujate piisav töökohakindlus, stabiilsus ja palgatase ning selgelt defineeritud õigused ja kohustused;
- teenetel põhinev värbamine ja edutamine.

Kõigil ülalmainitud tingimustel on oluline osa kaasaegse professionaalse avaliku teenistuse olemuse ja väärtuste määramisel.

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele § 154: „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad omavalitsused, kes tegutsevad seadus alusel iseseisvalt.“ See on aluseks otsustamiseks, milliseid funktsioone täidab kohalik, milliseid keskvalitsus. Kuid kohalikel omavalitsustel puudub seaduse alusel kujunev stabiilne tulubaas, mis võimaldaks kõiki ülesandeid täita ning kohalikku arengut pikaajaliselt planeerida ja tõhusalt juhtida. See on märk omavalitsuste piiratud autonoomiast. Lisaks sellele erinevad kohalikud omavalitsused suurel määral suuruse, majanduslike indikaatorite ja haldussuutlikkuse poolest. Üldiselt peaks suurem osa kohalike omavalitsuste eelarvest tulema füüsilise isiku tulumaksust, mida maksavad omavalituse territooriumil elavad inimesed. Samal ajal on enamik Eesti omavalitsustest väikesed või isegi väga väikesed (arvestades elanike arvu), aga kõik peavad olenemata suurusest viima ellu samal tasemel ja hulgal ülesandeid, mida sätestab seadus. Seega esineb Eestis probleeme väiksemate ja

vaesemate omavalitsuste suutlikkusega avalikke teenuseid vajalikul tasemel pakkuda. Riigieelarvest eraldatava tasandusfondi jaotusmehhanism on kujundatud eesmärgiga toetada vaesemate valdade ja linnade tulubaasi. Eesmärki pole aga saavutatud, kuna toetusvalemi alusel kujunevad summad ei ole stabiilsed ning keeruline on tagada toetussummade õiglast jaotust. Seega on praegu üheks suurimaks kitsaskohaks kohalike omavalistuste sotsiaal-majanduslikus arengus finantsressursside puudulikkus ning finantsiline sõltuvus riigieelarvest. Ning isegi, kui Eesti seadusandlus kehtestab, et riigieelarve ja kohaliku omavalitsuse eelarve on eraldiseisvad ja viimastel on oma individuaalne eelarve, peab keskvalitsuse tasand märkimisväärset kontrolli kohalike eelarvete üle ning samal ajal kui Eestis eksisteerivad ülisuured regionaalsed erinevused, on siin tegemist märkimisväärselt suure fiskaalse tsentralismiga-suurimaga Balti riikides (Wrobel 2003: 277).

Euroopa Liidu algaegadel lahendati paljusid olulisi küsimusi kõige kõrgemal - valitsustevahelisel tasandil. Kohalike omavalitsuste struktuurid olid justnagu unustusse jäänud, olgugi et suure osa erinevate direktiivide elluviimisega seotud tööst langes just nimelt neile. Pärast iseseisvuse taastamist, olid omavalitsused Eesti riigis enamasti formaalse ja deklaratiivse iseloomuga ning enamus kohalike võimudega seotud või ka mitte seotud otsuseid tehti vaid keskvalitsuse tasemel. Aeg läks ja olukord nii Euroopas kui ka Eestis hakkas vähehaaval muutuma. Mõistes oma tähtsat osa riigi heaolu loomises, hakkasid kohalike võimude esindajad üha valjemini nõudma, et ka nende häält kuulda võetaks. Ja mitte ainult kuulda võetaks, vaid sellega ka arvestataks ja vastavalt sellele tegutsetaks. Kohalike võimuorganite tähtsa rolli tunnustamise määrgina asutati 1994. a. Regioonide Komitee, mis sai ELi nõuandvaks struktuuriks regioonide ja kohalike omavalitsuste küsimustes. (Macevičius 2011) Regioonide Komitee koosneb 344 liikmest, kes esindavad Euroopa Liidu 27 liikmesriigi piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi. Eesti on komitees esindatud 7 liikmega. (Euroopa Parlament ... 2011)

Terve sajandi domineerinud bürokraatlik, hierarhiline avaliku sektori juhtimise süsteem on asendunud uue avaliku sektori juhtimise paradigmaga, mis seab kahtluse alla valitsussektori tegevuse paljudes traditsioonilistes avaliku sektori valdkondades. Teadvustamine, et valitsuse tegevus võib äparduda, et arenenud infotehnoloogia pakub uusi võimalusi, mida valitsus ei saa jätta kasutamata, kui nad ei taha ajast maha jääda, et

globaliseerumine ja rahvusvaheline konkurents esitavad üha uusi väljakutseid riikide majanduse arengule, on sundinud riike revalveerima oma avaliku sektori juhtimise struktuure ja tegema reforme avaliku sektori juhtimises. (Reiljan *et al.* 2002:132)

Loodud avaliku teenistuse mudel sisaldab kolme elementi (*Ibid*: 132):

- korporatiivne südamik, kes vastutab strateegia ja poliitika eest (ministeerium);
- kliendi huve kaitsev organisatsioon, kes vastutab standardi kehtestamise ja jälgimise eest (tarbijakaitse, tervisekaitse, haigekassa jne);
- teenuse osutaja, kes tegelikult täidab töö või osutab teenust (kool, haigla, perearst).

Otsustamine kohaliku elu küsimuste üle peaks toimuma kohaliku omavalitsuse ehk kõige madalama valitsemise tasandil. Praegused Eesti omavalitsusüksused on väikese haldussuutlikkusega, täitmaks vastuvõetaval tasemel kõiki neile pandud või kohalikule omavalitsusele traditsiooniliselt omaseid ülesandeid. Haldusterritoriaalse reformi läbiviimise üks põhjus ongi subsidiaarsusprintsipi järgimise vajadus. Omavalitsusüksuste ühendamise idee põhineb kaalutlusel, et suuremates omavalitsusüksustes on paremad võimalused eelarverahade ja investeeringute juhtimiseks ning inimressursside kasutamiseks (eriti oluline on ametnike professionaalsuse arendamine), mis peaks parandama omavalitsusüksuste efektiivsust. Tugevnenud avalike teenuste osutamise võimega omavalitsusüksustele on võimalik üle anda omavalitsuslikke funktsioone, mis seni on olnud keskvalitsuse kanda. (Laar 2000)

Liitmine ei ole eesmärk iseeneses. Omavalitsusüksuste terviklikkuse tagamiseks andis EV valitsus maavanematele ülesande koostada 1. detsembriks 2000 koostöös kohaliku omavalitsusega uue haldusterritoriaalse korralduse kavand. M. Laar (2000) rõhutas, et EV valitsuse seisukoht kehtestada uus haldusjaotus koos 2002. aasta kohalike valimistega on toiminud katalüsaatorina, sundides omavalitsusüksusi kiiremale konsolideerumisele seal, kus lahendused olid juba silmaga näha, aga ka kohtades, kus arutelud ühinemiseks olid erinevatel põhjustel alles lapsekingades.

Haldussuutlikkuse tõstmiseks ja suurema hulga avalike teenuste täitmiseks vajalike finantseerimisallikate tagamiseks tuleb üle vaadata omavalitsuste võimalused ja õigused kohalike maksude kehtestamiseks, ressursside ümberjaotamise mehhanismid

keskvalitsuselt omavalitsusüksustele, samuti munitsipaalinvesteeringute kavandamise ja elluviimise ning neile eraldatavate investeeringutoetuste mehhanismi ümberkujundamine. Sise- ja rahandusministeeriumi koostöös toimuvad arutelud ning lahenduste otsimine nendele küsimustele.

Ülesannete efektiivsemaks ja kvaliteetsemaks täitmiseks (kodanikele lähemale toomiseks, nende vajaduste rahuldamiseks) on oma valitsusüksustel õigus moodustada vabatahtlikke ühisorganisatsioone ja liite. Haldusreformi Komitee otsuse kohaselt pole otstarbekas luua avalik-õiguslikke omavalitsusliite, kuna sellega kaasneks topeltstruktuuride tekkimine ja liitude sõltuvus keskvõimust.

Kavandatav ülesannete delegeerimine madalamatele tasanditele hõlmab ka keskvalitsuse regionaalse tasandi juhtimist. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vaheliste funktsioonide jaotamise kontekstis on tarvis selgemalt defineerida maavanema roll. Maavanem peaks olema keskvalitsuse esindaja regioonis, kes ühelt poolt kontrollib kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkust ja riiklike toetuste kasutamise otstarbekust, teiselt poolt täidab oma aparaadi kaudu valitsusasutuste poolt temale pandud ülesandeid. Regionaalpoliitiliste sihtotstarbeliste vahendite jaotusmehhanismide määramine kohalike projektide teostamiseks on oluline kohaliku elu edendamise element, samuti ELi struktuurifondide rahade jaotamise eeltingimus. Mart Laari (2000) arvates võiks maavanemale jääda koordinaatori roll. Haldusreformi Komitee otsuse kohaselt peaks Eestis domineerima regionaalne halduskorraldus ehk prefektisüsteem, mis tähendab, et valitsusüksused täidavad kohapealseid ülesandeid maavanema kaudu (välja arvatud juhtudel, kui on otstarbekas moodustada eraldiseisvad üksused, mida kontrollivad haruministeeriumid). Selline süsteem ei takista maavanemate vahelist koostööd teenuste osutamiseks suuremal territooriumil kui üks maakond. Esimeses etapis maakondade liitmist ei tule, kuid ministeeriumid peavad oma regionaalsete allüksuste paigutamisel arvestama nelja suurema keskusega (Tallinn, Tartu, Jõhvi, Pärnu).

Kulusid on omavalitsusüksustel võimalik vähendada omavahelise koostöö abil teenuste pakkumisel. Eriti oluline on omavalitsuste koostöö sel juhul, kui omavalitsused on väikesed. Territooriumi poolest aga ei olegi enamus Eesti valdu kuigi suured. Eesti

kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (1993) annab omavalitsustele õiguse teha koostööd ühiste huvide väljendamiseks ning ühiste ülesannete täimiseks. Ühistegevuse vormideks on ühiselt tegutsemine, teistelt omavalitsustelt teenuste ostmine ja neile teenuste müümine ning omavalitsusliitude moodustamine. Omavalitsuste koostöö aitab sageli kaasa ettevõtluskeskkonna arendamisele. Koostöö tihendamisel võib otstarbekaks muutuda sisuliselt ühte kasvanud omavalitsuste ühinemine. Omavalitsuste liitmine nõuab sageli küllaltki suuri kulutusi, mida vallad ei ole suutelised tegema. Väikestel omavalitsusüksustel on ka omad eelised. Demokraatia arendamise seisukohalt on tähtis, et madalaim võimutasand asuks kodanikule võimalikult lähedal. Väikesed omavalitsused võimaldavad ka avalike teenuste pakkumisel paremini arvestada kohalike elanikega, kuna info nende soovide ja vajaduste kohta on kergemini ja odavamalt kättesaadav kui suure omavalitsuse puhul. Seega tuleb jälgida et haldusreform ei tooks kaasa võimu liigset kaugenemist rahvast, vaid hoopis suurendaks elanikkonna kaasamist kohalike asjade üle otsustamisse. (Reiljan, Timpmann 2001: 434)

Ei tohiks unustada ka mitme omavalitsuse koopereerumise võimalusi. Eesmärkidest sõltuvalt võivad kohalike omavalitsusstruktuuride koostöövormid olla erinevad:

- informatsiooni ja kogemuste vahetus;
- tegevuse koordineerimine;
- regionaalsed ühisprogrammid ja –projektid.

Väikeste omavalitsusüksuste suureks probleemiks on nende autonoomia tagamine. Haldusterritoriaalse reformi kavandamisel tuleb arvestada Eesti suhteliselt väikest rahvastiku tihedust ja asustustiheduse suuri piirkondlikke erinevusi, keskuste rohkust ja nende seotust tagamaaga, samuti märkimisväärseid regionaalseid erinevusi asustuse struktuuris ning olemasolevate omavalitsusüksuste äärmiselt erinevat kujunemislugu ja territoriaalseid erinevusi. (Pöör 2000)

Niisiis, regionaalsete ühisprojektide realiseerimiseks võivad kohalikud omavalitsus-institutsioonid kas asutada ühissettevõtteid (aktsiaseltse või avalik-õiguslikke organisatsioone) või luua regionaalseid assotsiatsioone ja ettevõtete asutamise neile üle anda. Konkreetse koostöövormi valik sõltub nii teostatavast projektist, kohalike tingimustest kui ka kohalike omavalitsus-institutsioonide endi poliitilisest tahtest.

Teatud erinevustele vaatamata puutuvad ELi liikmesmaade omavalitsused kokku sarnaste probleemidega nagu Eesti omavalitsused, ning on juba kogunud rohkesti kogemusi. ELi omavalitsuste koostöö elavdamiseks on loodud nn. “võrgud”, milles osalevad omavalitsused lahendavad koos keskkonnakaitseprobleeme ning vahetavad kogemusi. Selliste “võrkude” loomist toetab tavaliselt Euroopa Liit. Mõningatel juhtudel on see küllaltki formaalne protsess, teistel puhkudel aga näitavad initsiatiivi omavalitsused ise, luues iseseisvalt omavahelisi kontakte. Eesti omavalitsuste osalemine niisugustes “võrkudes” peaks tagama efektiivsema ELi direktiivide juurutamise kohaliku omavalitsuse tasandil.

Kohalikele omavalitsustele esitatud nõuete edukaks elluviimiseks ning kindlaks määratud funktsioonide täitmiseks tuleb omavalitsustele anda ka vastavad õigused ja volitused. Mõnel puhul ei lase kehtivad seadused ja teised õigusaktid kohalikel omavalitsusinstituutsioonidel oma kohustusi korralikult täita ning ELi keskkonnasektori direktiivide elluviimist garanteerida. Riiklikul tasandil on vaja vastu võtta rahvuslikud õigusaktid ja asutada rahvuslikud instituutsioonid, mis õhutaksid kohalikke omavalitsusinstituutsioone juurutama ökonoomseid keskkonnakaitse vahendeid ja osutama elanikele odavaid ning kvaliteetseid kütte-, veevarustus-, kanalisatsiooni-, jäätmekogumis-, jäätmekäitlus- ning ümbertööstusteenuseid. (Macevičius 2011)

Inimkeskse ühiskonna loomisel on kohalikel omavalitsustel suur roll. Sellepärast on oluline, et elanikkonda kaasatakse otsustusprotsessidesse, võim ei tohiks kaugeneda rahvast. Omavalitsuste elujõulisus sõltub eelkõige sealsete elanike arvust. Omavalitsuste optimaalse suuruse leidmine pole lihtne. Praegustes tingimustes võib Eestis elujõuliseks pidada valdu elanike arvuga üle 3000, kuna sellise suurusega KOV-de grupi suhtelised kulunäitajad on reeglina paremad isegi väiksemate linnade omadest. Lisaks näitab valitsemise efektiivsust see, millisel määral üks kohalik omavalitsus omab iseseisvust keskvalitsusest. Suurem probleem on väikevaldade puhul, kus peamiseks sissetulekuallikas on keskvalitsuse poolt eraldatavad toetused. See põhjustab sõltuvust ning edasiseks arenguks puudub motivatsioon.

Töö autor nõustub endise regionaalministri ja praeguse riigikogu liikme Eiki Nestori (2011) arvamusega, et haldusreformi eesmärk ei saa olla kohalike omavalitsuste arv,

vaid vastupidi – see arv peab olema haldusreformi tulemus ja seejuures kaugeltki mitte kõige olulisem tulemus.

2. HALDUSREFORMI TEOSTAMINE PUURMANI VALLAS

2.1. Puurmani ja Laeva valdade üldiseloostus

Puurmani vald asub Jõgeva maakonna edelaosas ja tema territooriumi suurus on 292,7 km². Puurmani vald (vt joonis 3) piirneb lõunast Tartu maakonna Laeva vallaga, Jõgeva maakonnas piirneb Põltsamaa, Pajusi, Jõgeva, Palamuse ja Tabivere valdadega. Valla territooriumi läbivad kaks riigimaanteed (Tallinn-Luhamaa ja Puurmani-Voldi-Uhmardu). Ulatus põhjast lõunasse on 23 km, idast läände 14 km. (Puurmani valla kodulehekülj 2011)

Puurmani valla koosseisus on 12 küla (Altnurga, Härjanurme, Jõune, Jürikäla, Kirikuvalla, Kursi, Laasme, Pikknurme, Pööra, Saduküla, Tammiku, Tõrve), millistest valla keskusest kaugemal (12-15 km) asuvad Härjanurme, Jõune, Pööra ja Saduküla. Valla keskus asub Puurmani alevikus.

Laeva vald asub Tartumaa loodeosas Tallinn-Tartu maantee ümbruses. Pindala on 233,2 km². Laeva valla paiknemist vaata jooniselt 4. Laeva vald piirneb lisaks Puurmani vallale veel Kolga-Jaani, Puhja, Tähtvere ja Tartu valdadega.

Laeva valla lõuna- ja lääneosas on suured luhad, sood ning soometsad. Asustus paikneb peamiselt Laeva jõe ääres ning Emajõe lähikonnas. Laeva valla koosseisus on kuus küla: Kämara, Kärevere, Laeva, Sinikäla, Valmaotsa ja Väänikvere. Suurim küla vallas on Laeva, kus asuvad ka valla keskus, põhikool, perearstikeskus, raamatukogu, lasteaed, kauplused, postipunkt ja kultuurimaja. (Laeva valla kodulehekülj 2011)

Selgub, et Puurmani ja Laeva vallad on ühetaolise suurusega, kuigi Puurmani vald on veidi suurem (ca 60 km² võrra) ning asustusüksusi (külasid) on Puurmani vallas rohkem. Neil kahele vallale on päris pikk ühine piir.

