

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Ettevõtluse osakond

Agne Loosme

**VÄNDRA JA KAISMA VALLA LIITUMISE MÕJU
NENDE JÄTKUSUUTLIKKUSELE**

Lõputöö

Juhendaja: dotsent Matti Raudjärv

Pärnu 2013

SISUKORD

Sissejuhatus.....	3
1. Ülevaade Eesti haldusreformi ajaloost ja mudelitest ning reformi põhjustest.....	5
1.1. Eesti haldusreformi lühiajalugu	5
1.2. Kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkus ning seda mõjutavad tegurid	8
1.3. Omavalitsusüksuste ühinemiste vajalikkus ja põhjused	12
1.4. Haldusreformi mudelid	19
2. Ühinenud valdade taust enne liitumist.....	25
3. Vändra ja Kaisma valla ühinemisprotsess ning selle analüüs	31
3.1. Ülevaade ühinemisprotsessist.....	31
3.2. Uuring valdade ühinemise mõjust ning tulemused	33
3.4. Järeldused ja ettepanekud	41
Kokkuvõte.....	45
Viidatud allikad	48
Lisad	53
Lisa 1. Eesti haldusreformi lühiajalugu	53
Lisa 2. Küsitlusankeet ühinenud valdade elanikele	58
Lisa 3. Küsitlusankeet vallaametnikele.....	64
Lisa 4. Planeeritavate investeeringute kava.....	69
Summary	70

SISSEJUHATUS

Eesti taasiseseisvumise aastatel on mitmesuguste reformide seas olnud üheks olulisemaks haldusreform – haldusjaotuse ehk maakondade, linnade-valdade suuruse ja arvu optimeerimine koos ülesannete ümberorganiseerimisega, mille eesmärgiks on vähendada halduskulusid ning parandada avalike teenuste kvaliteeti.

Käesoleva diplomitöö eesmärgiks on uurida ja analüüsida omavalitsusüksuste – Vändra ja Kaisma valla ühinemise protsessi ning selle mõju valla jätkusuutlikkusele. Samuti uurida mõju ühinenud valdade elanikele ning ka vallavalitsuste ametnikele.

Käesoleva diplomitöö peamised uurimisülesanded:

- anda lühiülevaade Eesti haldusreformi ajaloost;
- kirjeldada erinevaid haldusreformi mudeleid;
- selgitada välja omavalitsusüksuste ühinemise põhjused ja vajalikkus;
- uurida ühinenud valdade arengukavasid;
- selgitada välja, millist mõju on valdade ühinemine avaldanud omavalitsusüksuste jätkusuutlikkusele;
- selgitada välja valdade ühinemise mõju elanikele ning vallavalitsuse ametnikele;
- analüüsida saadud tulemusi ning teha järeldusi ja ettepanekuid.

Lõputöö koostamisel on kasutatud erinevaid vastavasisulisi kirjandusallikaid – raamatuid, dokumente, ajalehti, ajakirju, artikleid. Töös toetutakse palju ka seadustele ning töös käsitletavate valdade arengukavadele ning eelavetele. Samuti kasutatakse kirjutisi sellistelt autoritelt nagu Kiisler, Mäeltsemees ja Uuet. Kirjandusallikate uurimisel, läbitöötamisel ning analüüsimisel on leitud uurimisküsimustele vastused ning

selle põhjal koostatud diplomitöö. Samuti kasutati töös nii eesti- kui ka inglisekeelseid teemakohaseid Internetiallikaid. Kuna antud töös on tegemist Eesti valdade ühinemisega, toetatakse pigem siiski eestikeelsetele allikatele.

Lõputöö uurimus on läbi viidud kvantitatiivse uurimusena. Andmed on kogutud küsitlusankeetide kaudu, mis jagati laiali liitunud valdade elanikele ning valla ametnikele. Samuti tehti taustuuring – valdade arngukavad, eelarved, ajalugu. Kogutud andmeid on analüüsitud küsitlusankeetide läbivaatamise järel statistiliselt ning seejärel tehtud järeldused.

Käesolev diplomitöö on jagatud kaheks osaks (teoreetiline ja empiiriline), millest esimeses osas kirjeldatakse Eesti haldusreformi lühiajalugu ning erinevaid omavalitsusüksuste ühinemise viise, samuti seda, mis mõjutavad omavalitsuste jätkusuutlikkust ning millised on haldusreformi vajalikkus ja põhjused. Teises osas kirjeldatakse Vändra ja Kaisma valla tausta enne liitumist ning analüüsitakse Vändra ja Kaisma valla ühinemisprotsessi ja sellega seotud tegevusi, analüüsitakse uuringu tulemusi ning tehakse järeldused.

1. ÜLEVAADE EESTI HALDUSREFORMI AJALOOST JA MUDELITEST NING REFORMI PÕHJUSTEST

1.1. Eesti haldusreformi lühiajalugu

Käesolevas peatükis annab diplomitöö autor lühiülevaate Eesti haldusreformi ajaloost. Kuna antud diplomitöös ei ole põhirõhk mitte haldusreformi ajalool, vaid keskendutakse reformi põhjustele ja vajalikkusele, teeb autor siinkohal vaid kokkuvõtliku ülevaate ning toob välja olulisema. Pikemalt saab Eesti haldusreformi ajaloost lugeda diplomitöö lisadest (vt lisa 1).

Vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2-le on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse — valla või linna — demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduse alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Vastavalt § 12-le on omavalitsusüksusel õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras. (Kohaliku omavalitsuse... 1999).

Eesti territoorium jaguneb tulenevalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusest maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Iga omavalitsusüksus kuulub maakonna koosseisu. Maakonnas teostatakse seaduse alusel riiklikku haldamist maavanema ja valitsusasutuste poolt. (Eesti territooriumi... 1995). Maavanem esindab maakonnas riigi huve, juhib maavalitsuse tööd, hoolitseb maakonna arengu eest, koordineerib tööd kohaliku omavalitsuse üksuste ja ministriumide kohahalduse üksuste vahel (näiteks maksuameti kohalikud asutused ja politseiprefektuurid) ning teostab järelvalvet

kohaliku omavalitsuse üksuste üksikaktide üle. (Vabariigi Valitsuse... 1995). Haldusüksuste toimimiseks ning jätkusuutlikuks arenguks peavad maa- ning vallavanemad tagama kogu omavalitsusüksuste juhtimisprotsesside vastutustundliku ning läbimõeldud teostamise, et tagada hästi ning pikaajaliselt toimiv avalik haldus.

Hästitoimiva avaliku halduse printsiipideks on avatus, läbipaistvus, etteennustatavus, usaldatavus ja kontroll riigi tegevuste üle. Tubli samm nende eesmärkide saavutamiseks on kvaliteedi mõiste juurutamine avalikus sektoris. Kvaliteetse teenuse tunnused on standardite olemasolu, mis tagavad avaliku teenuse usaldatavuse, ning aktiivne inimeste teavitamine standarditest ja õigustest neid oma huvides kasutada, samuti inimestelt tagasiside kogumine süsteemi toimimise parandamiseks ning teenuste kättesaadavus. (Laar 2000). Selleks, et avalik haldus hästi toimiks ning avalikud teenused oleksid kvaliteetsed, on tihti vaja halduskorralduses teha muutusi – läbi viia haldusreform.

Haldusreformi vajalikkuses Eesti Vabariigis ei kahtle küll vist keegi. Kümneaastane iseseisvusperiood on andnud piisava hulga kogemusi, et nende põhjal püüda säilitada seda, mis on hästi, ja parandada seda, mis halvasti. Üheks probleemiks, mille peaks lahendama haldusreform, on Eesti tasakaalustamata regionaalne areng. Kui taasiseseisvumisega pöörati riigivõim rahvale lähemale, siis pärast omavalitsuslike maakondade kaotamist 1994-ndal aastal on meil selgelt tekkimas tsentraalriik. Maavanematelt on juhtimine üle võetud ministriumide otsealluvusse. Eriti aktiivselt on asunud regionaalset juhtimist asendama keskkonnaministrium. (Õunapuu 2000).

Tasakaalustatud regionaalse arengu tagamise üks võimalusi ning samme on kindlasti haldusreform, kuna nii väikeses riigis nagu seda on Eesti Vabariik ei ole nii suur arv kohalikke omavalitsusüksusi vajalik ega ka mõistlik vaadatuna eelkõige finantsilisest aspektist. Samuti ei ole see põhjendatud, kuna suurt arvu väikeseid omavalitsusi on raske hallata ning koordineerida.

Eesti endine rahandusminister Siim Kallas (2000) on öelnud, et riigis, kus elab ligi 1,4 miljonit elanikku, on 12 ministriumide, 15 maavalitsust, rohkem kui 200 omavalitsust ning umbes 150 000 riigilt palka saavat töötajat (ligikaudu 25% tööhõivest), ei ole riigivalitsemine selliste proportsioonide korral kindlasti maksimaalselt kokkuhoidlik ja

efektiivne. Riigi valitsemissüsteemi tõhustamiseks on vajalik läbi viia haldusreform. Reformi ülesandeks on funktsioonide jaotamine kohaliku võimu ja keskvalitsuse vahel – millised funktsioonid jäävad keskvalitsuse täita ja millised peaksid üle minema omavalitsusele. Samas funktsioonid, mida erasektor suudab teostada efektiivsemalt, tuleb avalikust sektorist ära anda.

Enne II maailmasõda kehtis Eestis kahetasandiline kohalike omavalitsuste süsteem. 1939-ndal aastal oli Eestis 281 esimese tasandi kohalikku omavalitsust (248 valda ja 33 linna) ning 11 maakonda teise tasandi omavalitsustena. (Ulst 2000). Esmatasandi kohalike omavalitsuste (vallavalitsuste) vastutusala oli piiratud, ulatuslikumaid teadmisi ja ressursse nõudvad ülesanded olid maakonnaomavalitsuste kanda. Neljas esimese järgu linnas – Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Narvas – olid kaks omavalitsustasandit ühendatud. (Preem 2000). Okupatsiooniperioodil loodi kõigepealt valdade allüksustena külanõukogud, seejärel aga vallad ja maakonnad seoses rajoonide moodustamisega likvideeriti. (Ulst 2000).

Alljärgnevas tabelis (vt tabel 1) toob autor välja Eesti haldusjaotuse alustades aastast 1939, kui algas Teine Maailmasõda ning lõpetades tänapäevaga ehk 2013-nda aastaga. Tabelisse on valitud antud ajavahemikul haldusjaotuses toimunud olulisemate ning suuremate muudatustega aastad/periodid.

Tabel 1. Haldusjaotus Eestis 1939-2013

Aasta/period	Haldusjaotus
1939	33 linna, 248 valda
1944	11 maakonda, 33 linna, 248 valda
1945	13 maakonda, 238 valda, moodustati alevit ja külanõukogud
1950	39 maarajooni, 28 linna, 21 alevit, 636 külanõukogu
1952-1977	15 rajooni, vähendati külanõukogude arvu
1986	33 linna, 189 külanõukogu, 24 alevit
1989	Rajoonid maakondadeks (15), külanõukogud valdadeks
2005	15 maakonda, 33 linna, 194 valda
2013	15 maakonda, 33 linna, 193 valda (13 on vallasisesed linnad)

Allikas: autori koostatud.

Ülaltoodud tabelist on näha, et 1939-ndast aastast alates on kõige enam muutunud valdade arv – 248 valla asemel on tänaseks alles jäänud 193 (neist 13 on vallasisesed linnad) ning seda arvu loodetakse haldusreformi käigus vähendada veelgi. Linnade arv on nende aastate jooksul jäänud enamvähem samale tasemele, mis see oli ka Teise Maailmasõja alguses, mingeid märkimisväärseid muutusi toimunud ei ole.

Põhjuseid, miks haldusüksuste arv pidevalt muutus, on mitmeid. Näiteks haldusterritoriaalne reform, muudatused majanduselus, meelevaldne asustuse lõhkumine, mille eesmärgiks oli ühtlustada Eesti haldusjaotus NSVL-s kehtivaga. Üheks põhjuseks külanõukogude arvu vähendamisel oli nende piiride ühtimatus moodustatud kolhooside piiridega. Külanõukogude jagamist mitmeks vallaks tehti selleks, et taastada elanike kaduma läinud solidaarsustunne.

1.2. Kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkus ning seda mõjutavad tegurid

Põhjuseid, miks omavalitsusüksused võiksid ja ka peaksid ühinema, on mitmeid. Üheks põhjuseks on omavalitsuste jätkusuutlikkuse tagamine. Jätkusuutlikkuse all mõeldakse omavalitsuste pidevat arengut ning pikaajalist kestmist, samuti ühiskonna (siinkohal konkreetselt omavalitsusüksuse elanike) heaolu suurendamist, majanduskasvu ning kohaliku omavalitsuse arenguvõimet, mis tähendab seda, et omavalitsus teeb pingutusi vigade ja kitsaskohtade parandamiseks eesmärgiga tagada omavalitsusüksuse jätkusuutlik areng.

Jätkusuutliku (ka säästva) arengu kontseptsioon tõusis avalikkuse huviorbiiti 1980-ndatel aastatel ning on tänaseks muutunud üheks levinumaks lähenemisviisiks arengule. Mõiste tõi laiemasse kasutusse ÜRO 1983-ndal aastal loodud Keskkonna ja Arengu Maailmakomisjon, mida tuntakse selle juhi järgi ka Brundtlandi komisjonina. Oma 1987-ndal aastal esitatud tegevusraportis "Meie ühine tulevik" defineeris Brundtlandi komisjon jätkusuutlikku arengut kui arengut, mis rahuldab praeguste põlvkondade vajadused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade võimalusi oma vajaduste ja püüdluste rahuldamiseks. (Eesti arengu... 2005).

Kõige selgemalt ilmneb erinevate jätkusuutlikkuse dimensioonide integreeritus kohalikul tasandil, kus need määravad ühiselt inimeste otsese elukeskkonna ja elutingimused. (Lehtonen 2004: 208). Iga inimene elab ja enamasti ka töötab mingisuguse ühe konkreetse KOV-i territooriumil. See tõstab kohaliku omavalitsuse institutsiooni tähtsust jätkusuutliku arengu tagamisel, kuid teisest küljest on just kohalikul tasandil kõige raskem saavutada jätkusuutlikkuse eesmärki, sest siin põrkuvad indiviidide ja huvigruppide huvid kõige vahetumalt naabrite huvidega. (Eesti arengu... 2005).

Arenenud tööjaotuse tingimustes on ühiskonna ühist taht ja jõudu esindaval riigil täita vastutusrikas roll inimeste elu ja ettevõtete tegevuse avalike teenustega varustamisel, organiseerimisel, reguleerimisel, seirel ja kontrollimisel. Regionaalse arengu soodustamiseks on kõigepealt tarvis leida riigi pakutud haldusteenuste optimaalne jaotus keskvalitsuse ametkondade ja regionaalsete võimustruktuuride vahel. Seejärel kujuneb aga keskseks küsimuseks regionaalsete institutsioonide haldussuutlikkuse tagamine, mis tähendab eelkõige neile pandud ülesannete täitmise piisavat rahastamist ja neile ülesannetele vastavate ametnike koolitamist. (*Ibid*). Kui regionaalsete institutsioonide haldussuutlikkus on tagatud ehk piisavalt rahastatud ning ametnikud koolitatud, on ka avalike teenuste kvaliteet kõrge ning vastab elanike vajadustele.

Kõigi regiooni arengu jätkusuutlikkust määravate valdkondade arengu seisukohalt on suure tähtsusega avaliku sektori teenuste (haridus, kultuur ja sport, tervishoid, korraldus, sotsiaalabi) pakkumise vastavus vajadusele. Avalikud teenused avaldavad suurt mõju rahvastiku struktuurile ning elukvaliteedile, tööturu pakkumispoolele (tööjõu arvukus ja kvaliteet) ning tööjõu nõudlusele (pakutavate töökohtade arv ja nõutav kvalifikatsioon), inimeste aktiivsusele ettevõtluse arendamisel, aga samuti keskkonna kvaliteedi kujundamisel. (Eesti arengu... 2005).

Kindlasti peab omavalitsusüksus pakkuma oma elanikele piisavalt töökohti, et elanikud ei peaks lahkuma ning otsima tööd mõnes teises piirkonnas. Nimetatud aspekt on väga oluline tagamaks omavalitsuste jätkusuutlikkust, kuna kui elanikel ei ole oma vallas tööd ning järgemööda sealt lahkuvad, kaotab omavalitsusüksus kõigepealt finantsilises mõttes (maksumaksjad) ning väheneb ka KOV-i võimekus, tugevus. Küll aga ei saa

jätkusuutlikkuse mõistet võtta nii, et see tähendab vaid seda, et kohalik omavalitsus peab tingimata püsima. Jätkusuutlikkuse mõiste alla kuulub ka pidev areng ning püüdlused paremuse poole.

