

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Elari Hiis

HK061

OMAVALITSUSTE TERRITORIAALSETE
ÜMBERKORRALDUSTE VAJADUSEST JA
VÕIMALIKKUSEST RAPLAMAAL

Lõputöö

Juhendaja:

Silvi Ojamuru, MPA

Kaasjuhendaja:

Tanel Oppi, MPA

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Halduskolledž	Kuu ja aasta: Juuni 2009
Töö pealkiri: “Omavalitsuste territoriaalsete ümberkorralduste vajalikkusest ja võimalikkusest Raplamaal”	
Töö autor: Elari Hiis	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Referaat</p> <p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles teemal “Omavalitsuste territoriaalsete ümberkorralduste vajalikkusest ja võimalikkusest Raplamaal”. Töö koosneb sissejuhatausest, kolmest põhipeatükist, kokkuvõttest ja inglisekeelsest kokkuvõttest. Lõputöö on 51 lehel, kirjutamisel on kasutatud 30 allikat, töö sisaldab 5 joonist ja 1 lisa. Esimeses peatükis käsitletakse teema teoreetilisi lähtekohti, teises uurimistöö metoodikat ja tulemusi, kolmandas osas aga tehakse järeldused ning esitatakse ettepanekud. Lõputöös vaadeldakse haldusterritoriaalsete muudatuste kavandamist läbi muutuste juhtimise prisma. Lõputöö eesmärgiks on välja selgitada Raplamaa võtmeisikute arvamus territoriaalsete muutuste vajadusest ning analüüsida omavalitsuste vahelise koostöö ulatust ja valdkondi. Võtmeisikutena käsitletakse omavalitsuste juhte, vallavolikogude liikmeid, maavalitsuse spetsialiste ja maakondlike kodanikeühenduste esindajaid. Lisaks käsitletakse võtmeisikute valmisolekut muutusteks ja saadakse hinnangud omavalitsuste pakutavatele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi kohta.</p> <p>Lõputöös on püstitatud hüpotees: Raplamaa võtmeisikud on haldusterritoriaalseks reformiks valmis.</p> <p>Lõputöö tulemuseks on ülevaade haldusterritoriaalseks reformiks valmisolekust Raplamaal ning välja selgitatud reformiga kaasnedavad võivad positiivsed ja negatiivsed mõjud erinevates valdkondades pakutavatele avalikele teenustele, selgub omavalitsuste koostöö ulatus ja piisavus. Samuti tehakse ettepanekuid, mida võimaliku reformi eduka läbiviimise tagamiseks tuleb silmas pidada. Töö tulemusi saab kasutada territoriaalsete muudatuste kavandamisel Rapla maakonnas.</p> <p>Võtmesõnad: kohalik omavalitsus, haldusterritoriaalne reform, avalikud teenused, avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet, omavalitsuste koostöö, muutuste juhtimine, võimalik ühinemine</p> <p>Keywords: local government, administrative-territorial reform, public services, availability and quality of public services, cooperation between local governments, management of changes, possible merging</p> <p>Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia</p>	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja:	Allkiri
Kaasjuhendaja:	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor:	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISUKORD	3
JOONISTE LOETELU	4
SISSEJUHATUS	5
1. KOHALIK OMAVALITSUS, TEMA ÜLESANDED,	7
1.1. Kohalik omavalitsus	7
1.2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded- avalikud teenused.....	9
1.3. Haldusterritoriaalne reform.....	11
1.3.1. Näiteid haldusterritoriaalsetest reformidest Euroopas	11
1.3.2. Territoriaalsed ümberkorraldused Eestis	12
1.3.3. Reformi kavad taasiseseisvunud Eestis	14
1.4. Rapla maakond	16
1.4.1. Rapla maakonna kujunemine.....	16
1.4.2. Raplamaa omavalitsuste koostöö.....	17
1.5. Muutuste juhtimine	18
2. VALMISOLEK TERRITORIAALSETEKS MUUDATUSTEKS RAPLAMAAL, UURINGU METODOLOOGIA KIRJELDUS	22
2.1. Uuringu metodoloogia kirjeldus	22
2.2. Küsimustik	22
2.2.1. Teadmised haldusterritoriaalsest reformist.....	23
2.2.2. Hinnang avalikule teenusele ja ametnike kompetentsile	24
2.2.3. Hinnang koostööle	25
2.2.4. Mõju majanduskeskkonnale	25
2.2.5. Mõju keskkonnakaitsele	26
2.2.6. Mõju vaba aja ja kultuuri valdkonnale	27
2.2.7. Mõju haridusvaldkonnale	28
2.2.8. Mõju sotsiaalvaldkonnale	29
2.2.9. Mõju kogukonna-ja identiteeditundele ning demokraatiale	32
2.2.10. Omavalitsus ja territoriaalsed muudatused	33
3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	37
3.1. Järeldused.....	37
3.2. Ettepanekud	39
KOKKUVÕTE	41
SUMMARY	43
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	44
LISAD	46
Lisa 1. Ankeet	46

JOONISTE LOETELU

Joonis 1 Hääleõiguslike elanike arv ühe volikogu liikme kohta	lk 23
Joonis 2 Teadmised haldusterritoriaalsest reformist	lk 24
Joonis 3 Mõju majanduskeskkonnale	lk 25
Joonis 4 Mõju keskkonnakaitsele	lk 26
Joonis 5 Mõju kultuurivaldkonnale	lk 27
Joonis 6 Mõju haridusvaldkonnale	lk 29
Joonis 7 Mõju sotsiaalvaldkonnale	lk 31

SISSEJUHATUS

Eestis praegune ühetasandiline omavalitsussüsteem on kuusteist aastat toiminud. Kuna järjest rohkem ja valjemini räägitakse haldusreformi ja sealhulgas eriti haldusterritoriaalse reformi vajalikkusest, siis võib järeldada, et eksisteerivad tõsised probleemid praeguse haldussüsteemi võimekuse osas tagada üldiselt aktsepteeritavatele nõudmistele vastavad avalikud teenused. Vajadus haldussüsteemi ajakohastamiseks on tingitud ühiskonna arenguga kaasnevatest haldussüsteemile esitatavate nõudmiste ja ootuste muutustest. Kardinaalsete muudatuste läbiviimine on keeruline igas organisatsioonis ja eriti raske on aktsepteerida teiste, olgu või riigivõimu poolt peale sunnitud halduskorralduslikke muudatusi. Kohalike omavalitsuste puhul on see keerukus sisse kodeeritud juba sõnaühendisse “kohalik omavalitsus”, mis tähendab ju kõige lihtsustatumalt kogukonnale antud õigust ise oma asjade üle otsustada ning seetõttu on ka vastuseis muudatustele ja nendega kaasnevatele võimalikele õiguste piirangutele väga tugev.

Tänaseks ongi kõigi valitsuse tasandil algatatud reformikavade, olgu siis tegemist haldusreformi või haldusterritoriaalse reformiga, eesmärgid kas täielikult või suurel määral jäänud saavutamata. Põhjus võib olla selles, et pole suudetud muuta inimeste mõtlemist ja tundmist, mis on aga möödapääsmatult vajalik muudatuse läbiviimiseks (Kotter, Cohen 2004:180-182) või pole saavutatud inimeste emotsionaalset pühendumist strateegilistele eesmärkidele (Markides 2000: 145). Samuti võib reformiplaanide hääbumine olla tingitud planeeritavate muudatuste ebapiisavast kommunikeerimisest sihtgruppidele, kuna infot tuleb ka korrata, sest teate kuulmine või lugemine ei tähenda veel mõistmist ning teate sisu mõistmine ei tähenda selle omaksvõttu (Alas, Salu 2005:141); (Markides 2000: 145-147).

Töö üldiseks eesmärgiks on välja selgitada Raplamaa arvamusiidrite seisukohad haldusterritoriaalse reformi vajaduse kohta ja valmisoleku kohta selle teostamiseks Raplamaal, lähtudes omavalitsuste poolt pakutavate teenuste kvaliteedist ja kättesaadavusest, samuti analüüsida omavalitsustevahelist vabatahtlikku koostööd erinevates valdkondades kui alternatiivi omavalitsuste liitmisele. Autoril on eesmärk käsitleda ka omavalitsusjuhtide valmisolekut muutusteks. Samuti soovitakse saada hinnanguid omavalitsuste pakutavate avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse muutumisele reformi toimudes ning saada arvamusi võimalike ühinevate valdade kohta

Töö eesmärgi saavutamiseks antakse ülevaade senistest haldus- ja haldusterritoriaalsete reformide kavadest Eestis ja nende tulemustest Raplamaal. Samuti tehakse kokkuvõtte ankeetküsitlusest Raplamaa omavalitsuste ja nende praeguste juhtide valmisoleku väljaselgitamiseks. Uuring viiakse läbi omavalitsusjuhtide seas; lisaks küsitletakse ka Rapla Maavalitsuse spetsialiste. Samuti kaasatakse küsitluse maakondlike kolmanda sektori ettevõtete tegevjuhid.

Eelnevat aluseks võttes, püstitab autor hüpoteesi: Raplamaa võtmeisikud on haldusterritoriaalseks reformiks valmis.

Praegu ei ole Raplamaa omavalitsused ühinemiseks valmis, selle järgi ei tunta ka otsest vajadust ning haldusterritoriaalse reformi asemel tehakse erinevas ulatuses omavalitsuste piiriülest koostööd. Samas annab arvamusiidrite ja juhtide valmisolek muudatusteks alust arvata, et eduka eeltöö tulemusel võimalik muutmispüüdlused realiseerida näiteks koos 2013 aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistega.

Hüpoteesi tõestuseks korraldab autor praktilise uuringu ankeetküsitluse näol. Uuringu sihtgrupiks on isikud, kes võiksid oma ühiskondliku positsiooni või ametikoha poolest olla muutuste juhtimiseks vajaliku võtmeisikute meeskonna liikmed. Uuringu käigus selguvad arvamusiidrite seisukohad haldusterritoriaalse reformi mõjude kohta erinevate valdkondade arengule, praeguse koostöö ulatus ja üldine valmisolek ning soov muudusteks.

Küsitluste põhjal teeb autor haldusterritoriaalse reformi vajalikkuse tunnetamise ja selle vabatahtliku teostamise võimalikkuse kohta järeldused. Küsitluse tulemuste analüüsimisel saab anda hinnangu territoriaalseteks muudatusteks valmisoleku ja vajaduse tunnetamise kohta, samuti reformiga võimalike erinevatele eluvaldkondadele avalduvate mõjude kohta. Selgub omavalitsuste senise koostöö ulatus ja on võimalik järeldada, kas see on piisav, olemaks alternatiiviks haldusterritoriaalsele reformile. Kindlasti saab töö tulemusi kasutada võimalike territoriaalsete ümberkorralduste kavandamisel Raplamaal.

Lõputöö koostamisel on lisaks küsitlustele tuginetud avaliku halduse, strateegilise ja muutuste juhtimise erialasele kirjandusele. Täiendavat informatsiooni on saadud haldusreformi käsitletavatest õigusaktidest, omavalitsuslikest ning maakondlikest strateegiadokumentidest.

1. KOHALIK OMAVALITSUS, TEMA ÜLESANDED,

1.1. Kohalik omavalitsus

Kõik me elame kohalikes omavalitsustes. Kohalik omavalitsus on niivõrd laialdane mõiste, et ühest definitsiooni sõnapaarile “kohalik omavalitsus” ei ole. Kohalikku omavalitsust eelkõige kogetakse: see kuulub meie igapäevaelu iseenesestmõistetavuste hulka nagu riik, raha, pangad, tööstusettevõtted jne. Oma igapäevastes toimetustes me tavaliselt ei mõtle enda omavalitsusüksusele ega kohalikule omavalitsusele kui sellisele- see on meile niisama loomulik, nagu õhk, mida hingame (Schöber 2003: 18).

Sõnapaari ”kohalik omavalitsus” kasutatakse põhiseaduses erinevates tähendustes: ühelt poolt loetakse seda haldusterritoriaalseks üksuseks, teiselt poolt kohaliku omavalitsuse organiks või organiteks ja kolmandaks riigisiseseks detsentraliseeritud juhtimiseks ning kogukondliku elu korraldamise vormiks (Mäeltsemees 2002 :374).

Eesti Vabariigi põhiseadus sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt (Põhiseadus § 154 lg 1). Lisaks kohaliku elu küsimustele on kohalikul omavalitsusel kohustus täita ka riigielu küsimusi (Põhiseadus § 154 lg 2). Kohaliku elu küsimusi määratletakse teoorias sel teel, et peab olema näha nende kohalik päritolu (“kohalik juur”) või spetsiifiline seos vastava kohaga (Waechter,1997 ref Olle 2004:23). Omavalitsuse olemuslikud ülesanded liigituvad vabatahtlikeks ja kohustuslikeks. Vabatahtlike ülesannete puhul on omavalitsusel õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta seda täidab, kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul on omavalitsusel õigus otsustada üksnes seda, kuidas ta seda ülesannet täidab, mitte aga seda, kas seda teha. Riiklikke ülesandeid võib omavalitsusele panna ainult seaduse alusel või kokkuleppel omavalitsusega, järgides põhiseaduse § 154 lg 2 sisalduvat nõuet nende finantseerimise kohta (Olle 2004: 24-25).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS RT I 1993, 37, 558) § 2 lg 1 järgi on Kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse- valla või linna- demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud

vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Põhiseaduse §158 ütleb, et kohaliku omavalitsuste üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata. See ei sätesta aga kohustust omavalitsuse arvamusega arvestada.

KOKS § 2 lg 2 p 1 järgi rajaneb kohalik omavalitsus riigi haldusjaotusel. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS RT I 1995, 29, 356) § 2 lg 1 järgi on haldusjaotus Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Haldusterritoriaalsete muudatuste algatamine on ETHS § 7 lg 4 alusel kas Vabariigi Valitsuse või asjaomase volikogu pädevuses, arvestades Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse (RT I 2004, 56, 399) § 5 lg 1 alusel Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ühinemiskiirkondade kaupa. Oluline on siinkohal märkida, et haldusterritoriaalse korralduse muutmist on võimalik algatada ainult ETHS § 7 lg 5 sätestatud asjaolusid arvesse võttes.

Praeguse valitsuskoalitsiooni moodustanud erakonnad on oma programmides, mis peaksid olema nende tegevuse aluseks, kohaliku omavalitsuse valdkonda käsitletud erineval tasemel. Reformierakonna 2005 aastal vastu võetud programmis peetakse vajalikuks haldusterritoriaalse reformi jätkamist ja soodustamist; omavalitsuste osakaalu suurendamist riiklike funktsioonide täitmisel ning maksutuludes. Omavalitsuste tegevuse mõõdupuu on haldussuutlikkus ning avaliku teenuse kvaliteet ja kättesaadavus, samas peetakse vajalikuks omavalitsuste volituste ja vastutuse suurendamist.

Sotsiaaldemokraatliku Erakonna programmis rõhutatakse, et keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused peavad kokku leppima ülesannete jaotamise. Omavalitsus lahendab neid avaliku sektori ülesandeid, mille täitmine on talle jõukohane ja majanduslikult otstarbekas. Et neid ülesandeid täita, peab omavalitsusel olema käsutada piisavalt raha. Omavalitsuste majanduslike võimaluste erinevuse tõttu on vajalik riigi tulude ümberjaotamine. Riigi ülesanne on seadusega sätestada nõuded ja tingimused, millele peab omavalitsus vastama, ergutada omavalitsuste koostööd, nende liitumist või jagunemist, arvestades traditsioone, demokraatia arendamise vajadusi kui ka majanduslikku otstarbekust (SDE 2003).

Ennast haldusreformi kavandamise juhterakonnana positsioneeriva Isamaa ja Res Publica Liidu programmis ei ole puudutatud haldusreformi ega haldusterritoriaalse reformiga seonduvat. Samuti ka kohalike omavalitsuste finantseerimise põhimõtetega seonduvat.

Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programm aastateks 2007-2011 ei käsitle haldusreformi ega ka haldusterritoriaalse reformi valdkonda. Programmis puudub üldse kohaliku omavalitsuse peatükk. Sellest saab järeldada, et nimetatud valdkonnad ei ole olnud valitsusliidu jaoks prioriteet ja strateegiliste plaanide tegmist selle teema kohta pole peetud vajalikuks.

1.2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded- avalikud teenused

Kohalikud omavalitsused täidavad kohalikele omavalitsustele seadusega pandud kõiki ülesandeid ja osutavad oma elanikkonnale avalikke teenuseid võimalikult kvaliteetsel ja kättesaadaval kujul. (Haldusreformi... 2001). Hinnanguliselt osutavad kohalikud omavalitsused inimestele 70 protsenti kõigist pakutavatest avalikest teenustest (Kohalik omavalitsus..2008). Sellest tulenevalt on ka mõistetav riigi mure pakutavate teenuste ühtlase taseme ja kvaliteedi pärast. Eesti on unitaarriik (Põhiseadus § 2 lg 2) ja sellest tulenevalt kehtivad kõigile omavalitsustele ühesugused õiguslikud regulatsioonid. Omavalitsused peaksid suutma neile pandud ülesandeid ka ühesuguse kvaliteediga täita, kuid tegelikkuses on see võimekus omavalitsuste lõikes väga erinev. Süsteem ei anna võimalust diferentseerida teenuste pakkumise taset vastavalt omavalitsusüksuse haldussuutlikkusele. Ehkki ühetaoliste kohustustega peaks olema tagatud võrdne avalike teenuste kvaliteet kogu Eestis, ei ole see paraku võimalik paljude omavalitsuste väikese suutlikkuse tõttu (Seletuskiri...2009).

Järjest enam räägitaksegi omavalitsustest kui avalike teenuste pakujatest ja haldusreformist kui vahendist teenuste kvaliteedi tõstmiseks. Ulst ütleb: Haldusreformi põhieesmärk on tõsta avaliku teenuse kvaliteeti. Teenuste ostu-müügi suhete analüüs annab mõningast informatsiooni omavalitsuste suutlikkuse kohta toota oma piirkonna elanikele avalikku teenust (Ulst 2000 ;59). Kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse tase peaks olema selline, et ta suudaks tagada kõigi esmatasandi omavalitsuslike funktsioonide või riigi poolt temale pandud ülesannete täitmise (Seletuskiri...2009). Kahjuks aga seda, milleks riik ja kohalik omavalitsus inimesele vajalik on ja millisel viisil avalik sektor inimesi abistab, ei ole otseselt reguleeritud ühegi seadusega. Veelgi enam, kuna avaliku teenuse legaaldefiniitsiooni pole olemas, siis on see võimaldanud käsitleda erinevatel isikutel ja asutustel avalikku teenust ja selle osutamise kohustust oma suva järgi sõltuvalt ametkondlikust, poliitilisest või muust hetkehuvist (Õunapuu 2006). Avaliku teenuse

legaalseaduse definitsioon seadusandluses küll puudub, kuid üldiselt käsitletakse avalikku teenust kui avalikust huvist tulenevat ja avalikkusele suunatud teenust, mida osutatakse või siiski osutamist korraldatakse avaliku sektori poolt.

Konkreetsuse puudumisele avaliku teenuse määratlemise osas juhtis regionaalminister tähelepanu juba 2006 aastal: Kiiresti on vajalik välja töötada avaliku teenuse nõuded ja siduda need avaliku teenuse standarditega. Samuti tuleb välja töötada Avaliku teenuse seadus, mis fikseerib avaliku teenuse mõiste, selle osutamise kohustuse, nõuded teenuste osutamisele ja kättesaadavusele ning määratleb teenuse pakkuja ja tarbija õigused ning kohustused (Õunapuu 2006).

Avalike teenuste mõistega saab hõlmata kõiki kohaliku omavalitsuse ülesandeid, mis jagunevad väga paljude valdkondade vahel. Omavalitsus peab seadusest tulenevalt tagama elanikele vajalikud teenused: ehituse, planeerimise, maakorralduse valdkonnas, teede, liikluse ja ühistranspordi, elamu- ja kommunaalmajanduse, jäätmehoolduse ja keskkonna valdkonnas. Samuti on tal ülesanded täita hariduse ja noorsootöö, vaba aja, kultuuri ja spordi valdkonnas ja sotsiaalse kaitse avaliku korra ja turvalisuse valdkonnas ning valitsemise valdkonnas (Kohalik omavalitsus.. 2008).

Ulst väidab, et elanikkonnale on võimeline teenuseid tootma Eestis omavalitsus rahvaarvuga 6000 ja enam, samas omavalitsused rahvaarvuga kuni 3000 inimest tekitavad täiendavaid transaktsioonikulusid, sest ei suuda ise toota vajalikul määral teenust ja on sunnitud seda ostma juurde (2000: 18). Eesti 227 st omavalitsusest 152 on rahvaarvuga kuni 300 elanikku, see tähendab, et 67 % omavalitsustest ei ole kindlasti suutelised ise vajalikke teenuseid tootma. Veel 51 omavalitsust, mille rahvaarv on 3000-5000, ehk 22% on toimetuleku piiril ja ainult 24 omavalitsust tuleb kindlasti toime, sest nendes on elanikke rohkem kui 7500. Ulst pakub samas ka lahenduse: sellest tulenevalt peaks haldusreformi tulemusena püüdma kujundada omavalitsused, kus rahvaarv on minimaalselt 3500. Sellega oleks välditud suur osa täiendava ümberjaotamisega kaasneva lisakulutusi. 3500 võib olla orientiir, millest tehakse erandeid näiteks saarte ja väga hõredalt rahvastatud alade puhul (sama).

Vabariigi Valitsuse poolt 2001.a heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse haldusreformi strateegia sätestas, et haldusreformi eesmärgiks on optimaalsete kulutuste juures saavutada

kodanike huve ja õigusi arvestav, uuenduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine. Tegemist oli põhjalikult hetkeolukorda ning soovitud tulemust analüüsiva dokumendiga. Reformi üldisteks eesmärkideks oli:

- kujundada kohaliku omavalitsuse süsteem, mida iseloomustab: demokraatlik juhtimine ja elanike osalemine elutähtsate küsimuste lahendamisel;
- avalike teenuste kvaliteetsus ja kättesaadavus elanikkonnale;
- 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.

Strateegias toodi ära ka sellistel alustel kavandatava reformi peamised eelised: haldusterritoriaalse korralduse mõõduka muutmisega kaasnevalt on omavalitsuste teistes valdkondades toimuvate uuenduste kontseptsioon ja läbiviimise kava sisuliselt juba ette valmistatud. Haldusreformi strateegias väideti, et paraneb kohaliku halduse kvaliteet ja tugevneb kohalik demokraatia, samuti avarduvad võimalused arendustegevuseks ja osaliselt lihtsustuvad otsustamine, asjaajamine ning ka arveldused. Mastaabiefekt võimaldab teenuste hinnataset alandada. Samas käsitleti ka võimalikke reformiga kaasnedu võivaid negatiivseid ilminguid, nagu ääremaastumise ja keskuste eelisarendamise ohud. Tõdeti, et võib süveneda regionaalse arengu ebaühtlus ning et, et poliitika ja võim koonduvad keskustesse, ei arvestata omavalitsuste erinevate piirkondade huve (Haldusreformi strateegia 2001). Paraku sumbus see reformiplaan poliitilistesse vastuoludesse ja jäigi teostamata.

1.3. Haldusterritoriaalne reform

1.3.1. Näiteid haldusterritoriaalsetest reformidest Euroopas

Haldusreformide kavandajad võrdlevad Eestit muu Euroopaga. Kadri Teller-Sepa artiklis “Kohalike omavalitsuste suurus ja haldusreformid- pilk Eestist välja”, et Taanis on kohalikke omavalitsusi endise 271 asemel praeguseks jäänud 98. Regionaalsed omavalitsused senisel kujul kaotati, nende ülesanded jaotati riigi ja omavalitsuste vahel. Regioonide arvu vähendati neljateistkümnelt viiele. Lisaks ühendamistele-vähendamistele

jagati ümber ülesanded tasandite vahel ning reformiti rahastamissüsteemi. Taanis seati omavalitsuse rahvaarvu suuruse eesmärgiks 30 000 inimest, erandina on lubatud väiksemad omavalitsused (Sepp 2009)

Soomes on senise 415 asemel 348 kohaliku omavalitsuse üksust. Ülejäänud omavalitsusüksused sõlmivad siduvad koostöölepped teatud teenuste osutamiseks nn koostööpiirkondades (min 20 000 elanikku). Kokku on lepitud ka mõned erandlikud piirkonnad (nt väikesaared). Iga omavalitsus pidi valitsusele esitama kava, kuidas ta tagab oma ülesannete täitmise. Mõõdupuuks olid Soomes teenused. Rootsis ja Norras on aastaid räägitud regionaalse tasandi ümberkorralduste vajadusest, kuid konsensust ei ole leitud. Lätis jääb sellest aastast 517 asemel 118 omavalitsusüksust. Reformi tulemusena ei ole Lätis enam alla 2000 elanikuga omavalitsust. Leedus on 60 kohaliku omavalitsust, millest väikseimas on üle 20 000 elaniku. Kavas on suurendada osavaldade õigusi (Sepp 2009).

Eestis haldusterritoriaalse reformi kavandamisel tasuks kindlasti uurida teiste riikide kogemisi. Seda nii planeerimise, esilekerkinud probleemide ja ka reformi idee kommuniqueerimise osas. Ka Taanis ja Soomes ei olnud algselt konsensust lahenduse käigus, küll aga selles, et „midagi tuleb teha”. Ülejäänud oli arutelude ja kokkulepete küsimus (Sepp 2009).

1.3.2. Territoriaalsed ümberkorraldused Eestis

Juba muinasajal olid inimesed koondunud parema hakkamasaamise nimel elama külladesse. Esialgu olid perekondlikkuse alusel moodustunud külad hajali, kuid soovides olla tugevamad, hakati moodustama külakogukondi. Sellistel vabatahtlikel kogukondadel olid oma külavanematest moodustatud vanematekogud, kes korraldasid igapäevast eluolu, mõistsid kohut ja suhtlesid naaberkogukondadega. Külakogukonnad omakorda koondusid kihelkondadeks ja maakondadeks. Maakondade suurused olid erinevad, sõltudes suuresti maastikust ja liikumisteedest. Nii oli 13. sajandi alguses Eestis kaheksa suuremat ja neli väiksemat maakonda (Eesti...1989:20).

Vabatahtlikkuse alusel kujunenud haldusjaotus muudeti Eesti vallutamise taanlaste ja Liivi ordu poolt. Piirid püsisid kuni Jüriöö ülestõusuni, mis pani aluse järjekordsetele muutustele, kui Liivi ordu sai Harju- ja Virumaa omanikuks (Selirand, Siilivask 1996:94).

Taoline haldusjaotus püsis kuni Liivi sõjani. Seejärel jagunes Eesti ala järgmiselt- Lõuna-Eestis Üleväina hertsogkond (Tartu, Pärnu, Võnnu vojevoodkonnad)- Poola valduses. Rootsi valdused asusid Põhja-Eestis ja neid nimetati endiselt Eestimaa hertsogkonnaks, mis jagunes seitsmeks linnuselääniks. Saaremaa jäi Taani provintsiks.

17. sajandil haaras Rootsi kuningas võimu kogu Eesti alal, mis jagati kaheks. Eestimaa kubermang, koosnes Harju, Järva, Viru ja Lääne maakonnast ja Liivimaa kubermang koosnes Tartu, Pärnu ja Saare maakonnast. Sama haldusjaotus jäeti kehtima ka 18.sajandi alguses, Eesti ala Vene tsaaririigiga liitmise järel kuni 1783.a. Kohe asehalduskorra (1783-1796) alguses läks Narva linn Peterburi kubermangu koosseisu, Eestimaa kubermangu neljale maakonnale lisandus Paldiski maakond, Liivimaal loodi juurde Viljandi ja Võru maakonnad. Pärisorjuse kaotamise seadusega sai talurahva seisuse territoriaalseks haldusüksuseks vald, kuid alles 1866. aasta vallakogukonnaseadusega, mis kehtis 1937. aastani, kaotas mõis haldusvõimu valla üle. 1890-aastatel toimus valdade ühendamine, nende arvu vähendati umbes tuhandelt peaaegu neljasajale.

Veebruarirevolutsiooni ajal kehtestati Eestimaa kubermangu valitsemise ajutine kord. Eesti sai laialdase autonoomia, võimuorganiteks said valitav Maapäev ja Maavalitsus.. Eesti jagunes 1920.a 11 maakonnaks. 1920.-30. aastatel oli Eesti Vabariigis eesmärgiks alla 2 000 elanikuga valdade ühendamine, sest väikestes valdades kulus rohkem kui pool valla eelarvest halduskuludeks ja 1933. aastaks oli valdasid järel 369. 1939.a. reformiga vähendati nende arvu 365-lt 248-le. 1939. aasta vallareformil oli kolm peamist põhimõtet:

- vald peaks olema elujõuline ja suuteline täitma kõiki temale pandud ülesandeid;
- vallamaja peaks asuma valla keskses ning valla keskus peaks asuma kõigile kättesaadavas kohas;
- vald peaks olema terviklik territoriaalselt ja rahvastiku poolest, st vald ei tohiks olla nii suur, et kaotaks elanike ühtekuuluvustunde (Vald ja linn...1998: 41).

Peale Teist maailmasõda Eesti NSV territoorium vähenes. 1944 aasta 23. augustil läksid paljud Setumaa külad ja Petseri linn Pihkva oblasti koosseisu. Sama aasta 24. augustil liideti Leningradi oblastiga Narva jõe idakaldal asuvad Eesti NSV Viru maakonnale kuulunud asustatud punktid (XX sajandi...2004.: 178).

Esialgu säilisid Eesti Vabariigi aegsed maakonnad ja vallad. 01.10. 1950a. likvideeriti vallad kui iseseisvad haldusüksused. Juba 1945. aastal olid valdade allüksustena

moodustatud külanõukogud, nüüd saavad neist valdade asemikud. Maakondade asemele luuakse 39 maarajooni (XX sajandi... 2004: 318).

Ajavahemikul 03.05.1952- 25.04.1953 oli Eesti jagatud kolmeks oblastiks (Tallinna, Tartu, Pärnu). Seejärel olid põhilised haldusüksused jälle rajoonid ja külanõukogud. 641 külanõukogu oli liiga suur hulk ja nende arvu hakati vähendama, liites väikesi kokku. Rajoonide arvu ja piire muudeti 1959, 1961, 1962, 1964. Peale 1964. aastat oli Eestis 15 rajooni, millede koosseisus olnud 242 külanõukogust oli 1989 aastaks järele jäänud 191.

1977 a. 25. veebruaril kinnitati Eesti alevite ja külade nimekiri. Sellega määrati kindlaks nn. "perspektiivsed" asulad, ülejäänutesse keelati kapitaal mahutusi teha. Kui 1970. aastal oli ENSV-s 7023 maa-asulat, siis pärast seda "korrastamist" jäi järele 3444 asulat. (XX sajandi... 2006.:300). See kava pani aluse ääremaastumisele ja linnastumisele.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et alates Eesti alade vallutamisest Taani kuninga ja Liivi ordu poolt kuni Eesti Vabariigi taasiseseisvumiseni on haldusüksuste piire joonistatud kohalike elanike tahtest sõltumatult, seejuures sageli arvestamata ajaloolist ja geograafilist tausta. Sellest asjaolust tingituna on vaja olnud ikka ja jälle territoriaalsete ümberkorralduste juurde tagasi tulla.