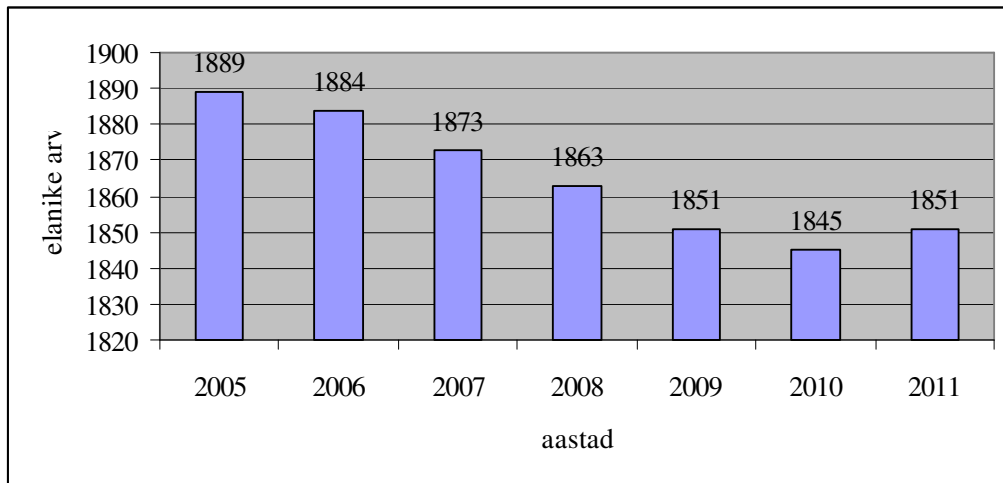


Joonis 3. Puurmani valla paiknemine Jõgeva maakonnas. Allikas: Statistikaameti kodulehekülg



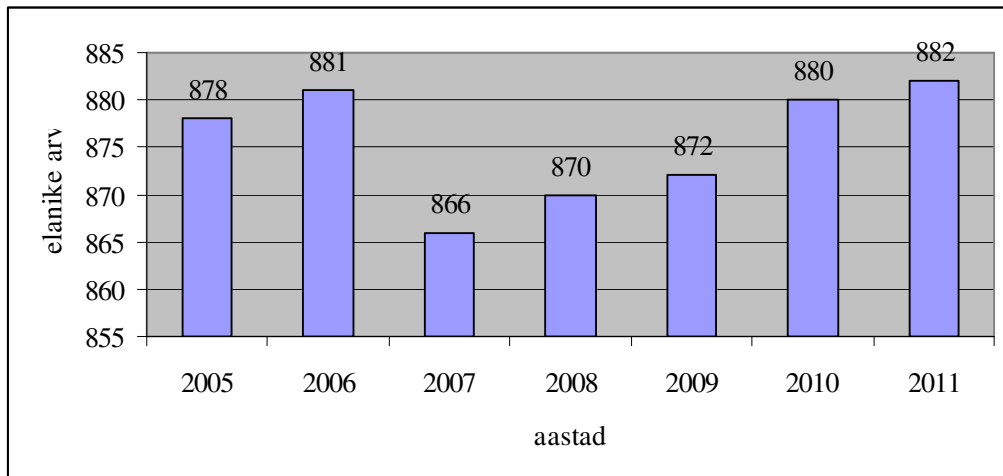
Joonis 4. Laeva valla paiknemine Tartu maakonnas. Allikas: Statistikaameti kodulehekülg

Elanike arvu Puurmani vallas aastatel 2005-2011 näitab joonis 5, sama perioodi elanike arvud Laeva vallas on näha jooniselt 6.



Joonis 5. Puurmani valla elanike arv aastatel 2005-2011.

Allikas: Statistikaamet, autori koostatud.



Joonis 6. Laeva valla elanike arv aastatel 2005-2011. Allikas: Statistikaamet, autori koostatud.

Jooniselt 5 on näha, et elanike arv on Puurmani vallas pidevalt vähenenud: kui aastal 2005 oli elanikke 1889 (aastal 2004 oli veel 1895), siis aastaks 2010 oli elanike arv kahanenud juba 1845 inimeseni. Aastaks 2011 on toimunud väike tõus (elanike arv suurenenud 6 inimese võrra). Valla elanike soolist jaotust iseloomustavad järgmised

Jõgevamaa aastaraamatust (Jõgevamaa ... 2009: 20) pärit arvud: kui 2009. aasta 01. jaanuari seisuga oli vallas kokku 1851 elanikku, siis naised olid veidi enam kui mehed – 960 naist ja 891 meest.

Joonisel 6 on näha, et Laeva valla elanike arv on viimastel aastatel kasvanud: kui aastal 2007 oli elanike arv vaadeldava perioodi madalaim (866 inimest), siis sellest ajast peale on see mõne inimese võrra igal aastal kasvanud, ulatudes 2011. aasta alguseks 882 inimeseni.

Rahvastiku asustustihedus statistikaameti andmeil (Statistikaamet 2011) oli 2011. aasta 01. jaanuari seisuga Puurmani vallas 6,3 inimest, Jõgevamaal tervikuna 14,0 inimest, Laeva vallas 3,8 inimest ning Eestis keskmiselt 30,9 inimest ühe km² kohta, seega on mõlema valla puhul tegemist väikese ja hõreda asustusega valdadega, kusjuures Laeva vald on hõredama asustustihedusega kui Puurmani.

Elanike üldarvu poolest on Puurmani ja Laeva vald erinevad: Puurmani vallas on elanikke tuhande võrra enam kui Laeva vallas, samas Puurmanis on elanike arv järjest vähenenud, Laeva vallas viimastel aastatel suurenenud. Järgnevalt vaatame valdade elanikkonda nende hõivatuse aspektist.

Puurmani vallas oli seisuga 01.01.2011 tööealisi inimesi 1146, nendest ametlikult tööl 679 inimest, kellest 390 ehk 57% on mehed ja 289 ehk 43% on naised. Seega on tööhõive määraks 59,2%. Suurem osa ehk umbes 90% (613 inimest) hõivatutest on palgatööl, ülejäänud töötavad isiklikes ettevõtetes, taludes, oma abimajapidamises või individuaaltöötajana. (Puurmani valla arengukava ... 2011) Laeva vallas on tööealisi inimesi 637. (Eesti Töötukassa ... 2011).

Et Puurmani vald asub lainjatel tasandikel ja põlises agraarpiirkonnas, siis on põllumajandus siin läbi aegade olnud ka põhiliseks ettevõtluse haruks. Põllumajandusreformi käigus moodustatud põllumajandusega tegelevad äriühingud on vallas peamisteks tööandjateks. Töötajate hulk neis on küll vähenenud, aga ikkagi on säilinud piirkonnas nende juhtpositsioon tööandjatena. Suurimateks tööandjateks on 16 osäühingut (nt Härjanurme Mõis ja Puurmani Põllumajandusühistu). Vallas on viis turismiteenuse

pakkujat, kuus kaubandus- ja toitlustusasutust, 10 suuremat tootmistalu (Puurmani valla kodulehekülj 2011).

Praegu on Laeva vallas põhilisteks tegevusaladeks põllu- ja metsamajandus ning piimasaaduste valmistamine. Suuremateks tööandjateks on AS Valio Eesti Laeva Meierei, AS PK Oliver, Aiu Põllumajanduse OÜ.

Puurmani vallas asub kaks kooli: Puurmani Gümnaasium ja Saduküla Põhikool. Puurmani valla kodulehe info kohaselt õppis seisuga 01.09.2011 Puurmani Gümnaasiumis 122 õpilast ja töötas 26 õpetajat ning üheksa abipersonali töötajat, Saduküla Põhikoolis 10 õpilast ja neli õpetajat ning kaks abipersonali töötajat. Mõlema kooli ruume saab vallarahvas kasutada perekondlike sündmuste tähistamiseks. Sadukülas kasutab külahavas saali sportimiseks ja kohalike külapidude ning koosolekute pidamiseks. Koolis peetakse mitmesuguseid klubilisi kokkutulekuid. Vallas tegutseb lasteaed Siilipesa, mille kaks rühma (40 lapsega) on Puurmanis ja üks rühm (11 last) Sadukülas.

Alates 1990. aastast töötab Puurmani spordi- ja kultuurimaja selleks ehitatud hoones ja on 1991. aastast valla allasutus. Hoonet kasutavad praegusel ajal mitmed asutused ja ühendused: Põltsamaa Muusikakooli Puurmani filiaal, kus õpilastel on võimalik õppida klaveri, akordioni ja puhkpilli eriala; Puurmani segakoor, noorte näitering, treeningrühmad lastele ja täiskasvanutele.

Laeva vallas asub üks kool – Laeva Põhikool üheksa klassikomplektiga, kus õppis seisuga 01.09.2011 51 õpilast ja töötab 14 põhikohaga õpetajat. Laeva Põhikooli õpilastest elab Laeva külas 40 ning Siniküla, Valmaotsa ja Kärevere külades 11 last. Laeva Lasteaias töötab kaks rühma. (Laeva valla arengukava 2011) Laeva Kultuurimaja ruumides tegutsevad aeroobikaring, näitering, lauluringid ja naiste rahvatantsurühm.

Puurmani valla tulude ja kulude analüüs viiakse läbi aastate 2004-2010 andmetel, mis on saadud Statistikaameti kodulehelt.

Tabel 2. Puurmani valla tulud ja kulud aastatel 2004-2010

Aasta	Tulud kokku (tuh. krooni)	Tulude muutus eelmise aastaga võrreldes (%)	Kulud kokku (tuh. krooni)	Kulude muutus eelmise aastaga võrreldes (%)
2004	15 484,3	...	16 114,2	...
2005	17 839,6	15,2	19 299,1	19,8
2006	26 655,1	49,4	26 361,1	36,6
2007	24 006,6	-9,9	27 415,5	4,0
2008	29 462,0	22,7	28 042,5	2,3
2009	24 061,0	-18,3	24 624,0	-12,2
2010	29 012,6	20,6	33 724,4	37,0

Allikas: Statistikaamet, autori koostatud.

Tabeli 2 põhjal on näha, et eelarve maht on vaatlusalusel perioodil kahekordistunud, 2004. aasta tulude maht oli 15,48 miljonit krooni, 2010. aastal aga juba 29,01 miljonit krooni. Puurmani valla kulud on kasvanud samas tempos tuludega: aastal 2004 olid kulud 16,11 miljonit krooni, 2010. aastal on kulud aga juba 33,72 miljonit krooni. Tabelist on näha, et aastal 2009 on nii tulude kui kulude maht võrreldes eelmise aastaga langenud, mõlemad ligikaudu 24 miljoni kroonini.

Veel selgub tabelist 2, et kulud kuni 2009. aastani on aasta-aastalt pidevalt suurenenud, aga tulud on hüppeliselt kasvanud 2006. aastal 2005. aastaga võrreldes (49%), 2007. aastal eelmisega võrreldes vähenenud pea-aegu kümnendiku (9,9%) võrra, samas 2008. aastal jälle järsult suurenenud (22%). Tulude tõus aastal 2006 tulenes järgmistest asjaoludest: 1) suurenenud toetustest teistelt kohalikest omavalitsustelt (nende territooriumil elavate laste eest, kes käivad Puurmani valla lasteaedades ja koolides); 2) toetused valitsussektori sihtasutustelt Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuselt (Puurmani Gümnaasiumi renoveerimiseks 3,4 miljonit krooni); 3) suurenes ka koolitoidu kuludeks määratud summa. Vähenemine aastal 2007 võrreldes aastaga 2006 on tingitud sellest, et vähenes haridusasutuste omalaekumine, kuna alates 2006. aastast saavad kõik õpilased tasuta toitu. Toetused teistelt omavalitsustelt jäid samale tasemele, sest laste arv

väheneb, samas aga kulu ühe õpilase kohta kasvab. Toetused aastal 2007 on vähenenud, olles võrreldes 2006. aastaga 5,77 miljonit krooni väiksemad. 2006. aastal saadi Puurmani tammi ehitamiseks sihtotstarbelist toetust 3,66 miljonit krooni ja Puurmani Gümnaasiumi renoveerimiseks 3,44 miljonit krooni. 2008. aasta tulude tõus on tingitud toetusest Kultuuriministeeriumilt Puurmani kultuurimaja uue hoone projekteerimiseks ja ehituseks. Võrreldes aastaga 2010 ei ole aastaks 2011 tulud ja kulud märkimisväärselt muutunud. Tabelisse 3 ei ole toodud tulusid ja kulusid aastal 2011, aga autor on läbitöötanud Puurmani eelarve juurde kuuluva seletuskirja. Keskkonnainvesteeringute Keskuselt saadi toetust 1,8 miljonit krooni Puurmani mõisapargi teede renoveerimiseks ja Prialt toetus Puurmani lossi mööbli ostuks. Toetust saadi ka Puurmani lossi renoveerimiseks, summas 7,5 miljonit krooni. Ka kulud aastal 2011 on majanduse üldisest olukorrast tingitult väga kokkuhoidlikud. 7,5% 2011 aasta eelarve mahust moodustavad kulud elamu ja kommunaalmajandusele. 1,6 miljonit krooni kulus Sadaküla veevärgi ehituseks.

Laeva valla tulud ja kulud aastatel 2004-2010 on toodud tabelis 3. Andmed on saadud Statistikaameti kodulehelt, arvatud on ka muutused võrreldes eelmise aastaga.

Tabel 3. Laeva valla tulud ja kulud aastatel 2004-2010

Aasta	Tulud kokku (tuh krooni)	Tulude muutus eelmise aastaga võrreldes (%)	Kulud kokku (tuh krooni)	Kulude muutus eelmise aastaga võrreldes (%)
2004	7 462,6	...	7 749,3	...
2005	8 650,5	15,9	11 075,1	42,92
2006	12 437,8	43,8	15 207,6	37,31
2007	12 908,8	3,79	12 744,9	-16,19
2008	14 117,3	9,36	14 374,8	12,79
2009	13 692,2	-3,01	13 400,1	-6,78
2010	11 326,1	-17,28	10 376,2	-22,57

Allikas: Statistikaamet, autori koostatud.

Tabeli 3 põhjal on näha, et Laeva valla kulud on kuni 2008 aastani kasvanud samas tempos tuludega: aastal 2004 olid kulud 7,7 miljonit krooni, 2008. aastal aga juba poole suuremad (14,37 miljonit krooni). Tulud aastal 2006, 2007 ja 2008 on järjest suurenenud. Kui 2005. aastal olid tulud 8,65 miljonit krooni, siis aastaks 2008 olid need suurenenud 14 miljoni kroonini. Tabelist on näha, et aastal 2009 on nii tulud kui kulud langenud (tulude langus võrreldes eelmise aastaga 3% ja kulude langus peaaegu 7%). 2010. aastal on tulud ja kulud veelgi langenud ja palju suuremal määral (eelmise aastaga võrreldes vastavalt 17% ja 22%).

Eelnevat kokkuvõttes võib välja tuua, et pindalalt peaaegu ühesuurused vallad, Puurmani ja Laeva, erinevad teineteisest suuresti elanike arvu poolest. Aastal 2011 elas Puurmani vallas peaaegu 1000 inimest rohkem, kui Laeva vallas. Ettevõtluses on põhivaldkondadeks, mõlemas vallas, põllumajandus ja metsandus. Erinevusena tooks välja ka valdade tulud ja kulud. Tulud ja kulud Puurmani vallas on peaaegu poole suuremad, kui Laeva vallas.

Tulude, kulude detailsemas analüüsis (tuluallikate ja kululiikide lõikes) on kasutatud Puurmani Vallavalitsusest saadud eelarvete täitmise aruandeid, Statistikaameti kodulehelt saadud andmeid, samuti on kasutatud Rahandusministeeriumi kodulehel olevaid aastate kohta koostatud eelarvete analüüse. Andmed Puurmani valla tulude ja kulude kohta tulu- ja kululiikide lõikes aastatel 2004-2009 on toodud lisades 2 ja 3.

Võrdlemaks Puurmani valla kulusid tegevusalade lõikes Jõgeva maakonna kohalike omavalitsuste keskmisega aastatel 2004-2009, koostas autor lisa 1, mis sisaldab järgmisi näitajaid: kulude suurus, kululiigi osatähtsus kogukulutustest ning kulutuse suurus ühe elaniku kohta.. Lisasse 2 on koondatud sama informatsioon Puurmani valla kohta.

Tuginedes lisale 1 selgub, et enim kulutavad Jõgevamaa omavalitsused vahendeid hariduse rahastamiseks – peaaegu poole kõigist kulutustest (2004. aastal 49,3%; 2005. aastal 49,7%; 2006. aastal 46,5%, 2007. aastal 46,1%, 2008. aastal 48,3% ja 2009. aastal 54%). Majandustegevusele kulutati vahemikus 7,4% (2005) kuni 13,3% (2007) eelarvevahenditest; vaba aja sisustamisele, kultuuritegevusele ja religioonile kulutavad Jõgevamaa omavalitsused 14,4% (2007) kuni 17,5% (2005); sotsiaalsele kaitsele 8,4% (2005) kuni 6,3% (2007). Tervishoiule tehtavad kulud on küllalt väikese osatähtsusega

– ainult 0,2% (2005) kuni 0,3% (2004, 2007,2008), vaid 2003. aastal oli see 1,1%. Avaliku korra tagamisega seotud kulud moodustavad 0,1% kuni 0,3 %. Keskkonnakaitsega seotud kulud jäävad vahemikku 1,9% (2005) kuni 4,7% (2006 ja 2007).

Analüüsidest omavalitsuse kulude taset ja struktuuri peetakse oluliseks pöörata tähelepanu ka üldvalitsemiskuludele. Suurim osa Puurmani valla üldvalitsemiskuludest vaadeldaval perioodil oli personalikuludel (palga-, sotsiaalmaksete ning erisoodustustelt makstavate maksude kulud), moodustades kogu üldvalitsemiskuludest 57,1% kuni 65,3%. Viimasel kolmel aastal on personalikulud kahanenud, mis on toimunud peamiselt palkade alandamise arvelt. Näiteks oli vallavanema palk 2008. aastal 16 063 krooni, 2010. aastaks oli see langenud 13 700 kroonini. Aastal 2011 ei ole Puurmani valla avalike teenistujate palgamäärad muutunud, need jäid 2010. aastaga samale tasemele (vt. tabel 4).

