

Järva valla ülesehituse ja juhtimise kesksed teemad ja võimalikud suundumused

Georg Sootla ja Kersten Kattai

Rahandusministeeriumi ühinemiskonsultandid/ Tallinna Ülikooli teadurid

1. Üldine taust: probleemid ja võimalused

1.1. Järva valla ruumilise profiili väljakutsed ja võimalikud surved

- Valla geograafilise ruumi eripärad sunnivad peale detsentraliseeritud korraldusmustreid, mis suunavad vajadusele leida paindlikke lahendusi. Vaja on sihistatult otsida kogemuspõhiseid teadmisi mujalt. Vajadus pideva arutelu järele, millel on lisaks arusaamade ühtlustamisele ka inimesi siduv efekt.
- Tsentraliseerimine ja detsentraliseerimine on ühe asja kaks tahku, nad peavad eriti hajutatud vallas olema tasakaalus. On väga erinevaid viise tsentraliseerida ja detsentraliseerida, erinevad kanalid võimaldavad laiemat instrumentariumi. Üldine reegel võiks olla, et strateegiliste otsuste ja nende rakenduste puhul suund tsentraalisemate ning kohapõhiste ja korralduslike valdkondade puhul detsentraliseerimise suunas.
- Praegusel arenguetapil on aktuaalsed valla kui terviku integreerimise teemad, mille kaudu siduda eri piirkonnad ja hajali olevad teenused kokku. *Strateegiline tahk peab kõikides valdkondades olema esiplaanil juhi mõtlemises ja tegevuses, ehkki suured surved tulevad konkreetsetelt pakilistelt probleemidelt.* (Sisuliselt peaks juhi koormusest ca 0,4 kohta olema kavandatud strateegilisele mõtlemisele ja arutamisele.) Samal ajal on vaja kohalikku/ kogukondlikku arutlevad tegevust, vabatahtlikku tegevust, usaldada rohujuure tasandit, teha ka väikeseid eksimusi, millest õppida.

1.2. Tänapäevase tegevusfaasi iseloomustus

- Üleminekuajajärk (kriisijuhtimine) – ehk valla ruumi tervikuks kokkusidumine – kestab vähemalt 4 aastat. Juhtide/ spetsialistide ja stabiilsete struktuurilahenduste osas võib see kesta isegi kaks valimistsükli. See loogika peaks kajastuma ka arengudokumentides ja tegevusplaanides. Tuleb teadlikult projekteerida ka vigu ja ümbertegemisi. Eriline investeering oleks õppimine teiste kogemustelt.
- Tavaliselt kiiruga tehtud ühinemislepe ja investeeringud kammitsevad, otstarbekad on nende mõistlikud muutused, mis samuti on see kinni pikema perspektiivi strateegiale kulutatud ajas.
- Suured varasemad tegematajätmised sunnivad peale hädalahendusi ja kulutusi, vähem soodsas olukorras on need, kus asju on paremini lahendatud. Siit tulenevad eeldatavasti ka poliitilised pinged, sh valla eri osade/ kogukondade vahel. Siin samuti püüda järgida tähtsuse proportsioone, mitte demotiveerida edukaid. Hädalahenduste puhul pigem leida konsensust kui eelistada ekspertide arvamust.
- Üleminekuaja tõttu on sihipärased strateegilised tegevused ilmselgelt veel poolikud, tagaplaanil. Liiga suur roll on isiklikul faktoril (oskused, julgus). Vaja on tundivalt suuremat jätkusuutlikkust struktuurilahenduste ja eriti sihtide osas, need tuleb palju kiiremini otsustada (ja legitimeerida). Sest kui toimivad poliitilised ümbervangerdused ja suunad pole selged või veenvad, siis kõik võib alata otsast peale.
- Strateegia ja selle legitimeerimise programm panna regulaarsele pinnale. Arengukava on nõ. seisundi üldistus, sellega tuleb edasi tegeleda pidevalt ja süvitsi. Kujundada ajalised töörühmad ja juhid, aga ka ennekõike vallavanem jt juhid peavad sellele aega leidma. Või

ka abivallavanem, kes kas tegeleb koordineerimisega või siis peamiselt strateegilise poolega. Need juhirollid oleks vaja kaheks jagada.

- Valla uued mastaabid ja korrad eeldavad seda, et on vaja kasutada ajutisi variante (s.h. vanu praktikaid). Miks mitte valida mõni parim praktika ja selle põhjal teha uus ajutine (laiendada). Niikuinii palju asju tuleb veel ringi teha. (Nt. toetuste jagamise kord on väga kohmakas.)