Välistades “range” jätkusuutlikkuse kui eesmärgi, mis eeldab kõigi eksisteerivate koosluste võimalikult pikaajalist kestmist ja sisuliselt peatab arengu, räägitakse jätkusuutlikkuse nn “pehmest” käsitlusest, mille kohaselt võivad ühed kooslused kaduda juhul, kui nende asemele tekkivad või loodavad uued kooslused suurendavad ühiskonna heaolu. Heaolu on oma olemuselt subjektiivne mõiste – inimese üldine õnne- ja heaoluseisund, mis põhineb heal tervisel, mugavustega elutingimustel, isikuvabadustel, tasuval töö, ohututel töötingimustel ja tagatistel tööpuuduse puhuks. Heaolu majandusteooria toetub individuaalse ja ühiskondliku heaolu maksimeerimisele. Samale alusele toetub ka jätkusuutlikkuse „pehme“ käsitlus. (Taylor 2002: 2).

Just sellest niinimetatud „pehmest“ jätkusuutlikkusest räägitakse ka omavalitsusüksuste puhul. Kohalike omavalitsusüksuste jätkusuutlikkuse all peetakse silmas just nende arenemist, mitte paigalseisu. Omavalitsuste ühinemine (ehk ühe koosluse kadumine ja uue tekkimine) võimaldab tekitada jätkusuutmatu üksuse asemele jätkusuutliku, mis tagab majanduskasvu ning inimeste heaolu.

Idealis peaks jätkusuutlik riigikorraldus tagama tasakaalu nii riigi kui ka regiooni ja kohaliku omavalitsuse tasemel kolme vastandliku eesmärgi vahel, milleks on majanduskasv, kasvust saadavate tulude õiglane jaotumine ning ökosüsteemi seisundi säilitamine nende protsesside käigus. Majanduskasv ei ole vajalik mitte ainult inimese heaolu tõstmise seisukohalt, vaid ka ökosüsteemi säilitamise seisukohalt – vaesel riigil ei ole piisavalt vahendeid keskkonnakaitsekulutusteks (Taylor 2002: 29). Majandusliku heaolu kõrval käsitletakse euroopalikus kultuuriruumis ühiskondlike põhiväärtustena vabadust, õiglust ja turvalisust. Neljanda põhiväärtusena lisatakse siia edukus, mida defineeritakse kui püstitatud eesmärkidele lähenemist ajas (Sepp, Kaldaru 1999: 65,72).

KOV-i elanikel peaks olema võimalused saada edukaks oma kodukohas ning inimestel peab olema turvaline elada just seal, kus neile olla meeldib. Just kohalik omavalitsus

peab tagama oma elanikele kõik need tingimused, samuti pakkuma võimalusi arenemiseks – nii on ka regioonid jätkusuutlikud ning võimelised arenema.

Regioonide arengu jätkusuutlikkus sõltub oluliselt infrastruktuuri olemasolust ja kvaliteedist. Regioone ühendava teedevõrgu areng oleneb suures osas riiklikest investeeringutest, sest kohalike omavalitsuste finantsbaas ei ole nii suurte investeeringute rahastamiseks piisav. Lisaks sellele doteerib riik eraldi ühistransporti ning ka postiteenuste säilitamist maapiirkondades, mille abil tagatakse postiteenuse hindade võrdsus regioonide lõikes. Elektrivarustuse ja telefoniside infrastruktuuri arendamine on aga jäetud majanduslikust kasumlikkusest lähtuvate äriettevõtete hooleks ning riik püüab regioonide võrdsust tagada seadustega, mis näevad ette kõigi tarbijate jaoks samadel alustel kujundatud tasumäärade rakendamise. Veevarustust, kaugkütet ja muid kommunaalteenuseid pakutakse kohalike omavalitsuste osalusel ja reguleerimisel. (Eesti arengu... 2005).

Just nende tegurite (elekter, teedevõrk, telefon, postiteenused) olemasolu tagab omavalitsusüksuste jätkusuutlikkuse. Kui omavalitsused suudavad pakkuda oma elanikele kvaliteetseid elamistingimusi ning loovad kõik eeldused soodsaks eluks, ei lahku elanikud vallast, vaid jäävad sinna püsima ning omavalitsus ei kaota oma võimekust. Mida rohkem on omavalitsusüksuses elanikke, seda suurema tõenäosusega on see jätkusuutlik, kuna suurema elanike arvuga omavalitsusüksustes on ka suurem iive – just tulevased põlvkonnad on need, kes loovad tuleviku ning loodetavasti jätkavad kohaliku elu „hoidmist“. Küll aga ei ole vaid iive see, mis näitab, kas omavalitsus on jätkusuutlik või mitte, jätkusuutlikkuse analüüsimiseks on palju erinevaid näitajaid.

Omaette probleemiks on määratleda näitajad, mille abil arengu jätkusuutlikkust iseloomustada ja analüüsida. Probleemiks ei ole mitte niivõrd jätkusuutlikkuse monitooringuks ja hindamiseks vajalike näitajate puudus, kui võrd just nende paljususest valiku tegemine ja vastastikuste seoste arvestamine. Rahvusvaheliselt suureks väljakutseks on kõigi riikide jaoks ühtses näitajate kogumis kokkuleppele jõudmine. (Bilharz et al. 1997). Selline kokkulepe on vajalik selleks, et arengu jätkusuutlikkuse hinnanguid oleks võimalik ka rahvusvaheliselt võrrelda, erinevate näitajate kogumitega

see võimalik ei oleks. See tähendab seda, et näitajad tuleks kindlasti võtta protsentuaalselt arvestades erinevate üksuste suurusi ning rahvaarvu.

Kui omavalitsusüksus on niiöelda jätkusuutmatu, tuleb teha muutusi ning leida otstarbekas moodus, kuidas seda olukorda parandada. Jätkusuutmatute omavalitsusüksuste liitumine jätkusuutlikega aitab sellisest olukorrast välja tulla. Kui omavalitsusüksus ei ole tulevikus suure tõenäosusega jätkusuutlik ning ei saa edaspidi üksi hakkama, on kahe (või enama) omavalitsusüksuse liitumine parim võimalik viis olukorra muutmiseks.

Omavalitsusüksuste jätkusuutlikkust mõjutavad mitmed erinevad tegurid. Nii finantsilised näitajad kui ka rahvaarv, looduskeskkond mõjutavad jätkusuutlikku arengut. Et omavalitsusüksused oleksid jätkusuutlikud, tuleb teha parandusi ning muutusi kitsaskohtades ning vajadusel sisse viia kardinaalseid muutusi, olgu selleks siis omavalitsusüksuste vabatahtlikud liitumised või vajadusel sundliitmised.

1.3. Omavalitsusüksuste ühinemiste vajalikkus ja põhjused

Käesolevas peatükis toob diplomitöö autor välja erinevate autorite seisukohad omavalitsusüksuste ühinemiste eesmärkidest, vajalikkusest ning põhjustest. Põhjuseid, miks omavalitsusüksused peaksid liituma, on mitmeid, kuid olulisemad neist on seotud finantsilise poolega ning võimuorganite tegutsemise efektiivsusega.

Riigikogu võttis 28. juunil 2004-ndal aastal vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse (KOÜS). Vastuvõetud seadus jõustus 25-ndal juulil 2004-ndal aastal. Seaduse vastuvõtmise eesmärgiks oli soodustada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ja haldusterritoriaalse jaotuse korrastumist. Väikese territooriumi ja suhteliselt väikese elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või liitumise tulemusel suuremateks haldusüksusteks peaks kaasnema kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse kasv, projektitaotluste koostamise suutlikkuse tõus, avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövõime arenemine. (Kohaliku... 2013b). Omavalitsusüksuste ühinemise tulemusena muutub kogu Eesti riik tervikumaks ning lihtsamini juhitavaks.

Haldussuutlikkuse parandamine tõstab oluliselt Eesti võimet kaitsta oma huve rahvusvahelisel tasandil. Seega tuleneb reformimise vajadus nii sisemistest (juhtimislikud, sotsiaalsed ja majanduslikud küsimused) kui välistest teguritest (rahvusvahelistumine ja tehnoloogia kiire areng). Need tegurid on piisavad tegemaks haldusreformist valijate jaoks pikaajalist poliitilist prioriteeti. (Vabariigi... 2000).

Iga omavalitsusüksuse elanikud (valijad) peaksid ja tõenäoliselt tahavadki aidata oma kodukohal leida lahendusi probleemidele, et ka neil endil oleks võimalus elukohajärgses omavalitsusüksuses elada ning töötada koduvallast lahkumata. Just valimiste ning erinevatel küsitlustel osalemise kaudu saavad elanikud avaldada oma arvamust erinevates aspektides – näiteks kuidas ja milliseid ümberkorraldusi sooviksid nemad näha või kas nende arvates on praegune olukord just selline nagu olema peab ning omavalitsusüksus peaks samamoodi jätkama.

Isevooluteed minna laskmise poliitika puhul on loodetud, et kui kohalikud omavalitsused ise majandavad, suudavad nad hoida üht või teist teenust üleval. Kahjuks ikka väga palju ei suuda. Tugevate omavalitsuste loomine on õige samm vastukaalu loomiseks liigsele pealinnastumisele. (Valner 2013).

Omavalitsuste ühinemiste koha pealt on inimestel tihti aga vastakad seisukohad – osad mõistavad, et see on vajalik ja mõõdapääsmatu, teised on aga täielikult selle vastu ning tahavad oma valda „endale hoida“. Põhjuseid, miks inimesed on liitumise vastu, on palju, küll aga võib üheks vastuolu põhjuseks olla see, et inimesed ei näe suuremat, üldist pilti – kui neil endil on vallas hea elada, siis võib tunduda, et kõik ongi korras ning arvavad, et KOV saab ise hakkama ning edukalt majandatud.

Kohaliku ja regionaalpoliitika tuntud uurija Keating (1998) arvab, et ühendamiste temaatika on tihedalt seotud ideoloogia ja huvidega, mistõttu ühendamiste pooldajatel ja vastastel on alati käepärast vajalikud argumendid. Tema arvates on neid neljal teemal: majanduslik efektiivsus, demokraatia ja demokraatlik kontroll, võrdne kohtlemine (teenuste mahu ja kvaliteedi ühtlane tase kõikidele maksumaksjatele) ning tulubaasi kasv seoses ühinemiste sünergiaga. Teised autorid keskenduvad ka teistele teemadele nagu haldussuutlikkus. (Schaap 2007). Riigil on lihtsam hallata väiksemat arvu

suuremaid omavalitsusüksusi, mitte sadu väikeseid üksusi. Vastupidiselt aga vaadates omavalitsusüksuste seisukohalt, on neil lihtsam hallata väiksemat üksust. Omavalitsusüksuste arvu optimeeritakse eesmärgistatud haldusreformi kaudu.

Esimene samm, mida kohaliku omavalitsuse reformi ühiskondliku kokkuleppe saavutamise nõuab, on vastata küsimusele reformi eesmärkide ulatuse kohta – kas reformi eesmärk peaks piirduma parema halduskorraldusega, sisaldama valitsemise küsimusi ka laiemalt või on eesmärk hoopis parem ühiskond, millele muudatused haldus- ja valitsemiskorralduses kaasa aitavad. (Sepp 2010). Endine Võru maavanem on oma arvamuses toonud välja neli põhjust, miks oleks vaja vähendada lisaks valdadele ka maakondasid: väikeste maakondade suur arv ei ole põhjendatud, riigivalitsemiskulud on paisutatud suureks kõikidesse minimaakondadesse paralleelstruktuuride loomisega, tänased maavalitsused ei ole piisavalt koormatud ning reaalne elu on oma arengus muutnud maakondade piirid teoreetilisteks joonteks paberil – elu käib tõmbekeskuste, mitte maakonna- ja vallapiiride järgi. (Lepikson 1999).

Autor on siinkohal eelneva arvamusega nõus. Ei ole mõtet ülal pidada väikeseid, vaesuses ning võlgades olevaid valdasid. Küll aga on probleem selles, et neid valdasid ei saa lihtsalt niisama riigist minema pühkida, seega ainus võimalus oleks need liita mõne suurema ning jõukama naabervallaga. Siinkohal aga tekib järgmine probleem – mitte ükski piisavalt võimekas omavalitsusüksus ei taha tõenäoliselt enda õlule kellegi teise võlakooormat ning ei soovi ühineda lihtsalt eesmärgiga, et teine vald saaks oma probleemidest lahti, kui seejuures jääb võimekam vald „tühjade kätega“ ning mitte mingisugust kasu (vähemalt esialgu) ühinemisest ei saa. Küll aga on ühinemistel ka muud eesmärgid, mitte ainult rahaline kasu.

Üheks ühinemise eesmärgiks on ka omavalitsuste sisestruktuuri muutused, mis hõlmavad omavalitsuse sisemist integreerumist ja tasakaalu loomist erinevate toimijate vahel – kodanikuühenduste kaasamine ja võimestamine ning muutused volinike rollides, samuti volikogu ja valitsuse suhetes. Sellised struktuurilised muutused tagavad kohaliku valitsemisvõimekuse. Paraku jätkatakse tihti uues omavalitsuses endiste valitsemisstruktuuridega ja potentsiaal, mille sisemine restruktureerimine oleks võimaldanud saavutada, jääb kasutamata. (Kattai et al. 2010).

Üldiseks haldusreformi eesmärgiks on kujundada kohaliku omavalitsuse süsteem, mida iseloomustab (Haldusreformi kavad 2013):

- 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.

Vaadates eelpool toodud loendi viimast punkti, kus mainitakse avalike teenuste kättesaadavust elanikkonnale, on käesoleva töö autor siinkohal kahtleval seisukohal. Kohalike omavalitsusüksuste ühinemine teeb autori arvates avalike teenuste kättesaadavuse vähemalt ühele omavalitsusüksusele pigem raskemaks, kuna ühinemise tulemusel jääb kahe valla peale üks vallavalitsus ning kaotatud valla elanikel muutub asjaajamine keerulisemaks – võimude kaugenemine.

Kohaliku omavalitsuse juhtimiskorralduse muutmise eesmärgiks on elanike võimaluste suurendamine kohaliku omavalitsuse teostamiseks läbi vahetu ja esindusdemokraatia ehk osalusvõimaluste suurendamine kohaliku elu puudutavate otsuste langetamises. Selleks detsentraliseeritakse poliitiline ja administratiivne juhtimisstruktuur, suurendatakse osavaldade (linnaosade) ja külavanemate rolli ning soodustatakse piirkondlikult tasakaalustatud esindatust volikogus, eriti uutes, liitumisjärgsetes omavalitsusüksustes. (Vabariigi... 2000).

Samuti paraneb ühinemise tulemusena elanikele pakutavate teenuste kvaliteet, suureneb avaliku sektori pädevus ja tegutsemise efektiivsus. Teenuse kvaliteedi all mõeldakse näiteks huvihariduse arendamist ja selle kaudu noortele atraktiivsema keskkonna loomist. Avaliku sektori pädevuse all aga valdkondlikke spetsialiste ja seeläbi tugevat meeskonda, partnerit ettevõtjatele ja mittetulundussektorile. (Raidla 2010). Kui aga mõelda üksikisiku seisukohast, siis tema jaoks pole oluline, kui efektiivselt omavalitsus mingit teenust korraldab, vaid teenus ise. (Sepp 2010).

Elanikele pakutavate teenuste kvaliteedi paranemisel on aga ka teine külg – kvaliteet küll paraneb, aga kui teenused muutuvad ühele liituvatest valdadest kättesaamatumaks (kaotatakse näiteks vallavalitsus, raamatukogu, kool), ei ole kvaliteedi tõusust endise omavalitsusüksuse elanikele kasu, kui nad peavad nende teenuste peale rohkem kulutama, näiteks sõitma kilomeetrite kaugusele vallamajja asju ajama või kaugemal koolis hakkama käima.

Omavalitsuste ühinemine loob väljavaated, et piirkonda jõuaksid investeeringud, millele peaks eelnema ühtse arengu kavandamine. Omavalitsuste toetusmeetmed on üldjuhul koostatud põhimõttel, mis loovad konkurentsieelise ühinenud omavalitsustele. (Raidla 2010). Ühinevatele omavalitsusüksustele on loodud toetused, mis peaks aitama teha suuremaid investeeringuid, mis aga ei tähenda seda, et nimetatud toetuse pärast oleks mõistlik hakata ühinema. Põhjused ühinemiseks tuleks selgelt läbi mõelda ning kaaluda positiivseid ja negatiivseid aspekte kogu protsessi suhtes.

Barnett ja Growther (1998) peavad üheks omavalitsusreformi põhjuseks traditsioonilise kogukonnapõhise identiteedi lagunemist – inimesed muutusid mobiilsemaks ning nende suhtlusruum aina suurenes, hakkas kujunema huvipõhine ja sotsiaalse kuuluvuse põhine identiteet, kus elukoht ei olnud enam nii tähtis. Piiride muutmine seisneb ennekõike omavalitsuste ühendamises, mis on olnud tingitud taotlusest ühtlustada ja suurendada teenuste tõhusust ja kvaliteeti ning lahendada valglinnastumisest tulenevaid probleeme. Euroopa Nõukogu on tüpiseerinud reforme ka pisut teisiti – ühinemisi nähakse põhjaliku reformisuunana, mis sisuliselt tähendab kogu süsteemi täielikku ümberkorraldamist. (Kattai et al. 2010).