Tabel 4. Puurmani valla avalike teenistujate palgamäärad.

Ametikoht	2008	2009	2010 ja 2011	Muutus 2010 võrreldes 2009 (%)
vallavanem	16063	15383	13700	-11
abivallavanem	12932	11741	11111	-5
vallasekretär	9805	8874	8657	-2
majandusnõunik	7700	7025	7300	4
sotsiaalpedagoog , lastekaitsetöötaja	...	7918	7111	-10
maanõunik	7808	7667	6684	-13
finantsnõunik	8540	9964	8844	-11
raamatupidaja	8048	7906	7015	-11
referent	7491	8002	6289	-21
inspektorkassapidaja	6219	5932	2168	-63
sotsiaalnõunik	2404	7468	6702	-10
sotsiaalnõuniku asendaja	7933

Allikas: Puurmani valla kodulehekül. Autori koostatud

Järgnevas tabelis 5 on toodud Laeva valla avalike teenistujate palgamäärad. Tabelist on näha, et vallaametnike palgamäärad ei ole aastate lõikes palju muutunud. Muutusi aastal 2010 võrreldes aastaga 2009 on näha vallavanema ja majandusnõuniku palkades (langus vastavalt 10% ja 13%). Aastal 2010 tõusis majandusnõuniku palk seoses ametniku kõrgema hariduse omandamisega. Tabelis ei ole eraldi väljatoodud ametikohti aastal 2011, aga tuleks mainida, et aastal 2011 võeti Laeva valda tööle noorsootöötaja, kelle ametikohta 2010 aastal vajalikuks ei peetud.

Tabel 5. Laeva valla avalike teenistujate palgamäärad.

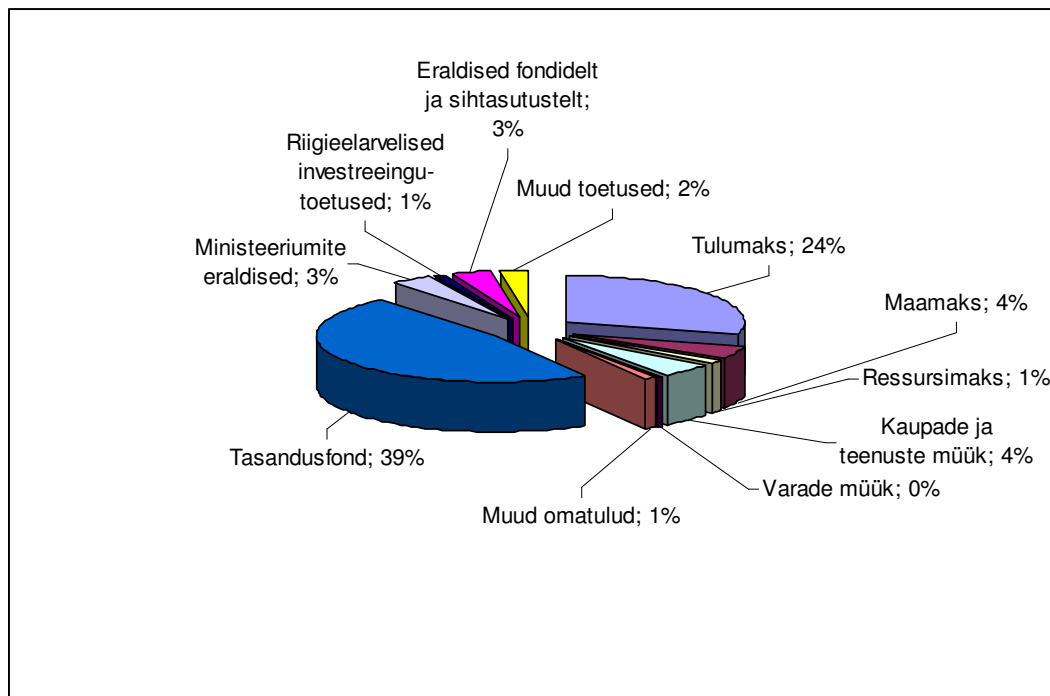
Ametikoht	2008	2009	2010	Muutus 2010 võrreldes 2009 (%)
vallavanem	16617	16617	15021	-10
abivallavanem
vallasekretär	12126	12126	12126	0
majandusnõunik	11657	11657	10092	-13
noorsootöötaja	...	2097
maanõunik	10812	10812	10812	0
finantsnõunik	12126	12126	12126	0
raamatupidaja	4788	4788	4788	0
referent	4788	4788	4788	0
sotsiaalnõunik	6353	6353	6353	0

Allikas: Laeva valla kodulehekülj. Autori koostatud

Laeva valla ametnike palgad on võrreldes Puurmani valla ametnike palkadega erinevad. Võrreldes palkasid aastal 2010, siis on näha, et Puurmani vallavanem sai 13 700 krooni, samas kui elanike arvult poole väiksema Laeva valla vallavanema palk oli 15 021 krooni. Samuti on kõrgemad palgad Laevas vallasekretäril (12 126 krooni) ja majandusnõunikul (10 092 krooni), mis Puurmani vallas olid vastavalt 8657 krooni ja 7300 krooni. Ka teiste ametnike palgad on Laeva vallas suuremad kui Puurmani vallas. Ka selgub, et vaid Puurmani valla referendil ja raamatupidajal oli kõrgem palk kui seda oli Laeva vallas, aga see ka selle tõttu, et Laeva vallas on need ametnikud tööl poole kohaga.

Statistikaameti andmeil Eesti keskmine brutopalk aastal 2008 oli 12 908 krooni, 2009. aastal 12 267 krooni ja 2010. aastal 12 392 krooni. Puurmani valla avalike teenistujate keskmine palk tabeli 4 põhjal aastal 2008 oli 8631 krooni, aastal 2009 oli see 8898 krooni ja aastaks 2010 oli keskmine palk langenud 7780 kroonini. 2008. aastal oli Puurmani valla ametnike keskmine palk Eesti keskmisest palgast 33% madalam. Aastatel 2009 ja 2010 oli vallaametnike ning Eesti keskmise palga vahe vastavalt 28% ja 37%. Puurmani valla ametnike palgad jäävad Eesti keskmisele alla.

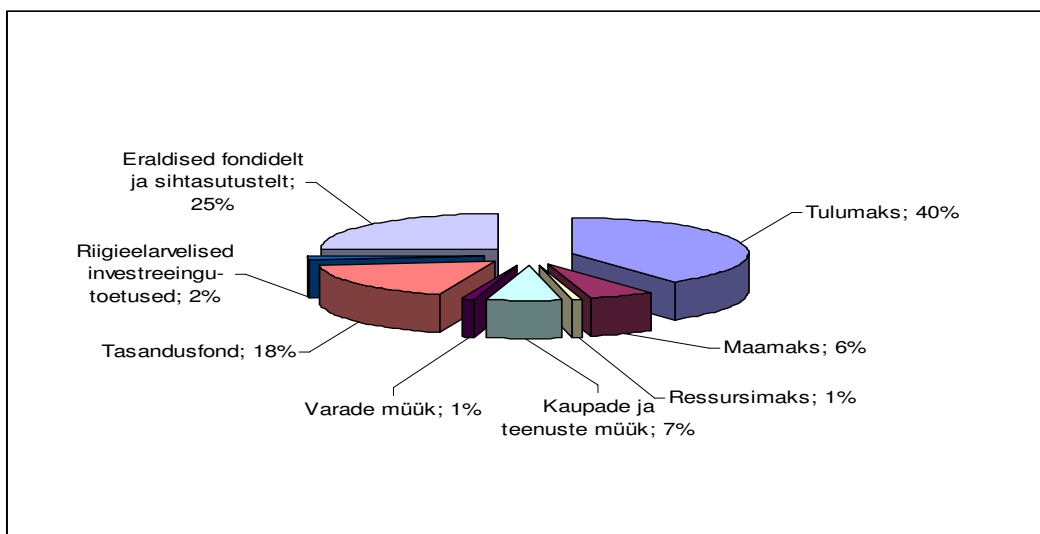
Majandusliku sisu järgi on kohalike omavalitsuste tuludeks maksutulud; kaupade ja teenuste müügist laekuv tulu ja lõivud; materiaalsete ja immateriaalsete varade müügitulud; tulud varadelt; toetused, sealhulgas välisabi ning muud tulud, sealhulgas trahvid. Puurmani valla tuludestruktuuri aastal 2009 iseloomustab joonis 7, mis on koostatud rahandusministeeriumi kodulehelt saadud andmete põhjal ning on koostatud omavalitsuste 2009. aasta eelarvete täitmise alusel.



Joonis 7. Puurmani valla tulude struktuur 2009. aastal. eelarvete täitmise aruannete alusel. Allikas: rahandusministeeriumi andmetel autori koostatud.

Jooniselt selgub, et suurimaks tuluallikaks on tasandusfond (39% kogutuludest). Maksutuludest, mis on ka üheks suurimaks tuluallikaks, moodustades kogutuludest 28%, laekub maamaks täielikult ning üksikisikutulumaks osaliselt kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Kaupade ja teenuste müügist laekub 4 %.

Laeva valla tulude struktuur on toodud joonisel 8. Maksutulud moodustavad kogukuludest 46%, kusjuures maamaks moodustab 6 % ning üksikisikutulumaks 40%. Teiseks suuremaks tuluallikaks on eraldised fondidelt ja sihtasutustelt (kokku 25% kogutuludest). 2009. aastal toimus Laeva kultuurimaja rekonstrueerimine, raha laekus EAS-lt. Tasandusfondi eraldis on 18% kogutuludest. Kaupade ja teenuste müügist saadi tulu 7%. Ressursimaks ja varade müük moodustab kogu maksutuludes 1%. Riigieelarvelised investeeringutoetused 2%.

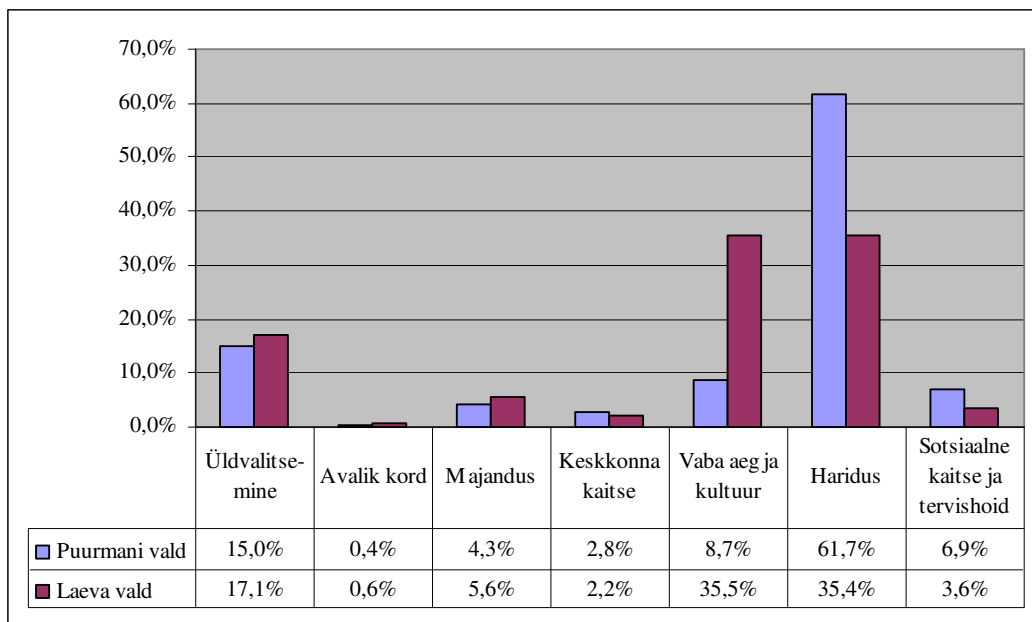


Joonis 8. Laeva valla tulude struktuur 2009. aastal. eelarvete täitmise aruannete alusel. Allikas: Autori koostatud.

Puurmani valla ja Laeva valla tulude struktuuri erinevused aastal 2009 seisnevad selles, et Laeva valla maksutulud on tunduvalt suuremad, kui Puurmani vallas. Puurmani vallas moodustas 2009. aastal kogukuludest 39% tasandusfond, Laeva vallas 25% kogukuludest aga eraldised fondidelt ja sihtasutustelt.

Järgneval joonisel 9 on esitatud Puurmani ja Laeva valdade kulude struktuur tegevusalade lõikes. Jooniselt on näha, et mõlemas vallas moodustavad kõige suurema

osa kulutused haridusele: Puurmani vallas 61,7% ja Laeva vallas küll poole vähem, 35,4% kogukuludest. Laeva vallas olid 2009. aastal kulutused vabale ajale ja kultuurile väga suured (35,5 %) kultuurimaja rekonstrueerimise tõttu. Veel selgub jooniselt, et sotsiaalsele kaitsele ja tervishoiule kulub Puurmani vallas veidi enam kui Laeva vallas (vastavalt 6,9% ja 3,6%). Ülejäänud tegevusalades jääb kahe valla kulutuste struktuur samaks (avalik kord Puurmani vallas 0,4 %, Laeva vallas 0,6 %, majandus vastavalt 4,3 % ja 5,6 %, keskkonnakaitse 2,8 % ja 2,2%). Üldvalitsemisele kulus 2009. aastal Puurmani vallas 15,0 % ja Laeva vallas 17,1 %.



Joonis 9. Puurmani ja Laeva valdade kulude struktuur aastal 2009.

Allikas: Rahandusministeeriumi andmed, autori koostatud

Üldvalitsemiskulud võivad koosneda järgmistest kuluartiklitest: rajatiste ja hoonete soetamine ja renoveerimine, valitavate töötasu, avaliku teenistuse ametnike töötasu, töötajate töötasu, erisoodustused, personalikuludega kaasnevad maksud, administreerimiskulud (bürootarbed, postikulu), koolituskulud (koolitusteenus, koolituslähetus), kinnistute, hoonete ja ruumide majandamine (elekter, küte, korrashoid), sõidukite ülalpidamise kulud (kütus, korrashoid), info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud (seadmete rent, hooldus, tarkvara uuendusega seotud kulud), inventari kulud (mööbel), masinate ja seadmete ülalpidamise kulud (nt. koopiamasina ülalpidamine),

meditsiinikulud ja hügieenitarbed, ürituste korraldamise kulud, muu erivarustus ja erimaterjalid (nt. lipud, vimplid, fotod).

Tabelis 6 on toodud aastate lõikes üldvalitsemiskulud Puurmani ja Laeva vallas. Tabelist on näha et aastal 2004 moodustasid üldvalitsemiskulud Puurmani vallas 2,576 miljonit krooni, aastaks 2008 olid üldvalitsemiskulud aga tõusnud 4,303 miljoni kroonini. Kui aastal 2006 on näha väikest langust võrreldes 2005. aasta eelarvega, siis on selle põhjuseks 2005. aastal toimunud vallamaja remont. Järsk suurenemine 2008. aastal on samuti seotud vallamajaga (II korruse remont). Seoses majanduslangusega on vähenenud alates 2009. aastast ka üldvalitsemiskulud. Aastaks 2010 olid Puurmani valla üldvalitsemiskulud 3,136 miljonit krooni. Ka Laeva valla üldvalitsemiskulud on aasta aastalt kasvanud. 2004 aastal 1,430 miljonit krooni, siis aastaks 2008 olid kulud kasvanud 2,503 miljoni kroonini. Alates aastast 2009 on märgata väikest langust. Aastal 2010 olid üldvalitsemiskulud Laeva vallas 1,986 miljonit krooni.

Tabel 6: Üldvalitsemiskulud Puurmani ja Laeva vallas aastatel 2004-2010

Aasta	Puurmani valla üldvalitsemiskulud (tuhandetes kroonides)	Laeva valla üldvalitsemiskulud (tuhandetes kroonides)
2004	2576.4	1429.6
2005	3206.3	1575.5
2006	2993.3	1876.3
2007	3688.3	2385.2
2008	4400.8	2502.7
2009	3630.2	2050.2
2010	3137.5	1986.0

Allikas: Statistikaameti andmed, autori koostatud

Tabel 7 sisaldab andmeid selle kohta, millise osa üldvalitsemiskulud kogukuludest nii Puurmani kui Laeva vallas moodustavad ning kui suured need on ühe vallaelaniku kohta.