1.3. Valla poliitiline profiil ja riskid

- Killustunud valimisnimekirjad, esmapilgul on keeruline keskenduda strateegilistele teemadele ja rasketele lahendustele.
- Üks võimalus on erinevate liidrite kokku sidumine erakorralisuse raames, moodustada Põhjamaade eeskujul volikogu eestseisus, kus koalitsioonil on enamus.
- Peamine instrument on: eraldada päevapoliitikad (lihtsad poolt-vastu pisikesed lahendused) suurtest strateegilistest küsimustest, mille puhul reeglina ei ole väga põhjendatud konflikte, mis avatud diskursuse raames saaksid mingi konsensusliku lahenduse. Viimaste puhul mitte karta pikki arutelusid. Strateegiliste teemade puhul on võimalik de-politiseerida avatud arutelu, sest nendes etendavad kesksel rolli pädevused ja teadmised, samas kui väikestes küsimustes (kas ehitada katus või aknad) on argumendid tihti tunnetuslikud.
- Kui on väga vasturääkivaid teemasid, siis mitte karta neid ka avalikult arutada. Just strateegiate puhul vastandlikke arusaamu esile tõsta ja neid pidevalt arutada, üksiküsimuste puhul võib olla autoritaarsem (valitsusvastutus).
- Vajadus laiendada suurtele teemadele kandepinda laiemalt, rahvafoorumitel ja siis teha valikuid, millel on kindel legitiimsus; piirkondlikud üldkoosolekud kindla agenda põhjal. Eksperdid soovitaksid (Saaremaa kogemused) külade-põhiseid *kogukonnakogusid*, mis võiks töötada kui aruteluareenid. Niikuinii keskendutakse väiksematele probleemidele, siis on vähemalt selgeid kohalikud teemad.
- Kuidas leida õige tasakaal valla teenuste (elu kvaliteedi) ühtlustamise ja prioriteetsete arendussuundade (juba edukate arengute) eelisjärjekorras eestvedamisel?
- S.t. on vaja ka muutuste juhtimise kava, selle loogika peaks olema *üldiselt erilisele*, samuti valdkondlikud prioriteedid (mis on keskne ja pakiline, mis võib oodata).
- Rohkem mõelda uuenduste organisatsioonilistele lahendustele, s.h. niisugustele, kuhu saab opositsiooni kaasata. Nt. volikogus, korraldada *oluliselt tähtsate küsimuste arutelusid*. Samamoodi teatud regionaalseid teemasid anda kohalikele arutelukogudele ja siis neid modereerida.
- Strateegiates markeerida tugevused eri kategooriates: a) vaja jätkata, b) probleemid (vajavad lahendusi) ja c) nõrkused (kriisijuhtimise fookused). Need kõik tulevad aruteludel kiiresti ise üles, parem on ennetada.

2. Arengustrateegia ja selle teostamise perspektiivid

2.1. Arengukava: Järva vald on strateegiliselt hästi juhitud omavalitsus

Strateegilisel juhtimisel peab olema juba selge ja jätkusuutlik struktuurne lahendus, täna see veel puudub; samas selle kujundamine on pikem arendusprotsess (ka katsed ja vead). Vajadus ühelt poolt arutlevaks demokraatiaks (kasutage demokraatia mõistet enam) ja teisalt - strateegiliste teemade selgeks eristumiseks:

- (a) Strateegiliste teemade eristamine ja vastavad töörühmad (mõttekojad), sealt tulevad ka tulevased liidrid; esialgu võib tulla liiga palju juttu ja ajakulu, kuid see loks paika, peasi et potentsiaalsed panustajad tunneks ennast kaasatuna ja potentsiaalsed kiibitsejad (pole kunagi rahul) saaksid oma võimekuse piire näidata; Seda tüüpi oleks nt valitsuskomisjonid, teemade ettevalmistamine.
- (b) Laiapõhjalised foorumid (valdkondlikud, piirkondlikud) vastandike strateegiasuundade arutamiseks (nii nagu ühinemisläbirääkimistel). On vaja ka emotsioone välja elada ja samas juhtidel ka sisendeid saada. Siin oleks esiplaanil valdkondade ja piirkondade juhid, mõelda kodanikuühenduste või piirkondlikud foorumid.
- (c) Seega tuleks jaotada (a) strateegilised; (b) valdkondlikud; (c) piirkondlikud; (d) rohujuure tasandi foorumid. Ei tohi karta ajakulusid ja võimalikke poliitilisi erimeelsusi, niikuinii viimased tulevad, need peaksid olema võimalikult hästi näha ja siis on nad ka juhitavad.
- (d) Tuleb viia asjad sinnamaani, et arengukava kujundamine strateegiliste ala-suundade arendamine toimiks enam-vähem pidevalt, s.t. arendus (uuendustest mõtlemine) oleks pidevalt fookuses, ei soikuks ja ei hakkaks toimima vaid valitsuste vahetumistega (kampaaniatega). See suurendab arenduse jätkusuutlikkust ja vähendab heitlemist väga eri arusaamade vahel valitsuste vaheldumisega.
- (e) Kõik strateegilised üksused: strateegiline tipp, valdkonnad ja piirkonnad peaksid omama oma tegevuskava valimisteni: las see olla lihtne (1 lk) ja üksnes indikatiivne, kuid teatud tulemid, mida teha ja kuhu jõuda peaksid olema valjusti läbi mõeldud. Need paberid aktsepteerivad valla juhid ja arenduse (punkt c) kogud/ foorumid, sealt saadakse ka lisamõtteid ja suuniseid.
- (f) Täna peaks valdkondadel olema ka aastane ajakava, mis teemad on vaja kindlasti lahendada või ette võtta; selle alusel toimiks ka valdkonna töö tulemuste arutelu. Soovitavad on iga-aastased valdkonna monitoorimise vestlused juhtidega, s.h. volikogu komisjonides. Need oleks rohkem juhtimisdokumendid kui avalikud deklaratsioonid.