Vabariigi Valitsuse poolt 2001. aastal heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm sätestas, et haldusreformi eesmärgiks on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav, uuenduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine. Kohaliku omavalitsuse kui teenusepakkuja ja kohaliku demokraatia edendaja rollide kõrval on tähtsaks muutunud omavalitsuse kui sotsiaalmajandusliku kasvu toetaja roll. Sellise tegevuse mõjuala ületab oluliselt paljude tänaste omavalitsuste piire. Oluline on leida kohalikele elanikele vastuvõetav tasakaal kahe

printsipi – kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse – vahel. (Kohaliku... 2013a).

Ühinemise tulemusel (Kohaliku... 2013b):

- vormistatakse haldusterritoriaalselt juba toimiv elukorraldus, kuna ollakse teinud juba pikaajalist koostööd;
- jätkub piirkonna terviklikum arendamine;
- on Euroopa Liidust võimalik taotleda suurematele projektidele suuremaid investeeringute kaasfinantseeringuid ja tervet piirkonda tasakaalustatult arendada;
- on elanikele võimalik pakkuda paremaid ja kvaliteetsemaid teenuseid, kuivõrd suuremate eelarvemahtude juures on võimalik palgata kvalifitseeritumaid töötajaid/ametnikke. See on eelduseks ametnike vahel tekkivale positiivsele konkurentsile ja nõudele enda koolitamiseks;
- tõuseb kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkus, mille tagab ametnike spetsialiseerumine ja sellest johtuv avaliku teenuse kvaliteedi tõus;
- on võimalik parandada ühistranspordiliiklust, kuna hõlmatakse suurem territoorium;
- suurenevad omavalitsuse eelarvemahud, mis võimaldavad suuremate projektide koostamist ja elluviimist.

Loendi viimases punktis on mainitud suuremat omavalitsuse eelarvemahtu. Teisalt aga on omavalitsused ülesannetega koormatud. Omavalitsusüksuste ülesanneteks on näiteks korraldada sotsiaalabi, vanurite hoolekannet, noorsootööd, ühistransporti ja ka mitmete asutuste, näiteks koolide, rahvamajade, raamatukogude ülalpidamist. (Trei 2013). Seega võib öelda, et eelarve küll suureneb, kuid samas suurenevad ka kulud uute teenuste ning asutuste ülalpidamiseks ning jätkuvaks toimimiseks. See oleneb loomulikult ka sellest, kui suured on liituvad vallad ning kui palju on uusi asutusi, mida ülal pidada. Kui suure vallaga liitub mõni väiksem vald, kellel on vaid paar valla poolt ülalpeetavat asutust, ei ole see märkimisväärne kulu.

Hea näitena kulude kokkuhoiust saabki siinkohal välja tuua Vändra valla, mis ühines 2009-ndal aastal Kaisma vallaga. Keskmiselt kulus enne ühinemist valitsemiskuludele 15,5 protsenti eelarvest, nüüd aga 12,8 protsenti, mis tähendab 68000 euro suurust

kokkuhoidu aastas. (Filippov 2012). Sellisel moel, kus liitusid ligi elanikuga vald ning elanikuga vald, on kulude kokkuhoid märgatav. See, kui palju selline kokkuhoiuseruum aga valla jätkusuutlikkusele kaasa aitab, ei ole kindlasti märkimisväärne.

Kohaliku omavalitsuse süsteemi arenedes tõusid aga üha enam päevakorrale efektiivsuse küsimused. (Kohaliku... 2013a). Thomas (1989) aga on öelnud, et ükskõik millised liiga suured üksused on raskesti hallatavad, koordineeritavad ning sidustatavad. Samal ajal mõjutab üksuste suurus tööjaotust erinevate valitsustasandite vahel. (Aalbu et al. 2008). Samas aga on ka väikesed vallad raskesti hallatavad, seda just riigi vaatenurgast. Riigile on lihtsam hallata pigem suuremaid haldusüksusi, sest mida rohkem on haldusüksusi, seda keerukam ja aeganõudvam on riigil oma tegevust koordineerida. Teisalt aga, vaadates omavalitsusüksuste seisukohalt, on väikest üksust lihtsam hallata ja juhtida.

Vastandina eelnevale, on mõned autorid aga öelnud, et üksuse suurendamine ei ole mitte ainult ebaefektiivne, vaid ei vasta ka meie ajastu demokraatlikule konsensussele. Valdade ning teiste kohaliku omavalitsuse üksuste arvu vähendamine toob üldiselt kaasa vähem vastutava ning vähem kodanikesekse halduse. Pealegi on uued institutsioonid füüsiliselt halvemini ligipääsetavad ning ametnikud on halvemini informeeritud ja praktikast kaugemal. (Drechsler 2000). Autor on siinkohal sellise mõttekäiguga nõus, kuna mida rohkem on omavalitsusüksuses elanikke, seda vähem oluline on iga indiviid eraldiseisvana ning seda väiksem on iga elaniku hääle osakaal. Samuti võivad tähelepanute jääda mõned väiksema äärealad, kuna põhitähelepanu kulub keskusele ning põhitegevus toimub seal.

Veelgi olulisem on aga demokraatia kadu, mida selline lahendus kaasa toob, kuivõrd kohalik omavalitsus “annab kodanikele võimaluse laialdasemaks kaasrääkimiseks (osalemiseks), suuremaks demokraatiaks, olles samal ajal nii demokraatia kool kui ka panus demokraatia ülesehitusse altpoolt üles.” (Drechsler 2000). Paljudes riikides kasutatakse kohalikku demokraatiat olulise argumendina väiksemate omavalitsuste säilitamisel. (Aalbu et al. 2008). Sageli väidetakse, et suuremad haldusüksused on vajalikud mastaabisäästu saavutamiseks. Siinkohal tuleb viidata sellele, et empiirilised

tõendid kohaliku omavalitsuse elanike arvu ning kulude korrelatsiooni kohta siiani puuduvad. (Bailey 1999: 25–34).

Riik soosib ja soodustab igati kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikku ühinemist, et tekiksid suurema territooriumi ja elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. Sellega saavutatakse nende suurem isekorraldusõigus ning kohalikud omavalitsused on võrdväärseteks partneriteks keskvalitsusele kohalikele elanikele avalike teenuste osutamisel. Loetletud põhjustel sätestatakse KOÜS-is ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest eraldatavate toetuste eraldamise põhimõtted ja maksmise alused. (*Ibid*). Omavalitsuste ühinemist ei saa aga teha vaid sellepärast, et riigil oleks lihtsam hallata, tuleks ka mõelda ning arvestada elanike tunnete ning mõtetega.

1.4. Haldusreformi mudelid

Haldusreformi läbiviimiseks on palju võimalusi, millest avalikkusele tuntumad ja selgemad on kindlasti omavalitsusüksuste vabatahtlikud liitumised (kindlasti ka kõige vastuvõetavam), samuti ka radikaalne haldusreform. Alljärgnevalt kirjeldab autor erinevaid võimalusi haldusreformi läbiviimiseks. Samuti kirjeldatakse käesolevas peatükis seda, kellele on haldusreform kasulik ning kelle jaoks seda vaja on.

Avaliku halduse reform on protsess, mis on suunatud haldussüsteemi toimimise ja struktuuri parandamisele. Muutmisevajadus tuleneb mitmete tegurite koosmõjust: majanduslik ja sotsiaalne surve, juhtimislikud probleemid, rahvusvahelistumine ja tehnoloogiline areng. Konkreetse väljakutse Eesti avaliku halduse arendamiseks on esitanud Euroopa Liit, mis on haldussuutlikkuse tõstmise seadnud üheks prioriteediks liiduga ühinemisel. (Vabariigi... 2000).

Duncan ja Goodwin (1988: 31) arvasid, et kui varem oli kohalik omavalitsus (KOV) vaid keskvalitsuse käepikendus võimu teostamisel, siis juba tolleaegsele KOV-ile oli iseloomulik suurem iseseisvus, mis oli tekkinud võrdsest suhtlemisest ning koostööst riigi kui partneriga. Sharpe (1994: 201-202) aga märgib, et kohalik omavalitsus peaks pakkuma riigi poliitikale tasakaalu, osalema otsuste tegemisel riigis ning osutama efektiivselt teenuseid. Watti (2006: 9) hinnangu kohaselt võib kohalik omavalitsus

nende asjade tegemine põrkub kokku sellega, et kuskil keegi on 10 aasta jooksul juba harjunud olema ja midagi muuta on väga raske. Haldusreformi läbiviimise eelduseks on ühiskondliku kokkuleppe saavutamine. Kui suudetakse maha võtta isiklikud ja kõrvalistest asjadest kaalutletud huvid ja tegeleda ainult asjaga, siis see on eeldus, et reformi läbi viia. (Koch, Roonemaa 2001).

Pärast Euroopa Liidu liikmeks saamist tekkis vajadus omafinantseerimiste ja finantstagatiste järele, mida väikesed vallad ei saanud endale lubada. Kiire inflatsioon sõi ära suurema osa eelarve juurdekasvust. Valdade vajadused muutusid keerukamateks ja eeldasid suuremaid eelarveressursse. Kindlasti hakkasid tõukavat mõju avaldama piirangud, mida killustunud piirkonnad tekitasid ettevõtluse edendamisele. Kesksel rollil etendas põhikoolide õpilaste arvu vähenemine kriitilise piirini. Siit ka uudne nähtus: üksikute piirnevate valdade liitumine ühinemisprotsessiga viimasel momendil. (Seletuskiri... 2009)

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. Ülesannete efektiivsemaks ja kvaliteetsemaks täitmiseks (kodanikele lähemale toomiseks, nende vajaduste rahuldamiseks) on omavalitsusüksustel 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. (Laar 2000).

Haldusreformiga tuleks alustada kohe ning esimeste sammudena asuda järk-järgult valdade funktsioone üle andma maavalitsustele. Esmalt tuleks võtta need funktsioonid, millega tänased omavalitsused on kõige suuremas hädas ning viimase sammuna võiks kohalike omavalitsuste valimistel valida uued volikogud mitte enam valdade, vaid siis juba maakondade tasandil. Seejuures võiksid vallad olemasolevates piirides säilida ning tänastes vallavalitsustes asuksid maakonnavalitsuse piirkondlikud bürood, kus

vallakodanikud kõik oma igapäevamured lahendatud saaksid. Reformi tulemusena võiks Eestisse jääda ligikaudu 20 omavalitsust ehk iga tänase maakonna baasil moodustuks uus omavalitsusüksus ning eraldi omavalitsustena võiksid jääda püsima ka neli kuni viis suuremat linna. (Kuum 2011).

2000-ndal aastal pakuti Eestis välja haldureform, mille nimetus oli 15+5 ehk „suurem on parem“. Number 5 tähendas, et alles jääks viis linnavalitsust – Tallinn, Pärnu, Narva, Tartu ja Kohtla-Järve, 15 aga näitas maavalitsuste arvu. Seesugune korraldus on võrreldav iga teise riigiga, kuid tooks endaga kaasa mitmete seaduste muutmise. Samuti nägi see reform ette umbes 3500 ametniku kaotamist. Samal aastal oli ka teine plaan – jagada Eesti 60 vallaks. (Sindrich 2000). Sellised radikaalsed haldusreformid tooks esialgu kaasa pigem segadust ja kahju kui kasu. Pealegi oleks see väga keeruline protsess ning võtaks kaua aega. Eelnevatest loogilisem on aga kindlasti teine variant, ka käesoleval aastal avalikustatud haldusreformi kava üks mudelitest – tõmbekeskuste mudel – on just selline.

Ka e-haldusreform on võimalik. Selle asemel, et siseministrile antakse voli inimeste jaoks suuresti arusaamatul põhjusel ühiskonna arenguks vajalikku raha kulutada vallapiiride edasi-tagasi tõstmiseks, on e-riigis võimalik valdade ümberstruktureerimist proovida ka virtuaalselt. Kõigepealt tuleb Eesti Vabariigi elanikelt küsida, kus on see piirkond Eestis, millise olemasoleva vallaga nad tunnetavad identiteeti. On päris huvitav, milliseks kujuneb pilt, kui julgeksime lubada elanikel oma maksud maksta vabalt sellesse valda, millega nad tunnetavad kokkukuuluvust. Sedasi oleks haldusreformi “esimene etapp” valmis, sest virtuaalsel teel saaks teada, kuidas riigi elanikkond võiks tulevikus olla territoriaalselt jaotatud. Maksude regionaalse ümberjagamise kaudu saaks luua aluse Eesti erinevate piirkondade kiiremaks arenguks, mis võiks tänased nn kaudsed vallaelanikud (kes maksaksid esialgu makse oma kodukanti) tulevikus ka reaalselt sellesse piirkonda elama-tööle tuua. (Järvelaid 2001).

Vabariigi Valitsuse haldusreformi asjatundjate komisjoni poolt töötati 1999-ndal aastal välja “Avaliku halduse arendamise alused”, 2000-ndal aastal valmis Siseministeeriumis strateegia “Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas”. Konstateeriti, et kohaliku omavalitsuse valdkonnas nõuavad lahendamist valdade ja linnade efektiivsuse ja

administratiivse suutlikkuse küsimused. Kohaliku omavalitsuse üksuste arv on liialt suur ning osa neist on liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt teostada omavalitsuslikku haldamist. (Kohaliku... 2013a).

2013-ndal aastal avalikustatud haldusreformi kava kohaselt hakatakse reformi edaspidi läbi viima tõmbekeskuste mudeli alusel, mille tulemusel peaks moodustuma Eestis 30-50 uut omavalitsust. Kaalutakse kuut võimalikku mudelit: minivaldade, omavalitsusliitude, kihelkondade, tõmbekeskuste, maakondade või kahetasandiline mudel. (Kund, Kangro 2013). Lühike selgitus nimetatud mudelite kohta on välja toodud alljärgnevas loendis.

2013-ndal aastal ministeeriumi pakutud haldusreformi mudelid (Kund, Kangro 2013):

- Minivaldade Eesti – sisulisi muudatusi ei tehta ja senine omavalitsuskorraldus jätkub;
- Omavalitsusliitude Eesti – praegused omavalitsused delegeerivad osa ülesandeid omavalitsusliidule;
- Kahetasandiline Eesti – praegustele omavalitsustele lisandub maakonna piires teine valitav tasand;
- Kihelkondade Eesti – riik annab tähtaja, et tekiks vähemalt 3000 elanikuga omavalitsused. Ühinemine vabatahtlik, kellel see ei õnnestu, selle liidab valitsus. Jääb 70–100 omavalitsust;
- Tõmbekeskuste Eesti – riik nimetab tõmbekeskused, nende hulgast tuleb valida, kellega ühineda. Kellel ei õnnestu partnerit leida, selle liidab valitsus. Omavalitsuses on üldjuhul vähemalt 10 000 elanikku, omavalitsusi on 30–50. Maavalitsustest saab järelevalveorgan ja tasakaalustatud arengu tagaja;
- Maakondade Eesti – määratud ajaks tuleb moodustada vähemalt 25 000 elanikuga omavalitsused, Hiiumaale võidakse teha erand. Kes partnerit ei leia, selle liidab valitsus. Omavalitsusi 20–25, nende piirid kattuvad enamasti praeguste maakondadega.

Kõige loogilisem ning aktsepteeritavam on autori arvates niinimetatud tõmbekeskuste Eesti, mille kohaselt riik nimetab keskused ning oga omavalitsusüksus valib, kellega ühineda. See annab võimaluse igal KOV-il ka ise otsustada ning valitsus sekkub alles

siis, kui partnerit leida ei suudeta. Selline mudel ühelt poolt näiliselt annab võimaluse ise otsustada, teisalt aga on see nagu sundliitmine. Selline variant on autori arvates mõlemale poolele – riigile ja kohalikule omavalitsusele – parim võimalik lahendus.

Juhuslike (püütakse muuta haldussüsteemi üksikuid lõike nagu näiteks valdade liitmine, aga mitte süsteemselt korraldada rahva huve järgivat haldamist) halduskorralduslike muutuste reformina esitamine jätab mulje, nagu oleks reform vajalik kellelegi võõrale, mitte rahvale. Seejuures on eriti halb, et kavandatud on muudatused võimu ja rahva ühisvara sihipärase kasutuse, selle kontrolli ja vastutuse vähendamiseks või hoopis kaotamiseks. (Õunapuu 2000).

Eesti regionaalminister Siim Kiisler (2008) on öelnud, et haldusterritoriaalse reformi puhul ei ole küsimus vallamajade asukohas ja vallapiirides, vaid eelkõige riigi ja omavalitsuse poolt pakutavate teenuste kättesaadavuses ja kvaliteedis. Reformi lahenduste teaduslikul väljatöötamisel ei saa piirduda üksnes halduslike või valitsemiseesmärkidega. Vähemalt sama oluline on arvestada reformi mõju ühiskonna arengule tervikuna. (Sepp 2010).

Kui esitada küsimus, kellele seda haldusreformi ikkagi vaja on, siis kindlasti on reform eelkõige kasulik ja vajalik riigile ning rahvale. Samuti on reform kasulik ühinevatele valdadele, kes seeläbi võimekamaks saavad – suurem pindala, rahvaarv, eelarve. Samuti aitaks valdade ühinemine ka vaesemaid naabervaldasid paremale järjele. Haldusreformi läbiviimiseks on mitmeid viise alustades vabatahtlike liitumistega ning lõpetades sunniviisiliste radikaalsete haldusreformidega – mõlemal on oma positiivsed ning negatiivsed küljed. Ühelt poolt on vabatahtlikud liitumised aktsepteeritavamad ning paremini teostatavad, kuna see ei toimu vastuoluliselt. Teisalt aga oleks sundliitmise korral otsused konkreetselt tehtud ning praeguse paigalseisu asemel hakkaks haldusreform toimuma.