1.3.3. Reformi kavad taasiseseisvunud Eestis

Nõukogude Liidu ajal lammutatud kohalikud omavalitsused taastati 1990-1994.a. läbi viidud reformi tulemusena. Kuna selle reformi eesmärgiks oli demokraatlikel alustel toimivate kohalike omavalitsuste loomine, siis ei olnud esmatähtis mitte niivõrd omavalitsuste haldussuutlikkus, vaid demokraatliku juhtimise juurutamine ning kohaliku elu puudutavates küsimustes kogukonnale iseotsustusõiguse andmine. Kohaliku elu küsimuste tunnuseks peab olema nähtav nende kohalik päritolu ("kohalik juur") või spetsiifiline seos vastava kohaga (Olle 2004).

Ühiskonna arenemisega seoses hakati järjest rohkem tähelepanu pöörama avaliku sektori ja koos sellega ka kohalike omavalitsuste pakutavate teenuste kvaliteedile ja omavalitsuse kui haldusorgani üldisele efektiivsusele. Kuna analoogsed probleemid on praegu päevakorral paljudes arenenud Euroopa riikides, siis võib järeldada, et ka Eesti on oma omavalitsuste

arengus jõudnud nendega samale tasemele. Efektiivsuse faktori ületähtsustamisel ja kohalike omavalitsuste liiga suureks liitmisel on aga ohud- kohalike vajaduste eiramine, kodanike vähene kontroll – demokraatia defitsiit (Raagma 2008).

Ainult efektiivsusest lähtuvat haldusterritoriaalset reformi ei peeta eesmärgiks ka haldusreformi strateegias. Seal öeldakse, et haldusterritoriaalse reformi eesmärgiks on sellise omavalitsusliku haldussüsteemi loomine, kus on maksimaalselt tagatud kohalikele elanikele vastuvõetav tasakaal kahe printsiibi - kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahe (Haldusreformi strateegia 2001).

Tuleb aga arvestada, et kohalik omavalitsus ei ole majanduslikule efektiivsusele orienteeruv äriettevõtte, vaid valitsusasutus, mis peab tagama riigivõimu kohaloleku ja demokraatia arengu omavalitsusüksuses. Kulude suurusest ja efektiivsusest saab rääkida ainult riigivõimu kohaloleku ja demokraatia arengu tagatuse piires (Reiljan, Timpmann 2001: 433).

Eesti Vabariigi taasiseseisvumise ajal on töös olnud mitu haldusterritoriaalse reformi kava. Neil on olnud erinevad eestvedajad ja erinevad põhjendused reformi vajalikkuse osas, samuti erinevad eesmärgid, ühine on olnud see, et ükski neist ei rakendunud. Juba 1997 aasta jaanuaris leidsid Jaak Leimann, Mart Opmann ja Raivo Vare, et valitsemiskulude kokkuhoiuks tuleks teha neli maavalitsust ja 1999 kohalike omavalitsuste valimise ajaks vähendada omavalitsuste arvu vähemalt 2/3 võrra. Regionaalminister Peep Aru 1997 aasta juulikuus esitatud eelnõu järgi oleksid saanud esimesed 10 ühinejat riigilt kolm miljonit krooni, järgmised 10 igauks ühe miljoni, kuid see kava ei sobinud Mart Laari juhitud valitsusliidule. Avaliku halduse büroo juhiks sai 1999 aasta novembris Väino Sarnet, kes pidi ulatusliku haldusreformi ette valmistama. Valitsus kinnitas 2000 aasta jaanuaris haldusreformi tegevusprogrammi, reform ise pidi algama märtsikuus. Sama aasta jaanuaris pakkus näiteks siseminister Tarmo Loodus omapooselt omavalitsuste arvuks 60–110, kuid regionaalminister Toivo Asmeri poolt 2000 aastal initsieeritud kava järgi pidi Eestisse alles jääma 15 maakonnasuurust omavalitsust ja viis suuremat linna. Minister Tarmo Looduse 2001 aastal avaldatud kava eesmärgiks oli viia omavalitsuste arv 87–ni ja moodustada neli regiooni, kuid see ei leidnud siiski valitsuskoalitsiooni piisavat tuge. Regionaalminister Jaan Õunapuu esitas valitsusele 2003 aprillis neli võimalikku reformikava. Ühinemist soodustava tegurina viidi 2004 aasta aprillis sisse ühinemistoetuste süsteem liituvatele

omavalistustele, sama aasta novembris kiitis valitsus heaks 65 ühinemspiirkonda. Regionaalminister Jaan Õunapuu 2004 aastal tehtud kava nägi ette valdade liitumise ja liitmise ühinemspiirkondade kaupa. Praegune regionaalminister Siim-Valmar Kiisler tuli välja jõulise haldusterritoriaalse reformi ideega esmalt 2008 aasta mais. Seejärel, 2009 aasta märtsis saatis Siim-Valmar Kiisler oma reformikava valitsusse arutlusele. Oma töös ongi autor käsitlenud eelkõige Siim-Valmar Kiisleri varianti haldusterritoriaalsest reformist.

1.4. Rapla maakond

1.4.1. Rapla maakonna kujunemine

Rapla maakond on haldusüksusena suhteliselt noor. Maakonna tuumiku moodustavad Muinas-Harjumaa alad. Piirkond oli juba muinasaja lõpul (13.sajand) hästi arenenud ja tihedalt asustatud. Maakonna läänepoolmik kuulus Muinas-Läänemaa koosseisu ning oli hõredamalt asustatud. Kõnnumaa osa kuulus Alempoisi väikemaakonda ning oli suures osas asustamata. Pärast Eesti vallutamist Rapla maakonna alad jagati: Harjumaa – taanlastele, Läänemaa – Saare-Lääne piiskopile ja Alempois – Liivi Ordule. Moodustati kirikukihelkonnad – Hageri, Juuru, Märjamaa, Rapla ja Vigala. Raplamaa aladele ulatusid ka Kullamaa, Nissi, Türi ja Väandra kihelkonnad. Enne Teist Maailmasõda oli praegune Raplamaa jagatud Harju (Hageri, Juuru, Järvakandi, Kehtna, Kohila, Kuimetsa, Raikküla, Rapla ja Varbola vallad), Lääne (Kullamaa, Märjamaa, Velise ja Vigala vallad), Pärnu (Lelle vald) ja Järva (Käru vald) maakondade vahel (Raplamaa ... 06.04.2009).

Nõukogude okupatsiooni esimesel aastal (1940/41) ei jõutud haldusjaotuse ümberkorraldusi teha. 1950.a. alustati Venemaa eeskujul rajoonide moodustamist – maakonnad nimetati ümber rajoonideks ja vallad külanõukogudeks. Samal aastal tekkis ka Rapla rajoon, mis esimesest jaanuarist 1990.a. nimetati ümber maakonnaks.

Rapla maakonnas on aktiivselt kasutatud võimalusi territoriaalseteks ümberkorraldusteks. Eesti Vabariigi Valitsuse 22.juuli 1993. a määrusega nr 232 moodustati uue omavalitsusüksusena Kaiu vald, mis lahutati Juuru vallast. Rapla alev sai maakonnas

esimesena 01. 11.1990.a omavalitsusliku staatuse. 10. augustil 1993.a anti alevile linna nimetus.

20. oktoobril 2002. a toimunud kohalike omavalitsuste volikogude valimiste käigus ühinesid Kohila vald ja Kohila alev, uus nimi Kohila vald; Rapla linn ja Rapla vald, uueks nimeks sai Rapla vald ning ühinesid ka Loodna vald, Märjamaa vald ja Märjamaa alev, tekitades sellega Märjamaa valla. 2004. aasta märtsis tegi Järvamaa Türi vald ühinemissetpaneku Rapla maakonna Kärü vallale, mis aga tagasi lükati.

Mõneti ootamatuks võib pidada Rapla maakonna Järvakandi vallavolikogu poolt Pärnu maakonna Kaisma vallale tehtud ühinemissetpanekut. 18.märtsil 2008. a võttis Kaisma vallavolikogu ettepaneku vastu ning otsustas teha omakorda liitumissetpaneku Tootsi vallale, Kehtna vallale ning Vändra vallale ja Vändra alevile Nüüdseks on selgunud, et ühinevad ainult Pärnumaa Vändra ja Kaisma vallad.

Tänase Rapla maakonna moodustavad Juuru, Järvakandi, Kaiu, Kehtna, Kohila, Kärü, Märjamaa, Raikküla, Rapla ja Vigala vallad.

1.4.2. Raplamaa omavalitsuste koostöö

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 12 järgi on kohalikul omavalitsusüksusel õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras. Koostööd on peetud tugevaks alternatiiviks omavalitsuste liitumisele samuti abinõuna kulutuste vähendamisel. Kulused on omavalitsusüksustel võimalik vähendada omavahelise koostöö abil teenuste pakkumisel. Kohalikud omavalitsused teevad koostööd näiteks kommunaalteenuste osutamisel. Haridus-,sotsiaalhoolekande- ja tervishoiusfääris ostavad omavalitsused, kellel antud institutsioonid puuduvad (kool, haigla, hoolekodu jne.) teistelt omavalitsustelt vastavat teenust. Omavalitsuste koostöö aitab sageli kaasa ettevõtluskeskkonna arendamisele, näiteks turismi valdkonnas ühise infoteenistuse rajamine ja mitut omavalitsust hõlmavate turismimarsruutide koostamine (Reiljan, Timpmann 2001: 434) .

Rapla maakonnas on omavalitsuste peamiseks koostöövormideks osalemine erinevate sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevustes. Sellisteks mitmeid omavalitsusi

haaravateks ühinguteks on MTÜ Raplamaa Omavalitsuste Liit, SA Raplamaa Omavalitsuste Arengufond, MTÜ Raplamaa Jäätmekäitluskeskus, SA Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus, SA Rapla Maakonnahaigla, MTÜ Raplamaa Partnerluskogu, MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus, ning SA Põhja- Eesti Turism, SA Raplamaa Info- ja Nõustamiskeskus.

1.5. Muutuste juhtimine

Kõik riigis kavandatavad muudatused mõjutavad nii kogukondi, organisatsioone, kuid eelkõige inimesi. Halduskorralduses toimuvad muudatused on vaja põhjalikult läbi mõelda ning nede teostamine hästi ette valmistada.

Organisatsiooniline muudatus on planeeritud või planeerimatu vastus mingile survele (Alas 2002: 9). Muutuste mõjutegurid võivad olla organisatsioonivälised või – sisesed. Väliskeskkonnast avaldavad mõju muutused õigusaktides, poliitikas, valitsuse vahetumine, riigieelarve kärped. Sisemistest teguritest võib vaadelda muutusi töötajate eesmärkides, töö iseloomus, organisatsiooni struktuuris, kultuuris ja eesmärkides (Alas 2008: 139).

Organisatsiooni muutused jagunevad planeeritud ja planeerimata muutusteks. Planeeritud muutused toimuvad muutuste teostaja spetsiaalse ja sihikindla tegevuse tulemusena. Planeeritud muutuste edukus sõltub suurel määral muutuste teostaja ja muutustes osalevate inimeste omadustest. Haldusterritoriaalne reform põhineb planeerimisel ja seega on tegu planeeritud muutustega, siis olen analüüsinud planeeritud muutusi. Planeeritud muutuste läbiviimise protsessis on neli üksteisele järgnevat etappi (Alas 2008: 140):

- muutuste hädavajalikkuse tunnetamine ja tulevikuvisioni loomine
- muutuste ees seisvate takistuste kindlaks tegemine ja ületamine
- muutuste elluviimine
- toimunud muutustele hinnangu andmine ja positiivsete muutuste kinnitamine

Esimesed kaks etappi neist- visioni loomine ja takistuste kindlaks tegemine ning ületamine- on muudatuste juhtimises kõige kriitilisemad. John P. Kotter on öelnud: „Ilma mõistliku visioonita võivad muutuste eesmärgil tehtavad jõupingutused kergesti hajuda

arvukateks seoseta ja vastuolulisteks toiminguteks, mis viivad meid kas vales suunas või üldse mitte kuhugi."(Kotter 1996: 7)

Vältimatuks sammuks kestvate organisatsiooniliste muudatuste läbiviimisel on vastuseisu ületamine. Selleks tuleb kindlaks teha vastuseisu põhjused ja valida siis sobiv strateegia. Kotter ja Schlessinger on muutustele vastuseisu ületamiseks pakkunud välja kuus strateegiat: (Kotter, Schlessinger 1979, ref Alas 2008: 141):

- töötajatega suhtlemine ja koolituste korraldamine
- töötajate kaasamine muudatuste planeerimise protsessi
- töötajate toetamine
- läbirääkimised koostöö saavutamiseks
- manipuleerimine
- juhtkonna formaalse võimu kasutamine sundimiseks

Kuna haldusterritoriaalsed ümberkorraldused puudutavad otseselt nii ametnikke kui ka omavalitsuste elanikke, on oluline, et osapooled saaksid planeeritavatest tegevustest teada varakult. Seetõttu tuleb vältida elanike infosulgu sattumist, võimaldada neil avaldada planeeritavate protsesside kohta oma arvamust. Alas on raamatus „Muudatuste meistriklass“ (Alas, Salu 2005:141) toonud välja ka muudatuste kommuniqueerimise reeglid, mida saab kasutada nii sisse – kui väljapoole kommuniqueerimisel.

1. Mitme kommunikatsioonikanali üheaegne kasutamine on tulemuslikum kui ainult ühe kanali rakendamine. Infot tuleb ka korrata, sest teate kuulmine või lugemine ei tähenda veel mõistmist ning teate sisu mõistmine ei tähenda veel selle omaksvõttu.

2. Kahesuunalist suhtlemist tuleks eelistada ühesuunalisele, sest see võimaldab välistada sõnumist valesti arusaamist.

3. Kasuta autoriteetseid isikuid info edastamiseks.

4. Töötajate kindlustunnet saab suurendada, kui info edastamisel kedagi ei eelistata. Juhid peavad kergesti kättesaadavad ning rääkima ausalt ja avameelselt plaanitud muudatuste tagajärgedest.

5. Sõnum tuleb rajada olemasoleva organisatsioonikultuuri nendele aspektidele, mis sobivad ka muutunud organisatsiooni ja mida kavatsetakse säilitada.

Kõige tuntuma muudatuste klassifikatsiooni, mis liigitab muudatused kolmeks, on loonud Ackerman (1984). Ta eristas järgmisi muudatuste liike: 1) arendus 2) üleminek ehk

ümberkorraldamine 3) radikaalne ümberkujundamine. Ülemineku tulemuseks on uus, kuid prognoositav seisund. Kuna selle uue seisundi saavutamiseks tuleb tavaliselt läbida mitmeid etappe, võtab üleminek rohkem aega, kuid on prognoositav. Kui esimese kahe muutuste tüübi korral toimuvad muutused olemasoleva süsteemi sees, siis ümberkujundamise käigus muutub ka süsteem. Muutub organisatsiooni olemasolu mõte, mis on väljendatud missioonina, mis tavaliselt toob kaasa ka vajaduse muuta organisatsiooni kultuuri ja juhtimisstiili (Ackerman 1984 ref. Alas 2002:12). Kui omavalitsuste vabatahtlikul liitumisel on tegu üleminekuga, sest tulemus on prognoositav, siis haldusterritoriaalse reformi kava näol on tegu juba ümberkujundamisega.

Muudatuste läbiviimise protsessi on kirjeldanud Kurt Lewin. Ta eristab lahtisulatamist, muutumist ja kinnikülmutamist. Lahtisulatamise käigus valmistatakse töötajaid muudatusteks ette, teavitatakse ja motiveeritakse muudatustes osalema. Muutumise käigus toimuvad uue strateegia rakendamiseks vajalikud organisatsiooni traktuuri ja kultuuri muutused. Kinnikülmutamise käigus hinnatakse muutunud käitumisviise ja tööviise. Sobivaks osutunud muutused formaliseeritakse protseduurina (Lewin ref. Alas 2002: 25). Lahtisulatamine on kogu protsessi kõige rohkem ressursi nõudev osa.