2.2. Kuidas strateegilist suunda tasakaalustada ajutiselt üleminekuperioodi kriisihaldusega. Ilmselt peaks need kaks asja olema eraldi liidrite (abivallavanema) vastutada ja selgemalt eraldatud praktikas (arenduse ja juhtimise abivallavanem).

2.3. Volikogude komisjonid: analüüsida ja suurendada nende tööd ka sisuliste suundade (strateegiate) arutamisel, soovitatav mõned teemad üles tõsta väljapoolt tulevate sisendite põhjal. Komisjonide madal aktiivsus on probleem; nagu öeldud võiks algatada nõ. oluliselt tähtsa küsimuse arutelu; vaja on ka aktiivselt kaasata opositsioon, nende emotsioonid probleemitõstatused väljasõeluda.

2.4. Varasemate ühinemistega tehti viga, kui seati vahetuks eesmärgiks kohese **kokkuhoiu personali arvelt, sest sisuliselt on käimas kolm protsessi: regulaarne haldamine, kriisihaldamine ja strateegiate kujundamine.** Uuringud näitasid, et nt. Türi ja Põlva valdade strateegiad kohe mitte koondada viis keskpikas perspektiivis isegi vähemale ametnike arvule; erinevalt teistest, kes hakkasid pärast koheseid koondamisi reageerima kriisihaldusele ja suurendama kiires korras (juhuslikud töölevõtmised) personali ja tegema suuremaid kulutusi. Ka personaliarenduses peaks olema kehtiv investeerimise mõiste.

Täna peaksid olema kulud valitsemisele (spetsialistidele) ajutiselt suuremad (strateegiareserv), eriti mõni tippspets oleks vaja „sisse osta“. Ressursside juurdekasv peaks ilmselgelt vahetu ökonomia arvelt (kokkuhoid) tulema olemasoleva (reformimata) olulise optimeerimise arvelt, ennekõike varade majandamiskulud; nt. varahalduses või toitlustamises sellist retoorikat ja kokkuhoiu prioriteetsest strateegiat ei näe, aga võrdlevad uuringud ja kogemused näitavad, et seal on kohati õhk sees. Kokkuhoid inimressursi arvelt üleminekuperioodil tuleks üle rääkida üldise kokkuhoiu võimalustega kesk-pikas perspektiivis.

2.5. Arendusfunktsioonide struktuuri selge määratlemine (vt. lisa 1, seda tuleks arutada eraldi). Ladusa arenduse edendamine peaks ka olema valitsuse liikme eraldi ülesanne (nn reformiminister või kriisihaldusminister), siiski vallavanem on peastrateeg.

- (a) Meie arvates peaks vallavanem võtma enda kätte arenduse /strateegia teema ja teine juht (parem käsi) peaks keskenduma kriisi/ üleminekuhaldusele. Siis saab valdkondade juhtide koja kaudu ka sisendid konkreetsetes valdkondlikes arendustes ja kriisilahendustes;
- (b) Arenduse jooksvad tegevused (teostused, nt. projektide konkursid väikestel teemadel) delegeerida võimalikult rohkem piirkonnajuhtidele
- (c) Arenduse tugifunktsioonide spetsialist peaks olema jällegi eraldi, kes samuti võib toetuda teistele spetsialistidele (IT, ehitus, infolehed).

2.6. Piirkondliku ja rohujuure tasandi arendus (vt. lisa 2), nii suures vallas ei saa jääda vaid harukondliku arenduse loogika; (vt. piirkondliku halduse korraldus)