2. ÜHINENUD VALDADE TAUST ENNE LIITUMIST

Nii Vädra kui Kaisma vald on vallad Pärnumaal. 28-ndal jaanuaril 2009-ndal aastal otsustas Vädra Vallavolikogu ühehäälselt vastu võtta Kaisma valla liitumissettepaneku. Ühinemine viidi lõpule 2009-nda aasta kohalike omavalitsuse valimiste järgselt.

Et omavalitsusüksused saaksid ühineda, peavad nad ka geograafiliselt seda võimaldama, mis tähendab seda, et vallad ei saa asuda selliselt, et kahe ühineva valla vahele jääb mõne teise maakonna vald või vallad. Just selle tõttu ebaõnnestus ka Vädra ja Järvakandi valla ühinemiskatse. Vädra ja Kaisma vald on naabervallad (vt joonis 1).



Joonis 1. Pärnu maakond (Pärnu maakond 2013).

Eelnevalt toodud joonisel (vt joonis 1) on näha, et Vändra ja Kaisma vald asuvad teineteise suhtes ühinemise jaoks soodsalt. Kaisma vald on joonisel välja toodud valgena.

Alljärgnevas tabelis (vt tabel 4) on välja toodud Kaisma ning Vändra valla finantsnäitajad 2008-ndal aastal. Tabelis on tulude all eraldi välja toodud ka tulumaks ja tasandusfond. Kulude all on eraldi välja toodud näiteks volikogu ja valitsuse kulud ning teede ja tänavate korrashoiule kuluv raha, samuti elamu- ja kommunaalmajanduse ning sotsiaal- ja hariduskulud.

Tabel 4. Kaisma ja Vändra valla 2008-nda aasta finantsnäitajad (miljonit krooni).

	Kaisma vald	Vändra vald
Tulud kokku	8,49	35,25
sh tulumaks	3,84	14,80
sh tasandusfond	1,90	13,01
Kulud kokku	7,91	41,55
sh volikogu ja valitsuse kulud	2,22	4,14
sh teede ja tänavate korrashoid	0,38	2,53
sh elamu- ja kommunaalmajandus	0,22	1,63
sh vaba aeg ja kultuur	0,48	12,08
sh hariduskulud	3,78	17,55
sh sotsiaalkulud	0,37	2,27
Eelarvetasakaal	0,59	-6,29
Võlakohustused	1,05	11,12
Kohustuste suhe puhastuludesse	14,2%	35,3%

Allikas: Rahandusministeerium.

Antud tabelist on näha, et Vändra valla tulud ületavad Kaisma valla tulusid neljakordselt ning Vändra valla kulud on Kaisma valla vastavast näitajast ligi kuus korda suuremad. Samuti on eelnevalt tabelist näha, et Vändra valla eelarvetasakaal on negatiivne, Kaisma vallal napilt siiski positiivne.

Järgnevas tabelis (vt tabel 5) on välja toodud valla töötajate arv Vändra ja Kaisma vallas enne liitumist ehk 2008-nda aasta seisuga. Tabelis on eraldi nimetatud Volikogu,

Vallavalitsuse, vaba aja, hariduse, sotsiaalse kaitse ning majanduse kategooriatesse kuuluvad valla töötajad.

Tabel 5. Valla töötajate arv aastal 2008.

	Kaisma vald	Vändra vald
Volikogu	7	15
Vallavalitsus	7	11
Vaba aeg, kultuur, sport	3	18
Haridus	11	50
Sotsiaalne kaitse	2	5
Majandus	1	3
Kokku ilma volikoguta	24	87
KÕIK KOKKU	31	102

Allikas: Kaisma ja Vändra valla majandusaasta aruanded.

Eelnevast tabelist on näha, et Kaisma valla töötajad jäävad arvult Vändra valla omadele kordades alla. Näiteks haridustöötajaid on Kaisma vallas viis korda vähem kui Vändra vallas. Samuti on oluline vahe valdade vahel vaba aja, kultuuri ja sprodi valdkonna töötajate arvudel, mis erinevad teineteisest kuus korda.

Vändra vald

26-ndal septembril 1991. aastal muudeti Vändra külanõukogu Vändra vallaks. Pärnu maakonna kirdeosas asuvad Vändra vald ja alev kujutavad endast suurte metsade, soode ja Pärnu jõega Eesti üht looduslikult omapäraseimat paika. Kõige varasemates säilinud allikates (1515) arvatakse praeguse Vändra kohanimeks Wendreskulle, Vene-Liivi sõja perioodil Wennier. Saksakeelsetes ajaloodokumentides nimetatakse kihelkonda Fendern, hiljem Fennern. Eesti keeles Vendra ja alles möödunud sajandi viimasel veerandil Vändra. Sageli iseloomustab nimi tema kandjat ja kirikuarhiivi andmetel tähendab Fendern Moorlandi, mille eestikeelseks vasteks oleks soo või rabamaa, mis ka Vändrale iseloomulik.

Ajavahemikus 1533 kuni 1584 otsis Vändrast varju suur hulk põgenikke ja seda aega loetaksegi Vändra põhiliseks asustamise ajaks. XVI sajandi keskel rajati juba mõis ja

XVII sajandi keskel kihelkond. 1844 – Vändra mõisnikud von Ditmarid jagasid mõisa kaheks: Vana-Vändra ja Uus-Vändra. Vallakogukondade loomisega oli Vändra kihelkonnas Uue- ja Vana-Vändra, Vändra Kirikumõisa, Lelle, Viluvere ja Käru vald. 1872. aastal asus Vändrasse elama ja vallakirjutajana tööle C. R. Jakobson, kes võitles valla omavalitsuse õiguste eest, talurahva kultuurilise, haridusliku ja majandusliku taseme tõstmise eest. 1875-ndal aastal avati C. R. Jakobsoni ettevõtmisel Uue-Vändra uus vallamaja. (Fakte... 2013). Valla staatus saadi 25-ndal augustil 1993, kui tekkis alevvald. (Vändra 2011).

Enne Kaisma valla liitumist oli Vändra valla:

- Pindala: 458,24 km².
- Elanike arv: 01.01.2009 seisuga 2545, kellest mehi oli 1254 ning naisi 1291.
- Asustustihedus: 5,6 elanikku km² kohta.
- Piirkonnas 36 küla.

01.09.2009 seisuga oli Vändra vallas tööealisi (19-64 a.) inimesi 1554. Vändra vallas asuvates ettevõtetes töötas 330 valla elanikku ja vallast väljaspool asuvates ettevõtetes 729 valla elanikku. (Vändra valla... 2009).

Valla halduskeskuseks on Allikõnnu küla. Tähtsamatest maanteedest läbivad Vändra piirkonda Pärnu-Rakvere-Sõmeru põhimaantee ja Mudiste-Suure-Jaani-Vändra ning Aluste-Kergu tugimaanteed. (*Ibid*).

Alljärgnevas tabelis (vt tabel 2) on välja toodud Vändra valla elanike sooline ja vanuseline jaotus 2009-nda aasta 01. jaanuari seisuga.

Tabel 2. Vändra valla elanikud soo ning vanuserühma järgi 01.01.2009 seisuga.

Vanus (aastat)	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-...
Mehed	152	206	217	144	151	166	134	62	22
Naised	141	163	201	109	166	144	169	111	87

Allikas: Statistikaamet.

Kõige rohkem oli 2009-ndal aastal Vändra vallas 20-29 aastaseid elanikke ning teisel kohal arvuliselt olid 10-19 aasta vanuseid inimesed. Samuti saab välja tuua selle, et

vanuses 0-39 aastat on mehi selgelt rohkem, kuid vahemikus 60 ja vanemad on naisi ligi kaks korda rohkem kui selles vanuses mehi. Vanusevahemikus 40-59 aastat oli liitumisaasta algul vallas mehi ja naisi enam-vähem võrdselt (vastavalt 317 ja 310 elanikku).

Kaisma vald

Kaisma vald oli enne liitumist Pärnumaa üks väiksemaid omavalitsusi. Enne liitumist oli Kaisma vallas viis palgalist ametnikku. (Vilgats 2009a). Kaisma vald asub 60 kilomeetri kaugusel Pärnu linnast ning on Pärnumaa põhjapoolseim vald. Kaisma külad paigutusid juba kujunemisjärgus metsade ja suurte soomassiivide olemasolu tõttu hajali. Seetõttu ei andnud ala kihelkonna mõõtu välja ning Kaisma on algselt kuulunud Korbe-Kiörbe-Korbe (praegune Pärnu-Jaagupi) kihelkonna koosseisu. 1530-ndast aastast alates kuulus Kaisma küla Brun Drolshagenile, järgnevalt toomhärria Richard de Woldenile ning viimase resignatsioonil 1557-ndal aastal Bertram Holtschurile. 1560-ndal aastal sai Kaisma oma käsutusse toomhärria Hans Thamme. 1545-ndal aastal lahutasid poolakad kihelkonna Läänemaast ning sellega pandi alus piirkonna liitumisele Liivimaaga.

Kaisma vald moodustati 1866-nda aasta vallaseaduse tulemusena, mis aga nägi ette väikeste valdade liitmist teiste valdadega. 1880-nda aasta andmete järgi moodustasid Pärnu-Jaagupi, Kaisma, Kergu, Kõnnu kui ka Pööravere vald. 19. sajandi lõpul toimus juba varem ühendatud Kärgu ja Kõnnu valdade liitmine Kaisma ja Viluverega, ent 1919-ndal aastal lahutati Viluverega uuesti Kaismast. Lõplikult taastati Kaisma vald omavalitsusliku üksusena 19. detsembril 1991. aastal.

Enne Vändra vallaga liitumist oli Kaisma valla:

- Pindala: 183,98 km².
- Elanike arv: 01.01.2009 seisuga 566, neist mehi 270 ning naisi 296.
- Asustustihedus: 3,1 elanikku km² kohta.

Järgnevas tabelis (vt tabel 3) on välja toodud Kaisma valla elanike sooline ja vanuseline jaotus nimetatud omavalitsusüksuste ühinemise aasta esimese kuupäeva seisuga.

Tabel 3. Kaisma valla elanikud soo ning vanuserühma järgi 01.01.2009 seisuga.

Vanus (aastat)	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-...
Mehed	30	39	37	37	43	36	25	14	9
Naised	25	36	46	27	39	43	28	36	16

Allikas: Statistikaamet.

Tabelist jäeldub, et alates 50-ndast eluaastast on naised selgelt rohkem kui mehi. Nooremates vanuserühmades on meeste ja naiste arv samas suurusjärgus ning suurt erinevust esile ei kerki. Küll aga on vanusevahemikus 20-29 aastat mehi 9 võrra vähem kui naised ning vahemikus 30-39 aastat vastupidi – mehi kümne võrra rohkem kui naised.

Vändra ja Kaisma valla liitumine on kasulik eelkõige kindlasti Kaismale, kuid ka Vändra vald saab seeläbi võimekamaks. Küll aga tuleks arvestada, et liitumisega saab Vändra vald endale ka Kaisma valla kohustused, millega tuleb edaspidi tegeleda, samuti Kaisma valla probleemid ja võlad.

3. VÄNDRA JA KAISMA VALLA ÜHINEMISPROTSESS NING SELLE ANALÜÜS

3.1. Ülevaade ühinemisprotsessist

12. juunil 2009 andis Vabariigi Valitsus välja määruse nr 97, millega ühines Vändra vald Kaisma vallaga. Vändra vald sai juurde rahvamaja, algkool-lasteaia, raamatukogu ning 7 küla, ligikaudu 500 elanikku ja valla pindala suurenes ligi 184 ruutkilomeetrit Kaisma arvelt. (Kaisma piirkond 2013). Vändra ja Kaisma valla liitumine toimus 2009-nda aasta kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude korraliste valimistega.

Vändra ja Kaisma valla ühinemise algatas Kaisma Vallavolikogu, kes tegi 2009-nda aasta alguses Vändra vallale ettepaneku algatada läbirääkimised Kaisma valla liitmiseks Vändra vallaga. Läbirääkimiste viimasesse faasi kaasati nõustajana OÜ Concordia, keda esindas Urmas Arumäe. Läbirääkimised lõppesid positiivselt ja nõustaja valmistas ette vajalike protsessuaalsete dokumentide eelnõud. (Vändra valla... 2009).

Kaisma vallavolikogu oma 20. jaanuari otsusega nr 1 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanek“ tegi Vändra vallavolikogule vormikohase ettepaneku. Vändra vallavolikogu oma 28. jaanuari otsusega nr 8 „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisega nõustumise kohta“ nõustus Kaisma vallavolikogu ettepanekuga. (*Ibid*).

Valdade ühinemine jõustus sügisel pärast 18. oktoobri kohalike valimisi, vähendades Eesti omavalitsuste arvu 227-lt 226-le. Ühinemisel jäi kehtima Vändra valla sümboolika, ühiseks vallamajaks sai Vändra vallamaja ja Kaismale jäi teeninduspunkt.

Nimetatud valdade liitumisest oli räägitud juba aastaid ning mõlema valla volikogu oli liitumise mõtte heaks kiitnud. Kogu liitumisprotsess sai alguse kavaga „Viie valla ühinemine“, mille eesmärgiks oli Vändra valla, Kaisma valla, Vändra alevi, Järvakandi valla ning Tootsi valla ühinemine. Nimetatud omavalitsusüksustest oli esimene ning siiani ka viimane Kaisma ning Vändra valla ühinemine.

Liitumise eesmärgid (Vändra ja... 2009):

1. Vändra vald moodustab sotsiaalse, majandusliku, kultuurilise ja territoriaalse terviku, mis ümbritseb hästi funktsioneerivat tõmbekeskust (Vändra alev), mislähedalt on paremad võimalused kogu piirkonna jätkusuutlikuks arendamiseks ja konkurentsivõime kasvuks;
2. Vändra valla elanikele on tagatud avalike teenuste optimaalne ja kvaliteetne kättesaadavus;
3. Vändra vald toetab tasakaalustatud arengut, lähtuvalt valla kui terviku toimimise loogikast. Valla üksikosade arengu oluliste küsimuste üle otsustamisel toetatakse kohalikule algatusvõimele ja kodanikuvastutusele;
4. Vändra valla arenguprotsesside juhtimise haldussuutlikkus on paranenud. Valla juhtimisstruktuur on ajakohastatud ja majanduslik potentsiaal projektipõhiste taotluste esitamisel kaasfinantseerimiste saamiseks paranenud;
5. Läbi liitumise tugevnenud Vändra vald jätkab pooleliolevaid ühinemisläbirääkimisi Vändra alevi, Tootsi valla, Järvakandi valla ja Kehtna vallaga.

Rahvaküsitlused Vändra ja Kaisma vallas näitasid, et rahvas pooldab valdade liitmist. 12.-14. veebruaril viidi mõlemas vallas läbi rahvaküsitlus. Küsitluse tulemustest selgus, et Kaisma valla elanikest oli liitumise poolt 145-st vastanust 126 ehk 86,9% vastanutest ning Vändra vallas 210-st vastanust oli ühinemise poolt 201 inimest ehk 95,7% vastanutest. (Roosaar 2009). Kuigi rahvaküsitluse tulemus on volikogule vaid soovituslik, oli Kaisma vallarahva seisukoht suure naabri Vändra vallaga liitumise osas olulisem kui Vändra valla elanike arvamus. Seda sellepärast, et just Kaisma vallavolikogu tegi Vändra volikogule liitumisettepaneku. Kaisma vallas käidi küsitluspunktis aktiivsemalt, osales ligi neljandik nimekirja kantuist ja liitumise vastu

olid vaid üksikud. Vändra vallas küsitluspunktides nii aktiivselt ei käidud, aga liitumise poolt olid peaaegu kõik. (Vilgats 2009b).

2009-nda aasta 17-ndaks aprilliks, kui ühineda soovivad kohalikud omavalitsused pidid esitama maavanematele volikogude otsused haldusterritoriaalse muutmise taotlemiseks, laekus üle Eesti ainult Kaisma ja Vändra valla liitumissoov. Vändra ja Kaisma valla liitumislepingust tulenevalt on liitumise eesmärkide hulgas piirkonna jätkusuutlik arendamine ja konkurentsivõime kasvatamine, avalike teenuste kättesaadavuse tagamine, juhtimise haldussuutlikkuse ja investeringuvõime (vt ka lisa 4) tõstmine. (Link 2009).

Väga oluline on ka Vändra ja Kaisma valla liitumislepingus sätestatu, et vastavast teeninduspunktist Kergu külas hakatakse ka edaspidi osutama avalikke teenuseid Kaisma piirkonna elanikele. (Roosaar 2009).

Vändra ja Kaisma valla ühinemisel moodustunud valla pindala on 642,2 km² ning elanike arv seisuga 01.01.2013 on 2849. Ühinenud vallas on kokku 43 küla (Vändra vallast 36 ja Kaisma vallast 7).