Tabel 7. Puurmani ja Laeva valla üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest (%-des) ja kulu elaniku kohta (kroonides) aastatel 2004 kuni 2010

Aasta	osakaal kogukuludest (Puurmani)	osakaal kogukuludest (Laeva)	elaniku kohta (Puurmani)	elaniku kohta (Laeva)
2004	16,0	18,4	1359,6	1637,6
2005	16,6	14,2	1697,4	1800,6
2006	11,4	12,3	1589,1	2129,7
2007	13,5	18,7	1969,2	2754,3
2008	15,3	17,4	2307,3	2876,7
2009	14,7	15,3	1967,6	2351,1
2010	9,3	19,1	1685,0	1120,5

Allikas: Statistikaamet. Autori koostatud

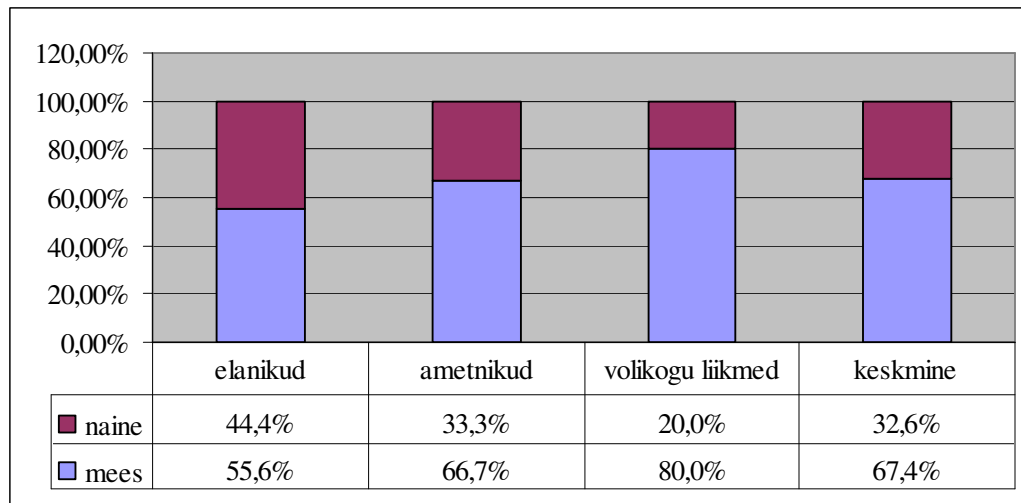
Üldiselt on sellest tabelist näha, üldvalitsemiskulude osatähtsus kogukuludest Laeva vallas on kõigil aastatel kõrgem kui Puurmani vallas. Üldvalitsemiskulud ühe vallaelaniku kohta ka aastatel 2004-2009 Laeva vallas kõrgemad, kuid viimasel vaatlusalusel aastal on see vastupidi: Laeva vallas on üldvalitsemiskulud ühe elaniku kohta oluliselt väiksemad (1120,5 krooni) kui Puurmani vallas (1685 krooni). Erinevused valdade tuludes ja kuludes elaniku kohta näitavad, et sõltuvalt valla eelarveaasta prioriteetidest võivad need aastate lõikes üsna suuresti erineda.

Vaadates nende kahe valla kulude struktuuri, siis võib öelda, et see on sarnane. Suurim erinevus on haridusele tehtavates kuludes. Aga Puurmani vallas, erinevalt Laeva vallast, on üleval pidada kaks kooli ja kaks lasteaeda. Suur kulu oli ka Puurmani lossi renoveerimine, mida loetakse haridus kulude alla, kuna Puurmani Gümnaasium tegutseb Puurmani lossis.

Puurmani valla ühinemise erinevad võimalused ei ole kohapeal olnud eriti aktiivselt arutlusel. Saamaks teada uurimiskohaluse ühinemispirkonna elanike, vallaametnike ja volikoguliikmete arvamust võimalike ühinemisvariantide ja ühinemisega seotud asjaolude kohta viis autor läbi küsitluse, mille tulemustest antakse ülevaade järgmises alapeatükis.

2.2. Puurmani valla elanike arvamused ühinemisvariantide kohta

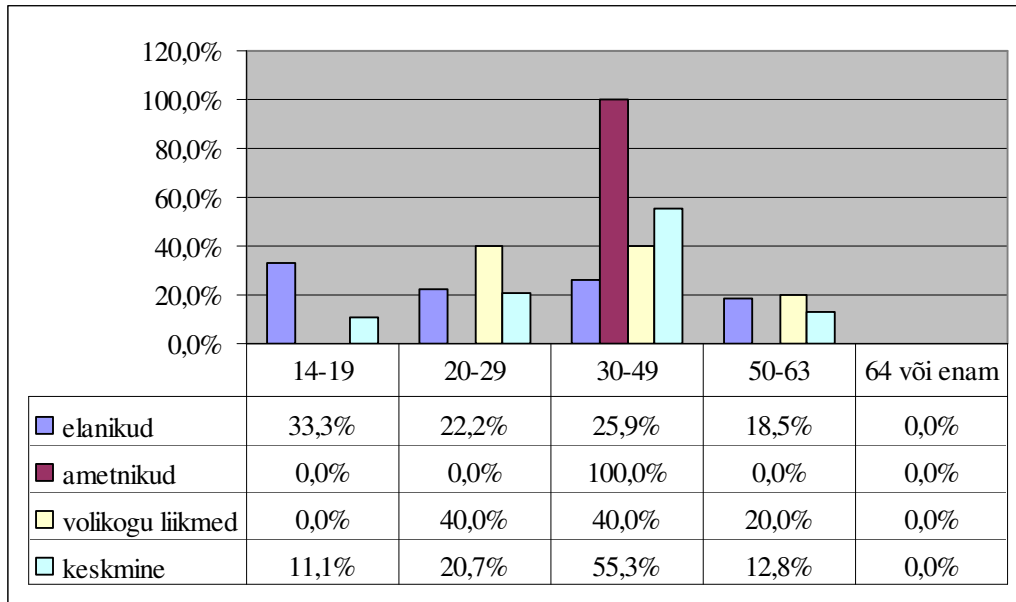
Puurmani valla elanike, ametnike ja vallavolikoguliikmete seas viis töö autor läbi küsitluse. Küsimustiku koostas töö autor ja see on toodud lisas 4. Vaatamata töö koostaja pingutustele kujunes vastanute arv tagasihoidlikuks - läbiviidud ankeetküsitlusele vastanuid oli 33, neist 19 olid mehed ja 14 naised. Vastajate sooline jaotus on toodud joonisel 10 .



Joonis 10. Vastajate sooline jaotus. Allikas: küsitluse tulemused, autori koostatud

Ametnikest ja volikogu liikmetest olid vastajateks enamasti mehed (vastavalt 66,7%, 80%), elanikest vastajaid oli enam-vähem pooleks (55,6% mehed). Kõige enam oli vastanuid vanusevahemikus 30-49 aastat (33,3%), pensioniealisi (vanuses 64 ja enam) ei olnud vastanute hulgas ühtegi.

Vastajate vanuseline jaotus on toodud järgneval joonisel 11.



Joonis 11. Vastajate vanuseline jaotus. Allikas: Autori koostatud

Ametnikest jäi kogu vastajaskond vanuserühma 30-49. Volikogu liikmetest jäi 40% vanuserühma 20-29, 40% vanuserühma 30-49 ja ülejäänud vanuserühma 50-63.

Kuna elanikele pakuti võimalust küsitluslehti täita koolides, poodides ja raamatukogudes, siis võiks arvata, et seal käib erinevas vanuses inimesi, kuid küsimustikule vastamisel aktiivsemad olid siiski noored vanuses 14-19 (33,3%). Kõige vähem vastajaid elanike hulgas oli vanuserühmast 50-63 (18,5%).

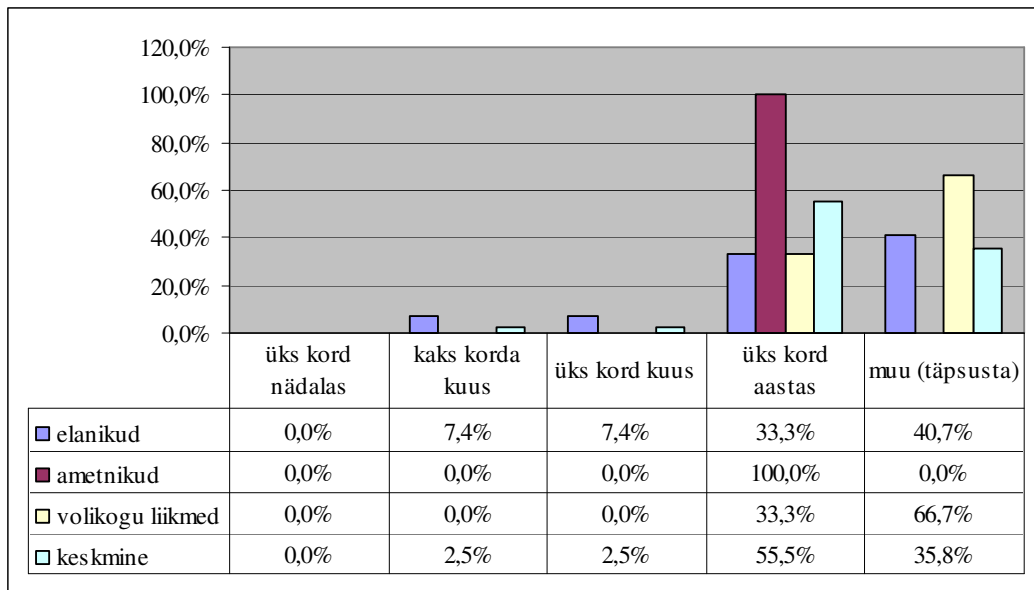
Ankeedi ülesehitus oli selline, et esimesele kahele küsimusele vastates tuli vastajatel mõelda, kui sageli nad on üldse vallavalitsusse mingis küsimuses pöördunud ja millist kanalit suhtlemisel kasutasid.

Vallavalitsusse pöördumiste põhjuste ja sageduste vastuste jaotus on toodud lisa 5. Ametnike ja volikogu liikmete pöördumised on enamasti seotud tööülesannetega.

Peab mainima, et esimeses küsimuses oli antud ka vastusevalikusse variant „muu”, kus paluti täpsustada. Valikut muu kasutati päris palju, aga täpsustuse kohta ei kirjutatud midagi. Autor ise pakub, et see „muu” valiti sellel puhul, kus vastaja ei olnud vallavalitsusse kordagi pöördunud.

Kõige sagedamini (üks kord nädalas) pole küsitletud vallaelanikest ja ametnikest keegi vallavalitsusse pöördunud, volikogu liikmetest on kolmandik korra nädalas vallavalitsusse pöördunud kooli ja lasteaia, kultuuri ja spordi ning maakorralduse küsimuses.

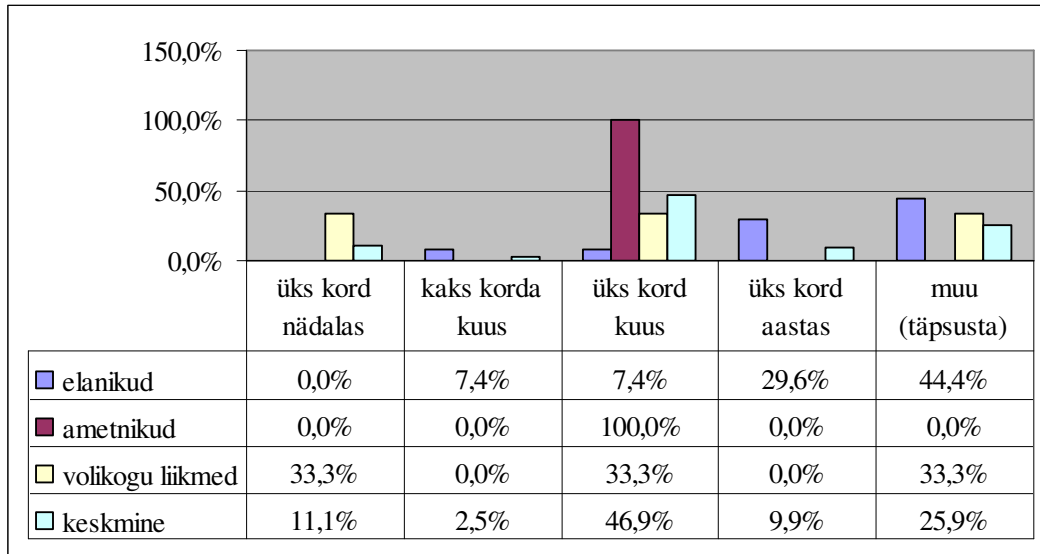
Küsitluse vastustest selgus, et kõige sagedamini pöörduakse valda planeerimise ja ehitustegevuse, ettevõtluse küsimuses (48,1% vastanud elanikest), vt ka joonist 12.



Joonis 12. Vastused küsimusele, kui sageli on vastajad pöördunud vallavalitsusse planeerimise- ja ehitustegevuse, ettevõtluse küsimuses. Allikas: Autori koostatud

Kuigi planeerimis- ja ehitustegevuse asjus on tarvis päris sageli vallavalitsusse pöörduda, tehakse seda joonisele 12 tuginedes enamasti üks kord aastas (kõik vastanud ametnikud, elanikest ja volikogu liikmetest 33,3%), mõned vastanutest ka korra või kaks kuus. Elanikud on planeerimise küsimuses valda pöördunud ka kaks korda kuus (7,4%) ja üks kord kuus (7,4%). Valik „muu” tähendaks siis seda, et 40,7% elanikest ja 66,7% volikogu liikmetest pole mingitel põhjustel vallavalitsusse pöördunud või pole märkinud, kui sageli nad seda teevad. Sellele küsimusele vastanutest 50% olid mehed ja 50% naised ning kõige enam vanuserühmast 20-29 (21,2%).

Ka kooli ja lasteaia küsimuses on vallavalitsusse elanike pöördumisi küllaltki palju (44.4% vastanud elanikest), kellest 60% olid naised vanuses 14-29. Kui sageli kooli ja lasteaia küsimustes vallavalitsusse pöörduakse, näitab joonis 13.

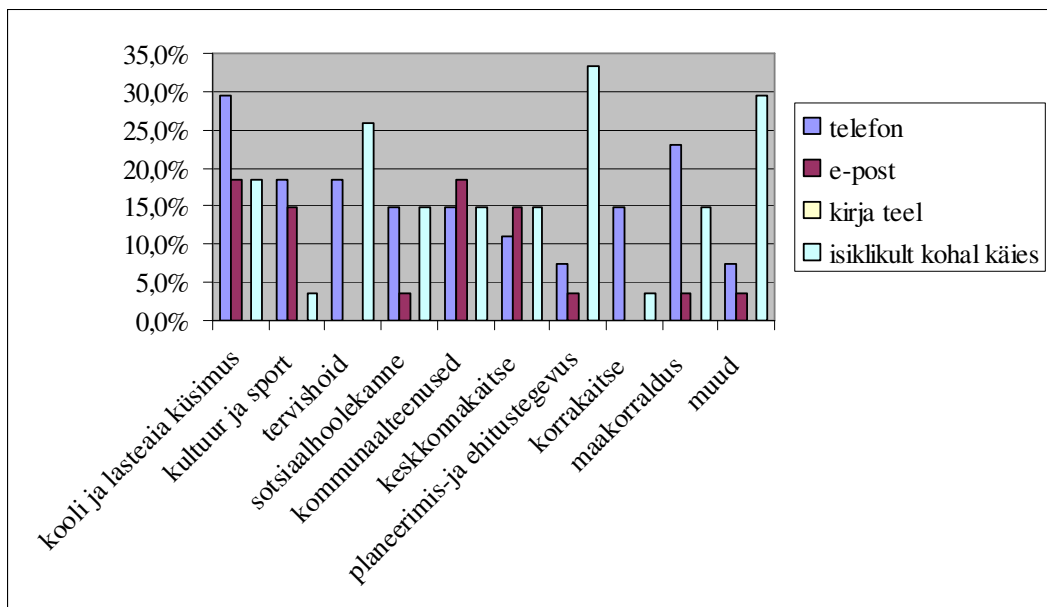


Joonis 13. Vastused küsimusele, kui sageli on vastajad pöördunud vallavalitsusse kooli ja lasteaia küsimuses. Allikas: Autori koostatud

Jooniselt 13 võib välja lugeda, et kooli ja lasteaia küsimuses on 29,6% elanikest vallavalitsusse pöördunud üks kord aastas. Ametnikud on sellel teemal vallavalitsusse pöördunud üks kord kuus ja volikogu liikmete vastus jaguneb nii, et pöördumised on olnud üks kord nädalas (33,3%) ja üks kord kuus (33,3%). Jällegi on siin valikus suur vastamisprotsent vastusel „muu”, mis tähendaks siis seda, et 44,4% elanikest ja 33,3% volikogu liikmetest pole mingitel põhjustel selles küsimuses vallavalitsusse pöördunud või pole näidanud, millise muu sagedusega nad seda teevad.

Ankeedi küsimuse number 2 abil sooviti teada saada, millist suhtlemiskanalit vastajad vallavalitsusega suhtlemisel kasutasid. Vastuseid analüüsid tuli välja, et tavaposti teel ei pöördunud vallavalitsusse ükski vastaja. Lisas 6 on toodud vastuste jaotus ja sealt saab välja lugeda, et volikogu liikmed ja vallaametnikud on probleemile lahenduse saanud isiklikult kohal käies, kusjuures tuleb jällegi mainida, et pöördumised võivad tööülesannetega seotud olla.

Joonisel 13 on toodud elanike vastused, millist suhtlemiskanalit nad kasutasid vallavalitsusse pöördumisel. Tavaposti ei kasutanud ükski vastanutest. Kõige rohkem eelistatakse käia probleemi puhul isiklikult kohal, nt planeerimise- ja ehitustegevuse puhul 33,3% vastanutest. Suhteliselt palju kasutatakse ka telefoni, nt kooli ja lasteaia küsimuses 29,6%. E-posti pole kasutatud korra- ja tervishoiu puhul, siis on pöördumised olnud ikka kas telefoni teel või isiklikult kohal käies. Selgus, et mitmesuguste tõendite ja registriteenuste saamiseks (joonisel „muud“) kasutavad elanikud enim isiklikult kohale minekut ja veel tagasihoidlukult e-posti võimalust.