2.2. Kaasav ja avatud valitsemine

- Täna tundub rõhk olevat lihtsalt kaasamisel, soovitus oleks *seada esiplaanile delegeerimine kui võimestamine*. (Vallavalitsusel on see mõte täiesti olemas.)
- Kaasamine (ehk vahetu sisend otsustamisse) peaks tulema mingitest foorumitest, muidu tulevad väga kaootilised surved.
- Vaja on tagada *eri tüüpi infosisendid valitsusse (piirkonnajuhid, asumite või aktiivi kogu) ja volikokku* (volinikud, komisjonide liikmed); valdkondlik sisend (asutuste juhid üksikajal, ametnikud) ei ole piisav isegi tehnilises mõttes.
- Asutuste piirkondlik nõukoda, mis toetab piirkonna juhti.
- Valdonna probleemid, mis on samuti läbi sõelatud valdkonna juhtide poolt, tuleksid ametnikkonda ja sealt valitsusse juhtide kogust (nõukojast), nt. koolide direktorid, noortekeskuste, rahvamajade jne. juhid; Selle baasil hakkavad kujunema ka uued liidrid
- Samuti asutuste hoolekogude uuendamine, kujundada need ka sinna, kus see pole nõutud. Selline kogu võib olla piirkonnas koosseisult üks (eri versioonidega) mitme asutuse jaoks. Seesama kogu võib olla ka kogukonnakogu rollis, sest aktiivseid tegijaid on väga vähe.
- Piirkonnast peaks juba tulema *välja sõelatud eelistused*, mitte üksikute isikute eelistused. Siit tuleneb veel üks kogukonnakogu vajadus kogukonna üksikute küsimuste lahendamisel (bussiajad, ripakil asjad, asutuste hoolekogude moodustamine, esmane tagasiside asutuste tööst, tegevustoetuste otsused nt alla 200 eur).

3. Võrgustikupõhise omavalitsuse kujundamine kui väljakutse

- Võrgustikupõhise valla metafoor tuleb lahti seletada (ja lahti kirjutada). Võrgustik on moodne sõna, kuid võrgustikke neid ehitada on keerukas ja samuti on võrgustiku läbikukkumistele palju tundlikumad kui muud lahendused. Pigem viidata tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise tasakaalule, kollegiaalsele nõule altpoolt. Võrgustik kui:
 - (a) kui halduse ruumimise hajutamise suund on piiratud, ehkki ametnikud/ poliitikud liiguvad keskuste vahel, kuid mingi keskus peaks pikemas perspektiivis kujunema; oluline ametnike pidev omavaheline suhtlemine, organisatsioonikultuur, nende omavaheline koostöö halduse tasandil;
 - (b) kui tuginemine teenuste ja arenduse kas *asumipõhisele või piirkonnapõhisele* paiknemisele, see selgeks rääkida. Järvamaal on külade aktiivsus kõrge, kuid nende baasile ei saa valla kui terviku valitsemise võrgustikku rajada. Isegi kui tekkivad

MTÜde kui külade teenuskeskused oleks piirkondlik baastasand endised vallad või isegi laiemad piirkonnad;

- (c) kui hajali olevate *asutuste oskuslik sidumine* tõhusalt tsentraliseeritud (strateegiliselt orienteeritud) toimijaks, kuid mille asutused on piisavalt autonoomsed, omavad oma eripära (vastavalt võimekusele ja vajadustele) teevad omavahelist koostööd. Nende nõukoda vallavalitsuse juures seob nad võrgustikuks;
- (d) kui valla *positsioneerimine naabervaldade perspektiivis* (arengukavas hästi teadvustunud), sealt tuleva koostöö/suhete võimaluste arendamine (saab rääkida regionaalsest perspektiivist). Kas neid suundi saaks kuidagi institutsionaliseerida läbirääkimiste (töörühmade) tasandil? On selline mõiste nagu mitmetasandiline (-kihiline) kogukond, kus toimivad eri tasandid ja subjektid (ametlik/ valitsus ja MTÜd-kogukonnad) kus domineerivad siiski mitteformaalsed kuid selged suhted ja kommunikatsioon.

3.1. Asumipõhise valitsemise võimalused ja ohud

- külade/ asumite tasandile ei saa tihti viia isegi otsustamise sisendi kujundamist, s.h. tagada nende esindajate vahetu osalus keskkülaste töös; need arvamused kohalt on vaja piirkondlikult konsolideerida mingit tüüpi foorumil enne kui küsimused (ja erimeelsused küladest) tulevad arutamiseks keskustesse; nn. piirkondlikul kogukonnakogul oleks pigem konflikte tasakaalustav kui keskusele vastandav efekt; samuti võiks see aidata teatud asjades piirkonnajuhti otsuste tegemisel; kohalikud hädad ja pingeid jäägu sinna tasandile enne kui ei ole selge, et see on avalik probleem; eriti oluline on sotsiaaltöötaja kui kohalik „sõel“ nõustamisel, et säästa keskust üksikküsimustega ülekoormusest;
- külade/ MTÜde ümarlaud kui foorum nii suures vallas pole otstarbekas, kuid katsetada võiks esimesel perioodil, las see tõestab oma vajadust või üleliigsust; külaliikumine peaks integreeruma piirkondliku tasandil ja selle kaudu saab vallavalitsus ka seda toetada;
- külade toimijate ühistegevusi on vaja sihipäraselt arendada; suundumus piirkonnas lisaks teeninduskeskusele paremal juhul mõne tugeva külakeskuse väljaarendamisele ja võimalusel ka nendele teenuseid delegeerida.