3.2. Uuring valdade ühinemise mõjust ning tulemused

Käesoleva diplomitöö raames viidi läbi uuring – autori poolt viidi läbi küsitlus mõlema ühinenud omavalitsuse elanike ning vallaametnike hulgas. Läbiviidud küsitluse põhjal on autor teinud kokkuvõtted ning toonud välja huvitavamad tulemused. Samuti analüüsib autor saadud tulemusi ning teeb järeldused, kuidas on ühinemine mõjunud Kaisma ja Vändra valla jätkusuutlikkusele.

Küsitlus Kaisma ja Vändra valla elanike (vt lisa 2) ning vallaametnike (vt lisa 3) hulgas viidi läbi 2013-nda aasta märtsis ning aprillis. Uuring viidi läbi Interneti-põhiselt kasutades veebikeskkonda *eFormular*. Täidetud küsitlusankeete laekus tagasi 103, lisaks laekus loodetud viieteistkümne ametniku vastustest tagasi vaid nelja endiste ja praeguste vallaametnike poolt antud vastused.

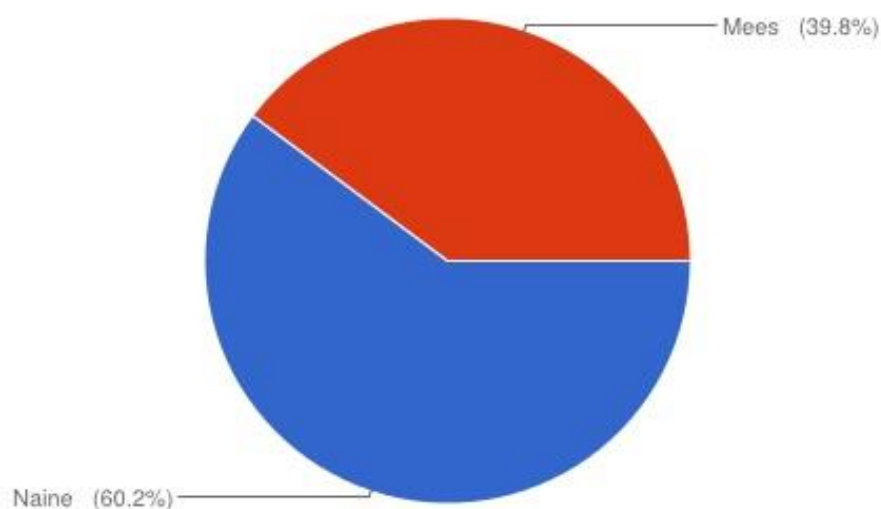
Alljärgnevas tabelis on välja toodud küsitlusankeedile vastajate jagunemine (vt tabel 6). Tabelis on eraldi välja toodud Kaisma ja Vändra vald. Kõige enam oli vastajate hulgas töölisi ning arvukselt olid teisel kohal pensionärid ning seejärel kooliõpilased. Küsitlusankeedile vastanute hulgas oli Kaisma valla inimesi 35,9% ning Vändra valla elanikke 64,1% ehk arvukselt vastavalt 37 ja 66 inimest.

Tabel 6. Küsitlusankeedile vastanuid.

Tegevusala	Kaisma vald	Vändra vald
Õpilane	4	12
Üliõpilane	1	8
Töötu	7	10
Tööline	16	29
Pensionär	7	6
Pensionär, kuid sooviks tööl käia	2	2
KOKKU	37	67

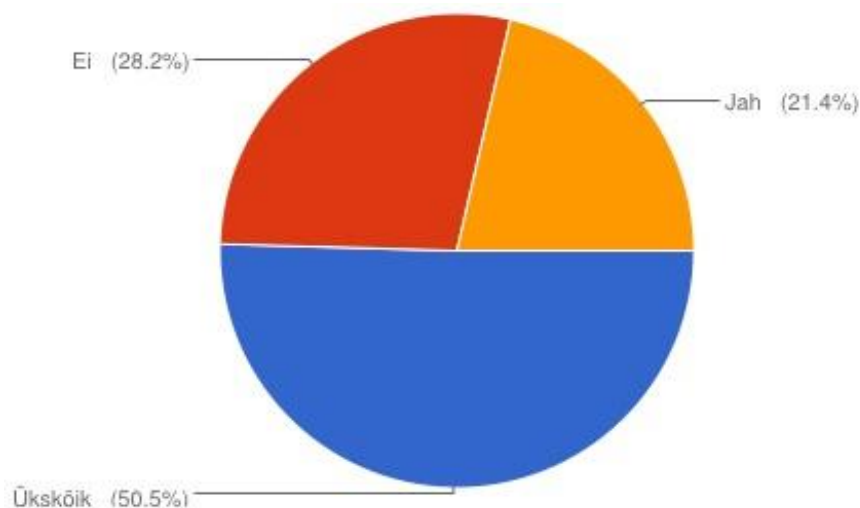
Allikas: autori koostatud.

Eelnevas tabelis on vastanuid kokku 104, kuna üks vastaja oli märkinud tegevusalaks nii üliõpilane kui ka töötu. Kõigist vastanutest enamiku moodustasid naissoost vastajad – neid oli kokku 60,2% ning mehi 39,8% (vt joonis 3). Võrreldes vastanute soolist jaotust valdades, on Kaisma valla elanike hulgas 23 naist ning 14 meest, Vändra valla elanikest aga 39 on naised ning 27 mehed.



Joonis 3. Küsitlusankeedile vastanute sooline jaotus (autori koostatud).

Küsimusele „Kas pooldasite Vändra ja Kaisma valla ühinemist” vastati erinevalt (vt joonis 4), üllatav oli aga tulemus, et üle pooltel vastanutest oli ükskõik, kas vallad ühinevad või mitte. Ükskõiksust väljendasid vastanutest 50.5%, Ülejäänud vastajate arvamuse jagunesid kaheks – 28,2% oli ühinemise vastu ning 21,4% vastas, et pooldasid Kaisma ja Vändra ühinemist. Huvitav on siinkohal fakt, et nendest, kes ei pooldanud nimetatud valdade ühinemist, on üle poole Kaisma valla elanikke (55,2%).

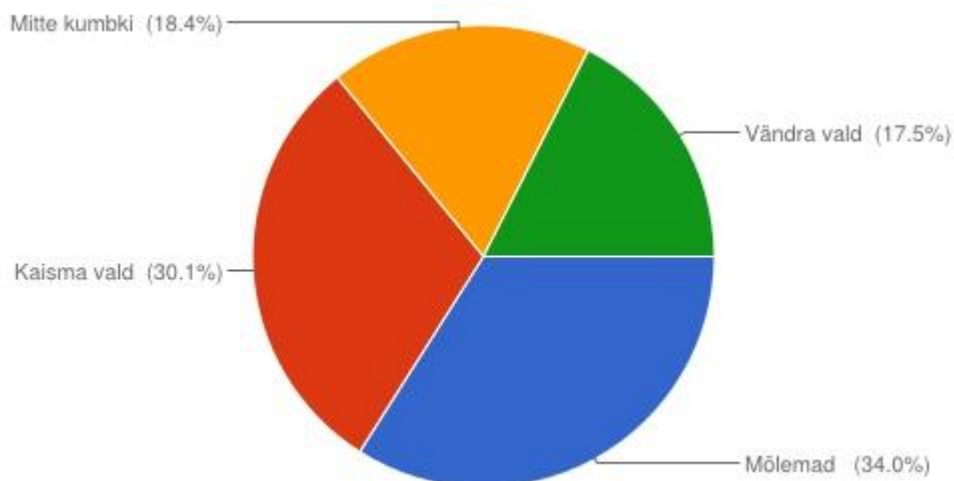


Joonis 4. Vastuste jaotus küsimusele „Kas pooldasite Vändra ja Kaisma valla ühinemist?” (autori koostatud).

Vastajad, kellel oli ükskõik, tõid peamiseks põhjuseks selle, et neid see otseselt ei mõjuta. Huvitavamatest põhjustest, miks ühinemist ei pooldatud, toob autor siinkohal näitena välja sellised põhjused nagu see, et ei pooldatud ajalooliste piiride lõhkumist. Samuti arvati, et Vändra vald muutub pärast ühinemist kitsimaks, et toetuste saamine on raskem ning arvati, et teatud ringkonnad/valdkonnad võivad jääda tähelepanuta. Samuti arvati, et ala, mille üle hakatakse otsuseid tegema, läheb liiga suureks. Lisaks toodi välja autori arvates südamlik põhjus, miks ühinemist ei pooldatud – enam ei ole Kaisma elanikel oma valda, vaid on suur tükk Vändra valda ning Vändra vald sai Kaisma ilusa maa ja külad endale.

Küsimusele „Kumb vald sai Teie arvates ühinemisest rohkem kasu?” olid vastused samuti erinevad (vt joonis 5) ning kasu tõlgendasid vastajad erinevalt. Kolmandik ehk 34% vastas antud küsimusele, et kasu said mõlemad vallad. Peaaegu sama palju ehk 30,1% arvas, et kasulikum oli see liitumine Kaisma vallale. Ülejäänud 36% jagunesid

pooleks – 18,4% arvas, et ühinemisest ei saanud kasu mitte kumbki vald ning 17,5% arvates sai ühinemisest kasu vaid Vändra vald. Samuti mainib autor siinkohal ära selle, et 72% nendest, kes arvasid, et kasu sai valdade ühinemisest just Vändra vald, olid Kaisma valla elanikud.



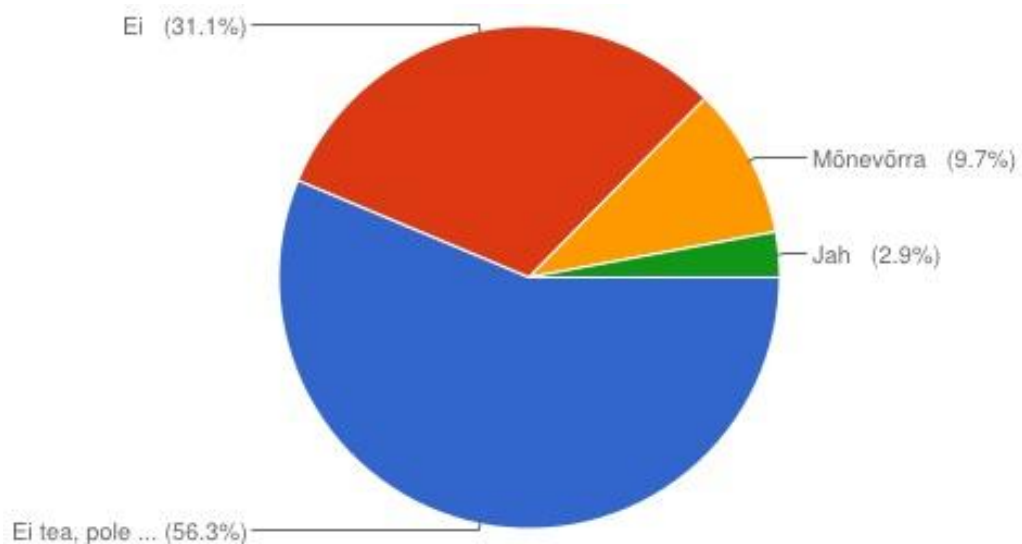
Joonis 5. Vastuste jaotus küsimusele „Kumb vald sai Teie arvates ühinemisest rohkem kasu?” (autori koostatud).

Küsimusele „Milles see kasu Teie arvates seisnes?” vastati samuti erinevalt. Vastanute arvates on suurem vald võimekam, ning suuremal vallal on rohkem raha (laekub rohkem maksusid). Need, kes arvasid, et ühinemisest sai kasu just Kaisma vald, arvasid, et Kaisma sai jõukama vallaga kokku ning elu läheb lihtsamaks, samuti Kaisma valla võlad on nüüd Vändra valla kanda. Samuti sai väiksem vald rohkem nähtavaks ning tugevamaks. Veel toodi välja arvamus, et Kaisma vald oli enne kehvemas seisus ning Vändra vald tugevama omavalitsusena peaks nüüd Kaismad järele aitama. Samuti arvati, et Kaisma vald vallana sai kasu rahalises mõttes, Kaisma valla elanikud aga kasu ei saanud.

Küsimusele, mis puudutas avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust, vastas üle poolte ehk 56,3%, et ei tea, ei ole selles osas paranemist märganud (vt joonis 6). 31,1% arvas, et avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ei ole paranenud. 9,7-le protsendile vastanutest tundub, et teenuste kvaliteet ja kättesaadavus on mõnevõrra paranenud ning 2,9% vastas, et on paranenud. Ka siin võib välja tuua vastuste erinevused valdade vahel.

Kui enamik Vändra valla elanikest ei ole paranemist märganud, siis enamiku Kaisma elanike arvates on avalike teenuste kvaliteet ning eriti just kättesaadavus halvenenud, mis on tegelikult loogiline, arvestades seda, kui palju muutus olukord Kaisma elanike jaoks.

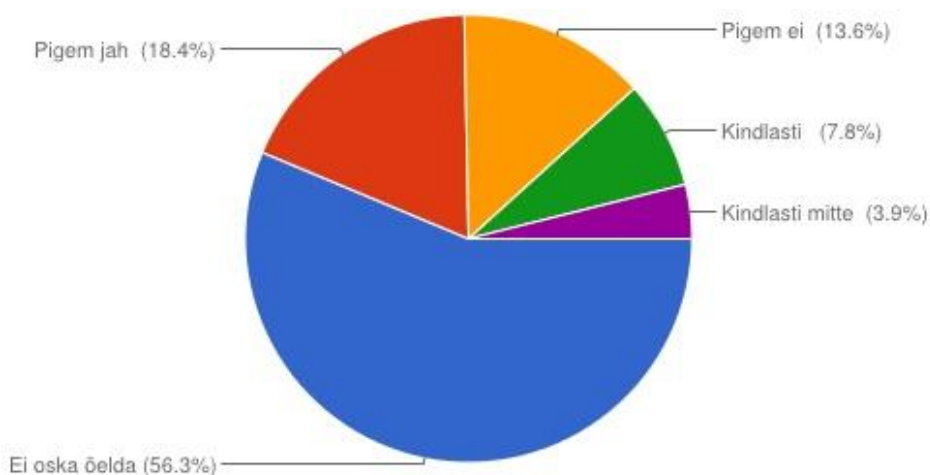
Põhjus, miks just enamik Kaisma elanikke arvas, et pakutavate avalike teenuste osas ei ole midagi paranenud, on lihtne – vallamaja ning ametnikud asuvad kaugemal ning neil on raskem ja aeganõudvam käia asju ajamas. Samuti arvati, et kuna elanikke ühinenud vallas on rohkem, pööratakse elanikele vähem tähelepanu ning väiksemad külad jäävad üldse tähelepanuta. Veel toodi välja arvamus, et Vändra valla ametnikud on Kaisma elanikele võõrad ning et neile on raskem oma probleemidest rääkida.



Joonis 6. Vastuste jaotus küsimusele „Kas Teie arvates on ühinemise tagajärjel paranenud avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus?“ (autori koostatud).

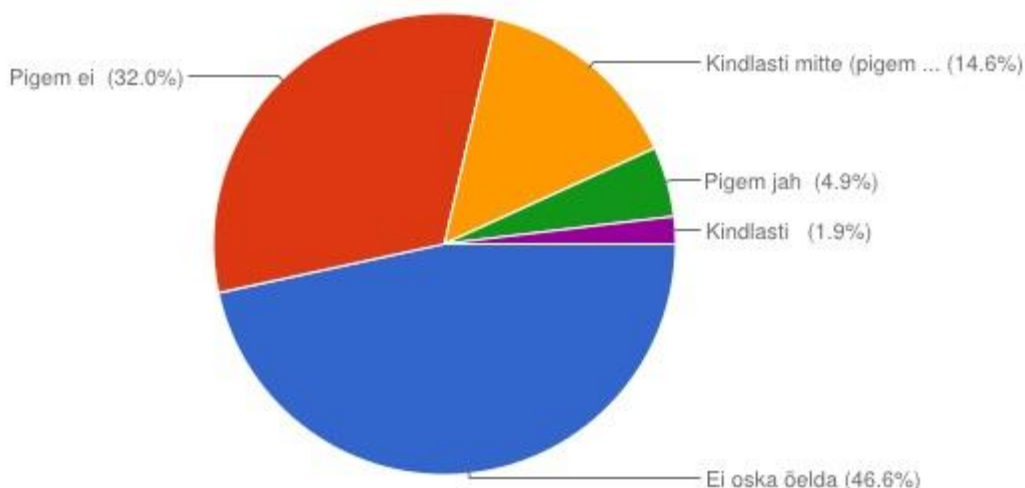
Alljärgnev joonis (vt joonis 7) iseloomustab vastuste jaotust küsimusele avaliku sektori tegutsemise efektiivsuse kohta pärast Vändra ja Kaisma valla ühinemist. Jooniselt on näha, et 56,3% ei oska öelda, kas avalik sektor tegutseb efektiivsemalt või mitte või tegutseb hoopis ebaefektiivsemalt. 18,4% arvab, et pigem on avaliku sektori tegutsemise efektiivsus suurenenud ning vastupidiselt 13,6% arvab, et pigem siiski mitte. Vaid väike osa ehk 7,8% arvab kindlalt, et avalik sektor tegutseb pärast ühinemist

efektiivsemalt ning vaid 4 inimest on kindlad vastupidises – avalik sektor ei tegutse efektiivsemalt kui enne ühinemist.