Töötajate kaasamisel on kriitiline roll informatsioonil ja suhtlemisel. Osalemiseks on vajalik organisatsiooni kaugemale ulatuvate eesmärkide ja antud muudatuste põhjuste ning käigu kõigile arusaadavaks tegemine. Töötajad vajavad infot eesmärkide ja kavatsuste kohta, et otsustada, mida muudatused konkreetselt neile kaasa toovad (Alas 2002:43).

Avalik sektor peab kodanikke aktiivselt teavitama organisatsiooni pakutatavatest teenustest, kuid suurel osal kodanikel see info puudub. Teavitamise lähtekoht on see, et klient ei pea ise jälgima seaduste muudatusi, vaid klienti peab teavitama asutus. (Eesti Suhtekorraldajate Liit 2005)

Organisatsioonid peavad arvestama et avalikkusel on järjest suurenev võim. Positiivne tunnus on oluline ressurss. Maine on seotud hinnangutega ja seda tajutakse kas hea või halvana. See, kuidas organisatsioon mõistab ja esitleb avalikkusele oma rolle omab olulist osa maine kujundamisel. Kui organisatsiooni rollid on killustunud või jäävad avalikkusele arusaamatuks, on takistatud ka positiivse maine kujunemine (Vadi 2000:176-180).

Avaliku sektori mainet mõjutavad kodanike rollid omanikuna ja teenindatavana suhtumises riigi- ja omavalitsusasutustesse. Maksumaksjatel on õigus ja kohustus avaldada arvamust avaliku sektori tegevuse kohta. Kodanikud suhtlevad avaliku sektoriga valdavalt riigi kehtestatud kohustuste kaudu, mistõttu inimese ja riigiasutuse vaheline kommunikatsioon ei ole vabatahtlik, vaid ühe osapoole seatud kohustus (Eesti Suhtekorraldajate Liit 2005).

Kotter ja Cohen on loonud süsteemi, kuidas edukalt läbi viia ulatuslikke muudatusi. Nende käsitluse järgi on edukaks muutuste juhtimiseks vaja läbida kaheksa sammu (2004: 4- 7): Rahulolematuse tunde tekkimine või (tekitamine)- muudatuse möödapääsmatuse tunnetamisel aktiveeruvad kõik, keda muudatus puudutab. Seejärel võtmeisikute meeskonna moodustamine- edukas juht paneb kokku juhtgrupi usaldusväärsetest, hea reputatsiooniga inimestest, kellel on ka vormiline võim. Mõistliku ja arusaadava visiooni ja strateegia väljatöötamine ongi selle juhtgrupi ülesanne. Visiooni selgitamine võtab aega ja ressursi, sest vajab pidevat kordamist. Oluline on arendada välja sihtgrupi pühendumus. Süsteemide ja struktuuride muutmine, mis takistavad muutuste teostumist on vajalik selleks, et võimustatud inimesed saaksid oma visiooni kohaselt vabalt tegutseda. Kuuendaks sammuks on lühiajaliste võitude planeerimine ja teostamine, sest need annavad usaldusväärset ja tõe uuteks jõupingutusteks. Seejärel ei tohi jääda esimesi tulemusi nautima, vaid tuleb jätkata kõigi selliste süsteemide, poliitikate ja struktuuride muutmisega, mis omavahel ei sobi ja ei toeta edasist muutuste teostamist. Uute lähenemisviiside juurutamine tähendab seda, et muudatus kinnistatakse, mille tagajärjel tekib uus kultuur. Seda eduka järjepideva tegevuse tulemusel ja piisavalt pika aja jooksul.

Haldusterritoriaalse reformi puhul mõjutavad muudatused nii isikuid kui ka organisatsioone (omavalitsusi) tervikuna. Muudatuste ebaõnnestumises ongi J. Kotteri järgi põhjused nii organisatsioonisisestes kui indiviidist lähtuvates asjaoludes. Nendeks asjaoludeks on inimeste “mugavustsoonis” olemine, organisatsiooni juhi mitteosalemine muudatuse ettevalmistamises, organisatsiooni visiooni puudumine või mittemõistmine, inimeste hirm muutuste ees, muutustega kaasnevate väiksemate võitude puudumine või tähelepanuta jätmine. Samuti ka liiga varajane loorberitele puhkamajäämine selle asemel, et muudatused kinnistada. (Kotter 1995: 60-64)

2. VALMISOLEK TERRITORIAALSETEKS MUUDATUSTEKS RAPLAMAAL, UURINGU METODOLOOGIA KIRJELDUS

2.1. Uuringu metodoloogia kirjeldus

Selle töö eesmärgiks on anda hinnang Raplamaa omavalitsustes territoriaalsete muudatuste elluviimise võimalikkuse ja vajalikkuse kohta. Uurimisprobleemiks oli välja selgitada kas omavalitsuste juhid ja arvamusiidrid, kui inimesed, kellest otseselt selliste muutuste juhtimine oleneb, näevad üldse vajadust haldusterritoriaalse reformi järele, kas nad peavad selle teostamist võimalikuks. Uuring käsitleb põhiliste avalike teenuste valdkondade võimalikke muutusi haldusterritoriaalse reformi toimumise kontekstis, samuti soovib autor selgitada välja, kui suures ulatuses ja mis valdkondades teevad omavalitsused vabatahtlikkuse alusel koostööd. Püstitatud on hüpotees: Raplamaa võtmeisikud on haldusterritoriaalseks reformiks valmis.

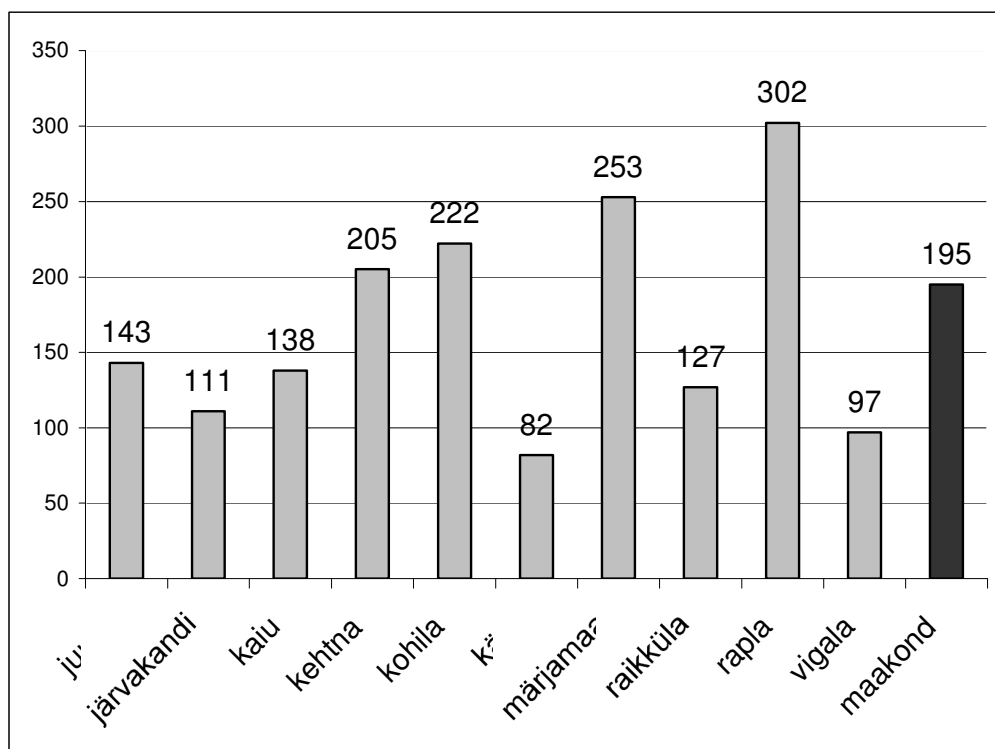
Hüpoteesi tõestamiseks viis autor viis läbi ankeetküsitluse kõigi Raplamaa vallavolikogude liikmete ja vallavanemate seas, lisaks kaasati ka Rapla Maavalitsuse spetsialiste ning kolmanda sektori esindajatena vastasid ankeedile MTÜ Raplamaa Külade Liidu, MTÜ Raplamaa Partnerluskogu ja SA RAEK esindajad. Valimis oli kokku 164 inimest.

2.2. Küsimustik

Küsimustiku põhiosa moodustavad kinnised küsimused, kus iga väite juures on võimalik valida kolm vastusevarianti ning lahtised kommentaarid ja küsimused. Lahtiste küsimuste abil saab välja tuua respondentide tegelikku suhtumist uurimisprobleemidesse, kinniste küsimuste vastuste summeerimisel ja analüüsimisel selguvad üldised hoiakud, tendentsid ja suundumused. Küsimustik on blokkidena, mis koondavad enda alla ühe teema:

- hinnang avaliku teenuse ja ametnike kompetentsuse kohta
- hinnang piiriülesele koostööle
- hinnang võimalike muutuste iseloomu kohta valdkonniti
- omavalitsus ja territoriaalsed muudatused

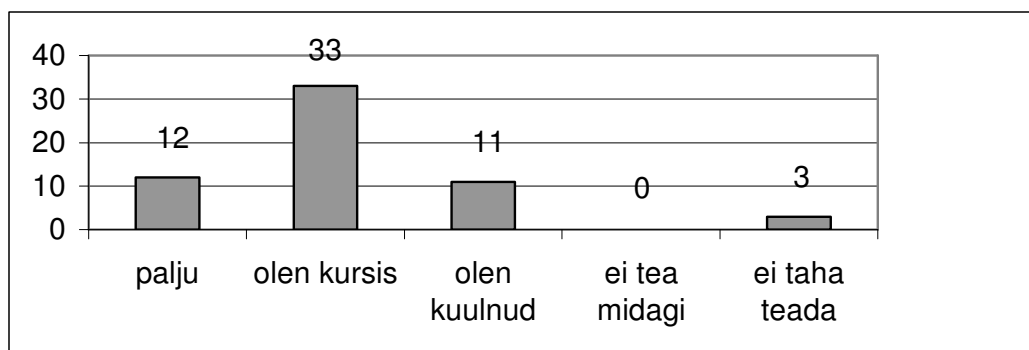
Ankeet koostati detsembris 2008 ning saadeti laiali jaanuaris 2009. Vastuseid analüüsiti aprillis 2009. Küsimustik on esitatud käesoleva töö LISA-s 1. Küsimustik edastati elektrooniliselt 164 le inimesele. Täidetud ankeedi tagastas 59 inimest (s.o. 35,97 %). Küsitlustulemused on esitatud absoluutarvudes, suurt tähelepanu on pööratud kommentaaridele ja lahtistele küsimustele. Joonis 1 näitab, kui mitut valijat teoreetiliselt üks vallavolikogu liige esindab. Arvestuse aluseks on hääleõiguslike vallakodanike arv jagatuna volikogu liikmete arvuga. Andmed pärinevad Vabariigi Valimiskomisjoni (Kohaliku... 06.04.2009) kodulehelt, hääleõiguslike kodanike arv on seisuga 16.oktoober 2005. Autori arvutused.



Joonis 1. Hääleõiguslike elanike arv ühe volikogu liikme kohta

2.2.1. Teadmised haldusterritoriaalsest reformist

Küsimusele, kui palju teate haldusterritoriaalsest reformist, vastasid kõik küsitatud. "Palju" vastas 12 inimest, "olen üldiselt kursis" 33 inimest, "midagi olen kuulnud" 11 inimest ja 3 vastanut olid valikuks märkinud "ei taha kuulda". "Ei tea midagi" vastust ei valitud. Vastanutest elas 23 inimest vallas, kus haldusterritoriaalne reform oli läbi viidud, 36 inimese elukohta ei olnud reform veel puudutanud. Arvestades seda, kui palju viimasel ajal meedias sel teemal arutletud on, on selline tulemus ootuspärane.



Joonis 2. Teadmised haldusterritoriaalsest reformist

2.2.2. Hinnang avalikule teenusele ja ametnike kompetentsile

Informatsioon kodukoha omavalitsusega kontakti saamise võimaluste kohta on oluline, andmaks hinnangut teenuste kättesaadavusele. Küsimusele vastati: “vaja kohale minna” 36 vastust, “võimalik teha vajalikud toimingud telefoni, interneti, e-maili teel” 54 vastust, “vaja eelnevalt kokku leppida ja siis kohale minna” 21 vastust. 18 korda olid märgitud kõik variandid. Positiivne on interneti ja telefoni teel asjaajamise võimaluse suur osakaal. Tüüpilise kommentaari näitena on: “Olenevalt küsimustest. Teatud toimingute tegemiseks on kindlasti vaja ka eelnevat kokkulepet ja kohale minemist”. Kontakti saamise võimaluste paljusust ja sõltuvust soovitava teenuse iseloomust mainiti kommentaarides 31 korda. Ettehelistamise vajaduse põhjenduseks toodi ametnike hõivatust 9 korral

Pakutavate avalike teenustega oli “väga rahul” 4 vastanut, “rahul” 48 vastanut, “mitte eriti rahul” 7 küsitletut. Vastust “üldse mitte rahul” ei märgitud. Ametnike kompetentsi hinnati järgnevalt: “väga rahul” 7 vastanut, “rahul” 39 vastanut, “mitte eriti rahul” 14 vastanut. “Üldse mitte rahul” ei vastatud. Küsimusele, kas avalike teenuste paremaks osutamiseks on vaja viia läbi muutuseid valla juhtimises ja ametnike koosseisudes, vastas 33 inimest “on” ja 24 “ei ole”. Muudatuste vajalikkuse põhjenduseks nähti eelkõige ametnike töökoormuste muutumist, samuti mugandumist ja rutiini langemise vältimist.

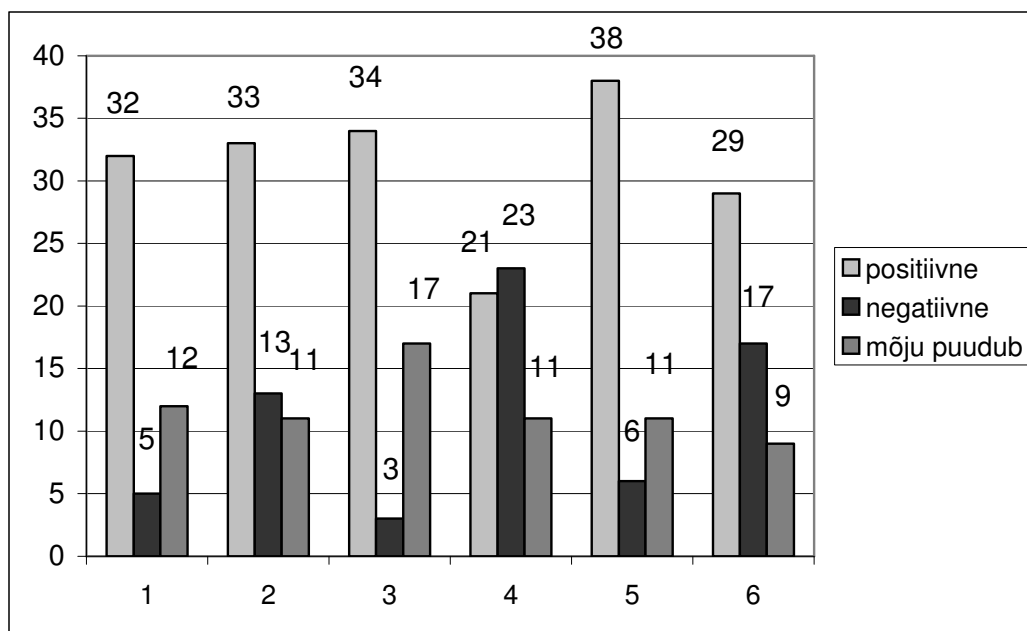
Üldiselt võib antud hinnangute kohaselt avalike teenuste kättesaadavust ja ametnike kompetentsi pidada heaks.