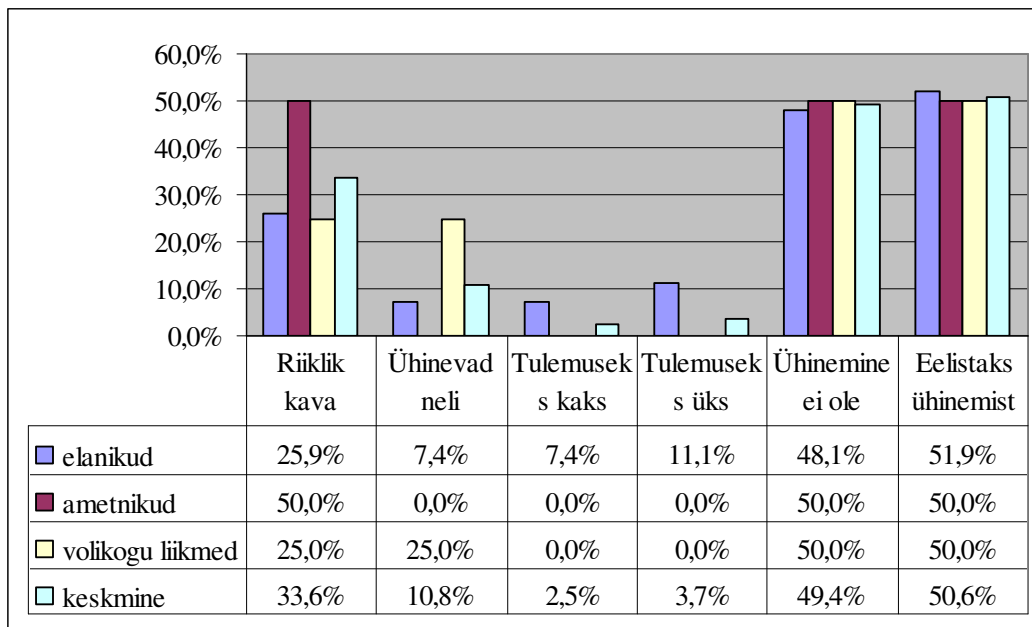
Joonis 14. Vastused küsimusele, millist suhtlemiskanalit vallavalitsusega suhtlemisel elanikud kasutasid. Allikas: küsitluse tulemused, autori koostatud.

Küsimustiku kolmanda küsimusega sooviti teada saada, millist varianti vastajad Puurmani valla ühinemisel eelistavad. Küsimustikus oli toodud viis erinevat võimalust:

- ühinevad Puurmani ja Laeva vald (riiklik kava);
- Puurmani vald ühineb Põltsamaa valla, Põltsamaa linna ja Pajusi vallaga;
- ühinevad kõik Jõgevamaa maavallad (tulemusena on Jõgevamaal kaks kohalikku omavalitsust – Jõgeva linn ja Jõgeva vald);
- uue omavalitsuse moodustavad kõik Jõgevamaa omavalitsused (tulemusena on Jõgevamaal üks kohalik omavalitsus);

- kohalike omavalitsusüksuste ühinemine ei ole vajalik.

Sellele küsimusele vastanute arvamusi kajastab joonis 15.



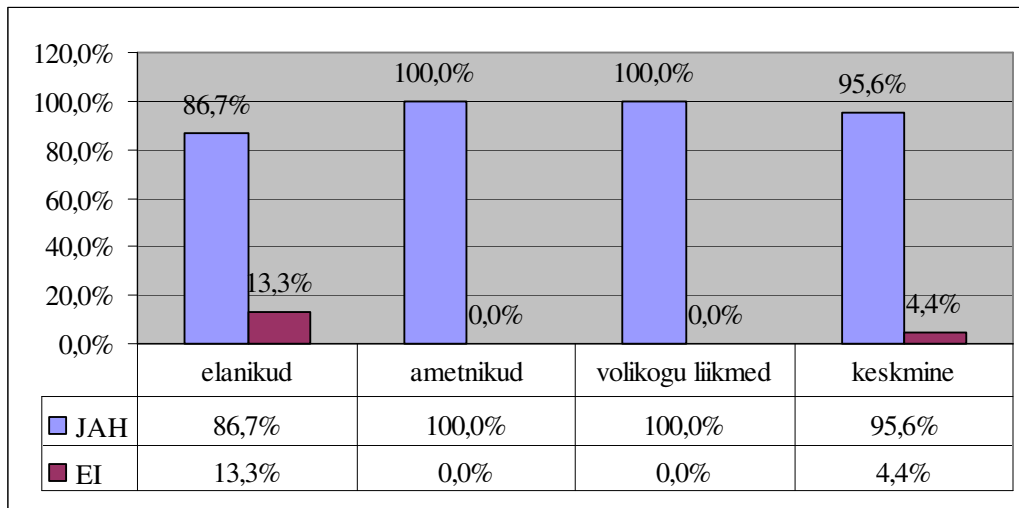
Joonis 15. Ühinemiseelistused Pärnu vallas . Allikas: Autori koostatud.

Vaadates joonist 15 võib öelda, et 48,1% ankeedile vastanutest on arvamusel, et Pärnu vald võiks tegutsemist jätkata samades piirides ning valla ühinemine ei ole vajalik. Enim oli ühinemise pooldajaid elanike seas (51,9%). Vastanud ametnikest ja volikoguliikmetest eelistasid ühinemist pooled. Riiklikku kava (uue omavalitsuse moodustavad Pärnu ja Laeva vald) eelistavad vastanud ametnikest 50%, elanikest ja volikogu liikmetest vastavalt 25,9% ja 25%. Ühinemispirkonda, kus ühinevad neli omavalitsust (Pärnu vald ühineb Jõgeva maakonna Põltsamaa valla, Põltsamaa linna ja Paljusi vallaga), eelistavad kõige enam volikogu liikmed (25% vastanutest), ametnikest ei eelistanud seda varianti mitte ükski vastanu. Varianti, kus omavalitsuse moodustavad kõik Jõgevamaa maavallad (tulemuseks oleks Jõgevamaal kaks kohalikku omavalitsust-Jõgeva linn ja Jõgeva vald) ja varianti, kus omavalitsuse moodustavad kõik Jõgevamaa omavalitsused (tulemusena on Jõgevamaal üks kohalik omavalitsus), eelistavad vastajatest ainult elanikud (vastavalt 7,4% ja 11,1%). Kokkuvõtteks võib

öelda, et vastanutest pooled (ametnikest ja volikogu liikmetest 50% ning elanikest 48,1%) eelistavad valdade mitte liitmist.

Küsitlusega sooviti ka välja selgitada vastajate arvamust, mis toimub ühinemise tagajärjel. Küsimustiku küsimuses 6 oli pakutud 12 erinevat tendentsi või nähtust. Vastanute hinnangud sündmustele, mis toimuvad nende arvates ühinemise järel, on toodud lisas 7. Vastanud vallaametnikud on arvamusel, et enamasti toimuksid kõigis küsimustes negatiivsed muutused. Positiivsete momentidena on märgitud, et suure tõenäosusega toimub arenguvõimaluste avardumine ja uute teenuste pakkumine ning haridusasutuste võrgu korrastumine. Nende üksmeelne arvamus oli, et vähetõenäoliselt koonduvad teenindusasutused suurematesse keskustesse. Vastanud volikogu liikmete hulgas on negatiivseid vastuseid vähem, näiteks usub 50% vastanutest, et ühinemise tagajärjel toimub haldussuutlikkuse tõus ja üldvalitsemiskulude vähenemine. Keskuste eelisarengut, ühtsustunde vähenemist, elanike võimalust kaasa rääkida oluliste küsimuste puhul, väikekoolide ja lasteaedade sulgemist ei usu samuti 50% volikoguliikmetest. 61,5% vastanud elanikest arvas, et suuremad muutused võivad toimuda töökohtade kadumise osas likvideeritavast vallakeskusest. Negatiivsete vastusena võib veel välja tuua, et elanikud usuvad, et ühinemisel toimud keskuste eelisareng (38,5%), süveneb ääremaastumine (38,5%), teenindusasutuste koondumine suurematesse keskustesse (46,2%) ning 69,2% vastanud elanikest on haridusasutuste võrgu korrastumise väitele valinud vastusevariandiks „võib-olla”. Suure tõenäosusega usutakse haldussuutlikkuse tõusu ja omavalitsuste üldvalitsemiskulude vähenemist.

Ühinemise pooldajatest arvab 88,9%, et praeguses vallakeskuses peaks säilima omavalitsuse esindus. Protsentuaalselt jaguneb see nii, et ametnikest ja vallavolikogu liikmetest pooldab seda 100% vastanutest, elanikest aga 86,7%. (vaata joonis 16)



Joonis 16. Vastused küsimusele, kas praegustes vallakeskustes peaks säilima omavalitsuse esindus. Allikas: küsitluse tulemused, autori koostatud.

Lisas 8 on toodud vastuste jaotus küsimusele, et missuguste valdkondade koordineeriv spetsialist peaks töötama omavalitsuse esinduses (nt teeninduspunktis). 100% Vastanud ametnikest arvab, et teeninduspunktis peaks töötama sotsiaalhoolekannet, tervishoidu ja korralduslikku koordineeriv spetsialist. Volikogu liikmed on arvamisel, et tarvis oleks inimest hariduse, kultuuri ja spordi, sotsiaalhoolekande ja riigifunktsioonide koordineerimiseks. Elanike arvates peaks igas valdkonnas töötama vastav spetsialist. 92,3% vastanutest pooldab spetsialisti olemasolu riigifunktsioonide (avalduste vastuvõtt, erinevate registriandmete kogumine ja töötlemine) ja sotsiaalhoolekande täitmisel ja 84,6% vastanutest peab oluliseks, et spetsialist oleks olemas tervishoiu valdkonnas. Teede ja tänavate korrashoiu, kommunaalmajanduse, keskkonnakaitse ja jäätmemajanduse ning maaküsimuste lahendamise valdkonnas peavad spetsialisti olemasolu vajalikuks 69,2% vastanud elanikest.

Käesoleva töö käigus on ilmnunud Puurmani valla ametlikud seisukohad, mida kirjeldavad arengukavad ja läbi viidud küsitluse tulemused, on kohalike omavalitsuste ühinemise küsimuses sarnase suunaga. Sellest ei räägita palju, pigem ollakse seda meelt, et ühinemine ei ole hädavajalik ning pigem soovitakse tegevust jätkata samades piirides, mis tundub otstarbekas ja mõistlik.

2.3. Haldusreformist Eestis Puurmani valla põhjal

Haldussuutlikkuse parandamine kohaliku omavalitsuse tasandil hõlmab haldusülesannete täitmist toetavaid haldusstruktuure, professionaalseid ja ausaid avalikke teenistujaid ning mõjusaid protseduureegleid, mis juhivad avaliku sektori institutsioonide toimimist.

Piiride muutmine on lihtne ja arusaadav, kuid hoopis keerulisem on kujundada uute piiride sees mõistlik valitsemisstruktuur. See on ühelt poolt küsimus, kuidas kohanduvad suure valla juhtimisega volikogu, vallavalitsus ja asutused ning millised peaksid olema muutused nende struktuuris, et suuremate mastaapide juhtimisega edukalt toime tulla. Eesmärk peaks olema parem võimekus ja kvaliteet, mitte ainult kokkuhoid.

Professor Sulev Mäeltsemees (Mäeltsemees 2009) on rõhutanud, et haldusreformi sisuks peaks olema avaliku halduse eri tasandite (riigi kesktasand, regionaalne ja kohalik tasand) vaheliste õiguslike, juhtumis-, majandus-, sealhulgas rahandusseoste arendamine (korrastamine), millega võib kaasneda ka piiride muutmise vajadus. Selliste reformide elluviimine eeldab põhjustatud uuringuid ja analüüse ning täpset ja asjakohast eesmärgipüstitust.

Küsimus pole mitte selles, kas omavalitsuste liitumine üheks omavalitsuseks on hea või halb, kas seda peaks tegema või mitte. Mõtetevahetus on jõudnud sinnani, et küsitakse, millal oleks mõistlik ühineda. Haldusreform on osutunud sedavõrd mitmetahuliseks ja keeruliseks, et valitsus on seda ilmselt alahinnanud. Samas pole haldusreformi vajadus muude probleemide seas veel niivõrd oluline, mistõttu on seda seni püütud läbi viia justkui muuseas. Poliitikud on Eestis aastaid olnud sõnades üsna üksmeelsed, et haldusreform on vajalik, kuid seda siiani tehtud pole. Erinevaid materjale läbi töötades on autor seisukohal, et poliitilised jõud on lähenenud haldusreformile liiga palju omakasu seisukohast. Kalkuleeritakse liialt palju, kuidas see mõjutab ühe või teise erakonna positsioone eri piirkondades. Naiivne on loota - ja vastutustundetu süüdistada kohalikke poliitikuid -, et omavalitsused vabatahtlikult ühineksid. Üheski Euroopa riigis pole haldusreform toimunud vabatahtlikult, vaid ikka keskvalitsuse vastutusel. Suvaline

omavalitsuste ühinemine ei vii meid edasi, vaid ainult läbimõeldud ja terviklik reform, mis saab toimuda vaid keskvalitsuse initsiatiivil ja vastutusel ning parlamendi enamuse toel.

Riiklikus kavas ühinema määratud Puurmani valla ja Laeva valla arengukavades ei ole valdade ühinemise temaatikat puudutatud. Puurmani vallavanema Rauno Kuusi arvates on mingisuguseid muudatusi haldusjaotuses ja juhtimises kindlasti vaja. Ta ütleb: „Praegune majanduslik olukord tõestab, et väikestel omavalitsustel on tõsiseid raskusi toimetulemisega. Mina näen ikkagi mõistlikuna sellist lahendust, kus Jõgeva maakonnas tekib kolm omavalitsust keskustega Jõgeval, Põltsamaal ja Mustvees. Teades, et Puurmani valda kuulub kaks erineva tõmbekeskusega piirkonda —Puurmani ja Saduküla — , siis ma toonitan veel, et me ei tohiks liialt praegustes piirides kinni olla. See puudutab nii omavalitsuste kui ka maakonna piire. On küll arutatud Puurmani ja Laeva valla ühinemise võimalusi, mis ületaks ka maakonna piiri, ent ma ei näe selleks võimalusi. Selline vald jääks ikkagi liiga väikeseks ja sel moel poleks Puurmani jaoks täidetud see eesmärk, mida haldusreformiga tegelikult tahetakse saavutada. Pean heaks variandiks Puurmani valla ühinemist Põltsamaa piirkonnaga. Minu nägemusel peaks minimaalne omavalitsuse elanike arv olema 5000. Puurmani ja Laeva ühinemisel saaks kokku kõigest 2700 elanikuga valla, Saduküla eemalejäämisel oleks elanike arv veelgi väiksem (Kuus 2009: 3).“

Otsest initsiatiivi ühinemisläbirääkimiste pidamiseks ei ole Puurmani vald üles näidanud. Küll aga kodanikualgatuse korras teevad kaks omavalitsust, Puurmani ja Laeva, juba ammu koostööd ning on tihedalt omavahel seotud. Korraldatakse traditsioonilisi üritusi, näiteks Kursi kihelkonnapäevad, mis toimuvad üle aasta vaheldumisi Puurmani ja Laeva vallas juba alates aastast 1999. Ka on korraldatud kahe valla suuremate ettevõtete juhtidele ühiseid tänuõhtuid. Samuti võib öelda, et Jõgeva piirkonna (Jõgeva linna ja Jõgeva valla) inimestele on ühendamavalitsuse loomine vägagi tõsiseltvõetav piirkonna kestvuse tagaja.

Haldusreformi lihtkäsitluses on vaja liita väheneva ja vananeva elanikkonnaga vallad, et saada suuremaid ja elujõulisemaid valdu. Puurmani valda iseloomustades selgus, et see vald on väheneva ja ka vananeva elanikkonnaga. Lapsi koolides jääb järjest vähemaks. On oht, et Sadukülas asuv põhikool kaob ja Puurmani Gümnaasium muudetakse

põhikooliks. Küllaltki suured on ka üldvalitsemiskulud, mida saaks ehk valdade liitumisega vähendada.

Puurmani valla haldusreformi läbiviimise võimalustena käsitles autor järgnevaid stsenaariumeid:

- uue omavalitsuse moodustavad Puurmani ja Laeva vald (riiklik kava)
- Puurmani vald ühineb Jõgeva maakonna Põltsamaa valla, Põltsamaa linna ja Pajusi vallaga
- uue omavalitsuse moodustavad kõik Jõgevamaa maavallad (tulemusena on Jõgevamaal kaks kohalikku omavalitsust – Jõgeva linn ja Jõgeva vald)
- uue omavalitsuse moodustavad kõik Jõgevamaa omavalitsused (tulemusena on Jõgevamaal üks kohalik omavalitsus)
- kohalike omavalitsusüksuste ühinemine ei ole vajalik.

Ankeedi vastuseid analüüsid selgus, et 48,5% vastanutest on arvamisel, et mingit Puurmani valla liitumist teise või teistega ei ole tarvis. Kuigi vastanute arv oli tagasihoidlik, siis vastav tulemus on ootuspärane, sest ka teistes valdades toimunud küsitlused näitavad nii elanike kui vallaametnike vastuseisu. Inimeste vastuseis haldusreformile on ühelt poolt tingitud nende vähesest informeeritusest. Ollakse vastu, kuna kardetakse muutusi, samas ei teata, millised need muutused on. Teiselt poolt on tegemist protsessiga, mis on kestnud palju aastaid ja jäänud venima.

Liitumise plussidena võiks välja tuua, et suuremal vallal on suurem tulubaas ning suurem eelarve. Ühe suure eelarvega on võimalik oluliselt rohkem korda saata kui mitme väiksega. Suurema tulubaasi korral suudab vald hädavajaliku korrastamise asemel pakkuda lisaväärtuse tekkimist, siis on lootust ka majanduselu ja ettevõtluse arengule paikkonnas ehk uute töökohtade tekkele ning elanike arvu kasvule vallas. Suurem vallaelanike hulk lubab valida suurema hulga inimeste seast aktiivseid ja kvalifitseeritud inimesi nii ühiskondliku (kultuuri) töö peale kui vallavalitsuste ametnike kohtadele. Kindlasti väheneks liitumisel ka ametnike hulk, seega ka omavalitsuse üldvalitsemiskulud. Vabanenud rahalised vahendid on võimalik suunata vallaelu arendamisele. Laiemas mastaabis saab oluliselt efektiivsemalt koordineerida teenuste logistikat (transport, haridusstruktuur jne.) ehk pakkuda kvaliteetsemat teenust odavamalt.

hinnaga. Suurema üksusena ollakse vastuvõetavam koostööpartner kõigis tegevussfäärides ja suureneb võime saada sihtotstarbelisi eraldisi nii Eesti kui välisfondidest, kuna tekib ressursid projektide korrektseks ettevalmistamiseks. Suurel omavalitsusel on lihtsam luua otse välissidemeid teiste riikide omavalitsustega ning vallal on võimalik ennast tutvustada üleriigiliselt kui atraktiivset piirkonda. Väikeste valdade juhtimine stiilis “kõik tunnevad kõiki” ei lase teha alati objektiivseid juhtimisotsuseid. Rohkem on võimalik koolitada vallaametnikke ja saavutada seeläbi professionaalsem teenus elanikele.