Joonis 7. Vastuste jaotus küsimusele „Kas Teie arvates on ühinemise tagajärjel suurenenud avaliku sektori tegutsemise efektiivsus?” (autori koostatud).

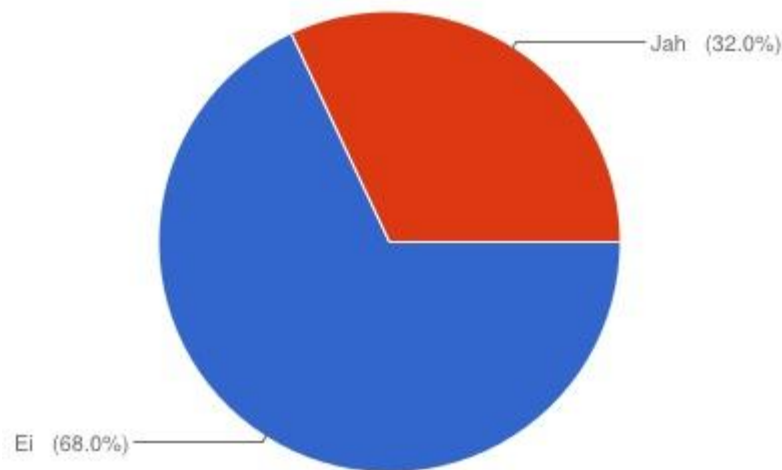
Järgnev joonis (vt joonis 8) iseloomustab vastuseid küsimusele ”Kas tunnete, et Teie osalusvõimalus kohalikku elu puudutavate otsuste langetamisel on pärast ühinemist suurenenud?”. Jooniselt on näha, et 46,6% vastanutest ei ole mingisugust muutust märganud. 32% vastanutest arvab, et pigem ei ning 14,6% on vastanud, et kindlasti ei ole suurenenud, vaid pigem vähenenud.



Joonis 8. Vastuste jaotus küsimusele „Kas tunnete, et Teie osalusvõimalus kohalikku elu puudutavate otsuste langetamisel on pärast ühinemist suurenenud?” (autori koostatud).

Põhjused, miks inimesed tunnevad, et nende osalusvõimalus kohaliku elu puudutavate otsuste langetamises on pigem väiksem, on seotud elanike arvu suurenemisega. Kui enne oli näiteks Kaisma vallas elanikke 566, siis pärast ühinemist on valla elanikke kokku 2849 ehk viis korda rohkem, mis tingib selle, et iga individuaalse inimese häälel on protsentuaalselt väiksem osakaal. Samuti selgitas osa Kaisma elanikke, et põhjuseks on see, et nemad on kui vöõras vallas, mis ei ole nende oma.

Joonis 9 iseloomustab vastuste jagunemist küsimusele, mis puudutas inimeste ootuseid/kartuseid/eelarvamusi seoses Kaisma ja Vändra valla ühinemisega (vt joonis 9). Üllatavalt ei olnud 68-l protsendil vastanutest mingeid ootusi, kartusi ega eelarvamusi ning vaid 32% vastanutest kartsid ja ootasid midagi.

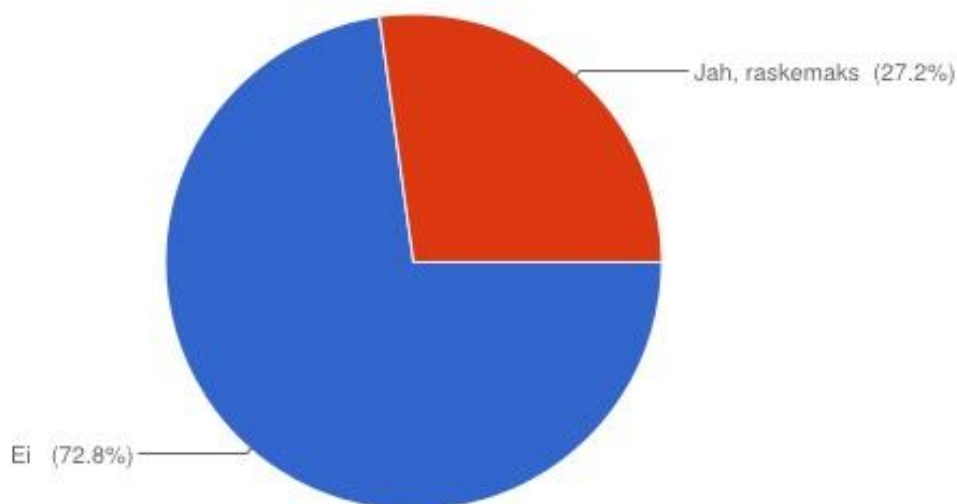


Joonis 9. Vastuste jaotus küsimusele „Kas Teil olid mingisugused ootused/kartused/eelarvamused seoses Kaisma ja Vändra valla ühinemisega?“ (autori koostatud).

Kartused olid põhiliselt just Kaisma valla elanike hulgas. Kardeti, et asjaajamine muutub raskemaks seoses Kaisma vallamaja kadumisega, samuti kardeti tähtsate asutuste sulgemist (näiteks koolid) ning võimuisikute kaugenemist rahvast. Veel kardeti seda, et Vändra vald „jääb seisma“, kuna võeti veelgi suurem vastutus ja koorem ning et tänu vallaametnike suurema koormuse tõttu võivad osad tähtsad asjad edaspidi tahaplaanile jääda. Samas aga oodati ja loodeti, et pärast ühinemist läheb elu vallas paremaks.

Küsimusele, kuidas on muutunud asjaajamine vallas pärast ühinemist, vastas 72,2 protsenti, et ühinemine ei ole mõjutanud nende asjaajamisi vallas, 27,2% vastajatest aga ütles, et nende jaoks on pärast ühinemist vallas raskem asju ajada (vt joonis 10). Samuti selgus, et 27,2% vastanutest külastab vallaametnikke harvemini kui enne ühinemist.

Asjaajamine on muutunud raskemaks just Kaisma valla elanikele, kuna neil on vallamajja pikem maa ning raskem ligi pääseda, samuti peavad Kaisma valla elanikud varuma rohkem aega, et vallaametnike juures ära käia, kuna peavad liiklema auto või bussiga. Põhjuseks toodi ka seda, et vallaametnikud on nende jaoks pisut võõrad inimesed ning võõras koht. Varem oli vallamaja kodusem ning inimesed ümberringi tuttavad.

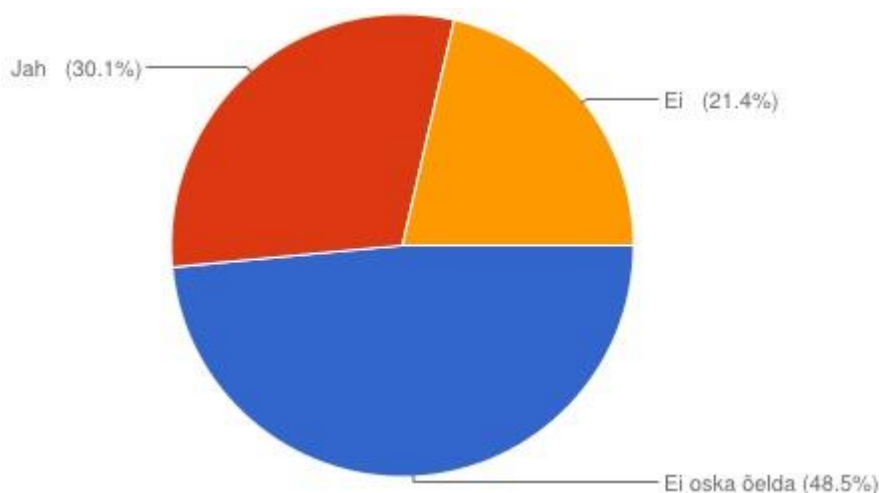


Joonis 10. Vastuste jaotus küsimusele „Kas ühinemine on mõjutanud Teie asjaajamisi vallas?“ (autori koostatud).

Alljärgneval joonisel (vt joonis 11) on vastuste jagunemine küsimusele, mis puudutas ühinemisjärgse valla ametnike arvu ehk kas pädevaid ametnikke on elanike jaoks piisavalt ja kas elanikud leiavad oma kõikidele küsimustele vastused.

Vastanutest 30,1% arvas, et ühinemisjärgsel vallal on piisavalt ametnikke, et rahuldada nende vajadusi. 21,4% aga vastas, et ei leia tihti kõikidele küsimustele vastuseid ehk pädevais ametnikke on nende arvates puudu. 48,5% aga ei osanud öelda, kuna ei külasta

vallaametnikke. Olgu siinkohal mainitud ka fakt, et 69,9% vastanutest ütles, et nad ei külastagi üldse vallaametnikke.



Joonis 11. Vastuste jaotus küsimusele „Kas Teie arvates on ühinemisjärgsel vallal piisavalt ametnikke, et rahuldada Teie vajadusi?“ (autori koostatud).

Kuna vallaametnikest andsid oma vastused vaid 4 inimest, ei saa autor siinkohal teha mingeid põhjapanevaid järeldusi. Küll aga saab välja tuua mõned huvitavamad faktid, mis selgusid antud vastustest. Näiteks ei olnud mitte ükski vastanutest ühinemise poolt – 2 olid vastu ning kahel vastanul oli ükskõik. Samuti selgu vastustest, et ühinemissettepaneku tegi Kaisma ning peamiseks põhjuseks arvati olevat, et tõenäoliselt ei oleks Kaisma vald oma väiksuse tõttu enam üksi pikalt jätkata suutnud.

Samuti selgus, et rahaliselt Vändra vald oluliselt rikkamaks ei saanud, kuna Kaisma vald oli nii väike ning Kaisma valla hallatavad asutused on veel alles ning neid on vaja üleval pidada, kasu oleks liitumisest olnud siis, kui protsess oleks olnud suurem ehk ühinenud oleks peale Kaisma veel mõni vald.

3.4. Järeldused ja ettepanekud

2013-nda aasta aprillis läbiviidud uuringust selgus palju huvitavat. Siinkohal teeb autor järeldusi arvestades uuringutulemusi ning annab omapoolseid soovitusi ja ettepanekuid, mida oleks saanud või saaks edaspidi teisiti teha võttes arvesse liitunud valdade elanike arvamusi, soove ning vajadusi ning samuti vallaametnikelt saadud informatsiooni.

Kindlasti muutus piirkond ühinemise järel loogiliseks tervikuks ning Kaisma ja Vändra vald arenevad edasi koos ühise tervikuna. Samuti on mõnevõrra suurenenud omavalitsuste omatulude laekumine, kuid mitte märkimisväärsel hulgal, kuna Kaisma vald oli väike ning kardinaalset finantsilist kasvu kaasa ei toonud ning samaaegselt Kaisma ja Vändra valla liitumisega vähenesid terves Eestis ka valdade tulud. Samuti on mõnevõrra vähenenud kahe omavalitsuse üldvalitsemiskulud, kuna ühinemisjärgselt on kahest omavalitsusest saanud üks.

Kuigi ühinemise tagajärjel peaks paranema avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus, siis valla elanike arvates pole see aga pärast ühinemist paranenud. Autor on siinkohal seisukohal, et küsimused kvaliteedi ja kättesaadavuse kohta oleks pidanud esitama eraldi, kuna siis oleks elgunud veelgi täpsemalt, kumba elanikud siiski rohkem silmas peavad. Kindel on see, et avalike teenuste kättesaadavus on halvenenud just Kaisma elanike jaoks, kes peavad kaugemal asju ajama. Vändra valla elanike jaoks ei ole kättesaadavus tõenäoliselt muutunud, seepärast ei osatud avalike teenuste kättesaadavuse kohta arvamust avaldada ehk ei oldud selles osas mingit paranemist märganud. Ka elanike osalusvõimalused kohalikku elu puudutavates otsustes on vähenenud, mis on tingitud sellest, et rahvaarv on suurem ning iga inimene mängib individuaalselt väiksemat rolli. Küll aga on mõnevõrra paranenud avaliku sektori tegutsemise efektiivsus.

Samuti selgus huvitav fakt, et kui enne ühinemist läbiviidud küsitluse tulemustest selgus, et enamik vastanutest on liitumise poolt, siis käesoleva diplomitöö raames läbiviidud uuringust selgus, et enamikul on ükskõik, kas vallad on ühinenud või mitte. Nendest aga, kellel ei olnud nimetatud ühinemisest ükskõik, olid enamuses selle vastu. Tekib küsimus, miks on enne valdade ühinemist läbiviidud uuringu ning selle küsitluse tulemused niivõrd erinevad. Põhjus võib olla see, et inimesed ei näe, et midagi oleks muutunud paremaks ega ka halvemaks. Samuti see, et need vastajad, kes avaldasid neutraalsust antud ühinemise kohta, tõenäoliselt ei osalenud üldse enne ühinemist läbiviidud uuringus. Kindlasti olid ka elanike lootused kõrgemad.

Liitumisega saadud toetus tagas mõne suurema projekti elluviimise, mille jaoks oli suurem summa vajalik. Küll aga mingit olulist muutust see kaasa ei toonud, kuna

enamik osa ühinemisest saadud raha kulus Kaisma peale. Samuti jäi Kaisma 7-st ametnikust esialgu alles 2 ning nüüdseks on ka nemad koondatud, Kaisma vallamaja on müüdüd ning juhtimine on Vändrast.

Analüüsidest uuringu tulemusi jätkusuutlikkuse aspektist võib järeldada, et Kaisma vald sai liitumisest rohkem kasu, kuna tõenäoliselt ei oleks Kaismal oma väiksuse tõttu enam üksi olnud võimalik pikalt jätkata ning vald ei oleks jõudnud oma hallatavaid asutusi ülal pidada. Kindlasti aitas ühinemine kaasa ka Vändra valla arengule, kuna piirkond muutus suuremaks, elanike arv suurenes ning Vändra vald sai juurde asutusi Kaisma vallast.

Selgus, et protsess Kaisma ja Vändra valla liitumiseks sai läbi viidud kiirustades ning sellest tingitult olid inimesed mõneti teadmatutes ja muutused toimusid kiirelt ning võtsid aega harjumiseks. Siinkohal teeb autor ettepaneku, et ükskõik, milliste halduskorralduslike protsesside jaoks peaks võtma aega ning mõtlema läbi kõik võimalikud tagajärjed, et hiljem ei tekiks arusaamatusi ning ei oleks rahulolematuid inimesi. Kindlasti ei ole kunagi kõik inimesed saajaprotsendiliselt rahul, kuid kui protsess on läbimõeldud ja rahulikult läbiviidud, jõuavad inimesed harjuda mõttega ning otsustada, mida edasi teha. Samuti peaks dokumentide ning lepingutega tagama selle, et ühinemiseelselt tehtavad kokkulepped kehtiksid ka pärast ühinemist.

Info ühinemiste kohta peaks olema avalik kõigile ametnikele ning valla elanikud peaksid olema protsessiga kursis, et nad teaks, mida oodata või mida karta. Samuti oleks hea sätestada ühinemisest saadava raha kasutamiseks kindel kord, et ei juhtuks nii, et kogu raha kulub näiteks väiksema valla peale või vastupidi, et suurem vald kasutab kogu raha ära, raha peaks jaguma mõlemale vallale. Samuti võiks enne ühinemist paika panna olulisemad investeeringuprioriteedid pärast ühinemist.

Kindlasti ei tohiks omavalitsused võtta laenu ühinemisele eelneval perioodil, kuna nii jääb antud laen uue omavalitsuse kanda. Ka Vändra vald sai Kaisma valla võlad ning kohustused enda kanda ning nüüdseks on need juba Vändra valla kohustused. Kuna Kaisma valla ametnikud kaotasid oma töökoha, tuleks edaspidi kindlustada mingilgi moel „kaduva“ valla ametnikele töökoht või anda mingisugune garantii (finantsiline,

sotsiaalne), kui peakski juhtuma, et ametnik kaotab liitumisjärgselt oma töökoha. Sel moel vähendatakse kindlasti ka ametnike vastuseisu liitumisele.

Kindlasti peaks Vändra vald jätkama läbirääkimisi Vändra alevi ning Järvakandi vallaga, kellega on samuti liitumisest räägitud ning ettepanekuid tehtud. Kui lisaks Kaisma vallale ühineksid vallaga veel alev ja Järvakandi vald, saaks ühinemisest kasu kõik osapooled, kuna selline suurem liitumine toob kaasa suuremad muutused nii valla finantsnäitajates kui ka haldussuutlikkuses ning muudes aspektides.

KOKKUVÕTE

Haldusreform on olnud üks olulisemaid reforme läbi ajaloo ning on seda ka tänapäeval. Peamiseks haldusreformi eesmärgiks on omavalitsusüksuste haldussuutlikkuse parandamine ning jätkusuutlikkuse kasv. Samuti avalike teenuste kvaliteedi kasv ning avaliku sektori tegutsemise efektiivsemaks muutumine. Veel peaks omavalitsuste liitumine kaasa aitama nende investeerimisvõime kasvule ning vähendada kulusid.