2.2.3. Hinnang koostööle

Omavalitsuste vahelist koostööd on sageli käsitletud alternatiivina haldusterritoriaalsele reformile. Ankeedis oli avatud küsimus, milles paluti loetleda valdkonnad, milles omavalitsused koostööd teevad. Küsimusele vastasid kõik küsitletud. Peamiste koostöövaldkondadena nimetati kultuuri ja sporti (36 korda), haridust 23 korda, jäätmekäitlusega seonduvat mainiti 21 korral. Transpordi ühistegevusena nimetati 14 korral, lisaks üksikutel kordadel turvalisuse temaatikat, ühishankeid ja sotsiaalvaldkonda. Erinevas sõnastuses märgiti kokku 19 korda, et süsteemne koostöö puudub. Küsimusele praeguse koostöö piisavuse kohta vastas 16 inimest “jah” ning 33 inimest “ei”. Kommentaaridena lisati näiteks: “Alati võiks rohkem olla”. Eraldi küsimus käsitles haldusterritoriaalse reformi mõju avaliku korra tagamisele. Kuna avaliku korra tagamine kuulub suures osas politsei kompetentsi, siis võimalik reform sellele eeldatavasti suurt mõju ei avalda, küll nähti probleemina konstaabli kaugenemist elanikkonnast, samuti kontrolli vähenemist ääremaadel.

2.2.4. Mõju majanduskeskkonnale

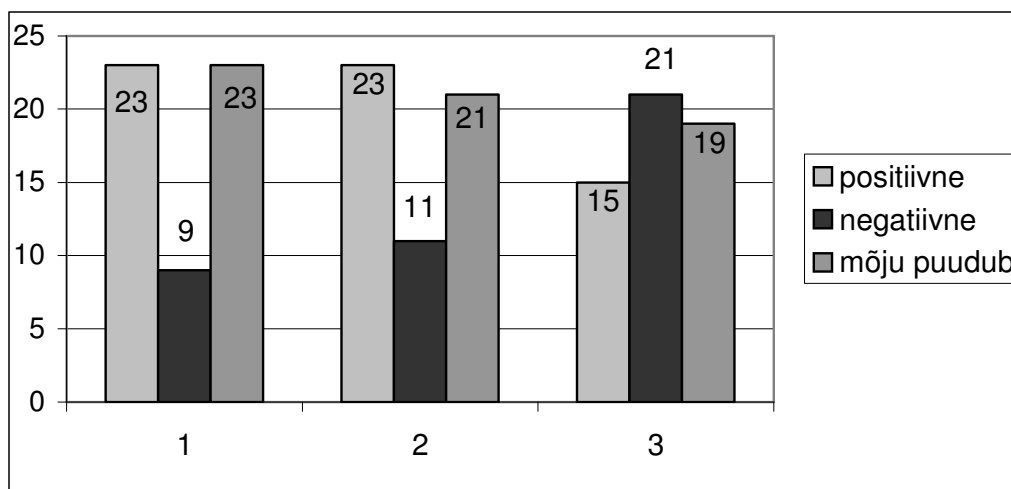
Majanduskeskkonnast oleneb kohapeal olevate töökohtade arv. Seetõttu on oluline osata prognoosida territoriaalsete muudatuste mõju majanduskeskkonnale, seda just töökohtade säilitamise ja investeringute tegemise tõttu. Enamus vastanutest pidas territoriaalsete muudatuste mõju majanduskeskkonnale positiivseks. Positiivsete mõjudena toodi välja omainvesteeringuvõime kasvu tööstusalade arendamiseks, klastrite tekke võimalus, vallasisese transpordi paremat planeerimist, europrojektidele omaosaluse lihtsama leidmise võimalust ja võimalust teostada suuremaid arendusprojekte. Negatiivsete mõjudena nähti menetlusprotsesside aeglustumist, bürokraatia kasvu, ääremaastumist, investeringute koondumist keskustesse.



Joonis 3. Mõju majanduskeskkonnale (1 majanduskeskkond tervikuna, 2 ettevõtlus, 3 ühistransport, 4 teed, 5 arendusprojektid, 6. investeringud)

2.2.5. Mõju keskkonnakaitsele

Ümbrisev elukeskkond on vallaelaniku jaoks väga oluline. Vältida tuleb selle halvenemist. Jäätmekäitluse korraldamine ja järelevalve on omavalitsuste kohustus, haljastuse ja heakorraküsimustega tegelemine samuti. Üldiselt ei nähtud tugevat seost territoriaalsete muudatuste ja selle valdkonna vahel. Jäätmekäitlus kui valdkond on seadusandlike aktidega tugevalt reguleeritud ja omavalitsustel on kohustus jälgida vallaelanike õigusaktidest kinnipidamist. Siiski peeti liitumiste mõju jäätmekäitluse korraldamisele pigem positiivseks, kui negatiivseks. Positiivseks peeti paremaid võimalusi heade spetsialistide palkamiseks, samuti suurema omavalitsuse tugevust partnerina jäätmekäitlusettevõttele. Heakorra ja haljastuse puhul nähti liitumise tagajärge pigem negatiivsetena. Põhjusteks “väiksemad rahaeraldused ääremaadele”, “kohaliku initsiatiivi kadumine”, “vallasise konkurentsi tekkimine”. Positiivsena toodi välja võimalust paremate spetsialistide palkamiseks seoses suuremate tööde mahtudega.

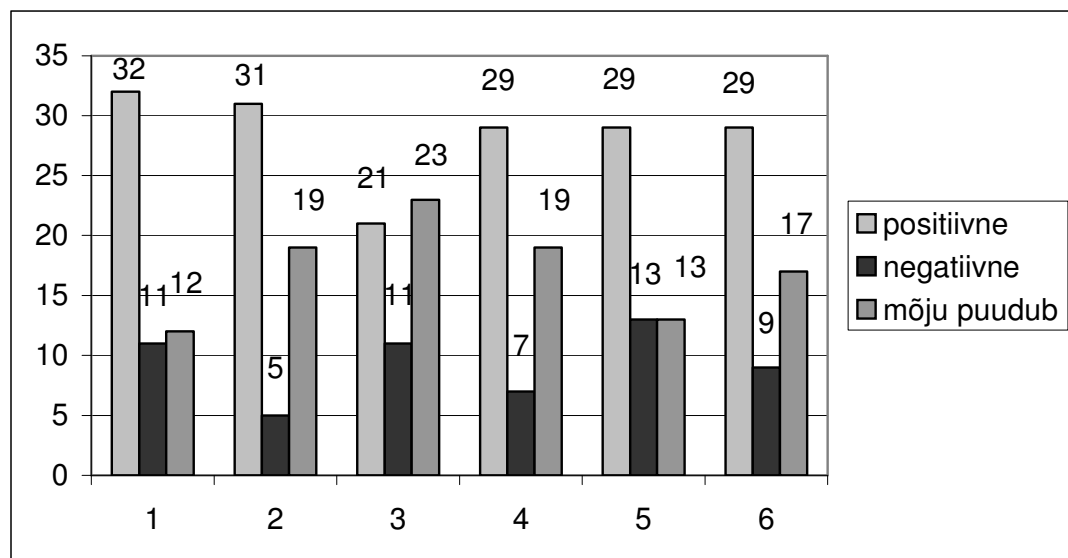


Joonis 4. Mõju keskkonnakaitsele (1 keskkonnakaitse tervikuna, 2 jäätmekäitlus, 3. heakord)

2.2.6. Mõju vaba aja ja kultuuri valdkonnale

Vaba aja veetmise võimalused maapiirkondades on olulised igas vanuses elanikkonnale. Liitumisega kaasnevid muutusi valdkonna jaoks üldiselt peeti positiivseks 29 korda ja negatiivseid mõjusid eeldati üheksa korda. Seitseteist vastajat ei pidanud territoriaalseid muutuseid valdkonnale mõju avaldavateks. Sporditegevusele avalduvat positiivset mõju nähti eelkõige konkurentsi kasvus võistlustel, samuti võimes ehitada välja paremaid spordirajatisi, negatiivseks peeti ääremaa del sportimisvõimaluse vähenemist ja ajakulu sõiduks keskustesse. Noorsootöö positiivseteks külgedeks peeti paremate spetsialistide palkamist, samuti suure valla võimet korraldada suuremaid üritusi. negatiivseks peeti endiste väikeste vallakeskuste hääbumist ja suurt ajakulu keskusesse sõiduks. Raamatukogudele avalduvat mõju nähakse vähem positiivsena kui ülejäänud valdkondades. Põhjendusteks tuuakse välja kartust väikeste raamatukogude sulgemiste ees tingituna vajadusest võrgustikku optimeerida, samutikokkuhoidu väikeste haruraamatukogude personalikulude pealt, mis võimaldab neil vähem aega avatud olla. Positiivse küljena on toodud võimalused tellida rohkem teavikuid, fondide ühist kasutamist, võimaluse ehitada ühe suure ja väga heal tasemel raamatukogu. Rahvamajade osas loodetakse liitumiste käigus võimaluste paranemist nende renoveerimiseks, koordineeritud ürituste korraldamist erinevates valla rahvamajades, kultuuritöö mitmekesistumist. Negatiivsena nähakse võimalust väikeste rahvamajade sulgemiseks, ürituste koondumist keskustesse. Kultuuriüritustele avalduvat positiivset mõju nähakse

eelkõige võimalustes taset tõsta, valikut mitmekesistada, suuremaid üritusi korraldada. Negatiivsena kardetakse suure valla puhul ürituste ühetüübilisust, samuti väikeste tegijate kadumist, ürituste koondumist keskusesse ja seeläbi kättesaadavuse vähenemist. Valla atraktiivsus tervikuna peaks paranema, seda tänu suure valla võimalusele ennast paremini eksponeerida, suurel vallal on rohkem võimalusi tutvustada oma valla atraktiivseid külgi meedias, koostada paremaid veebilehekülgi, kutsuda oma valda uusi elanikke, lisaks kaunile loodusele on võimalik pakkuda ka tööd, negatiivsena nähakse äärealade ohtu jääda tahaplaanile, samuti "Turisti jaoks ei ole suurus atraktiivsuse näitaja, Kihnu on ju väike vald, aga ta on atraktiivsem kui Kohtla-Järve".

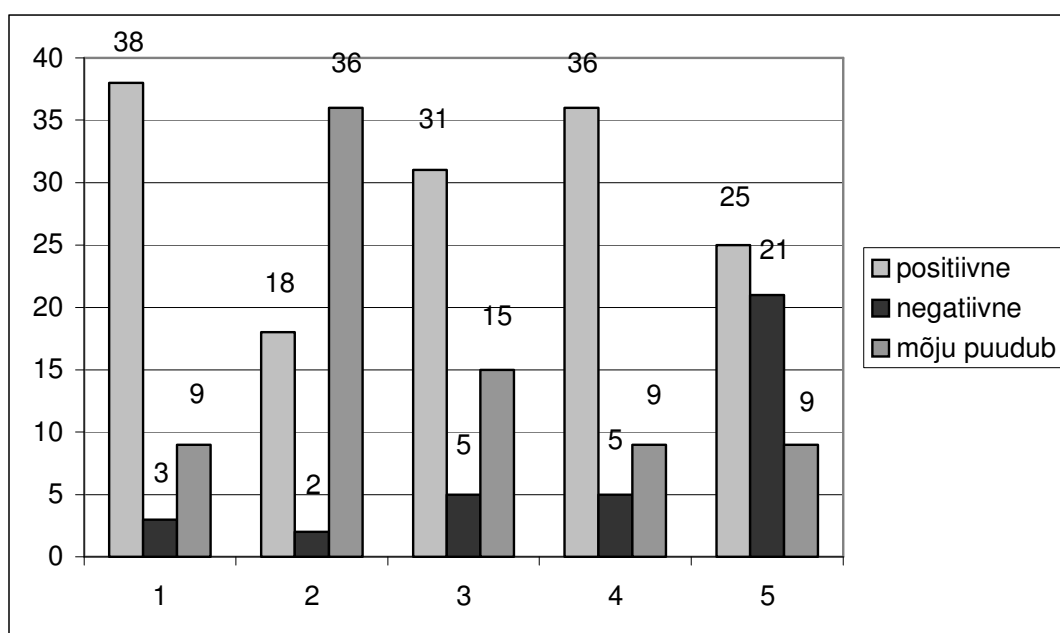


Joonis 5. Mõju kultuurivaldkonnale (1 mõju sporditegevusele, 2 mõju noorsootöölle, 3 mõju raamatukogudele, 4 mõju rahvamajadele, 5 mõju kultuuriüritustele, 6 mõju valla atraktiivsusele)

2.2.7. Mõju haridusvaldkonnale

Haridusvaldkond moodustab omavalitsuste eelarvetest üle 50 protsendi ja on seetõttu väga oluline igale vallale. Liitumiste mõju haridusvaldkonnale tervikuna peeti väga positiivseks. Loodetakse, et suures vallas on koolid tugevamad, komplekteeritud erialaõpetajatega, võimalus arendada koolisüsteemi ja õpilastransporti tervikuna. Oluliseks peeti ka huvihariduse kättesaadavuse võimaldamist omas vallas. Ainsana selles valdkonnas nähti pigem negatiivseid mõjusid alushariduse osas, põhjusteks toodi eelkõige võimalikku lasteaedade sulgemist seoses sündivuse vähenemisega. Ülioluliseks peetigi alushariduse

kättesaadavust lapse kodukohas. Põhihariduse kvaliteeti nähakse pigem paranemas, seda just tänu võimalusele palgata täiskoormusel erialaõpetajaid. Ohuna nähakse põhihariduse kadumist senistest väikevaldadest ja väikestest maakoolidest. Gümnaasiumiharidusele avalduvad peamiselt positiivset laadi mõjud. Need on võimekus gümnaasiumi üleval pidada, piisab lapsi, lapsed ei pea minema teise valda õppima. Negatiivseks peetakse seniste väikeste gümnaasiumite kadumist. Positiivse mõjuna hariduse kättesaadavusele ja koolitranspordile nähakse võimalust suuremas omavalitsuses transporti paremini korraldada, samuti kooliringide ühildamist muu vallasisesega transpordiga. Negatiivseks peetakse kasvavat ajakulu, seda just äärealade lastel, ning riigi võimetust transpordivaldkonda korraldada



Joonis 6. Mõju haridusvaldkonnale (1 mõju tervikuna, 2 mõju alushariduse kvaliteedile, 3 mõju põhihariduse kvaliteedile, 4 mõju gümnaasiumihariduse kvaliteedile, 5. mõju hariduse kättesaadavusele)