3.2. Piirkonnakeskused ja nende juhtimine

3.2.1. Valdkondliku ja territoriaalse juhtimise tasakaal

Nii suures, kuid hajutatud vallas peab tekkima valdkondliku ja territoriaalse juhtimise tasakaal nii strateegilise-tehnilises mõttes (et toimuksid optimaalsed arendused-investeeringud, mis ei sõltu üksnes asutuste juhi läbirääkimisvõimest keskkuses) kui tasakaalustatud piirkondliku sisearengu mõttes (et säiliks piirkond kui terviklik organism vähemalt mõnede keskuste baasil). Samuti, et oleks piirkonna juht kui reaalne eestvedaja (liider) ja kui horisontaalse koostöö arendaja väikeste asutuste ja toimijate vahel (nt MTÜd, eraettevõtted) piirkonnas

3.2.2. Tõhusad sisendikanalid ja tagasiside

Valla valitsemisse (volikokku, valitsusse, osakondadesse) peaksid jõudma juba sõelutud ja tasakaalustatud sisendid valdkondadest ja piirkondadest. Piirkonna juht peaks olema nii koordinaator kui ka teatud mõttes tasakaalupunkt. See suurendab oskusliku poliitika puhul valla juhtide võimu ja strateegilist tõhusust. Piirkonna juht võib olla nagu täna otsealluvuses vallavanemale; tal peaks olema piisav vastutus, ja see tal on vaid siis kui tal on autonoomia asjade laabumise eest piirkonnas. Tema staatus ametnikuna suudab selle tagada, samas

vähendab politiseerimise riske. Seda tuleks käsitleda kui vallavalitsuse piirkondlikku (territoriaalset) üksust;

Piirkonna juht oleks kahes rollis, **esiteks kui ametnik ja teiseks kui piirkonna liider**. Kui toimivad kodanike piirkondlikud kogud (mis on pigem arutelu kohad), siis piirkonna juht (ja sekretär) võib neid aidata tehnilistes küsimustes ja seega saada nendelt tagasisidet meeleolude kohta kogukonnas. Piirkonna juhil oleks tasakaalustav roll selle kogu suhtes, ta võiks anda oma arvamuse väikeste tegevustoetuste jagamisele (kui on kogukonnakogu) või teha seda ise (nt. mingi komisjoni kaudu) ning anda soovitusi (koos kogukonnakoguga) väikeste projektide suhtes.

Kui piirkonna juht jääb ka operatiivse autonoomiaga majandusjuhatajaks, siis oleks tal liit-funktsioon, kui arendusjuht ja kui majandusjuht. Tema põhifunktsioonid maandusjuhatajana oleksid:

esiteks, väiksemate asutuste jooksva majandamise korraldaja (haldusasutuse piirkondliku haldus- või majandusosakonna juht), kellele alluvad ka mõned kohalikud töömehed. Tal oleks sisuline järelevalve (pigem tagasisidestaja) hangete ja teiste haldustegevuste üle (täpsem kirjeldus – varahalduse osas).

Teiseks, piirkonna arendustegevus (palju sõltub sellest, kui aktiivsed on kohalikud kodanikuühendused), mille osaks oleks ka tagasiside andmine valdkondlike ülesannete täitmise kvaliteedi üle, s.h. ka halduslepingutega delegeeritud MTÜde poolt.

Kolmandaks, ta võiks olla piirkondliku asutuste ja organisatsioonide koostöö vahendaja, siin on sobiv sõna võrgustik kui koordineerimise mehhanism.

Kogukonnakogu kõrval võiks piirkonna asutuste juhtide kogu olla ka valitsusele mitteametlikuks konsultatiivorganiks eelarvete ja arengudokumentide kujundamisel. S.t. asutuste juhtidel oleks samuti ülevaade nii valdkonlikust ja kui territoriaalsest aspektist, millega nad toetaksid teeninduskeskuse juhti. Kindlasti on nende legitiimsus piirkonnas väga suur. Kuid piirkondlikus aspektis jääks jäme ots piirkonna juhile, samas kui valdkondlike asutuste juhid osalevad valdkonna arendusotsuste konsulteerimises ja kujundamises, sest nad oleks samaaegselt valitsuse osakonna juures asuva konsultatiivse nõukoja liikmed.

See tundub esialgu liiga keeruline, kuid sellega tagatakse erinevad tasakaalud, mis on lõppotsuste tegijatele (valitsus, volikogu ja tema komisjonid) väga oluline info ja ka legitiimsuse allikas.

Selle töö mahtu on raske hinnata, tulenevalt varade jooksva majandamise mudelist piirkonnas. Suure Jaanis on oma haldusettevõtte, siis on see koormus väiksem. Ühtse haldusasutuse puhul vallas peaks piirkonna majandusmehel olema autonoomia operatiivses juhtimises, seega saab seda funktsiooni ühildada piirkonna arendusjuhi funktsiooniga. Piirkonna arendusjuhi funktsiooni koormus sõltub selle sisustamisest. Kui seda võtta tõsisemalt (vt. lisa 2), siis suuremate piirkondade puhul annab see juhi täiskoha välja.