Haldusreformi läbiviimiseks on palju võimalusi, millest tuntumad, selgemad ja vastuvõetavamad on kindlasti omavalitsusüksuste vabatahtlikud liitumised – nagu seda oli ka Vändra ja Kaisma valla liitumine. Üks pool teeb ettepaneku liitumiseks ning teine pool vastavalt siis kas lükkab ettepaneku tagasi või aktsepteerib. Antud juhul tegi ettepaneku Kaisma vald ning Vändra vald võttis ettepaneku vastu ning omavalitsused liitusid 2009-ndal aastal.

Käesoleva diplomitöö eesmärgiks oli uurida ja analüüsida omavalitsusüksuste – Vändra ja Kaisma valla ühinemise protsessi ning selle mõju valla jätkusuutlikkusele ning haldussuutlikkusele. Samuti uurida mõju ühinenud valdade elanikele ning ka vallavalitsuste ametnikele.

Nimetatud eesmärk täideti vajaliku informatsiooni ja vastavate allikate läbitöötamise ning taustinformatsiooni kogumise teel. Kogu informatsiooni läbitöötamisega sai diplomitöö autor baasteadmised ning andis töö esimeses osas ülevaate Eesti haldusreformi ajaloost, mudelistest ning ka haldusreformi läbiviimise vajalikkusest ja põhjustest. Küll aga jäi eesmärgist täitmata see osa, kus uuriti mõju endistele ja

praegustele vallaametnikele, kuna vaid 4 ametnikku andsid oma vastused ning mingeid põhjapanevaid järeldusi nende põhjal teha ei olnud võimalik.

Diplomitöö teises ehk empiirilises osas andis autor ülevaate liitunud valdade taustadest enne liitumist, et saada ülevaade sellest, milline oli olukord enne liitumist ning osata hinnata seda, kuidas on seis pärast Vändra ja Kaisma liitumist muutunud.

Kolmandas peatükis anti ülevaade läbiviidud uuringu käigus selgunud tulemustest, analüüsiti saadud tulemusi ning tehti omapoolsed järeldused ja ettepanekud. Samuti selgitati välja, kuidas on valdade ühinemine avaldanud mõju omavalitsusüksuste elanikele.

Analüüsides läbiviidud uuringut Vändra ja Kaisma valla liitumise mõju kohta elanikele selgus, et 103-st vastanust üle pooltel oli nimetatud valdade liitumisest ükskõik, mis näitab, kui passiivsed inimesed selle koha pealt on. Suurem vastuseis liitumise vastu oli Kaisma valla elanike poolel, kes kartsid, et nende jaoks muutub kogu asjaajamine raskemaks.

Aktiivsemad küsitlusankeetidele vastajad olid naissoost, kes moodustasid ligi 60% vastanutest. Avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemist ei olnud vastajad märganud, pigem arvati, et ei ole selles osas midagi paremaks läinud. Küll aga arvas viiendik vastanutest, et avaliku sektori tegutsemise efektiivsus on pigem suurenenud.

Uuringu tulemustest jäi autorile silma, et palju oli selliseid küsimusi, millele liitunud valdade elanikud ei osanud vastata või vastasid, et ei ole muutusi märganud. Autori arvates näitab see seda, et üldjoontes ei ole enamik inimesi märganud, et midagi oluliselt muutunud oleks ehk üldjoontes on vald samas seisus. Küll aga tunnevad peamiselt just Kaisma inimesed, et nende osalusvõimalus kohaliku elu puudutavates küsimustes on vähenenud ning nende hääl ei maksa enam nii palju.

Nimetatud valdade ühinemisest on pigem võitnud siiski Kaisma vald, kes sai nõ „suurema valla külje alla“. Võitnud just pigem rahalises mõttes, sest nagu selgus uuringust, ei arva Kaisma valla elanikud, et nemad oleksid liitumisest just palju võitnud. Küll aga jäid Vändra valla kanda Kaisma valla võlad ning kohustused.

Omavalitsusüksuste ühinemisest oleks suurem kasu siis, kui liituks korraga rohkem kui üks omavalitsusüksus. Siiski on autor seisukohal, et Vändra ja Kaisma valla liitumine on esimene samm jätkamaks läbirääkimisi ka Järvakandi vallaga ning Vändra aleviga, kelle liitumine tooks kaasa suuremad muutused, kui seda tõi väikese Kaisma liitumine. Kindlasti tuleks enne tulevasi liitumisi läbi mõelda riskid ning püüda ennetada ohte. Samuti mõelda põhjalikult läbi kogu liitumisprotsess ning selle mõju elanikele ja vallavalitsuse liikmetele.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, Ake.** 2008. Haldusreform. Argumendid ja väärtused. – Põhjamaade uuringute programm 2005-2008. Aruanne nr. 6. ISSN 1654-2290.
2. Ajalugu. Siseministeerium. [<https://www.siseministeerium.ee/5993/>]. 02.02.2013.
3. **Ammas, A.** 2001. Enam kui 150 vallal tuleb liituda. – Eesti Päevaleht, 2001, lk 7.
4. **Bailey, S. J.** 1999. Local Government Economics. Principles and Practice. London.
5. **Barnett, N. J., Crowther, D. E. A.** 1998. Community Identity in the 21st century. A Postmodernist Evaluation of Local Government Structure. – International Journal of Public Sector Management, vol 11, no 6, pp 425–439.
6. **Bilharz, S., Matravers, R., Moldan, B.** 1997. Sustainability Indicators: A Report on the Project on Indicators of Sustainable Development, (ed) Chichester: John Wiley and Sons. 1997.
7. **Drechsler, W.** 2000. Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. – Riigikogu Toimetised, nr 2, lk 145-150.
8. **Duncan, S., Goodwin, M.** 1988. Understanding the Local State: The Local State and Uneven Development. Oxford: Polity Press.
9. Eesti arengu jätkusuutlikkuse regionaalsed probleemid. 2005. Toim. prof. J. Reiljan. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005, 405 lk.
10. Eesti piirkondliku statistika andmed. Eesti Statistikaamet. [<http://www.stat.ee/statistika>]. 09.03.2013.
11. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. Riigi Teataja I osa, 1995, nr 29, art 356.

12. Fakte Vändra ajaloo. Vändra alevi koduleht [www.vandra.ee/FileOut.php?ofb=1637] 28.02.2013.
13. **Filippov, M.** 2012. Uuring: ühinenud valdade valitsemiskulu vähenes kolmandiku võrra. – Postimees. 28.03.2012.
14. Geomedia OÜ. 2001. Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. Tartu 2001.
15. Haldusreformi kavad. Siseministeerium. [<https://www.siseministeerium.ee/6230/>]. 21.01.2013.
16. **Järvelaid, P.** 2001. Virtuaalne haldusreform kui Eesti võimalus. – Eesti Päevaleht. 30.07.2001.
17. Kaisma piirkond. Vändra valla koduleht. [http://www.vandravald.ee/client/default.asp?wa_id=777&wa_object_id=1&wa_id_key=]. 28.02.2013.
18. Kaisma valla arengukava 2007-2015. Kaisma: 2006, 46 lk.
19. **Kalamees, K., Koch, T.** 2001. Vallad vastu piiride muutmisele. – Eesti Päevaleht. 15.10.2001.
20. **Kallas, S.** 2000. Ettekanne Riigikogus 2000. aasta riigieelarve seaduse eelnõu 1. lugemisel. – Riigikogu Toimetised, nr 1.
21. **Kattai, K., Sootla, G., Viks, A.** 2010. Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused. – Riigikogu Toimetised, nr 22, lk 80-89.
22. **Keating, M.** 1998. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – Judge et al. (Ed.) Theories of Urban Politics SAGE.
23. **Kiisler, S.** 2008. Haldusreformi vajalikkusest. [http://www.heak.ee/WWW_files/files/user_files/failidVanaltKodulehelt/documents/KOV/Tegevus_2008/Haldusreform/Siim_Kiisler_HR031208.pdf]. 01.02.2013.
24. **Koch, T., Roonemaa, H.** 2001. Isamaaliidu kava kiirest haldusreformist kukub läbi. – Eesti Päevaleht. 02.10.2001.
25. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Riigi Teataja I osa, 1999, nr 82, art 755.
26. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitumise protsess Eestis (a). Siseministeerium. [<https://www.siseministeerium.ee/omavalitsusüksuste-uhinemise-protsess-eestis/>] 03.02.2013.
27. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine (b). Siseministeerium. [<https://www.siseministeerium.ee/yhinemine/>]. 02.02.2013.

28. **Kund, O., Kangro, K.** 2013. Haldusreform hakkab toimuma tõmbekeskuste mudeli alusel. – Postimees. 06.03.2013.
29. **Kuum, A.** 2011. Kuidas teha haldusreformi nii, et see ükskord tehtud saaks!? – Arvamus: Delfi. 23.02.2011.
30. **Laar, M.** 2000. Haldusreformi ideed ja praktika. Poliitiline foorum – Riigikogu Toimetised, nr 2.
31. **Lainurm, K.-A.** 1998. Vald ja linn tahavad ühineda, I raamat: Ajalugu ja kogemusi. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut, 1998, 108 lk.
32. **Leemans, A.** 1970. Changing Patterns of Local Government. The Hague: International Union of Local Authorities.
33. **Lehtonen, M.** 2004. The environmental-social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. – Ecological Economics, 49, 199-214.
34. **Lepikson, R.** 1999. Avameelselt haldusreformist. – Postimees, 24.09.1999.
35. **Link, E.-G.** 2009. Väandra ja Kaisma valla liitumine jääb tänavu Eestis ainsaks. – Pärnu Postimees, 22.04.2009.
36. **Martin, S.** 2011. Local Government Improvement in England: Policies, Progress and Prospects. Commonwealth Journal of Local Governance. Issue 8/9: May-November 2011.
37. **Mäeltsemees, S.** 2002. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Tallinn: TTÜ Kirjastus, 2002, 250 lk.
38. **Preem, M.** 2000. Uljalt ja umbropsu. – Luup, nr. 17. 24.11.2000.
39. Pärnu maakond. Pärnumaa Omavalitsuste Liit. [<http://pol.parnumaa.ee/>]. 14.03.2013.
40. **Raidla, P.** 2010. Andres Metsoja: Ma ei näe praegu muud võimalust kui kahe Väandra liitmisega maavanemana jõuliselt sekkuda. – Pärnu Postimees, 19.10.2010.
41. **Ratas, J.** Haldusreformil peab olema reaalne tulemus iga inimese jaoks. – Arvamus: Postimees. 06.03.2013.
42. **Rockman, B. A.** 1998. The Changing Role of the State. – Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Edited by B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Montreal & Kingston. McGill-Queen's University Press, p 20-44.

43. **Roosaar, V.** 2009. Pärnu maavanem toetab Vändra ja Kaisma valla liitumist. – Pärnu Postimees. 16.04.2009.
44. **Schaap, L.** 2007. Problems in Local governance and governmental scale. – Paper presented at the EGPA Annual Conference, Madrid 19-22 September 2007.
45. Seletuskiri „Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse“ eelnõu juurde. 2009. Siseministeerium. [https://www.siseministeerium.ee/public/Haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf] 02.03.2009.
46. **Sepp, J., Kaldaru, H.** 1999. Konkurentsivõime riikliku mõjutamise eesmärgid ja vahendid. Rmt: Eesti majanduse konkurentsivõime. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
47. **Sepp, V.** 2010. Haldusreform – ravim või mürk? – Arvamus: Postimees, 06.04.2010.
48. **Sepp, V., Noorkõiv, R., Loodla, K.** 2012. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2011. Metoodika ja tulemused. Tartu: Geomedia, 2012.
49. **Sharpe, L. J.** 1994. Local Government: Size, Efficiency, and Citizen Participation. Council of Europe: Steering Committee on Local and Regional Authorities.
50. **Sindrich, J. M.** 2000. Radical administrative reform for Estonia? – The Baltic Times. [<http://www.baltictimes.com/news/articles/2705/>] 05.10.2000.
51. **Taylor, J.** 2002. Sustainable Development. A Dubious Solution in Search of a Problem. Policy Analysis, 449. The Cato Institute's Web Page [<http://www.cato.org/pubs/pas/pa449.pdf>] 18.04.2013.
52. **Thomas, R.** 1989. The British Philosophy of Administration. 2nd ed. Cambridge.
53. **Trei, J.** 2013. Omaviletsusest omavalitsuseni. – Arvamus: Postimees. 15.01.2013.
54. **Ulst, E.** 2000. Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Leping LMJRI 10699, EMFA komponent PA-3, lõpparuanne, oktoober 2000.
55. Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm. 2000. Riigikantselei. Tallinn, 19.10.2000.
56. Vabariigi Valitsuse seadus. Riigi Teataja I osa, 1995, nr 94, art 1628.
57. **Valner, S.** 2013. Uuele haldusreformi mudelile tuleb saada lai toetus. – Arvamus: Postimees. 06.03.2013.
58. **Vilgats, E.** 2009a. Vändra ja Kaisma vald plaanivad ühinemist. ERR uudised. 28.01.2009.

59. **Vilgats, E.** 2009b. Vändra ja Kaisma valla elanikud pooldavad valdade liitmist. ERR uudised. 15.02.2009.
60. Vändra ja Kaisma valla liitumisleping. RTL, 2009, nr 40, art 533.
61. Vändra valla Vändra piirkonna üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne (eelnõu). 2009. Riigi Teataja. [<https://www.riigiteataja.ee/aktiilsa/4170/1201/3056/2.pdf>]. 12.03.2013.
62. Vändra. 2011. Eesti entsüklopeedia. [<http://entsyklopeedia.ee/artikkel/vandra3>] 26.02.2013.
63. **Watt, P. A.** 2006. Principles and Theories of Local Government. The Future of Local Government. Institute of Economic Affairs. Oxford: Blackwell Publishing.
64. **Õunapuu, H.** 2000. Lühiarvamus Vabariigi Valitsuse haldusreformi kohta. Poliitiline foorum – Riigikogu Toimetised, nr 2.

Lisa 1. Eesti haldusreformi lühiajalugu

Eesti Vabariigi väljakuulutamisel 1918. aastal hakkas Eestis kehtima kahetasandiline omavalitsussüsteem, kus esimese tasandi moodustasid linnad, vallad ja alevid ning teiseks tasandiks oli maakond (11 üksust), mille organiks oli maavolikogu. 1934. aasta põhiseadusega kaotati maakonna tasandi kohalik omavalitsus ning maakond muudeti riikliku juhtimise tasandiks. Aastatel 1938-1939 viidi Eestis läbi ulatuslik haldusterritoriaalne reform, mille tulemusel vähenes omavalitsusüksuste arv 398-lt 281-le. Kuna Eestis reguleerisid valla ja linna staatust erinevad seadused, siis linnad jäid reformist puutumata ning neid oli 1939-ndaks aastaks 33 üksust. (Ajalugu 2013).

1944-nda aastani tugines Eesti NSV Eesti Vabariigis kehtinud haldusjaotusele. Eestis oli siis 11 maakonda ning nende koosseisus 33 linna ja 248 valda. Seoses muudatustega majanduselus toimus aastatel 1945-1950 olulisi ümberkorraldusi Eesti NSV haldusjaotuses. 1945-nda aasta jaanuaris loovutas Eesti NSV Petseri linna ja seitse Petserimaal ning kolm Narva jõest ida pool asuvat valda Vene NFSV-le. Petseri maakond kaotati, selle 4 eesti NSV-sse jäänud valda liideti Võrumaaga. Valdasiid jäi seega alles 238. 1945-ndal aastal alustati kompaktsemate asulate eraldamist valdade koosseisust. Neist moodustati alevid, mis ei allunud enam vallavolikogule. 1945-nda aasta augustis moodustati valdade allüksustena külanõukogud. (Lainurm 1998: 16-17). Kohalik omavalitsus on olnud ajaloo käigus Eesti ühiskonna olulisemaid aluseid nii Eesti riikluse kujunemise ajal 20 sajandi alguses kui ka selle taasloomise ajal sajandi lõpus. (Mäeltsemees 2002: 12)

Meelevaldne asustuse lõhkumine, mis sai alguse kolhoosistamisest, jätkus 1950-ndal aastal, mil ajalooline ja Eesti looduslik-geograafilistele oludele vastav struktuur lõhuti. 13-st maakonnast ja 233-st vallast moodustati 39 maarajooni, millele allus 28 linna, 21 alevit ja 636 külanõukogu. Muudatuste eesmärgiks oli ühtlustada Eesti haldusjaotus NSVL-s kehtivaga, külanõukogude piiride määramisel teadlaste abi ei kasutatud. Kohalike omavalitsuste eelarvete tulud olid NSV Liidu ja ENSV seadustega määratud

Lisa 1 järg

nii kohalikest maksudest kui riigituludest laekuvate summadega. (Lainurm 1998: 16-17).

Lühiajaliselt (1952-1953) oli Eestis kolm oblastit – Tallinn, Tartu ja Pärnu, mis aga mõne aja pärast kui kõlbmatud kõrvale jäid. Tunduvalt vähendati külanõukogude arvu aastatel 1954-1977. Üheks põhjuseks külanõukogude arvu vähendamisel oli nende piiride ühtimatus moodustatud kolhooside piiridega. 1959-ndal aastal ja aastatel 1961-1962 liideti rajoonid, ülejäänud 15 rajooni omandasid enam-vähem tänaste maakondade piirid. 1986-nda aasta algul oli Eestis 189 külanõukogu, 24 alevit ja 33 linna. 1989-nda aasta 10-ndal novembril vastu võetud ENSV kohaliku omavalitsuse aluse seaduse kohaselt oli kohaliku omavalitsuse ülesandeks kohalike eluküsimuste lahendamine lähtuvalt elanike huvidest ja vastava territooriumi arengu iseärasustest. Vastavalt sellele oli Eestis kahetasandiline omavalitsusüksuste süsteem. Esmatasandi moodustasid vallad, alevid ja linnad, teise tasandi 15 maakonda. (*Ibid*).