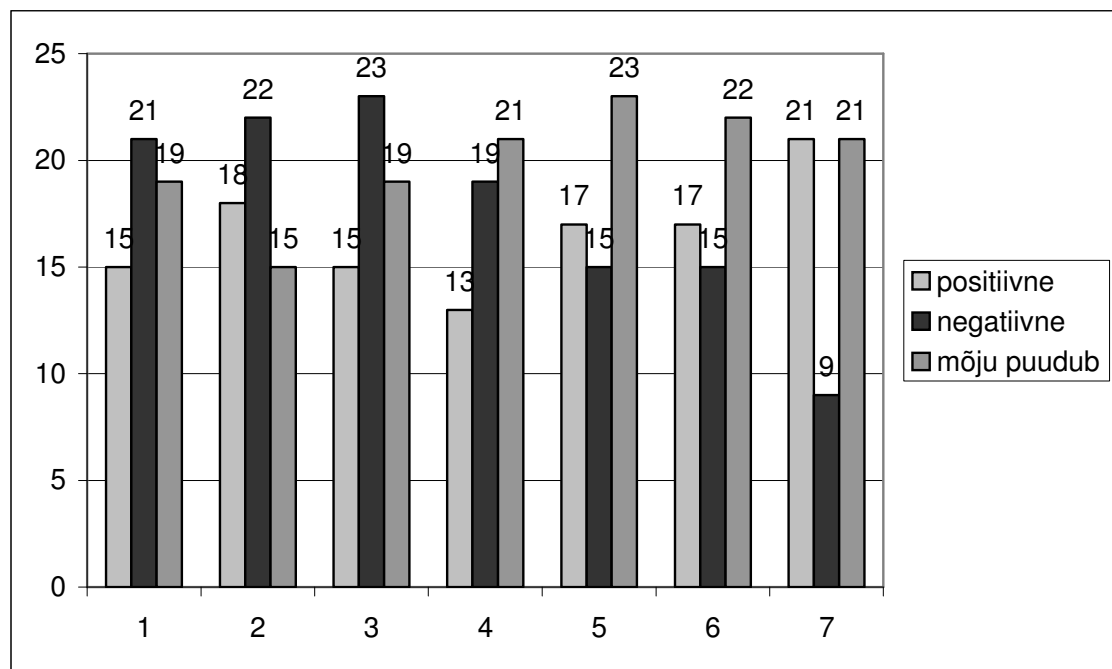
2.2.8. Mõju sotsiaalvaldkonnale

Eakad, lastega pered ja puudega inimesed on omavalitsustes erilise tähelepanu all. Neid sihtgrupe püüab aidata nii riik kui vald. Uuringus käsitletud valdkondadest oli sotsiaalvaldkond tervikuna ainus, kus nähti üldiselt liitumise tulemusena pigem teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi halvenemist. Põhjusteks toodi, “et abivajaja kaugeneb, need kellel tõeliselt abi vaja ja ise ei pöördu sotsiaallosakonda, see inimene jääb kaugele ja ei

märgata”, “mida kaugemal on teenuse võimalused ja abistajad (n valla ametnikud), seda väiksem on inimese jaoks sotsiaalne turvalisus- sellest ei piisa, et e-maili või telefoni teel saab midagi korda ajada. Ei ole sel toimetulekuraskustes, vanal või vigasel lihtne poppe meetode kasutada”, “kahaneb turvatunne, sest suurvalla kaugemas osas võib juhtuda mida iganes”. Positiivsete külgedena toodi välja võimalus võtta tööle rohkem sotsiaaltöötajaid, rohkem on vahendeid finantseerimiseks, samuti märgiti väikese valla miinusena : arstiabi, õiguskaitseorganite jne kättesaamine on väga raske väikeses vallas. Mõju eakatele nägid respondendid valdkonnale iseloomulikult pigem negatiivsena, põhjendustena toodi: “suures omavalitsuses kiputakse ääremaade eakaid unustama”, “vanale inimesele annab turvatunde ikka inimese olemasolu ja teadmine, et saad pöörduda tuttava spetsialisti poole, et ei pea teab kuhu sõitma”, “mida kaugemale liigub teenuse pakkuja, seda väiksem turvalisus”, “teenuste kättesaadavus halveneb ja kaugeneb”, “ei näe paranemise võimalust”. Positiivsete võimalustena toodi välja näiteks, et “võib teoreetiliselt paraneda, kui suurvald rajab suure hooldekodu” ja “suurem vald suudab toetada pisut rohkem sotsiaalhoolekannet, kuigi juhtimine ja inimene kaugenevad”. Perekondade ja laste sotsiaalne turvalisus saab omavalitsuse suurenedes kõige enam ohustatud, oli enamiku vastanute arvamus, põhjendustena toodi asjaolu, et väikeses omavalitsuses on info, probleemid, nende lahendamine paremini ja tõsemalt kaardistatud ja et suures omavalitsuses jääb personaalne lähenemine väiksemaks. Selle valdkonna kohta ei olnud ühtegi kommentaari, mis oleks välja toonud suurema omavalitsuse eelised võrreldes väikesega.

Mõju puuetega inimeste sotsiaalsele turvalisusele omavalitsuse suurenedes vastanute arvates pigem puudub või on negatiivne. Põhjendustena toodi välja liikumisraskustest tingitud abi saamise keerulisust, kui elatakse keskusest kaugemal, samuti “puudega inimese jaoks olulise “oma ja tuttava” sotsiaaltöötaja asendumist “tükitööd tegeva spetsialistiga””. Positiivseks peeti eeskätt suures vallas tekkivat võimalust spetsiifilist laadi abivahendite soetamiseks puudega inimestele, nagu näiteks “auto, millesse saab siseneda ka ratastoolis”, ning võimalust anda auto ka sotsiaaltöötajate käsutusse. Valdade liitumise tulemusena avalduvat mõju haigetele nähakse pigem neutraalsena. Seda just seetõttu, et “omavalitsuste korraldada on selles valdkonnas vähe”, et “ ei ole otseselt KOV teema”. Positiivsena nähakse võimalust, et “suurtele valdadele antakse ülesandeks ja rahastatakse tervishoiu korraldust (s.t. tekib valla arsti ametikoht ja valla polikliinik)”. Negatiivse mõjuna nähakse peamiselt ääremaastumisest tulenevaid probleeme, nagu”kiirabi laguneb

remontimata teedel ära ja ei jõua kohale normaalse ajaga, samuti võib ta ära eksida, sest viitasid pole”, samuti “haiglaravi võimalused võivad kahaneda haiglate reorganiseerimise tulemusel”. Mõju töötute sotsiaalsele kaitsele on vastanute arvates neutraalne, sest “sellega tegeleb tööturuamet. See ei ole ka välismaal kohaliku omavalitsuse rida” või “see ikka tööhõive asutuse rida rohkem”, pole KOV teema”. Suurema omavalitsuse plussideks loetakse võimalused töötutele eriprojekte teha, ettevõtlust on suures vallas rohkem, samuti töötute koolituse ja ümberõppe korraldamise võimalusi. Väikese omavalitsuse eelisteks aga see, et “väikeses omavalitsuses on inimesed rohkem pildis ja teatakse isikuliselt rohkem ja siis saab ka isikuliselt aidata, suures vallas on kõik üks hall mass....aga töötute teinekord ei vajagi võib olla rohkem, kui julgustust, head sõna ja liigub eluga edasi, teine jääb surmani töötuks”. Eraettevõtlusel põhinevatele tervishoiuteenustele avalduvat mõju peeti võrdses ulatuses positiivseks või neutraalseks, tunduvalt vähem oli vastajaid, kes arvasid, et mõju võiks olla negatiivne. Mõju puudumise põhjendustena tõid vastanud reeglina välja, et tegu on eraettevõtlusega, mille toimimist reguleerib turg. Positiivsena avalduva mõjuna toodi suure omavalitsuse võimalusi teenuseosutajatele soodsamate tingimuste loomiseks, võimekust neid osaliselt doteerida, et tagada elanikele teenuste olemasolu. Negatiivse aspektina toodi välja, et “kui praegused vallad toetavad oma territooriumil tervishoiuteenuste osutamist, siis suures vallas võivad ääremaad jääda katmata, sest tuleb teha valikuid”.



Joonis 7. Mõju sotsiaalvaldkonnale (1valdkond tervikuna, 2 mõju eakatele, 3 mõju

perekondadele ja lastele, 4 mõju puuetega inimestele, 5 mõju haigetele, 6 mõju töötutele, 7 mõju tervishoiuteenustele)

2.2.9. Mõju kogukonna-ja identiteeditundele ning demokraatialle

Küsimusele kogukonna-ja identiteeditunde säilimise kohta suuremas omavalitsuses vastas 53 inimest, kellest 11 nägi muutusi positiivsetena, 29 negatiivsetena ja 13 neutraalsetena. Positiivsete kommentaaridena öeldi näiteks: "Vanade sidemete kaotamisel ei teki kohe uusi. Kolkapatriotism saab pigem jõudu juurde" ja "Võib mõjutada negatiivselt, kuid ei pruugi. Kui kogukond aru saab, et läbi koostöö võimalused hoopis suurenevad, siis kogukonna- ja identiteeditunne hoopis suurenevad" ning "Olen arvamusel, et soodustab huvigruppide tekkimist ja kokkusaamist, ja nimelt, et kui on nn "asi" kaugel hakatakse otsima ühishuvi kohti omakandist jn edasi...". Negatiivsete kommentaaridena aga öeldi näiteks: "Kogukonnatunne on tugevam väiksemates kogukondades, suurvallas raske ühtekuuluvustunnet tekitada, see jääb pigem ikka kohalikuks kriteeriumiks, väikese koha kokkuhoiu tunne on hoopis tugevam", "KOVide liitumisel tekkib erinevaid rühmitusi, kuid oma tunnet ei pruugi tekkida: kogemused niihästi Eestis kui ka külaskäigud välismaale annavad alust väita, et valdade liitmine vähendab oluliselt kogukonna omaalgatuse ja idenditeeditunnet. Isegi Saksamaal kurdeti selle tunde tuntavat vähenemist viimase kolmekümne aasta jooksul", samuti "Ääremaad ei tunne seotust keskusega", ning "territoorium on suur ja rahvast on mitmest erinevast kihelkonnast nii Läänemaalt kui Harjumaalt".

Küsimusele oma valijate huvide kaitsmise võimalikkuse kohta ühinenud omavalitsuste tingimuses vastas 52 isikut, kellest 31 arvas, et suudavad valijate huve kaitsta ning 21 arvas, et ei suuda. Vastanud, kes arvasid, et suudavad ka suures omavalitsuses valijate huve kaitsta, lisasid põhjendustena näiteks: "Kartused aktiveerivad valijaid ja õiglase valimissüsteemi", "Seda (esindatust, autori märkus) saab natukene tehnikult ka kujundada (pol parteide rida)", "Suurema KOV puhul tekib suurem vajadus kohapealsete huvigruppide moodustamiseks. Läbi nende esindajate saab kaitsta ka valijate huve" ning "Valdade ühinemisel toimib piirkondliku esindatuse printsiip". Mõjusid negatiivsena näinud vastanud põhjendasid oma arvamust väidetega "Teoorias võimalik, praktikas kindlasti raskendatud huvide paljususe tõttu", "Ilmselt läheb raskeks, sest väikese piirkonna esindaja hääl hääletatakse maha" ja "Praktika näitab, et see võib osutuda väga

raskeks”. Üks vastanu tõi oma kommentaaris välja ka vastuolu omavalitsuse suuruse ja demokraatia vahel- “Garanteerida ei saa midagi. Aga omavalitsus on kahe otsaga asi – oma ja valitsus. Oma on lähedal ja esindatus on siin hea, aga valitsemise võime ja võimekus peavad ka olema. See on suures (teoreetiliselt) parem”.

2.2.10. Omavalitsus ja territoriaalsed muudatused

Küsimusele “Kas pooldate ühe- või kahetasandilist omavalitsussüsteemi?” andsid vastuse 50 inimest, kellest 37 oli ühetasandilise ja 13 kahetasandilise omavalitsussüsteemi poolt. Ühetasandilise süsteemi eelistena nimetati rahalist efekti, rahvale lähemal olemist, kahetasandilise süsteemi miinustena nähti kohmakust ja kallidust, lisaks öeldi, et “Eesti on nii väike, et valitavatesse omavalitsusorganitesse (volikogud, komisjonid) lihtsalt ei jätku aktiivseid inimesi, kes omavalitsuse vankrit vedada tahaksid” ja ”tegelikult toob kahetasandiline omavalitsus kaasa asjaajamise tunduva venimise, bürookraatliku seaduste erisuguse tõlgendamise võimalused, korruptsiooniohtu suurenemise” ning “teise tasandi puudus on demokraatlike organite puudumine või väär esindatus. Oma eelarve puudumine kah”. Kahetasandilise süsteemi plussidena pakuti võimet “otstarbekamalt jagada haldusteenuseid riigi ja omavalitsuste vahel näiteks hariduses, tervishoius jne”, “maakonna seisukohast lähtudes saaks kahetasandilise süsteemiga paikkonda- maakonda- paremini arendada”, “mürgusõnaks kõikide piirkondade tasakaalustatud areng, võrdne esindatus. Ka suured peavad aru saama väikeste vajadustest ja vastupidiselt peavad väikeste esindajad tunnistama, et suurtel on suuremad vajadused” ning “On ridamisi asju, mida ei saa ega ole ka otstarbekas KOV tasandil lahendada – haridus (eriti kõrgemad astmed), ettevõtluskeskkond, suured kultuuri- ja spordiobjektid, tervishoid, keskkonnakaitse, ühistransport jne”. Lisaks tegi üks kahetasandilist omavalitsussüsteemi pooldav vastanu ka ettepaneku : Teine tasand võiks koosneda KOV valimistel valitud kõikidest saadikutest, kes valivad maavanema ja hääletavad korra aastas või kaks strateegilisi otsuseid.

Peamiste põhjustena, miks peaks üks vald ühinema mõne teise omavalitsusega toodi välja järgmised asjaolud- suurenev eelarve, arvlemiste kadumine valdade vahel, spetsialistide kompetentsi suurenemine, ajalooliselt väljakujunenud sidemed, europrojektide kaasfinantseerimise võime kasv,avaliku teenuse kvaliteedi tõus. Samuti märgiti ära paranev ettevõtluskliima, vähenev rahvastikuarv ja sellest tulenev vajadus mõelda investeringute tegemisel komplekselt ja maakonna seisukohast lähtuvalt, lisaks keskuste

ja tagamaade ühendamine. Oli ka neid, kes sellele küsimusele vastasid, et ühinemiseks pole põhjust. Põhjendustena toodi eelkõige praeguse valla piisav suurus.

Peamiste põhjustena, miks ei peaks ühinemist mõne teise omavalitsusega toimuma, toodi eelkõige ääremaastumist, laienevat probleemide hulka, identiteedi vähenemist, esindatuse vähenemist, ebamäärasuse suurenemist, sotsiaalse kontrolli ja osalemisvõimaluse vähenemist, samuti objektiivsete vajaduste puudumist osade valdade puhul. Märgiti ajaloolise tausta kadumist, piirkondade hääbumist, seniste tõmbekeskuste funktsioonide kadumist või vähenemist. Väideti ka, et muudatuste tegemisest võidaksid ainult ametnikud, mitte elanikud, et pole tehtud sotsiaalmajanduslikke uuringuid ning et ühinevad väikesed vallad toovad oma sisepinged moodustatavasse omavalitsusse kaasa.

Küsimuses eelistuste kohta võimaliku omavalitsuste haldusterritoriaalse reformi puhul ei olnud määratud, kas tuli lähtuda elukohajärgsest omavalitsusest või maakonnast tervikuna. Seetõttu oli ka väga erinevaid vastusevariante. Võrdselt üheksal juhul nähti maakonnas kolme (Kohila, Rapla, Märjamaa) ja nelja (eelnevatele lisaks Kehtna) valda, neljal juhul oli maakonna suuruseks praegune Rapla maakond, kolm vastanut eelistasid maakonna piirides kahe valla moodustamist. Muudatusi ei pidanud vajalikuks seitse vastanut. Välja tuli tugev endiste kihelkonnapiiride mõju ja see, et Rapla maakonnal pole pikka ajaloolist tausta ning tugevat ühtekuuluvustunnet. Kohila valda endise Hageri kihelkonna osana nähti koos Harju maakonna Saku, Saue ja Kernu vallaga (17 vastust), Märjamaad koos Läänemaa Kullamaa vallaga (üheksa vastust), Juuru ja Kaiu valda koos Harjumaa Kose vallaga (kuus vastust), Kärü valda kas osana Järvamaast (üheksa vastanut) või Vändra vallast (kolm vastanut). Järvakandi valla tulevik on 16 vastanu arvates seotud Pärnu maakonnaga. Järvakandi osas on selline tulemus ilmselt seotud nende meedias kajastamist leidnud Kaisma vallaga peetud ühinemisläbirääkimiste tõttu. Maakonna siseselt võetuna esines kõige rohkem koos Rapla ja Raikküla valla nimi (24 korda), Kaiu ja Juuru ning ka Kehtna ja Järvakandi ühinemist peeti loomulikuks samuti 13 korral, Kohila ja Juuru liitumist märgiti kaheksa korda. Maakonna äärealadel paiknevaid väikesi Kärü ja Vigala valdasid nähti praktiliselt võrdse osakaaluga kas osana suurest naaberomavalitsusest (vastavalt Kehtna ja Märjamaa), osana naabermaakondadest või iseseisvate omavalitsustena. Vigala puhul on see tingitud ilmselt selgesti väljakujunenud identiteedist ja ajaloolisest taustast, Kärü puhul aga geograafilisest asendist kolme maakonna piiril ja suhtelisest eraldatusest.