Miinuste poolel oleks see, et valla keskus ja vallavalitsemine kaugeneb rahvast ning väheneks ülevaade lokaalsetest probleemidest. Tekib rohkem bürokraatiat ja suuremate rahaliste vahendite tõttu ka suurem korruptsiooni oht. Juhtimise politiseerumise oht. Otsuseid ei võeta vastu mitte lähtudes inimeste vajadustest, vaid erakondlikest suunamistest. Areng võib takerduda seoses koalitsiooni ja opositsiooni omavahelise arveteklaarimisega. Võim kaugeneb rahvast, mille tõttu omavalitsusjuhid ei tea inimeste tegelikke vajadusi ning inimesi ei huvita vallajuhtide tegevus. Otsuste vastuvõtmise kiirus väheneb. Väikesel vallal on vaid üks huvigrupp – valla elu arengust huvitatute grupp. Suurel vallal võivad huvigruppide huvid olla suunatud muule kui valla arengule. Samuti võib ühinemise eel tekkida segadus, kus tehakse palju arengule kahjulikke otsuseid (mõtlematu laenu võtmine). On oht, et kui haldusreform hakkab venima, siis ei saavutata loodetud eesmäärke.

Plusside pool lubab elanikele paremaid teenuseid ja kiiremat arengut. Miinuste poole tõsisemalt võetavad ohud on võimu kaugenemine rahvast, korruptsiooni ja liigse politiseerumise oht. Suurem osa Eesti elanikest elab juba praegu suurtes omavalitsusüksustes (Tallinn, Tartu ja teised suuremad linnad) ning on üheselt selge, et inimene valib oma elukohta eelkõige töökoha olemasolu ja kvaliteetsete teenuste lähedale.

Olgu tulevased piirid millised tahes, ei tohi haldusreformi tagajärjel väheneda inimeste võimalused avalike teenuste kättesaamiseks. Kui valla keskuseks saab mõni suurem koht, ei pruugi ega pea see tähendama veel seda, et teistesse valla paikadesse ei loodaks nn teeninduspunkte, kuhu jääks tööle sotsiaaltöötajaid, maakorraldajaid jne

Eestis on olemas nii vajadus üldise haldusreformi järele kui ka sellest arusaamine otsustajate laiemates ringkondades, kuid puudub avalikkuses arusaamine praegusest olukorrast kui tõelisest kriisist. enamik hetkel arutuse all olevaid või käima lükatud ettevõtmisi haldusreformi alal, infotehnoloogia teatud määral välja arvatud, ei ole tegelikult piisavalt läbi kaalutletud ega mõeldud. Eestis on mitmeid valitsusväliseid organisatsioone, ühendusi, teadlasi ja kodanikke, kes on tegelenud haldusreformi teostamise küsimustega. Eesti Koostöö Kogu ühendab valitsusväliseid organisatsioone, võttis vastu Harta 2011 ja soovib selle arutelu Riigikogus; MTÜ Polis ühendab õigus-, haldus- ja majandusteadlasi ja poliitikuid, omavalitsusjuhte, ettevõtluse ja kolmanda sektori esindajaid ja soovib osaleda omavalitsuste arengu mõttekojas; TÜ-s prof. J. Reiljan ja Aivo Ülper, jurist Jüri Raidla, regionaaluuringutega tegelev OÜ Geomedia (Halduskatel ... 2011: 2-3). Kirjanik ja kolumnist M. Mutt (2011: 13) leiab, et kui mõni asi (s.o haldusreform) ei edene, siis tekib kahtlus, kas see on ikka väga tähtis ja eluline asi ning kui juba nii kaua on selle reformiga oodatud ja venitatud, siis on ehk targem veel natuke oodata ja lasta kõigel minna loomulikku rada.

KOKKUVÕTE

Eesti territoorium jaguneb maakondadeks ja kohaliku omavalitsuse üksusteks. Kohaliku omavalitsuse üksusteks Eestis on vallad ja linnad, mis erinevad üksteist nii elanike arvu kui ka territooriumi suuruse poolest. Kohalikul omavalitusel on Eestis võrdne õiguslik staatus, olgu tegemist siis linna või vallaga, suure või väikesega. Eestis on kohalikud omavalitsused väga erineva suurusega: suurimas elanikke üle 400 tuhande (Tallinna linn), kõige väiksema elanike arvuga vallas (Ruhnu) on elanikke 70 ümber.

Eestis on 15 maakonda ning 226 kohaliku omavalitsuse üksust: 33 linna ja 193 valda. Piirkondlikud erinevused on Eestis vaatamata oma väikesele territooriumile rahvusvahelise mastaabiga võrreldes märkimisväärsed. Iseloomulik on elatustaseme ja konkurentsivõime suur erinevus vabariigi suuremate linnade (Tallinna ja Tartu) ja nende lähipiirkondade ning teiste regioonide vahel. Isegi maakonna siseselt võib märgata suuri arenguerinevusi. Vabariigi Valitsus on seadnud eesmärgiks, et kõik Eesti regioonid oleksid atraktiivsed paigad nii elamiseks kui äritegevuseks.

Haldusreformist räägiti esimest korda juba 1989. aastal, kui Ülemnõukogu otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“ põhjal pidi toimuma vabariigis haldusreform aastatel 1990-1994. 1993. aastal moodustus 254 kohaliku tasandi üksust. 2011. aastaks ei ole see arv oluliselt muutunud, mõnede omavalitsuste liitumise tulemusena on omavalitsusi praegu 226.

Haldusreform nagu iga teinegi reform peaks püüdlema selle poole, et ebasoovitav muuta ihaldusväärseks. Valdade liitmine on erakordselt suure tagapõhjaga ja hõlmab suurt poliitika valdkonda, mis puudutab kõigi kodanike elu ning valitsuse funktsioone.

Haldusreformi eesmärgiks oleks kujundada ja luua Eestis demokraatlik ja efektiivselt toimiv 21. sajandi nõudmistele vastav avalik haldus. Haldusreformi laiemaks eesmärgiks on aga luua parimad tingimused selleks, et avalik sektor saaks ellu viia Eesti

elanike ühishuvi. Seepärast peabki avalik sektor toetama Eesti riigi konkurentsivõime tugevnemist ning tagama kõikidele siin elavatele inimestele võrdsed õigused ning võimalused korraldada oma elu neile sobival viisil. Eesti riik peab tegutsema kõigi ühiskonnagruppide huvides.

Praegused Eesti omavalitsusüksused on väikese haldussuutlikkusega, täitmaks vastuvõetaval tasemel kõiki neile pandud või kohalikule omavalitsusele traditsiooniliselt omaseid ülesandeid. Haldusterritoriaalse reformi läbiviimise üks põhjus ongi subsidiaarsusprintsipi järgimise vajadus. Omavalitsusüksuste ühendamise idee põhineb kaalutlusel, et suuremates omavalitsusüksustes on paremad võimalused eelarverahade ja investeeringute juhtimiseks ning inimressursside kasutamiseks

Vabariigi Valitsuse määrusega on kinnitatud kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ühinemispirkondade kaupa. Üheks ühinemispirkonnaks on kinnitatud Puurmani vald ja Laeva vald. Puurmani vald asub Jõgeva maakonna edelaosas. Laeva vald asub Tartumaa loodeosas Tallinn-Tartu maantee ümbruses. Sellise liitumisvariandi puhul ületaks ühinemispirkond maakonna piirid.

Puurmani ja Laeva vallad on pindalalt ühetaolise suurusega, kuigi Puurmani vald on veidi suurem (ca 60 km² võrra) ning asustusüksusi (külasid) on Puurmani vallas rohkem. Neil kahel vallal on päris pikk ühine piir. Elanike üldarvu poolest on Puurmani ja Laeva vald erinevad: Puurmani vallas on elanikke pea-aegu tuhande inimese võrra rohkem kui Laeva vallas. Elanikkonnaga seose tuleb märkida seda, et Puurmanis on elanike arv järjest vähenenud, Laeva vallas aga viimastel aastatel suurenenud. Mõlemas vallas on põhilisteks ettevõtluse harudeks põllumajandus ja metsandus. Erinevusena tooks välja nende kahe valla tulud ja kulud. Et kogutulud ja -kulud on Puurmani vallas peaaegu poole suuremad kui Laeva vallas, on põhiliselt seotud vallade elanikkonna suurusega, aga erinev on nende struktuur. Näiteks Puurmani valla tuludes on maksutuludel väiksem osakaal ja toetusfondil suurem osakaal kui Laeva vallas.

Bakalaureusetöö käigus viis autor läbi küsitluse Puurmani vallas, saamaks teada uurimisaluse ühinemispirkonna elanike, vallaametnike ja volikoguliikmete arvamusi võimalike ühinemisvariantide ja ühinemisega seotud asjaolude kohta.

Kuigi küsitlusele vastanute arv jäi töö autori pingutustest hoolimata tagasihoidlikuks, võib läbiviidud küsitluse tulemustele tuginedes väita, et vastajate arvates ei ole haldusreform vajalik. Peaaegu pooled ankeedile vastanutest olid arvamusel, et Puurmani vald võiks tegutsemist jätkata samades piirides ning valla ühinemine ei ole vajalik. Enim pooldasid ühinemist vallaelanikud (üle poole vastanutest). Vastanud ametnikest ja volikoguliikmetest eelistasid ühinemist pooled. Küsitlusega sooviti ka välja selgitada vastajate arvamust, mis toimub ühinemise tagajärjel. Vastanud vallaametnikud on arvamusel, et enamasti toimuksid kõigis küsimustes negatiivsed muutused. Positiivsena võib nimetada vastajate arvamist, et ühinemise tagajärjel võib toimuda haldussuutlikkuse tõus ja vähenevad üldvalitsemiskulud. Haldusreformist ei teata ja sellest ei räägita palju, pigem ollakse seda meelt, et ühinemine ei ole hädavajalik ning pigem soovitakse tegevust jätkata samades piirides, mis tundub otstarbekas ja mõistlik.

Kohalike omavalitsuste ühinemise ettevalmistamise käigus on kõige olulisem teha selgitustööd kõigi sihtgruppide seas, inimeste jaoks on tähtis teada, missugused on ühinemise eesmärgid ja valdade ühinemine endaga kaasa toob. Kuidas see mõjutab elanike elukorraldust ning missugused on ühinemise positiivsed ja negatiivsed küljed. Olgu tulevased piirid millised tahes, ei tohi haldusreformi tagajärjel väheneda inimeste võimalused avalike teenuste kättesaamiseks.

Omavalitsuste ühinemise teema on iga valitsuse ajal vähemalt korra päevakorrale kerkinud. Haldusterritoriaalse reformi kavandamisel tuleb arvestada Eesti suhteliselt väikest rahvastiku tihedust ja asustustiheduse suuri piirkondlikke erinevusi, keskuste rohkust ja nende seotust tagamaaga, samuti märkimisväärseid regionaalseid erinevusi asustuse struktuuris ning olemasolevate omavalitsusüksuste äärmiselt erinevat kujunemislugu ja territoriaalseid erinevusi. Puurmani vald ei ole kiirustanud ühinemise algatmisega ja ühinemise erinevad võimalused ei ole olnud eriti aktiivselt arutlusel. Kohalike omavalitsuste peamine ülesanne on seista kohalike elanike huvide eest, korraldades ja juhtides kohalikku elu. Arvestamaks iga piirkonna eripära, tuleks sügavalt kaaluda, kas ja kuidas tuleks Puurmani vallal ühineda.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Bailey, S. J.** Local Government Economics: Principles and Practice. Houndmills: Macmillian Press, 1999, 359 p.
2. **Davey, K.** The Structure and Functions of Urban Government.- Urban Management: The Challenge of Growth. Ed Davey, K Aldershot: Avebury, 1996, pp. 47-102.
3. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 22. veebruaril 1995. aastal. – Riigi Teataja I osa, 1995, nr. 29, art. 356. [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=22326>] 13.02.2011
4. Eesti Töötukassa [<http://www.tootukassa.ee/index.php?id=12898>]. 05.09.2011
5. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Vastu võetud rahvahääletusel 28. juuni 1992. aastal. – Riigi Teataja, 1992, nr. 26, art. 349. [<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12846827>].31.01.2011
6. Euroopa avaliku halduse printsiibid: Sigma kogumik nr 27. Rahvusvahelise Koostöö ja Arengu Organisatsioon, 1998. [<http://www.oecd.org/dataoecd/23/25/39560237.pdf>] 05.10.2011
7. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Vastu võetud 14. oktoobril 1985. - Riigi Teataja II osa, nr. 26, art. 95. [<http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13104622>].31.05.2011
8. Euroopa Parlament. [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/-institutions/article_7161_et.htm] 05.10.2011
9. Halduskatel keeb Eestis vägeval mulinal, aga supp veel ei valmi ja õiget retseptigi pole. – Maaleht, nr. 18, 5. mai 2011, lk. 2-3
10. Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Siseministeerium 2001, 20 lk. [<http://www.siseministeerium.ee/public/haldusref.rtf>] 13.02.2011

11. **Jesse, M.** Kas suurem on parem? - Eesti Päevaleht, 02.10.2008
[<http://www.epl.ee/artikkel/443579>] 08.03.2011
12. **Joosing, L.** Omavalitsuste eelarvete toetusüsteem Eestis. TÜ Rahvamajanduse instituut, 2005, 72 lk. (bakalaureusetöö)
13. Jõgevamaa Aastaraamat 2009. Jõgeva Maavalitsus. Tallinna Raamatutrükikoda, 2009, 175 lk.
14. Kohalik omavalitsus Eestis. Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. Tallinn: AS Vaba Maa, 2008, 47 lk.
15. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid. [www.siseministeerium.ee/5979] 31.01.2011
16. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 2. juunil 1993. aastal. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 37, art. 558.
[<http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=782508>] 21.01.2011
17. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitumise protsess Eestis. Siseministeeriumi kodulehekülg. [http://www.siseministeerium.ee/public/KOV_yksuste_liitumine.doc] 08.03.2011
18. Kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ühinemiskiirkondade kaupa. Vabariigi Valitsuse määrus 05.november 2004. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/811993>] 08.03.2011
19. **Kuus, R.** Haldusreform ei tähenda 15+5 omavalitsust. - Vooremaa, 02. aprill 2009, lk 3.
20. **Laar, M.** Haldusreformi ideed ja praktika. – Riigikogu Toimetised, 2000, nr. 2. [<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11634>] 05.10.2011
21. Laeva valla arengukava [<http://www.laeva.ee/index.php?page=132&>] 48 lk. 21.12.2011
22. Laeva valla kodulehekülg [<http://www.laeva.ee/>]. 31.05.2011
23. **Leemans, A.** Changing Patterns of Local Government. The Hague: International Union of Local Authorities. 1970, viidatud **Viks, A., Sootla, G., Kattai, K.** Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused. Riigikogu toimetised, 2010, nr.22. [<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14301>] 09.11.2011

24. **Macevičius, V.** Euroopa Liidu integratsiooniprotsessi poolt omavalitsustele esitatavad väljakutsed. [<http://portaal.ell.ee/2116>] 05.10.2011
25. **Mutt, M.** Loodus paneb asjad paika. – Postimees, 3. november 2011, lk. 13.
26. **Mäeltsemees, S.** Eesti haldusterritoriaalse reformi õiguslikke ja majanduslikke probleeme.- Eesti majanduspoliitilised väitlused XVII. Berlin: Berlinger Wissenschafts-Verlag; Tallinn: Mattimar, 2009, lk 56-63.
27. **Mäeltsemees, S.** Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I osa, Euroopa Integratsioon. TTÜ Kirjastus. 2002, 250 lk.
28. **Nestor, E.** Haldamisest ja reformist. [<http://eikinestor.blogspot.com/2008/10/haldamisest-ja-reformist.html>] 05.10.2011
29. **Noorkõiv, R.** Haldusreformid Põhjamaades. – Riigikogu Toimetised, 2010, nr. 22 [<http://www.Riigikogu.ee/rito/index.php?id=14287>] 12.12.2011.
30. **Norton, A.** Western European Local Government in Comparative Perspective - Local Government in Europe: Trends and Developments. Eds batley, R., Stoker, G. Basingstoke: Macmillan, 1991, pp. 21-40.
31. Puurmani valla arengukava [http://www.puurmani.ee/files/menu/Korrad_ja_eeskirjad_1/2009022702112828puurmani_valla_arengukava_08_version.pdf] 36 lk. 31.10.2011
32. Puurmani Valla kodulehekülg [<http://www.puurmani.ee/index.php?lang=est>]. 31.10.2011
33. **Pöör, J.** Haldusreform eeldab kontseptuaalset selgust. - Riigikogu Toimetised 2000. [<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11636&highlight=pöör&op=archive2>] 05.10.2011
34. Rahandusministeeriumi kodulehekülg [<http://www.fin.ee/kov>] 23.12.2011
35. Regionaalminister tahab suurendada omavalitsuste ühinemistoetusi. Siseministeerium, mai 2008. [<http://www.siseministeerium.ee/index.php?id=36962&highlight=kohalik,omavalitsus>]. 31.01.2011
36. **Reiljan, J., Friedrich, P.** Kohalike omavalitsuste regionaalne rahanduslik jätkusuutlikkus. Regional fiscal sustainability of Estonias` municipalities. - Eesti majanduspoliitilised väitlused XVI. Tallinn: Mattimar OÜ, 2008, lk 69-74
37. **Reiljan, J., Pöör, J.** Kohalik omavalitsus muutub ajas. Tallinn: Eestimaa Rahvaliid, 2002, 56 lk.