3.2.3. Piirkonna sisend valla arendustegevusse (strateegiate kujundamisse)

Ühinemiste järgsete reformide kogemus näitab, et teeninduskeskus pole pelgalt oluline täitevorgan, vaid tal peab olema kindel roll piirkonnast tuleva infosisendi osas strateegiliste dokumentide kujundamisel. See ei saa olla pärast eelnõu valmimist oma arvamuse andmine, vaid juba eelnõu kujundamise faasis. Seetõttu peab see arendussisend olema hästi läbimõeldud, läbi kaalutud nii kodanikuühiskonna foorumiga kui asutuste nõukojaga; see peab võimaldama võrrelda sellisest sisendeid teistest piirkondadest tulevatega, et arengukavas oleks

territoriaalne aspekt hästi pildil ja valdkondlik seda arvestaks. See oleks sarnane regionaalpoliitika kujundamise mehhanismile (mida Eestis täna ei ole), kus eelnõude kujundamise faasis oleksid selged piirkondlikud prioriteedid teada ja vallavalitsus saaks neid ka arvestada. See ei tähenda vetoõigust kuid oleks selge sisend otsustamisse.

3.3. Teenuste delegeerimine

Valla sidumine tervikuks kodanike tasandil toimuks mitte üksnes kaasamise kaudu (erinevad sisendid otsustuskogudesse) vaid võimestamise kaudu, s.t. nii omaalgatuse toetamise kaudu kui selgelt kohalike väiksema mahuga ja lihtsamate teenuste *delegeerimine halduslepingutega* partnerluse mõttes. Viimane on Eestis väga vähe arenenud, kuid on suurepäraseid (ja uuritud) kogemused Saue vallast, Keila linnast, Türitl.¹ Partnerluse kaudu delegeerimine (e. relational contracting) tähendab mitte konkureerivate hangete süsteemi, mis MTÜd puhul pole väikevaldades jätkusuutlik. See tähendaks KOV ja teatud kodanikeühenduste pikemaajalise ühise arendustegevuse tulemusena sündinud võimekust, mille järel KOV saab usaldada lihtsate teenuste osutamise piisavalt võimekatele MTÜdele, mille puhul toimivad selged kontrollimehhanismid. Siin pole MTÜ enam pelgalt omaalgatus, millel on kohalike elanike toetus, vaid oleks välja arendatud võimekas piirkondlik organisatsioon. Nende oluline eelis on osakoormusega ja suhteliselt väikeste tööjõukuludega töötajate kasutamine seal, kus teenuste maht on väike ja eraldi asutused oleks liigselt valdkonda killustavad. Vald saab siin killustumist vältida ja võimekuse arengud hästi suunata. See vähendab otseseid halduskulusid, võimaldab laialdaselt kasutada vabatahtlikku tööd, ja kaasata kodanikke valla valitsemisse.

See strateegiline suundumus tasakaalustaks hästi tsentraliseerimise vajadusi valdkonna hallatavate asutuste juhtimises/ korraldamises. Näiteks:

- I ja II tasandi teenuskeskused, kuhu koondatakse MTÜ (soovitav) või mitmete MTÜde tegevused halduslepingutega (lastehoid, päeva- ja vaba aja keskuse teenused, raamatulaenutused, väiksemad huviringid). Nt. Päinurmes, Karinul.
- Vallas on juba plaanitud Spordiklubide liidu moodustamine (on väga hea Türi kogemus); samuti võik kaaluda sarnaselt osa kultuuri ja noorsootöö osalist delegeerimist MTÜdele-keskustele.

3.4 Hallatavate asutuste arendamine

Kui piirkonna juhtimisel ja MTÜdele delegeeritud kohalike ülesannete puhul jääks või isegi suureneks (halduslepingute puhul) autonoomia, siis hallatavate asutuste puhul oleks mõistlik kasutada *paindlikke tsentraliseerimise* viise. Need tuleb hästi läbi mõelda, et teenuste kättesaadavus kohapeal säiliks ja kohalike asutuste puhul toimiksid pehmed või isegi otsesed horisontaalse koordineerimise või vähemalt kooskõlastatuse suhted, et vältida silotornistumist ja dubleerimis piirkondlikul tasandil. Täna on kõikides valdkondades asutuste arv niivõrd suur (nt. 7 noortekeskust, 13 küla- ja seltsikeskust jms.), et väikevalla mudeli baasil (üks nõunik ametiasutuses ja üks juhataja hallatavas asutuses) seda valdkonda strateegiliselt arendada ja sisukalt korraldada ei ole tõhus.

Täna domineerivad lihtsad lahendused, kas asutuste ühendamine või ühe juhi määramine kahele asutusele. Väikese kooli ja/ või lasteaia puhul on see võimalik. Siiski tervikuna tuleks

¹ Vt. Rille Pajundi Suhetel Põhine delegeerimine. Tln. 2015 vaata ka: Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Praxis 2009

kasutada paindlikumaid juhtimislahendusi. (Seda teemat tuleks põhjalikumalt arendada konkreetsete juhtude baasi.)