1989-ndal aastal algas haldusreformide rida, mis muutis küll ühe või teise üksuse staatust, kuid mitte piire. Rajoonid muudeti maakondadeks. 1990-nda aasta haldusreformiga algas omavalitsuste staatuse korrastamine – külanõukogude muutmise valdadeks ning vabariikliku alluvusega linnade alluvuses olnud linnade, alevite ja linnaosade iseseisvumine. 1990-ndate aastate algul toonitati külanõukogude valdadeks muutmisel vajadust jagada külanõukogu mitmeks vallaks, et taastada elanike kaduma läinud solidaarsustunne. (Lainurm 1998: 19-20).

Kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990-ndate aastate alguses. Aastail 1990-1994 läbiviidud reformi tulemusena sündinud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani. 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. (Haldusreformi kavad 2013).

Lisa 1 järg

20-ndal augustil 1991. aastal võttis Eesti Vabariigi Ülemnõukogu vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest. Aastal 1991 said Eesti kohalikeks omavalitsusüksusteks valla-, alevi-, linna- ja maakonnaomavalitsused. 1992. aasta põhiseaduse järgi on Eesti vabariigi omavalitsusüksusteks vallad ja linnad. Oma ülesandeid täites on omavalitsused seaduse alusel iseseisvad, seda tagavad omavalitsuste oma eelarve ning õigus kehtestada makse ja koormisi. Haldusreformi läbiviimiseks võttis Riigikogu 1993-ndal aastal vastu mitmeid seadusi ja otsuseid. 29-ndal juunil 1993 vastu võetud maakonna valitsemiskorralduse seadusega kehtestati maakonna osa riigi haldamises ning maavalitsused kaotasid teise astme omavalitsuse staatuse. Sellega said vallad kohalike küsimuste otsustamisel märksa rohkem võimu. (Lainurm 1998: 19-20).

Alates 1993-ndast aastast kehtib Eestis ühetasandiline omavalitsussüsteem. Samal aastal likvideeriti maavolikogud. Vallad ja linnad on omavalitsuslikud haldusüksused, mis moodustavad avaliku halduse süsteemi esmase tasandi. Vallal ja linnal on võrdne õiguslik staatus. Eesti haldusterritoriaalses korralduses esineb omavalitsusüksusi, mis kannavad alevi nime (näiteks ka Vändra alev), kuid staatuselt on nad siiski vallad.

On olemas kolme tüüpi territoriaalseid muudatusi. 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. Sedasorti ühinemised on iseloomulikud ennekõike keskvalitsuste eestvedamisel toimunud laiematele ühinemistele. (Leemans 1970, viidatud Kattai et al. 2010 vahendusel).

Lisa 1 järg

Haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuste piiride ja nime muutmise üldiseid alused sätestava Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse võttis Riigikogu vastu 1995-ndal aastal. Juba 1996-ndal aastal toimus esimene vabatahtlik kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine. Senise Halinga ja Pärnu-Jaagupi valla baasil moodustati uus Halinga vald. Ühinemise stimuleerimiseks vald taotles soojalaenu kustutamist. Valitsus rahuldab taotluse ning valla võlg kustutati. 1998. aastal leidis aset esimene ja seni viimane ühinemine valimistevahelisel perioodil. Senise Abja-Paluoja linna ja senise Abja valla ühinemise teel valimistevahelisel perioodil moodustati Abja vald oktoobris 1998. (Kohaliku... 2013a).

1999-ndal, korraliste valimiste aastal 12 valla-linna ühinemise tagajärjel moodustusid uued omavalitsusüksused Otepää vald, Lihula vald, Vihula vald, Karksi vald, Kaarma vald, Antsla vald. Kohalike omavalitsusüksuste ühinemise toetamise põhimõtted kiideti heaks Vabariigi Valitsuse poolt 1999-nda aasta märtsis. Ühinemisega seotud toiminguteks võis saada toetust vastavalt tehtud kulutustele, kuid mitte rohkem kui 400 000 krooni. Lisaks lubati eraldada raha arvestusega 1 miljon krooni iga ühinenud omavalitsusüksuse kohta. (*Ibid*).

2001. aastal otsustati minna radikaalse haldusreformi teed ning otsustati, et senise 247 omavalitsusüksuse asemel peab tulevikus kindlasti jääma alla saja valla ja linna. (Ammas 2001). Samal aastal Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise, milleks oli tehtud väga palju organisatsioonilist tööd, ulatuslike uuringud, ettevalmistatud praktiliselt kõik vajalikud õigusaktide eelnõud, lõppes poliitiliste lahkkelide tõttu. Aga vaatamata sellele vabatahtlik ühinemine jätkus. 2002. aastal Kehra linn ja Anija vald, Rapla linn ja Rapla vald, Räpina linn ja Räpina vald, Kohila vald (alev) ja Kohila vald ning Märjamaa vald (alev), Märjamaa vald ja Loodna vald. Vastavate Vabariigi Valitsuse määrustega olid moodustatud uued omavalitsusüksused: Anija vald, Rapla vald, Räpina vald, Kohila vald ja Märjamaa vald.

Lisa 1 järg

2004-ndal aastal otsustas riik täpsemini reguleerida ühinemise soodustamise põhimõtteid ja tingimusi, täpsustada ühinemise õiguslike aluseid ning kehtestada toetuste eraldamise kord. Võeti vastu Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. Seadustati ühinemislepingu mõiste ja lepingu koostamise reeglid. Fikseeriti, et ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Pandi paika rahastamise reeglid. (Kohaliku... 2013a)

Peale 2005-nda aasta 16-ndal oktoobril toimunud kohaliku omavalitsuse volikogude valimistulemuste väljakuulutamist jäi Eesti haldusterritoriaalsele kaardile alles 227 kohalikku omavalitsuse üksust, neist 33 linna ja 194 valda. Ühinemise tulemusena moodustus 22 valla-linna baasil 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. 2009-nda aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste järel jäi Eesti territooriumi haldusjaotuse kaart vähemaks ühe kohaliku omavalitsuse võrra: Kaisma vald liitus Vändra vallaga ja alles jäi Vändra vald. (*Ibid*)

Kokkuvõtteks on vahemikus 1996-2009 toimunud 51 valla-linna ühinemist, mille käigus moodustus 22 uut kohaliku omavalitsuse üksust. Vabatahtliku ühinemise soodustamine jätkub. Uue Põhiseaduse redaktsiooniga kooskõlla viidud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus annab võimaluse ühineda ka valimistevahelisel perioodil. (Kohaliku... 2013a).

Lisa 2. Küsitlusankeet ühinenud valdade elanikele

Lugupeetud Vändra piirkonna elanik!

Käesoleva küsitluse eesmärgiks on diplomitöö "Vändra ja Kaisma valla liitumise mõju nende jätkusuutlikkusele" raames selgitada välja Vändra piirkonna elanike arvamus 2009-ndal aastal toimunud Vändra ja Kaisma valla ühinemise kohta.

Küsitlus on anonüümne.

***Sugu**

Naine

Mees

***Vanus**

...-17

18-25

26-40

41-60

60-...

***Elukoht**

Kaisma vald

Vändra vald

Vändra alev

Kui elate vallas, siis palun täpsustage, millises külas.

.....

Lisa 2 järg

***Tegevusala**

Õpilane

Üliõpilane

Tööline

Töotu

Pensionär

***Kas pooldasite Vändra ja Kaisma valla ühinemist?**

Jah

Ükskõik

Ei

***Palun põhjendage oma arvamust.**

.....

.....

.....

.....

***Kumb vald sai Teie arvates ühinemisest rohkem kasu?**

Kaisma vald

Vändra vald

Mõlemad

Mitte kumbki

Lisa 2 järg

***Palun selgitage.**

.....
.....
.....
.....

***Kas Teie arvates on ühinemise tagajärjel paranenud avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus?**

Jah

Mõnevõrra

Ei

Ei tea, pole märganud

***Kas Teie arvates on ühinemise tagajärjel suurenenud avaliku sektori tegutsemise efektiivsus?**

Kindlasti

Pigem jah

Ei oska öelda

Pigem ei

Kindlasti mitte

***Kas tunnete, et Teie osalusvõimalus kohalikku elu puudutavate otsuste langetamisel on pärast ühinemist suurenenud?**

Kindlasti

Lisa 2 järg

Pigem jah

Ei oska öelda

Pigem ei

Kindlasti mitte (pigem vähem)

***Kas pärast ühinemist on ellu viidud mõni suurem omavalitsuse projekt?
(Ehitatud mõni uus hoone, renoveeritud midagi jne.)**

Jah

Ei

Ei oska öelda

Kui vastasite eelnevale küsimule jaatavalt, siis palun öelge, mis projektiga oli tegu.

.....
.....

***Kas Teil olid mingisugused ootused/kartused/eelarvamused seoses Kaisma ja Vändra valla ühinemisega?**

Jah

Ei

Kui jah, siis millised?

.....
.....
.....

***Kas ühinemine on mõjutanud Teie asjaajamisi vallas?**

Lisa 2 järg

Jah, raskemaks

Jah, kergemaks

Ei

***Kas külastate vallaametnikke tihedamini kui enne ühinemist?**

Jah, kindlasti

Ei oska öelda

Ei, harvemini

***Miks?**

.....
.....
.....

***Palun selgitage, millistel põhjustel Te vallametnikke külastate.**

.....
.....
.....

***Kuidas pääsete vallaametnike juurde?**

Jala

Autoga

Bussiga

Jalgrattaga

Lisa 2 järg

***Kas Teie arvates on ühinemisjärgsel vallal piisavalt ametnikke, et rahuldada Teie vajadusi? (Kas leiate oma küsimustele vastused?)**

Jah

Ei oska öelda

Ei

Lisa 3. Küsitlusankeet vallaametnikele

Lugupeetud vastaja!

Käesoleva küsitluse eesmärgiks on diplomitöö "Vändra ja Kaisma valla liitumise mõju nende jätkusuutlikkusele" raames selgitada välja Teie arvamus 2009-ndal aastal toimunud Vändra ja Kaisma valla ühinemise kohta.

* Milline oli Teie ametikoht enne Kaisma ja Vändra valla ühinemist?

.....

* Milline on Teie ametikoht pärast ühinemist?

.....

* Kes tegi ühinemissettepaneku ning mis tingis omavalitsuste ühendamise vajaduse? (Millised olid probleemid, mida sellega loodeti lahendada?)

.....

.....

.....

.....

* Kuidas suhtusite Kaisma ja Vändra ühinemisse?

Olin poolt

Pigem poolt

Ükskõik

Pigem vastu

Olin vastu

Lisa 3 järg

*** Millised olid Teie kartused ühinemise suhtes? (Näiteks ametikoha kaotamine, töömahu suurenemine vms.)**

.....
.....
.....
.....

*** Kas ühinemisprotsessi käigus tekkis mingeid probleeme? Kui jah, siis milliseid?**

.....
.....
.....
.....

*** Kas ühinemisprotsessi käigus tekkis ootamatuid olukordi või sujus kõik nii nagu pidi? Kui jah, siis milliseid?**

.....
.....
.....
.....

*** Kas info ühinemise kohta oli avalik? (Kas olite teadlik, mis täpselt toimub ning olite kõigega kursis?)**

.....
.....
.....
.....

*** Kas enne ühinemist viidi läbi rahvaküsitlus ning millised olid tulemused? Kui palju need mõjutasid ühinemisotsust?**

Lisa 3 järg

.....
.....
.....
.....

*** Kuidas toimus vallaasutuste ühendamine? (Üks vallamaja, ametikohtade kaotamine jne.)**

.....
.....
.....
.....

Kui Te töötate sama ametikoha peal, kus olite enne ühinemist, siis kas ja millised on muutused Teie igapäevatöös? Kas midagi on muutunud keerukamaks/mahukamaks jne.?

.....
.....
.....
.....

*** Kas tunnete, et moodustunud omavalitsus on võimekam? (Kas tunnete, et uus, võimekam omavalitsus on tehtavate otsuste osas riigikogule, valitsusele ja riigiasutustele tugevam partner?)**

.....
.....
.....
.....

Lisa 3 järg

*** Kuidas on pärast ühinemist muutunud tulud-kulud ning nende vahekord?**

.....
.....
.....
.....

*** Kuidas on ühinemine mõjunud valla investeerimisvõimele? (Kas tänu Euroopa Liidu toetusele on investeeringumahud suurenenud; tänu tulude ühendamisele on rohkem võimalusi investeerida jne.)**

.....
.....
.....
.....

*** Kas Teie arvates oli ühinemisotsus õige? Palun põhjendage.**

.....
.....
.....
.....

*** Kas Teie olete ühinemisest pigem võitnud või kaotanud?**

Võitnud

Pigem võitnud

Ei ole midagi muutunud

Pigem kaotanud

Kaotanud

Lisa 3 järg

*** Palun selgitage.**

.....

.....

.....

Lisa 4. Planeeritavate investeeringute kava

Valdkond/projekt	Meede	Orienteeruv maksumus	Omafinantseeringu suurus
Kaisma külakeskuse ja Lasteaed – algkooli renoveerimisprojekt	KOIT	6 000 000	1 000 000
Kaisma Kultuurimaja renoveerimine		2 000 000	200 000
Krahvi karjääri kasutuselevõtt		200 000	200 000
Vee- ja kanalisatsiooni torustike projekteerimine, geoaluse koostamine	KIK	1 100 000	165 000
Suurejõe Külakeskus		8 000 000	2 000 000
Valla teede korrashoid		1 000 000	100 000
Väikekülade vee- ja kanalisatsioonitrassid		1 000 000	100 000

Allikas: Vändra ja Kaisma valla liitumisleping 2009.

SUMMARY

THE MERGER OF VÄNDRA AND KAISMA MUNICIPALITIES AND ITS EFFECT TO THEIR SUSTAINABILITY

Agne Loosme

Administrative territorial reform has been one of the most important reforms in history as well as it is today. The main goals of administrative territorial reform are improvement of administrative capabilities and growth of sustainability. Also, the quality of public services and higher effectiveness of public sector actions. Furthermore, the merger of municipalities should help increase municipalities investment capacity and reduce costs.

There are many options how to carry out administrative territorial reform. The best known, the clearest and most acceptable are definitely voluntary mergers of municipalities – as it was Vändra and Kaisma affiliation. One side proposes to join and the other either accepts or rejects the proposal. In this case, the proposal was made by Kaisma parish and Vändra accepted the proposal, the municipalities joined in 2009.

The aim of the present diploma thesis is to investigate and analyze the process of the merger of municipalities Vändra and Kaisma and its impact on municipalities sustainability. Furthermore, investigate the impact on local residents as well as the impact on local government officials.

The thesis is divided into two parts (theoretical and empirical). The first part describes the history of Estonian administrative territorial reform and different ways of municipal mergers. In the first part of this thesis there is also described which factors affect the sustainability of local government and what are the reasons of administrative territorial reforms and why is it necessary.

The second describes the backgrounds of both municipalities before their union and gives an overview of the merger process. There is also an overview of the survey and the results are analyzed, conclusions and suggestions are made.

Analyzing the results of the survey about the impact of Vändra and Kaisma merger to the local residents, it is revealed that more than half of the 103 respondents did not care about about this particular merger, which shows how passive people are about this. The major resistance against Vändra and Kaisma merger was expressed by Kaisma residents, who were afraid that it gets more difficult to get to the government officials.

The more active of the respondents were female, which accounted for nearly 60% of all respondents. Most of the respondents had not noticed the improvement of the quality of public services, rather it was thought that there is no changes at all. However, one-fifth of the respondents thought that public sector efficiency is rather increased.

The results of the survey showed that there were many questions, which the respondents could not respond or responded that no changes are noticed. In authors view, this reflects that most people have not noticed that something significant is changed, generally the municipal is in the same position as it was before merger. However, most of the residents of Kaisma parish feel that their participation in matters affecting the local life is diminished and their voice is not as valuable as it was before Vändra and Kaisma merger.

The results also showed that the winner in this particular merger is Kaisma municipal which is now together with bigger and stronger municipal. But, the benefit is rather financial, because Kaisma local residents do not think that they have not won much. However, Vändra had to deal with Kaisma municipal debts and liabilities.

In conclusion, municipalities mergers would be more useful and bring more benefits when more than two municipals make union. However, the author believes that the merger of Vändra and Kaisma municipalities is the first step in order to continue negotiations with Järvakandi municipality and with Vändra hamlet, whose affiliation would lead to major changes. Definitely it is necessary to think through all the risks and prevent threats before future mergers. Also, it is necessary to carefully think through the entire merger process and its impact on local residents and the members of government.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Agne Loosme
(sünnikuupäev: 07.12.1991)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Vändra ja Kaisma valla liitumise mõju nende jätkusuutlikkusele,

mille juhendaja on Matti Raudjärv,

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

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

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

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

Pärnus, **15.05.2013**