38. **Reiljan, J., Timpmann, K.** Eesti halduskorralduse arengu sõlmprobleemid. IX teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded ja artiklid. Tallinn, 2001, lk 423-440. [http://www-1.mtk.ut.ee/varska/2001/Str_ettevotluspol/ReiljanJ_Timpmann.pdf] 09.03.2011
39. **Reiljan, J., Ulst, E., Trasberg, V., Olenko, K., Timpmann, K.** Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu, 2002, 313 lk.
40. **Silberg, U., Krusealle, J.** Kohalike omavalitsuste rahvusvaheline jätkusuutlikkus- Local Government Sustainability in the Comparative International Perspective. Eesti majanduspoliitilised väitlused- 15. Tallinn: Mattimar OÜ. 2007. lk 82-89
41. Siseministeeriumi kodulehekülg [<http://www.siseministeerium.ee/kov>]. 31.01.2011
42. Statistikaameti kodulehekülg [<http://www.stat.ee/valdkonnad>]. 05.01.2012
43. **Trasberg, V.** Eesti omavalitsuste maksuautonoomia suurendamise võimalusi. -Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu. Tallinn: Mattimar OÜ, 2003, 484-491 lk.
44. Tööandjad: haldusreformiga ei saa viivitada. – Postimees, 5. märts 2009. [<http://www.postimees.ee/?id=90137>]. 31.01.2011
45. **Ulst, E.** Avaliku sektori ökonomika. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1998, 237 lk
46. Valla- ja linnaeelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 16. juuni 1993. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 42, art. 615. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/103022011005>] 10.03.2011
47. **Wrobel, R. M.** Local Administration Reform in Estonia. Alternatives from an Economic Point of View, 2003, vol. 15, no 2: 277-295

Lisad

Lisa 1. Jõgeva maakonna kohalike omavalitsuste kulud tegevusalati aastatel 2004-2009, kroonides

Kulud tegevusalati	2004	osakaal (%)	kr elaniku kohta	2005	osakaal (%)	kr elaniku kohta	2006	osakaal (%)	kr elaniku kohta
Üldised valitsussektori teenused	39 609 000	10,9	1595,5	46 925 700	10,9	1899,4	50 222 800	10,0	2042,3
Riigikaitse	24 900	0,0	1,0	25 100	0,0	1,0	1 900	0,0	0,1
Avalik kord ja julgeolek	417 800	0,1	16,8	530 300	0,1	21,5	100 500	0,0	4,1
Majandus	31 111 400	8,5	1253,2	31 898 500	7,4	1291,2	54 850 400	11,0	2230,5
Keskkonnakaitse	9 262 100	2,5	373,1	8 174 500	1,9	330,9	23 367 500	4,7	950,2
Elamu- ja kommunaalmajandus	22 330 500	6,1	899,5	17 086 200	4,0	691,6	18 637 200	3,7	757,9
Tervishoid	1 050 700	0,3	42,3	943 500	0,2	38,2	2 257 400	0,5	91,8
Vaba aeg, kultuur ja religioon	55 312 900	15,2	2228,0	75 225 700	17,5	3045,0	78 335 600	15,7	3185,5
Haridus	179 671 700	49,3	7237,2	213 803 800	49,7	8654,3	232 350 100	46,5	9448,6
Sotsiaalne kaitse	25 940 300	7,1	1044,9	35 994 100	8,4	1457,0	38 949 000	7,8	1583,9
Kulud tegevusalati	2007	osakaal (%)	kr elaniku kohta	2008	osakaal (%)	kr elaniku kohta	2009	osakaal (%)	kr elaniku kohta
Üldised valitsussektori teenused	59 548 900	10,3	2434,3	70 431 700	12,2	2896,4	74 646 500	13,4	2029,5
Riigikaitse	5 700	0,0	0,2	400	0,0	0,0	61 500	0,0	1,7
Avalik kord ja julgeolek	1 678 900	0,3	68,6	1 751 500	0,3	72,0	1 256 000	0,2	34,1
Majandus	76 774 200	13,3	3138,5	59 386 200	10,3	2442,2	39 751 700	7,1	1080,8
Keskkonnakaitse	27 480 500	4,7	1123,4	12 288 900	2,1	505,4	8 445 000	1,5	229,6
Elamu- ja kommunaalmajandus	25 309 700	4,4	1034,7	23 729 600	4,1	975,8	15 372 100	2,8	417,9
Tervishoid	1 504 100	0,3	61,5	1 649 100	0,3	67,8	1 314 600	0,2	35,7
Vaba aeg, kultuur ja religioon	83 100 200	14,4	3397,1	89 720 700	15,5	3689,6	71 761 500	12,9	1951,1
Haridus	266 767 100	46,1	10905,4	279 721 200	48,3	11503,1	301 635	54,0	8201,1
Sotsiaalne kaitse	36 717 700	6,3	1501,0	40 520 500	7,0	1666,3	43 935 800	7,9	1194,6

Allikas: (Rahandusministeerium 2011), autori koostatud

Lisa 2. Puurmani valla kulud tegevusalati aastatel 2004-2009, kroonides

Kulud tegevusalati	2004		2005		2006		2007		2008		2009							
		osakaal kogukuludest (%)	krooni elaniku kohta		osakaal kogukuludest (%)	krooni elaniku kohta		osakaal kogukuludest (%)	krooni elaniku kohta		osakaal kogukuludest (%)	krooni elaniku kohta						
Üldised valitsussektori teenused	2 576 400	16,0	1359,6	3 206 300	16,6	1697,4	2 993 900	11,4	1589,1	3 688 300	13,5	1969,2	4 303 200	15,3	2307,3	3 630 200	14,7	1961,2
Riigikaitse	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	5000	0,0	2,7	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Avalik kord ja julgeolek	52 800	0,3	27,9	54 900	0,3	29,1	84 800	0,3	45,0	63 700	0,2	34,0	77 400	0,3	41,5	82 800	0,3	44,7
Majandus	586 100	3,6	309,3	800 200	4,1	423,6	839 000	3,2	445,3	1 896 400	6,9	1012,5	1 730 900	6,2	928,1	1 025 900	4,2	554,2
Keskonnakaitse	99 900	0,6	52,7	176 200	0,9	93,3	4 136 200	15,7	2195,4	698 200	2,5	372,8	489 500	1,7	262,5	655 200	2,7	354,0
Elamu- ja kommunaalmajandus	900 800	5,6	475,4	716 500	3,7	379,3	796 500	3,0	422,8	2 439 500	8,9	1302,5	1 898 800	6,8	1018,1	891 000	3,6	481,4
Tervishoid	86 600	0,5	45,7	24 100	0,1	12,8	52 600	0,2	27,9	70 900	0,3	37,9	84 200	0,3	45,1	83 600	0,3	45,2
Vaba aeg, kultuur ja religioon	1 264 900	7,8	667,5	1 314 100	6,8	695,7	1 630 000	6,2	865,2	3 008 800	11,0	1606,4	4 666 100	16,6	2501,9	2 047 500	8,3	1106,2
Haridus	9 723 800	60,3	5131,3	11 859 800	61,5	6278,3	14 314 700	54,3	7598,0	13 749 000	50,2	7340,6	13 206 500	47,1	7081,2	14 584 200	59,2	7879,1
Sotsiaalne kaitse	822 800	5,1	434,2	1 147 000	5,9	607,2	1 513 600	5,7	803,4	1 795 700	6,5	958,7	1 585 800	5,7	850,3	1 623 800	6,6	877,3

Allikas: Statistikaamet, autori koostatud

Lisa 3. Puurmani valla tulud aastatel 2004-2009, kroonides

Tulud	2004	osakaal kogu tuludest	2005	osakaal kogu tuludest	2006	osakaal kogu tuludest	2007	osakaal kogu tuludest	2008	osakaal kogu tuludest	2009	osakaal Kogu tuludest
Maksud	6 210 000	40,1	7 187 200	40,3	8 443 500	31,7	10 387 500	43,3	12 488 800	42,4	10 715 400	27,4
<i>*füüsilise isiku tulumaksu laekumine</i>	<i>4 700 755</i>	<i>30,4</i>	<i>5 649 682</i>	<i>31,7</i>	<i>7 046 250</i>	<i>26,4</i>	<i>8 986 197</i>	<i>37,4</i>	<i>11 098 672</i>	<i>37,7</i>	<i>9 315 400</i>	<i>23,8</i>
<i>*maamaksu laekumine</i>	<i>1 509 256</i>	<i>9,7</i>	<i>1 537 530</i>	<i>8,6</i>	<i>1 397 236</i>	<i>5,2</i>	<i>1 401 268</i>	<i>5,8</i>	<i>1 390 083</i>	<i>4,7</i>	<i>1 400 000</i>	<i>3,6</i>
Kaupade ja teenuste müük	1 070 300	6,9	907 800	5,1	805 900	3,0	1 247 500	5,2	1 399 500	4,8	1 482 600	3,8
Materiaalse ja immateriaalse vara müük	0	0,0	20 600	0,1	55 400	0,2	117 800	0,5	611 400	2,1	300 000	0,8
Tulud varalt	36 000	0,2	50 100	0,3	81 900	0,3	75 300	0,3	105 500	0,4	110 000	0,3
Toetused	8 162 400	52,7	9 662 800	54,2	17 212 100	64,6	12 151 200	50,6	14 834 500	50,4	17 641 500	45
Muud laekumised	5 500	0,0	11 100	0,1	56 300	0,2	27 400	0,1	22 400	0,1	30 000	0,1

Allikas: Puurmani valla eelarve täitmise aruanded 2004-2009, autori koostatud

Lisa 4. Küsimustik

Viimasel ajal on jälle üles kerkinud omavalitsuste sunniviisilise või vabatahtliku liitumise temaatika ning seetõttu valisin selle ka oma lõputöö teemaks. Piirkonnaks, kus uurimust läbi viin, olen valinud Puurmani valla, mis on Vabariigi Valitsuse poolt määratud ühinema Laeva vallaga. Töö koostamisel on suureks abiks asjaomaste inimeste arvamus antud teemal, seetõttu olen väga tänulik, kui leiate aega käesolevatele küsimustele vastamiseks.

Märkige palun ristikesega oma eelistus.

1. Kui sageli olete vallavalitsusse pöördunud järgmistel põhjustel?

	üks kord nädalas	kaks korda kuus	üks kord kuus	üks kord aastas	Muu (täpsusta)
Kooli ja lasteaia küsimuses					
Kultuur ja sport					
Tervishoid					
Sotsiaalhoolekanne					
Kommunaalteenused ja infrastruktuur (sh teede korrashoid)					
Keskkonna kaitse ja jäätmemajandus					
Planeerimis- ja ehitustegevus, ettevõtlus					
Korraldus ja päästeteenus					
Maakorraldus					
Muud (tõendid, registriteenused)					

2. Millist suhtlemiskanalit vallavalitsusega suhtlemisel kasutate/kasutate?

	telefon	e-post	Kirja teel (post)	Isiklikult kohal käies
Kooli ja lasteaia küsimuses				
Kultuur ja sport				
Tervishoid				
Sotsiaalhoolekanne				
Kommunaalteenused ja infrastruktuur (sh teede korrashoid)				
Keskkonna kaitse ja jäätmemajandus				
Planeerimis- ja ehitustegevus, ettevõtlus				
Korraldus ja päästeteenus				
Maakorraldus				
Muud (tõendid, registriteenused)				

3. Missugust varianti kohalike omavalitsuste ühinemisel Te eelistate?

- Uue omavalitsuse moodustavad Puurmani ja Laeva vald (riiklik kava)
- Puurmani vald ühineb Jõgeva maakonna Põltsamaa valla, Põltsamaa linna ja Pajusi vallaga
- Uue omavalitsuse moodustavad kõik Jõgevamaa maavallad (tulemusena on Jõgevamaal kaks kohalikku omavalitsust – Jõgeva linn ja Jõgeva vald)
- Uue omavalitsuse moodustavad kõik Jõgevamaa omavalitsused (tulemusena on Jõgevamaal üks kohalik omavalitsus)
- Kohalike omavalitsusüksuste ühinemine ei ole vajalik

Kui arvasite, et omavalitsuste ühinemine ei ole vajalik, siis ei ole Teil vaja enam järgnevatele küsimustele vastata, sest need puudutavad ühinenud omavalitsuste töökorraldust.

Kui arvasite, et omavalitsuste ühinemine on vajalik, siis palun vastake ka järgmistele küsimustele.

4. Kas praegustes vallakeskuses peaks säilima omavalitsuse esindus (näiteks teeninduspunktina)?

- Jah
- Ei

5. Kui vastasite eelmisele küsimusele „Jah“, siis missuguste valdkondade koordineeriv spetsialist peaks töötama teeninduspunktis? Üks spetsialist võib kureerida ka mitut valdkonda.

- Haridus
- Kultuur ja sport
- Noorsootöö
- Sotsiaalhoolekanne
- Tervishoid
- Korrakaitse
- Teede ja tänavate korrashoid ja remont
- Kommunaalmajandus (sh vesi ja kanalisatsioon)
- Ühistransport
- Keskkonnakaitse, jäätmemajandus
- Heakord
- Maaküsimuste lahendamine
- Riigifunktsioonide täitmine (avalduste vastuvõtt, erinevate registriandmete kogumine ja töötlemine)

6. Kas arvate, et ühinemise tagajärjel toimub...

	Jah, kindlasti	Jah, suure tõenäosusega	Võib-olla	Vähe tõenäoliselt	Kindlasti mitte
Omavalitsuste haldussuutlikkuse tõus					
Omavalitsuse üldvalitsemiskulude vähenemine					
Omavalitsuste poolt pakutavate teenuste kvaliteedi paranemine					
Arenguvõimaluste avardumine ja uute teenuste pakkumine					
Omavalitsuse keskuse eelisareng					
Väheneb elanike võimalus kaasa rääkida kohalikku arengut puudutavates küsimustes					
Ääremaastumise süvenemine					
Ühtsustunde vähenemine, kohaliku identiteedi kadumine					
Töökohtade kadumine likvideeritavast vallakeskusest					
Teenindusasutuste (raamatukogud, perearstikeskus jmt) koondumine suurematesse keskustesse					
Haridusasutuste võrgu korrastumine					
Väikekoolide ja lasteaedade sulgemine					

Vastaja on ...

- valla elanik
- valla ametnik
- vallavolikogu liige

Vastaja on ...

- mees
- naine

Vastaja vanus jääb vahemikku ...

- 14-19
- 20-29
- 30-49
- 50-63
- 64 või enam

Aitäh vastuste eest!

Lisa 5. Vastuste jaotus küsimusele, kui sageli olete vallavalitsusse pöördunud järgmistel põhjustel

kooli ja lasteaia küsimus	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	33,3%	11,1%
kaks korda kuus	7,4%	0,0%	0,0%	2,5%
üks kord kuus	7,4%	100,0%	33,3%	46,9%
üks kord aastas	29,6%	0,0%	0,0%	9,9%
muu (täpsusta)	44,4%	0,0%	33,3%	25,9%
Kultuur ja sport	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	33,3%	11,1%
kaks korda kuus	3,7%	0,0%	0,0%	1,2%
üks kord kuus	18,5%	100,0%	0,0%	39,5%
üks kord aastas	7,4%	0,0%	0,0%	2,5%
muu (täpsusta)	51,9%	0,0%	33,3%	28,4%
tervishoid	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
kaks korda kuus	7,4%	0,0%	0,0%	2,5%
üks kord kuus	14,8%	0,0%	0,0%	4,9%
üks kord aastas	11,1%	0,0%	33,3%	14,8%
muu (täpsusta)	48,1%	0,0%	33,3%	27,1%
sotsiaalhoolekanne	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
kaks korda kuus	3,7%	0,0%	0,0%	1,2%
üks kord kuus	7,4%	100,0%	0,0%	35,8%
üks kord aastas	22,2%	0,0%	33,3%	18,5%
muu (täpsusta)	55,6%	0,0%	0,0%	18,5%
kommunaalteenused ja...	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
kaks korda kuus	3,7%	0,0%	0,0%	1,2%
üks kord kuus	3,7%	100,0%	33,3%	45,7%
üks kord aastas	25,9%	0,0%	33,3%	19,7%
muu (täpsusta)	51,6%	0,0%	33,3%	28,3%
keskonnakaitse...	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
kaks korda kuus	3,7%	0,0%	0,0%	1,2%
üks kord kuus	3,7%	0,0%	0,0%	1,2%
üks kord aastas	22,2%	100,0%	33,3%	51,8%
muu (täpsusta)	55,6%	0,0%	66,7%	40,8%
planeerimis- ja ehitustegevus...	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
kaks korda kuus	7,4%	0,0%	0,0%	2,5%
üks kord kuus	7,4%	0,0%	0,0%	2,5%
üks kord aastas	33,3%	100,0%	33,3%	55,5%
muu (täpsusta)	40,7%	0,0%	66,7%	35,8%
korraaitse ja päästeteenus	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
kaks korda kuus	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
üks kord kuus	0,0%	100,0%	33,3%	44,4%

üks kord aastas	14,8%	0,0%	33,3%	16,0%
muu (täpsusta)	66,7%	0,0%	33,3%	33,3%
maakorraldus	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	33,3%	11,1%
kaks korda kuus	3,7%	0,0%	0,0%	1,2%
üks kord kuus	7,4%	0,0%	0,0%	2,5%
üks kord aastas	14,8%	100,0%	33,3%	49,4%
muu (täpsusta)	51,6%	0,0%	33,3%	28,3%
muud	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
üks kord nädalas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
kaks korda kuus	3,7%	0,0%	33,3%	12,3%
üks kord kuus	0,0%	100,0%	0,0%	33,3%
üks kord aastas	33,3%	0,0%	66,7%	33,3%
muu (täpsusta)	44,4%	0,0%	0,0%	14,8%