Esimene, lahendus väikestele asutustele. Nt. noorsootöös, mis ilmselt jääks kõige enam võrgustikupõhiseks, peaks 4 aastaga leidma valdkonna asutuste võrgustiku optimaalse mustri nii, et:

- (a) nad oleks vajalikul määral omandanud oma erilise profiili (muuseas ka koolid, kultuurimajad peaksid oma erilisele profiilile mõtlema), et nad suudaksid pakkuda teenuseid ka väljapoole oma endist teenuspiirkonda;
- (b) et nad koordineeriks ise vajalikul määral oma tegevusi (vähemalt kavandamise, ühisürituste, personali asendamise, arendustegevuste jne. mõttes);
- (c) annaks koordineeritud sisendit vallavalitsusse arendusvajaduste osas (nt investeeringud, abivajadused).

Tuleks mõelda ka noorsootöös ühistegevuste peale, mis võimaldaks kavandada suurema mastaabiga üritusi ja võimekuse tekkides ka uusi arenguid (välissuhtlus- ja üritused s.h. naaberriikide noorsootöö keskustega, välisprojektide taotlused). Selline võrgustik toimub kui tõhus tugistruktuur valla ametnikule, asutuste juhid aga moodustaks regulaarse nõukoja.

Teine, lahendus suurematele asutustele (ennekõike koolid) oleks teatud osa *strateegiliste funktsioonide keskendamine* ühele nõ. juhtivale asutusele ja nende funktsioonide juhtimist koordineeriks samuti *asutuste juhtide nõukoda*. Kuid siin oleks tsentraliseerimise aste suurem ja toimiks teatud vastastikune võimestamine. Väiksemad asutused peaksid sellest kompenseerima oma väiksemat võimekust (nt. koolide tuginõustamine, huviringide laienemine). S.t. see oleks ka väikeste asutuste säilitamise strateegia kohapeal. See säilitaks koolide autonoomia asutusena kui kooli nõ. kvaliteedi aspektides moodustaks koolipiirkond ühtse kuvandi ja kasutaksid ühiseid teenuseid. Keskendataks tuginõustamise teenused, personaliarendus, kvaliteediohje, koostöö ülikoolidega või rakenduskoolidega; toimuks valikainete ja huviringide vahetus, võiks toimuda põhikoolide mõningane spetsialiseerumine ja erivajadustega klasside sihipärasem kasutamine selleks, et tagada õpilaste edasijõudmist. Samuti spetsialiseerusid aineõpetajad, nad muutuksid osaliselt mobiilseks (saab suuremat palka maksta). See ühtlustaks juba lühiperspektiivis Järva vallas õpetamise kvaliteedi ja tekitaks ühtse kuvandi. Seega oleks see just põhikoolide toetamise meede, mis suurendaks kindlasti ka gümnaasiumi õpilaste arvu tulevikus (sisuliselt jätkamine samas haridusruumis, mis on jätkusuutlikult tagatud perspektiivi ja kvaliteediga). Kui Järva vallas moodustatakse ühine gümnaasium, muudaks see sellise struktuuri kujundamise palju lihtsamaks.

Need oleks kaks tsentraliseerimise mudelit, mille eri versioone võiks kasutada ka teistes valdkondades rööbiti delegeerimise (võimestamise) strateegiatega.

Kolmandaks, vaielda ja asutuste juhtide nõukojaga koostöös kokku leppida, mis on asutuste või isegi tervete *valdkondade arendamise eesmärgid* nende vahekorrad või proportsioonid ja saavutamise viisis: kus on ökonomia ja sarnased kulutõhususe võimalused, kus on efektiivsuse ja kvaliteedi allikad, kuidas suurendada teenuste kättesaadavust ja koostööd (sellest saadavat efekti). See oleks pikema strateegiaarenduse esimene etapp.

4. Varade haldamise võimalikud mudelid

Positiivne on see, et Järva vald on seadnud varade teema prioriteediks, mida mõned isegi väga suured ühinemised alahindasid. Probleem on selles, et Järva vallas ei ole seda veel suudetud seda teemat „tõlkida“ strateegilise rolli keelde, varahaldus on veel peajasjalikult suuremate kriisinähtuste juhtimine mitte pikkajaline protsess. Kõigepealt oleks tarvilik teha nõ. esmane

ja lihtsas formaadis varade hindamine, et saada mingi ülevaade. Siis käivitada varade *arendamise* strateegia kujundamine, mille kujundamine võtaks aega mõned aastad. Ilmselt tuleb selleks kaasata teiste KOVide vastava kogemustega eksperte (just praktiliste nõuannete saamiseks). Saaremaa teenuskeskuste planeerimisel sai see teema hästi läbi mõeldud². Järva vald on vaid kaks korda väiksem Saaremaast. Seetõttu omab vahemaade ja mastaapide faktor sarnast rolli.