Vallavanemat ja volikogu liiget pidasid vallaelaniku jaoks autoriteetseks isikuks 43 vastanut viiekümne neljast. Põhjendusena väideti, et “volikogu liikmed on saanud mandaadi rahvalt, vallavanem on end tõestanud tegudega”, “vallavanem on isik, keda aktsepteeritakse”, “nad on isikud kellel on rohkem infot kui tavakodanikul”, ...ta ikkagi saanud paljude inimeste „hääle“ esindamiseks valijaid. Loodetakse valitud inimeste peale ja arvatakse, et nad on kompetentsemad, rohkem informeeritud”, “Vallavanem on väärikas, pädev ning vallakodaniku arvamust arvestav ning toimib vastavalt Eesti Vabariigiis sätestatud seadustele ja määrustele”, “Omab infot, omab valijate mandaati”, “Vallavanem on kindlasti kõige autoriteetsem isik. Volikogu esimeest ja liikmeid teatakse vaid nende valijate ringis. Volikogu esimees võib olla arvamusiidder oma ala spetsialistina, aga tihtilugu mitte volikogu esimehena”. Lisaks öeldi veel, et “Arvamuse olulisus tuleb lihtsalt paremast kompetentsist ja on oluline” ja “Peab olema, eriti vallavanem, inimesed vajavad omale juhti, kes koondab viib kokku, kui vaja lepitab,(ei mõtle üksikisikuid inimesi ja ei pea olema väga sotsiaalne) aga otsustes konkreetne, ei ja ja kindlalt paigas. Annab olulistest küsimustes kindlasti oma seisukoha teada, reageerib väljaütlemistega meedia kaudu, teeb ennast nähtavaks”. Negatiivste kommentaaridena (11 vastanut) märgiti et “kõik otsustatakse Tallinnas”, “Kõik ei ole kõigile autoriteetsed” ja“Võim tegeleb peamiselt iseendaga; Tuleviku nägemus puudub”. Kaks kommentaari juhtisid tähelepanu vallavalitsuse ja volikogudega seotud isikute võimalikule erapoolikusele-“ Ühinemise kohta tuleb erapooletult küsida kodanike käest. Siiani kostub Eestis enamasti vallaga seotud isikute vastuseis ühinemistele” ja “Valdade ühinemist-mitteühinemist ei tohi lasta otsustada ainult tegijatel, s.t.vallaametnikel-volikogu liikmetel. Nende huvid võivad olla kallutatud; nad ei pruugi ühinenud omavalitsuses saada samasid positsioone,mis endises” ja üks vastanu arvas, et “...tuntud ja autoriteetseid isikuid ongi valitud. Ja mitte tingimata just tarkasid, vastutusvõimelisi ja riigimehelikke”

Küsimusele “Kas toetaksite Teie valda puudutavat haldusterritoriaalset reformi, kui sellisest reformist kokkuvõttes ei võidaks ühinedes Teie praeguseks elukohaks olev vald, küll aga tekkiv vald tervikuna?” vastas 50 inimest, kellest 37 olid jaataval ning 13 eitaval seisukohal. Positiivselt vastanute põhjendusteks oli mitmepoolse kasu saamine, vajadus suuremalt mõelda, elu elamisväärsemaks muutumine kogu eestimaal. Negatiivsete kommentaaridena lisati: “Selle asjaga on juba tohutult hiljaks jäädud, populism on ainult eesmärgiks olnud Takistab regionaalpoliitika puudumine”, “Siis oleme võrdsest jamas☺” ja “maainimestel on esmatähtis siiski oma enda küla või aleviku olukord Mitte see, kas 40

km kaugusel uues vallakeskuses on pargid, purskkaevud ja tänavavalgustus, kohapeal külas aga ei pääse vihmasel ajal läbi. Moskva on ka suur ja ilus linn, aga see fakt ei tee 100 km kaugusel olevaid külaelanikke õnnelikumaks”

Haldusterritoriaalse reformi kavandamisel tuleks alustada vastanute arvates eelkõige erinevatest analüüsides ja uuringutest, mis selgitaksid välja olemasoleva olukorra, elanikkonna küsitlemisest, võimalike reformikavade väljatöötamisest koos nende rakendamise tagajärgede analüüsiga ning avalikkuse teavitamisest kavandatava osas ning tagasisidestamisest. Vajalikuks peetakse regionaalhalduse korrastamist, et selgitada välja omavalitsuste kohustused ja riigi ja maakonna ülesanded ja pädevus, maavalitsuste vajalikkus ja funktsioonid, maakondade tulevik ning kaardistada avalike teenuste osutamise tasemed ja teenuste osutajad. Teostajatele oluliseks peetakse ühtse nägemuse olemasolu ja ühise eesmärgi püstitamist, samuti selgitamist, miks territoriaalseid muudatusi vaja on. Jälgida tuleks ka võimaluse piires ajaloolisi juuri, et reformi toimumisel muudetakse ka valimissüsteemi, tagamaks piirkondade esindatust, võimalusel leppida kokku, millist teenust saaks koos paremini osutada juba täna ilma ühinemata. Vastanute arvates tuleks õppida põhjalikult tundma naaberriikide kogemusi, olemas peaks olema riigi viie- kümne aastase arengustrateegia selles valdkonnas. Peetakse vajalikuks, et kõik asjaosalised mõistaksid territoriaalsete muudatuste vajalikkust, sest ” otsides on lihtne leida põhjust, miks seda ei peaks tegema”.

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

3.1. Järeldused

Nagu korduvalt on praktikas kinnitust leidnud, vajavad igasugused muudatused, olgu need siis organisatsioonisiseseid või hoopis laiaulatuslikumad, põhjalikku ettevalmistustööd. Eelkõige peavad muudatuste kavandajad enda jaoks selgeks saama küsimuse, mida täpselt muudatuste tegemisega saavutada tahetakse. Seejärel tuleb kaaluda oma olemasolevate ressursside juures eesmärgi saavutamise võimalikkust, alternatiivsete variantide olemasolu, nende võimalikke eeliseid ning ka negatiivseid aspekte. Tähelepanuta ei saa jätta erinevate muudatustega kaasnevaid tagajärgi, mis ei pruugi alati olla täpselt sellised, mida sooviti saavutada. Demokraatlikule ühiskonnale omaselt peab tegevus olema avalik ja toimuma ka elanikkonna enamuse heakskiidul. Heakskiidu saavutamiseks on aga vajalik kompetentse ja autoriteetse meeskonna poolt muudatuste vajalikkuse piisav ja usaldustäratav põhjendamine. See on võimalik aga ainult siis, kui toimub kahesuunaline kommunikatsioon- muudatuste planeerijad selgitavad elanikele eesmärke ja on valmis tagasisidena saadud ettepanekutega arvestama.

Küsitluse tulemustest selgus, et inimesed, kes oma ühiskondliku positsiooni kohaselt võiksid olla muudatuste juhtimise meeskonna liikmed, on haldusterritoriaalse reformiga seonduvast hästi informeeritud. Oma elukohajärgsetes omavalitsustes pakutavate avalike teenuste kvaliteedi ja valikuga ollakse valdavalt rahul, rahul ollakse ka vallaametnike kompetentsiga. Autor ei usu, et tegu võiks olla vastanute ebakompetentsusega pakutavate teenuste valiku ja kvaliteedi hindamisel. Pigem hinnati teenuste valikut ja kvaliteeti subjektiivsetest vajadustest lähtuvalt, arvestamata selliseid teenuseid, mis võiksid küll olemas olla, kuid mille puudumisega on erinevatel põhjustel lepitud.

Omavalitsuste koostööd on toodud pidevalt alternatiiviks mehaanilisele liitmisele. Küsitlusest selgus aga, et sisulist koostööd maakonna valdade vahel ei toimu. On küll mitmed ühisasutused ja organisatsioonid, kus omavalitsused on kas asutajad või liikmed ja mõned ühisprojektid eurorahade paremaks kasutamiseks, kuid sellisest koostööst ei ole kindlasti alternatiivi haldusterritoriaalsele reformile. Koostööd pidasid ebapiisavaks ka

kaks kolmandikku vastanutest. Eriti praeguses majandusolukorras võiks sisulisest koostööst olla abi kulutuste vähendamisel.

Haldusterritoriaalsete muudatuste kavandamise eesmärkideks on erinevad regionaalministrid toonud vajaduse parandada avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Kuna omavalitsused pakuvad teenuseid väga mitmes valdkonnas, siis oli suur osa küsimustikust seotud võimalike mõjude hindamisega neile valdkondadele. Enamikes valdkondades nägid vastanud muudatuste mõju positiivsetena või siis neutraalsetena. Erandiks oli sotsiaalvaldkond, kus kardeti teenuste halvenemist ja muutumist halvemini kättesaadavaks, seda eeskätt just seoses ääremaastumise ja ka sihtgrupi eripäraga. Seetõttu on võimalikku reformi kavandades vaja võtta just see sihtgrupp erilise tähelepanu alla.

Küsitluse tulemustest selgus, et nähakse tugevat seost omavalitsuse suurenemise ja kogukonnatunde nõrgenemise vahel. Enamus vastanuist aga arvasid, et suudavad ka suuremas omavalitsuses oma valijate huvisid kaitsta. Siiski arvati, et suuremate territoriaalsete muudatuste korral tuleks valimisseadust muuta.

Vastanute arvamusest selgus, et omavalitsuste liitumisest loodetakse eelkõige majanduslikku laadi kasu, teenuste valiku ja kvaliteedi kasvu ning ka ametnike kompetentsi kasvu. Ühinemise vastuargumentidena toodi ääremaastumist, demokraatia vähenemist ja sotsiaalse kontrolli vähenemist. Vallavolikogude liikmeid ja vallavanemaid peetakse reeglina usaldusväärseteks ja autoriteetseteks isikuteks. Selgus ka see, et eelistatakse pigem ühetasandilist omavalitsussüsteemi ja Rapla maakonna tuleviku osas ollakse küllaltki erinevatel arvamustel.

Haldusterritoriaalse reformi ettevalmistamisel peeti peale ühise eesmärgi seadmist esmajärjekorras vajalikuks olemasoleva olukorra analüüsimist ja erinevate uuringute teostamist, samuti elanike arvamuse välja selgitamist. Vajalikuks peeti ka eesmärkide selgitamist avalikkusele ning tõdeti ka regionaalse tasandi halduse korraldamatust.

Kokkuvõtvalt saab uurimistulemustele tuginedes väita, et vallajuhid ja volikogude liikmed näevad haldusterritoriaalse reformiga kaasnevaid mõjusid pigem positiivsetena ja näevad ka vajadust muudatusteks. Töös oli püstitatud hüpotees: Raplamaa võtmeisikud on haldusterritoriaalseks reformiks valmis. Küsitlusest tulenes väga selgelt valmisolek

territoriaalseteks muudatusteks, nähti suurema omavalitsuse eeliseid väiksema ees, tajuti muutustega kaasneda võivaid positiivseid aspekte. Seega on Raplamaa võtmeisikud haldusterritoriaalseks reformiks valmis ja töös püstitatud hüpotees on tõestatud.

Põhjused, miks Rapla maakonnas pole omavalitsused viimasel ajal laiemaid liitumisplaanide pidanud, peituvad pigem tunnetes ja suhtumises, kui analüüsil ja ratsionaalsusel. Kogukonnatunne, demokraatia, valijate huvide esindatus ja teised mittemajanduslikud põhjused on praeguseni üles kaalunud otsese majandusliku kasu, mida liitumine võiks anda. Liitumistega kaasneda võivate negatiivsete aspektide kõrvaldamisel on Rapla maakonnas (või praegusel Rapla maakonna territooriumil) haldusterritoriaalse reformi läbiviimine võimalik.

3.2. Ettepanekud

Haldusterritoriaalne reform on protsess, mis puudutab paljusid inimesi väga otseselt. Sellise mastaabiga muudatuste planeerimisel on vaja teha ära mahukas eeltöö analüüside ja uuringute näol. Eeltööle kulutatud aeg vähendab mitmekordselt hilisema protsessi käigus vaidlustele ja selgitamisele kuluvat aega. Kuna igale inimesele on rohkemal või vähemal määral oluline autoriteetsete inimeste arvamus asjadest, siis peab muudatusi kavandav meeskond koosnema autoriteetsetest inimestest, kelle sõnumit usutakse ja kes suudavad inimesi veenda eesmärkide õigsuses. Et aga inimene on reeglina veenev siis, kui ta ise usub sellesse, mida ta räägib, on reformi läbiviimiseks vaja luua meeskond, kes ise on veendunud selle vajalikkuses.

Avalikkuse informeerimise tähtsust ei tohi mitte mingil juhul alahinnata. Elanikud maksumaksjatena ja seeläbi kaudselt ka omavalitsuse “omanikena” peavad olema kavandatusi informeeritud. Kodanike arusaamine eesmärkidest vähendab hilisemat rahulolematust tulemustega. Kuna pealesunnituid muudatustele on tüüpiline vastuseisu tekkimine, siis tuleb selgitada elanikele muudatuste vältimatut vajalikkust.

Suures vallas ohtu sattuva kogukonnatunde tugevdamiseks peab soodustama juba ennetavalt kolmanda sektori arenemist. Arvestada tuleb, et kohalik omavalitsus ei ole ainult teeninduspunkt.

John P. Kotter ja Dan S. Cohen ütlevad, et inimesed ei muuda oma tegevust mitte niivõrd mõtlemist puudutava analüüsi mõjul, kui nende tundeid puudutava tõe näitamise tulemusena ja eriti peab see paika ulatusliku organisatoorse muudatuse korral. Oluline on muuta inimeste käitumist, kusjuures käitumise muutmine ei tähenda mitte niivõrd analüüsi pakkumist mõtlemise mõjutamiseks, vaid inimestel tuleb aidata näha tõe, mõjutamaks nende tundeid (Kotter, Cohen 2004; 1, 2).

Autor leiab, et:

1. omavalitsused, kes liitumisi kavandavad, peaksid töögruppidesse kaasama lisaks spetsialistidele ka elanike jaoks autoriteetseid arvamusi liidreid, samuti häid avalike suhete spetsialiste ja kommunikatsiooni ja turundusvaldkonda tundvaid inimesi.
2. Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadusesse tuleks sisse kirjutada osavaldade peatükk, tagamaks piirkondadele otsustusõiguse ja finantseerimise säilimise vajalikul määral, samuti seadustada külavanema kui “oma” ja “valitsuse” ühenduslülina amet, tema õigused ja kohustused.
3. Arendada tuleb koostööd. Väiksematel omavalitsustel tuleks kaaluda ühiste spetsialistide palkamist neis valdkondades, kus praegustel ametnikel puudub täiskoormus. Nii tagatakse kvaliteetne teenus ja tõenäoliselt hoitakse kokku ka raha. Samuti tuleb parandada koostööd ühis- ja õpilastranspordi valdkonnas
4. Kindlasti on võimaliku reformi mõjusid vaja analüüsida, kuid kuna erinevate analüüsides vajalikkust saab reformi edasilükkamiseks tuua välja lõputult, siis tegelikult on vaja kohe alguses leppida kokku need valdkonnad, mida uuritakse, selgitada inimestele, miks liitumine on vajalik ja see lõpuks ära teha.