Allikas: Autori koostatud

Lisa 6. Vastuste jaotus küsimusele, millist suhtlemiskanalit vallavalitsusega suhtlemisel kasutasite

kooli ja lasteaia küsimus	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	29,6%	100,0%	66,7%	64,8%
e-post	18,5%	0,0%	33,3%	17,3%
isiklikult kohal	18,5%	100,0%	100,0%	72,8%
Kultuur ja sport	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	18,5%	100,0%	0,0%	39,5%
e-post	14,8%	0,0%	0,0%	4,9%
isiklikult kohal	3,7%	100,0%	100,0%	67,9%
tervishoid	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	18,5%	100,0%	0,0%	39,5%
e-post	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
kirja teel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
isiklikult kohal	25,9%	100,0%	100,0%	75,3%
sotsiaalhoolekanne	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	14,8%	100,0%	0,0%	38,3%
e-post	3,7%	0,0%	0,0%	1,2%
kirja teel	0%	0,0%	0,0%	1,2%
isiklikult kohal	14,8%	100,0%	100,0%	71,6%
kommunaalteenused ja...	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	14,8%	100,0%	0,0%	38,3%
e-post	18,5%	0,0%	0,0%	6,2%
kirja teel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
isiklikult kohal	14,8%	100,0%	100,0%	71,6%
keskonnakaitse...	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	11,1%	100,0%	0,0%	37,0%
e-post	14,8%	0,0%	0,0%	4,9%
kirja teel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
isiklikult kohal	14,8%	100,0%	100,0%	71,6%
planeerimis- ja ehitustegevus...	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	7,4%	100,0%	0,0%	35,8%
e-post	3,7%	0,0%	0,0%	1,2%
isiklikult kohal	33,3%	100,0%	100,0%	77,8%
korrakaitse ja päästeteenus	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	14,8%	100,0%	0,0%	38,3%
e-post	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
isiklikult kohal	3,7%	100,0%	100,0%	67,9%
maakorraldus	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	23,1%	100,0%	33,3%	52,1%
e-post	3,7%	0,0%	0,0%	1,2%
kirja teel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
isiklikult kohal	14,8%	100,0%	100,0%	71,6%
muud	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
telefon	7,4%	100,0%	33,3%	46,9%
e-post	3,7%	0,0%	33,3%	12,3%
isiklikult kohal	29,6%	100,0%	66,7%	65,4%

Allikas: Autori koostatud

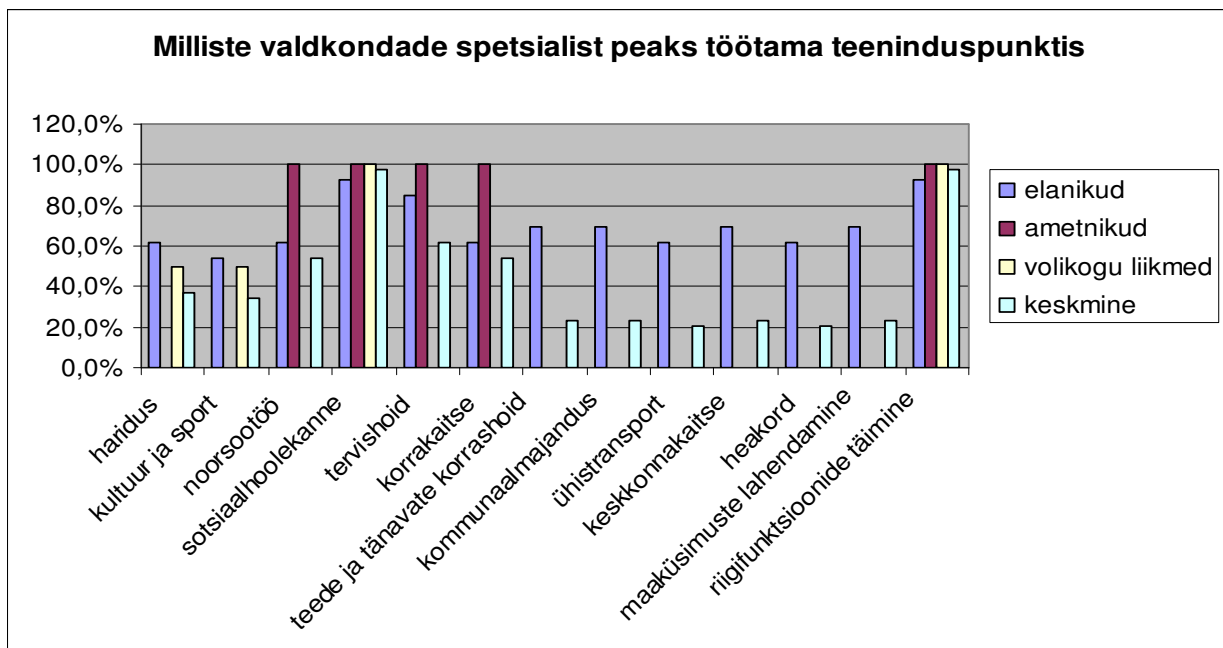
Lisa 7. Vastuste jaotus arvamusküsimusele ühinemisjärjsete sündmuste kohta

Kas arvate, et ühinemise tagajärjel toimub...				
haldussuutlikkuse tõus	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	7,7%	0,0%	0,0%	2,6%
Jah, suure tõenäosusega	38,5%	0,0%	50,0%	29,5%
Võibolla	23,1%	0,0%	0,0%	7,7%
Vähetoenäoliselt	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Kindlasti mitte	23,1%	100,0%	50,0%	57,7%
omavalitsusete üldvalitsemiskulude vähenemine	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	15,4%	0,0%	0,0%	5,1%
Jah, suure tõenäosusega	30,8%	0,0%	50,0%	26,9%
Võibolla	30,8%	0,0%	0,0%	10,3%
Vähetoenäoliselt	15,4%	0,0%	0,0%	5,1%
Kindlasti mitte	7,7%	100,0%	50,0%	52,6%
omavalitsuste poolt pakutavete teenuste kvaliteedi paranemine	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	15,4%	0,0%	0,0%	5,1%
Jah, suure tõenäosusega	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Võibolla	30,8%	0,0%	50,0%	26,9%
Vähetoenäoliselt	23,1%	100,0%	50,0%	57,7%
Kindlasti mitte	15,4%	0,0%	0,0%	5,1%
arenguvõimalute avardamine ja uute teenuste pakkumine	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	7,7%	0,0%	0,0%	2,6%
Jah, suure tõenäosusega	15,4%	100,0%	100,0%	71,8%
Võibolla	30,8%	0,0%	0,0%	10,3%
Vähetoenäoliselt	30,8%	0,0%	0,0%	10,3%
Kindlasti mitte	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
omavalitsuse keskuse eelisareng	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	30,8%	100,0%	0,0%	43,6%
Jah, suure tõenäosusega	38,5%	0,0%	0,0%	12,8%
Võibolla	15,4%	0,0%	50,0%	21,8%
Vähetoenäoliselt	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Kindlasti mitte	7,7%	0,0%	50,0%	19,2%
väheneb elanike võimalus kaasa rääkida kohalikku arengut puudutavates küsimustes	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	30,8%	0,0%	0,0%	10,3%
Jah, suure tõenäosusega	30,8%	100,0%	0,0%	43,6%
Võibolla	15,4%	0,0%	0,0%	5,1%
Vähetoenäoliselt	7,7%	0,0%	100,0%	35,9%
Kindlasti mitte	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ääremaastumise süvenemine	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	30,8%	100,0%	0,0%	43,6%
Jah, suure tõenäosusega	38,5%	0,0%	0,0%	12,8%
Võibolla	7,7%	0,0%	0,0%	2,6%

Vähetoenäoliselt	7,7%	0,0%	100,0%	35,9%
Kindlasti mitte	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ühtustunde vähenemine, kohaliku identiteedi kadumine	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	30,8%	100,0%	0,0%	43,6%
Jah, suure tõenäosusega	15,4%	0,0%	0,0%	5,1%
Võibolla	15,4%	0,0%	0,0%	5,1%
Vähetoenäoliselt	15,4%	0,0%	100,0%	38,5%
Kindlasti mitte	7,7%	0,0%	0,0%	2,6%
töökohtade kadumine likvideeritavast vallakeskusest	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	61,5%	0,0%	0,0%	20,5%
Jah, suure tõenäosusega	7,7%	100,0%	0,0%	35,9%
Võibolla	7,7%	0,0%	100,0%	35,9%
Vähetoenäoliselt	7,7%	0,0%	0,0%	2,6%
Kindlasti mitte	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
teenindusasutuste koondumine suurematesse keskustesse	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	46,2%	0,0%	0,0%	15,4%
Jah, suure tõenäosusega	15,4%	0,0%	0,0%	5,1%
Võibolla	15,4%	0,0%	0,0%	5,1%
Vähetoenäoliselt	7,7%	100,0%	0,0%	35,9%
Kindlasti mitte	7,7%	0,0%	100,0%	35,9%
haridusasutuste võrgu korrastumine	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	7,7%	0,0%	50,0%	19,2%
Jah, suure tõenäosusega	7,7%	100,0%	0,0%	35,9%
Võibolla	69,2%	0,0%	0,0%	23,1%
Vähetoenäoliselt	0,0%	0,0%	50,0%	16,7%
Kindlasti mitte	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
väikekoolide ja lasteaedade sulgemine	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
Jah, kindlasti	23,1%	0,0%	0,0%	7,7%
Jah, suure tõenäosusega	23,1%	100,0%	0,0%	41,0%
Võibolla	30,8%	0,0%	50,0%	26,9%
Vähetoenäoliselt	7,7%	0,0%	0,0%	2,6%
Kindlasti mitte	0,0%	0,0%	50,0%	16,7%

Allikas: Autori koostatud

Lisa 8. Vastuste jaotus arvamusküsimusele, missuguste valdkondade koordineeriv spetsialist peaks töötama teeninduspunktis



Allikas: Autori koostatud

	elanikud	ametnikud	volikogu liikmed	keskmine
haridus	61,5%	0,0%	50,0%	37,2%
kultuur ja sport	53,8%	0,0%	50,0%	34,6%
noorsootöö	61,5%	100,0%	0,0%	53,8%
sotsiaalhoolekanne	92,3%	100,0%	100,0%	97,4%
tervishoid	84,6%	100,0%	0,0%	61,5%
korrakaitse	61,5%	100,0%	0,0%	53,8%
teede ja tänavate korrashoid	69,2%	0,0%	0,0%	23,1%
kommunaalmajandus	69,2%	0,0%	0,0%	23,1%
ühistransport	61,5%	0,0%	0,0%	20,5%
keskkonnakaitse	69,2%	0,0%	0,0%	23,1%
heakord	61,5%	0,0%	0,0%	20,5%
maaküsimuste lahendamine	69,2%	0,0%	0,0%	23,1%
riigifunktsioonide täimine	92,3%	100,0%	100,0%	97,4%

Allikas: Autori koostatud

SUMMARY

ADMINISTRATIVE REFORM OPTIONS FOR IMPLEMENTING EXAMPLE OF PUURMANI MUNICIPALITY

Triin Kaarepere

Estonia is divided into counties and local governments. Units of local government are rural municipalities and cities in Estonia, which differ from each other by both population and territory size. Local governments in Estonia have the same legal status, be it city or municipality, whether large or small. Statistical data as of 01.01.2011, show the smallest number of inhabitants are in the Ruhnu municipality with a population of 72 people. The largest population is in the municipality of Tallinn, a city with a population of 400,292 people.

There are 15 counties and 226 municipalities: 33 urban and 193 rural municipalities, in Estonia. There are large regional differences in Estonia, despite its small territory. There are big differences in living standards and competitiveness between urban areas such as Tallinn and Tartu and in other regions. Even within the county there are substantial differences in development. The Government has set a goal that all regions of Estonia should be attractive places for living and conducting business.

Local governments function under different laws - the Constitution of the Republic of Estonia, the Local Government Organisation Act and many other legislative acts. Local authorities are an important part of the Republic of Estonia and their function by such action are considered, evaluated and taken into account at the national level. Local governments have been criticized over and over for their high costs, especially administrative or other operating expenses.

Administrative reform was discussed for the first time 8th of August in 1989, decision of the Supreme Council "administrative reform in the Estonian SSR", which the republic was to be the administrative reform for the period 1990-1994. 1993rd formed in 254 local units. By 2011 this figure has not significantly changed, some local governments combined as a result of the government; so there are currently 226.

Now, in Estonia, the situation is such that it is not possible, at the required level, to meet all local government tasks, including ensuring the development of the area and offer residents a public service of high quality, accessible and appropriate manner. The merger of local governments (administrative reform), which has been a popular topic in Estonia for many years, has arisen again as a very important issue for discussion 2011th in the autumn. There are different opinions as to whether small municipalities can properly handle all the necessary tasks. There have been a number of published opinions by Estonian public figures. Unfortunately, Minister for Regional Affairs Siim-Valmar Kiisler (Minister for Regional ... 2011) argues that very large share of Estonian local governments are too small to effectively and efficiently carry out local government administration. Therefore, gorges would be beneficial for both the administrative capacity and improve the efficiency of public services. Administrative-territorial reform was carried out one of the reasons is the need for compliance with the principle of subsidiarity. Local government is based on the idea of uniting into larger municipalities which would then have a better chance of investing funds and financial management and human resources. Administrative reform, like any other reform should strive to change the undesirable to desirable. Merging parishes are extremely complicated, and covers a broad policy concerning the life of all citizens, and government functions.

Administrative Reform in Estonia aims to design and create a democratic and efficient functioning 21st century government, to handle the demands of public administration. The broad aim of the administrative reform is to create the best conditions, and that the public sector should be able to implement the common interest of the Estonian population. Therefore, the reform should support the public sector, and strengthen the competitiveness of the Estonian state to ensure that all the people living here have equal rights and opportunities to organize their lives in their own way. The Estonian state has to act in the interests of all social groups.

Administrative-territorial reform was carried out one of the reasons why the need for compliance with the principle of subsidiarity. Local governments is based on the idea of uniting the larger municipalities so that they have a better chance of investing funds and financial management and human resources in the Government of the Republic approved the merger district local government entities. One of the junction and the municipality has approved Puurmani possession of the ship. In this kind of united region integration would exceed the limits of the county.

Purpose of this research is to find out possibilities of carry out administrative reform in Puurmani parish based on parish residents, officials and council members opinions. The tasks of filling this purpose are:

- 1) to explain functioning and targets of the local governments and principles of formation the local governments costs and revenues;
- 2) to open the nature of administrative reform (principles of its achievements and goals);
- 3) to introduce the role of local governments in carrying out administrative reform;
- 4) to give general character rating of joining parishes;
- 5) to compose questionnaire and carry out survey among Puurmani parish residents, officials and council members;
- 6) to bring out respondents opinions about joining variants;
- 7) to explain fulfilment of administrative reform by Puurmani parish.

To fulfil this research author has worked through different research literature, materials of administration and legislation. Necessary data for analysis are obtained from the Statistics Estonia, the Ministry of Finance of the Republic of Estonia and internet homepages of Puurmani parish and Laeva parish. It should be noted that data of 2011 are not obtainable yet and data of 2010 were usable partly. In addition there are used results of survey carried out among Puurmani parish residents.

Puurmani Jõgeva municipality is located in the southwestern part of the county. Possession of the ship is located in the northwestern part of county near the Tallinn-Tartu road. Almost the same size in area and rural municipalities, the total number of people differ : the Puurmani area has more than a thousand people in the field of the ship, while the number of residents in Puurmani declining steadily, a ship in the field in

recent years. The main business sectors are both in the field of agriculture and forestry. The difference would be the municipal revenue and expenditure. Revenues and expenses are almost half the field Puurmani larger than the area of ship.

Bachelor Puurmani during the interview the author conducted field of research to find out the basis for ühinemispirkonna residents, municipal officials and council members to comment on potential merger and ühinemisvariantide facts. Puurmani municipal administrative reform was carried out as options on the author of the following scenarios:

- a new government forming Puurmani and possession of the ship (National Plan)
- Puurmani parish joins Jõgeva county Põltsamaa parish, town of Põltsamaa and Pajusi parish in
- the new government is formed by all Jõgevamaa Maavald (result is in Jõgevamaa two local authorities - Jõgeva City Jõgeva and parish)
- of the new government is formed by all governments Jõgevamaa (resulting in Jõgevamaa is one of the local government),
- local governments are not required for the merger.

Despite the efforts of the compiler work was a modest number of respondents - the survey is conducted questionnaire the 33rd was survey conducted bybased on the results it can be argued, the respondents do not believe that administrative reform is necessary. 48.1% of respondents are of the opinion that Puurmani parish could continue to operate within the same municipality, and the merger is not necessary. Most of the accession of adherents among the population (51.9%). Officers responded to the parties and members of the council preferred. Can be called a positive respondents believe that a merger may be increased administrative efficiency and reduce operating expenses.

Direct initiative Puurmani accession negotiations with the municipality is not shown. However, citizens' initiative in making the two municipalities, Puurmani and the ship, for a long time together and are closely related.

Local government mergers during the preparation is most important to explain to all target groups among the people, it is important to know what the merger objectives and

municipal merger lead will bring. How does this affect the people living arrangement, and what are the positive and negative aspects of the merger.

Municipal mergers subject of a government's agenda at least once emerged. Administrative-territorial reform of the planning should take account Estonia's relatively low population density and large density variations, with centers of abundance and their relationship with the hinterland, as well as significant regional differences in the pattern of settlement and the current government very different history of development and territorial differences. Puurmani municipality does not have rushed to the opening of accession and the accession of the various options have not been very active in discussion. Local government's main task is to stand for the interests of local residents, organizing, and directing the local life. In order to take into account the characteristics of each region, should deeply consider whether and how to join the single Puurmani.