KOKKUVÕTE

Autor püstitas oma töös hüpoteesi: Raplamaa võtmeisikud on haldusterritoriaalseks reformiks valmis. Töö eesmärgiks oli anda hinnang, Rapla maakonna omavalitsuste arvamusiidrite- vallavanemate, vallavolikogude esimeeste ja vallavolikogude liikmete valmisolekule haldusterritoriaalseks reformiks, samuti sellele, kas nad näevad vajadust territoriaalseteks muudatusteks Rapla maakonnas. Samuti soovis töö autor välja selgitada, mis võiksid olla muudatuste läbiviimist takistavad tegurid. Töö hüpoteesi kinnitamiseks või ümber lükkamiseks antakse töös ülevaate territoriaalsetest ümberkorraldustest Eestis läbi ajaloo, selgitatakse Rapla maakonna kujunemist, lisaks tehakse kokkuvõtte haldusreformi kavade taasiseseisvunud Eestis. Samuti käsitles autor muutuste juhtimise valdkonda ja viis läbi ankeetküsitluse Raplamaa arvamusiidrite seas.

Töö esimeses osas käsitles autor kohaliku omavalitsuse ülesandeid avaliku teenuse osutajana ja andis ülevaate haldusterritoriaalsete reformide kavade Eestis. Seda seetõttu, et vajadus parandada avalike teenuste osutamise kvaliteeti ja teenuste võrdset kättesaadavust on olnud viimaste haldusterritoriaalsete reformide kavandajate peamiseks eesmärgiks. Samuti tõi autor näiteid samalaadsete reformide läbiviimisest Euroopas. Täiendavalt käsitleti Rapla maakonna kujunemist ja Rapla maakonna omavalitsuste koostööd erinevates valdkondades, sest koostööd on peetud alati alternatiiviks mehaanilistele liitmistele.

Lisaks käsitles autor muutuste juhtimist, sest territoriaalsete ümberkorralduste tegemine on pikaajaline ja keerukalt teostatav protsess, kus kõiki osapooli rahuldava lõpptulemuseni saab jõuda ainult läbi süsteemse tegevuse. Seda peavad teostama autoriteedid, kes ise on eesmärgi saavutamise vajalikkuses kindlad.

Töö teises osas selgitas autor läbi viidava uuringu eesmärgi, samuti andis ülevaate valimi kujunemisest. Lisaks on selgitus küsimustiku ülesehituse kohta. Enamuse töö teisest osast moodustab ülevaade ankeetküsitluse vastustest koos kokkuvõtetega. Töö kolmandas osas on toodud ankeetküsitluse tulemuste üldistatud järeldused territoriaalseteks muudatusteks valmisoleku kohta, samuti reformiga kaasnevate võimalike erinevatele eluvaldkondadele

avalduvate mõjude kohta. Lisaks autori soovitusel, mida silmas pidada, kui kavandatakse territoriaalseid ümberkorraldusi.

Volikogu liikmete ja vallajuhtide valdavalt positiivsed hinnangud muutustega kaasnevate mõjude kohta annavad alust arvata, et eduka eeltöö tulemusel võimalik muutmispüüdlused realiseerida. Lisaks selgus, et praegune koostöö erinevates valdkondades ei ole piisav, olemaks tegelikult alternatiiviks haldusterritoriaalsele reformile. Positiivne on see, et hoolimata poliitikute üldisest maine langusest nähakse vallavanemates ja volikogude liikmetes siiski usaldusväärseid ja autoriteetseid inimesi.

Uuringu tulemustele tuginedes saab väita, et Raplamaa vallajuhtid ja volikogude liikmed on autoriteetsed inimesed, kes näevad territoriaalsete muudatuste vajadust ja muudatustega kaasnevat positiivset mõju. Nad on territoriaalseteks muudatusteks valmis. Sellest järelduvalt on töös püstitatud hüpotees tõestatud.

Heaolu tingimustes, kui raha on piisavalt, ei tundu territoriaalsed muudatused vajalikeks. Omavalitsused peavad üleval oma pooltühjasid koole, ametnikel ei ole täit koormust, koostööle ei pöörata piisavalt tähelepanu. Praegune majanduslik situatsioon sunnib kõiki omavalitsusi otsima võimalusi kulude vähendamiseks ja kui kohe ei ole tulemuseks ka territoriaalsed ümberkorraldused, siis erinevaid koostöövorme leitakse juurde kindlasti. Ühiste tegevuste juurest aga tegeliku liitumiseni on ainult väike samm.

SUMMARY

The final thesis is written in Estonian on the topic “On the necessity and possibility of territorial reorganisations of local governments in Rapla County”. The thesis consists of an introduction, three main chapters, a conclusion, and a summary in English. The number of pages of the final thesis is 51, 30 sources have been used during writing, and the thesis includes 5 drawings and 1 appendix. In the first chapter, the author treats the theoretical starting points of the topic, in the second chapter the methodology and results of the research, and in the third part the author draws conclusions and makes proposals. In the present thesis, the planning of administrative-territorial changes is viewed through the prism of the management of changes. The objective of the final thesis is to determine the opinion of the key persons in Rapla County on the necessity of territorial changes and to analyse the extent and areas of cooperation between local governments. Local government leaders, members of rural municipality councils, county government specialists, and representatives of county civil society organisations are deemed to be key persons. In addition to that, the thesis studies the readiness of key persons for changes and receives assessments of the availability and quality of public services provided by local governments.

The hypothesis set in the final thesis is: key persons in Rapla County are ready for the administrative-territorial reform.

The result of the final thesis is an overview of the readiness for administrative-territorial reform in Rapla County and determining the positive and negative impacts on public services provided in different fields of activity that could accompany the reform. Likewise, the scope and adequacy of cooperation between local governments becomes evident. The author also makes proposals which should be kept in mind for ensuring the successful performance of the possible reform. The results of the thesis can be used in planning territorial changes in Rapla County.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Alas, R. Salu, M. 2005 Muudatuste meistriklass.: Kirjastus Äripäev
- Alas, R. 2008 Juhtimise alused. Kirjastus Külim
- Eesti Suhtekorraldajate Liit 2005. Suhtekorralduse käsiraamat. Tallinn: Äripäeva kirjastus
- Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. RT I 1995, 29, 356.
- Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Siseministeerium, aprill 2000
- Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus. RT I 2002, 96, 565.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I 1993, 37, 558.
- Kotter J.P. 1996 Leading changes Harvard business school press
- Kotter J.P. 1995 Leading changes: Why transformation Efforts Fail Harvard Business review 00178012, Mar/Apr95, Vol. 73
- Kotter J.P., Cohen D. S. 2004 Muudatuste keskmes, kirjastus Pegasus
- Käsiraamat Haldusterritoriaalse korralduse muutmine 2005 Siseministeerium.
- Markides, C.C. 2000 Õiged valikud, Tartu, kirjastus Fontes
- Mäeltsemees, S. 2000. Haldusreformist kohaliku omavalitsuse tasemel, TTÜ ajaleht 16.10.2000
- <http://deephought.ttu.ee/ajaleht/tp2000/16oktoober2000/16oktoober2000.html>
- Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus: loengukonspekt. Tallinn: Kirjastus Juura
- OÜ Geomedia 2001 Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele Tartu
- Raagma, G. 2008 "Haldusreformid Euroopas" Ettekanne konverentsil "Haldusreform – kas retoorika või reaalsus" 03.12.2008
- Reiljan, J., Timpmann, K. 2001 Eesti haldusreformide arengu sõlmprobleemid. Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa Liiduga: IX teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värskas, 28-30. juuni 2001) Tartu Ülikool, majanduspoliitika õppetool. Berliin: Tallinn: Berlin Verlag A. Spitz: Mattimar: 423-440
- Schöber, P. 2003. Kohalik omavalitsus: Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus
- Selirand, J; Siilivask, K 1996 Eesti maast ja rahvast Kirjastus Olion
- Sepp, K. 2009 Kohalike omavalitsuste suurus ja haldusreformid- pilk Eestist välja
- <http://haldusreform2009.wordpress.com/2009/03/19/>

- Siseministerium 2001 Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas (strateegia)
- Siseministerium 2009 Seletuskiri "Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse" eelnõu juurde
- Ulst, E. 2000 Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Leping LMJRI 10699, EMFA komponent PA-3 lõpparuanne, okt.
- Vadi, M. 2000. Organisatsioonikäitumine. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus
- Vald ja linn tahavad ühineda, I raamat: Ajalugu ja kogemusi 1998. Tallinn, Jaan Tõnissoni Instituut.
- Õispuu, S. 1989. Eesti ajalugu I osa. Tallinn: Kirjastus Valgus
- Õunapuu, J. 2006 Õigusruum ja poliitiline keskkond peavad teenima inimest, Põhjarannik 08.06.2006
- XX sajandi kroonika. 2004 Eesti ja maailm. II osa, Eesti Entsüklopeediakirjastus
- XX sajandi kroonika. 2006 Eesti ja maailm. III osa, Eesti Entsüklopeediakirjastus

LISAD

Lisa 1. Ankeet

Kas omavalitsuste territoriaalsed ümberkorraldused Raplamaal on võimalikud ja vajalikud?

KÜSITLUSLEHT

Küsimuse all asuvas kastis on võimalus kommenteerida ja täpsustada oma vastust

1. Kui palju teate haldusterritoriaalsest reformist? Märkige oma valik ristiga (X)

- Palju
Olen üldiselt kursis
Midagi olen kuulnud
Ei tea midagi
Ei taha kuuldagi

Põhjendus

2. Kas elate omavalitsuses, kus on haldusterritoriaalne reform juba läbi viidud?

Jah ei

3. Et kodukoha omavalitsusega suhelda, on vallaelanikul

- vaja kohale minna
võimalik teha vajalikud toimingud telefoni, interneti, e-maili teel
vaja eelnevalt kokku leppida ja siis kohale minna

Põhjendus

4. Elukohajärgses omavalitsuses pakutavate avalike teenustega olete

- Väga rahul
Rahul
Mitte eriti rahul
Üldse mitte rahul

Põhjendus

5. Elukohajärgse omavalitsuse ametnike kompetentsusega olete

- Väga rahul
Rahul
Mitte eriti rahul
Üldse mitte rahul

Põhjendus

6. Avalike teenuste paremaks osutamiseks on ei ole vaja viia läbi muutuseid valla juhtimises ja ametnike koosseisudes

Põhjendus

7. Mis valdkondades tehakse Teie vallas piiriülest koostööd teiste omavalitsustega?

Palun nimetage

8. Kas praegusest koostööst piisab? Jah ei **Märkige oma valik ristiga (X)**

Põhjendus

9. Kuidas mõjutab omavalitsuste ühinemine järgmisi eluvaldkondi ? Märkida +, kui positiivselt ja - , kui negatiivselt ja 0, kui mõju Teie arvates puudub

Avalik kord

Põhjendus

Majanduskeskkond tervikuna

Põhjendus

Ettevõtlus ja töökohad

Põhjendus

Ühistranspordi korraldus

Põhjendus

Teede ja tänavate korrashoid

Põhjendus

Kohalikud ja regionaalsed arendusprojektid

Põhjendus

Keskkonnakaitse tervikuna

Põhjendus

Jäätmekäitluse korraldamine

Põhjendus

Haljastus ja heakord	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Vaba aeg ja kultuur tervikuna	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Sportitegevuse toimumine	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Noorsootöö toimumine	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Raamatukogu olemasolu	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Rahvamaja või kultuurimaja olemasolu	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Kultuuriürituste toimumine	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Valla atraktiivsus	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Investeeringud Teie valda(kodukanti)	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Hariduse kvaliteet tervikuna	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Alushariduse kvaliteet	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Põhihariduse kvaliteet	<input type="checkbox"/>
Põhjendus	

Keskhariduse kvaliteet

Põhjendus

Õpilaste transport ja hariduse kättesaadavus

Põhjendus

Sotsiaalne turvalisus tervikuna

Põhjendus

Eakate inimeste sotsiaalne turvalisus

Põhjendus

Perekondade ja laste sotsiaalne turvalisus

Põhjendus

Puuetega inimeste sotsiaalne turvalisus

Põhjendus

Haigete sotsiaalne turvalisus

Põhjendus

Töötute sotsiaalne turvalisus

Põhjendus

Tervishoid (apteek, perearst, hambaravi)

Põhjendus

Vallaelanike kogukonna- ja identiteeditunne

Põhjendus

10. Kas pooldate ühetasandilist või kahetasandilist omavalitsussüsteemi?

Märkige oma valik ristiga (X)

Palun põhjendage oma eelistust lühidalt.

11. Piirkonna esindatus volikogus (Väljundi puudumise oht)

Kas suudate oma valijate huve kaitsta omavalitsuste võimalikul liitumisel? Jah Ei

Märkige oma valik ristiga (X)

12. Nimetage 3 peamist põhjust, miks **peaks** Teie vald ühinema mõne teise omavalitsusega?

1.
2.
3.

13. Nimetage 3 peamist põhjust, miks **ei peaks** Teie vald ühinema mõne teise omavalitsusega?

1.
2.
3.

14. Kirjutage kaks oma eelistust võimaliku omavalitsuste haldusterritoriaalse reformi puhul (mis valla või valdadega ühinemisel oleks see otstarbekas)

1.
2.

15. Kas vallavolikogu liige/vallavanem on Teie arvates vallaelaniku jaoks autoriteetne isik, kelle arvamus tavakodaniku jaoks on oluline? Jah ei Märkige oma valik ristiga (X) Palun põhjendage kindlasti!

16. Kas toetaksite Teie valda puudutavat haldusterritoriaalset reformi, kui sellisest reformist kokkuvõttes ei võidaks ühinedes Teie praeguseks elukohaks olev vald, küll aga tekkiv vald tervikuna? Jah ei Märkige oma valik ristiga (X)

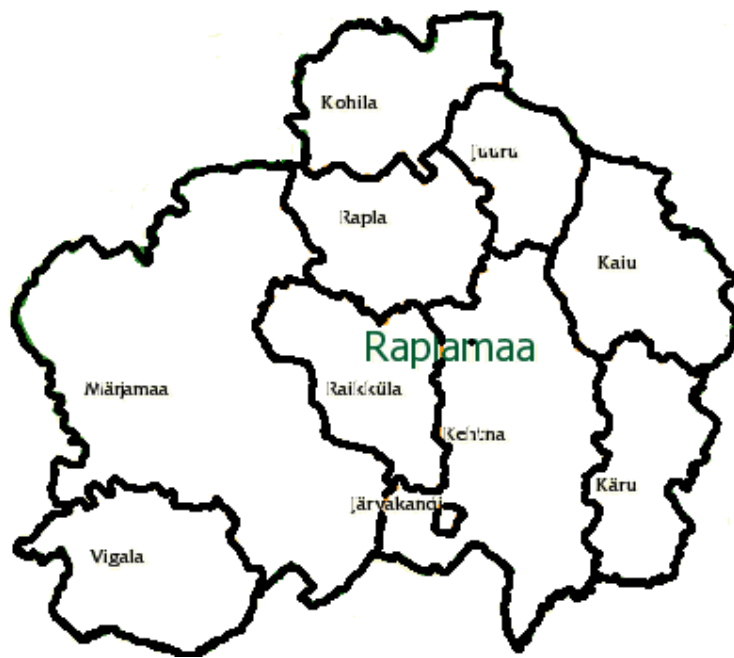
Põhjendus

17. Millest tuleks Teie arvates alustada haldusterritoriaalse reformi kavandamisel?

1.
2.
3.
4.

18. Värvige siin kogu Raplamaa sellisena, nagu ta võiks olla pärast haldusterritoriaalset reformi.

(klõps kaardil hiire parema klahviga, valige: Bitmap image object -edit)



Olete mees naine

Elate vallas külas/asulas/ linnas

Töotate erasektoris avalikus sektoris

kodune
õpin
töötu
pensionär

Haridus Põhiharidus Kesk-või keskeriharidus Kõrgharidus

Täna vastamast!