Esiteks on valdkonnas otstarbekas tsentraliseeritud (nt ühe ettevõtte) mudelite kasutamine. Kuid täna on asutused eri omandis (s.h. ilmselt seotud teiste tootjatega/nt. E-Piim), mis võib raskendada tsentraliseerimist. Tsentraliseerimine ühtse juhtimise (tarnete, hoolduse) alla annab kindlasti efekti.

Teiseks, oleks otstarbekas haldusteenused, mis on seotud varade hoidmise ja teenindamisega, hoida eraldi kommunaalteenustest, et kulud elanikele ja kulud varade hooldamisele oleks eraldi (läbipaistvad). Haldusteenuste tsentraalne juhtimine on aga keerukam, ühes küljest on see jooksva hoolduse paindlik korraldamine nii, et asjaajamine ei muutuks kohmakaks. Teisalt, eeldab see teenuste hanketööde paindlike lahenduste valimist (oma hooldustöötajad vs. hanked). Kuna mõned objektid (koolid, hoolekandeadustus) on piisavalt suured, on peetud mõistlikuks nende jooksev haldamine jätta üldjuhi pädevusse, sest muidu võib selle funktsiooni juhtimine minna liiga kohmakaks.

Kolmandaks, suured vahemaad tingivad vajaduse luua haldusettevõtte autonoomsed osakonnad, mille personali juhtimine, mille läbi hangete korraldamine ja teenuste osutamine piirkonnas oleks piirkonna majandusjuhataja pädevuses.

Neljandaks, kavandab valla juhtkond jooksva majandamise funktsioonid väikestes asutustes eraldada valdkonna sisujuhtimise funktsioonist, mis on meie arvates õige suundumus. Kuid nende haldamisel peaks olema tugev territoriaalne aspekt, mis tagaks ka nende operatiivse teenindamise.

Ekspertide arvates oleks mõistlik (nagu eelpool kirjeldatud), et see funktsioon oleks piirkonna juhi pädevuses. Otsene alluvussuhe vallavanemaga ei taksita korraldavat majandamise funktsiooni täitmist valla ettevõtte osakonnana. Lisaks oleks majandusjuhi ülesanne osaleda teatud määral ka varade arendamise ja investeringute kavandamisel ning olla eri asutuste suhtevõrgustiku keskmes, mis on planeerimise ja juhtimise vaatenurgast tema väga oluline roll. Samas piirkonna territoriaalse ja omanäolise arengu tagamiseks on selline kahene alluvussuhe pigem täiendavaks garantiiks.

Juhul kui piirkonna jooksva varahalduse (majandamise) maht läheb liiga suureks (palju objekte, palju muresid), siis võib majandusosakond võtta tööle lisatööjõudu. Eraldi majandusosakonna piirkondlik juht võib küll saada koormuse täis, kuid tema võimekus täita varaarenduse ja valitsemise laiemaid funktsioone võib olla mitte piisav.

Lõpetuseks

Need on esmased nõustavad kokkuvõtted valla ülesehituse ja juhtimise strateegia lähteülesannetest, mis tulenevad vastu võetud arengukava võtmeteemadest. Arengukavades on need peaaegselt märgustatud, meie nõustajatena püüdsime oma kasina aja-ressursiga anda mõningaid suuniseid nende lähteülesannete (võtmeteemade) täpsustamiseks.

² Sootla, G. , Kattai K., Pihel V. Suure territooriumiga ühinenud omavalitsuse mitmetasandilise haldusorganisatsiooni kujundamine Saaremaa vallas. Tln.2017

Lisad

Lisa1. Valla arendustegevuse põhirollid, mis jagunevad ja peaksid ühilduma eri üksuste/ tasandite vahel

- Strateegiate koostamise eestvedamine ja töörühmade koordineerimine; töörühmad valitsuse (vallavanem, abivallavanemad) juures ja eestvedamisel. Arengukava üldine formaat on strateegia, konkreetsem formaat on tegevuskavad.
- Osalemine eri planeeringute koostamises, tugi valdkonna spetsialistidelt.
- Arenduse tugifunktsioonid (hanked, analüüsid, IT arendused, koduleht ja infoleht).
- Valdkondlikud arendustegevused, mis on juhi igapäevane osafunktsioon, kuid mille tuumikteemad väljuvad arenduse töörühmade tasandile.
- Piirkondlik rohuure tasandi arendustegevus (vt. funktsioonide list).

Lisa 2: piirkondliku arendustegevuse funktsioonid:

- Kodanikuühenduste ja külaelu edendamine (külade-MTÜde regulaarsed kohtumised).
- Kohaliku tähtsusega „pehmed“ projektid ja üritused: nende planeerimine, rahastamise taotlemine, rahastamise tagamine, mõnede projektide korraldamine. Mõelda koostöövorme kultuuri/ rahvamajadega, vabaaja keskustega, noortekeskustega. Arenduse eestvedaja võiks olla üks nende juhtidest.
- Kohaliku arenduse väikesed „kõvad“ projektid: vajaduste põhjendamine koostöös vallavalitsuse osakonna spetsialistidega.
- Kohapeal osutatavate valla teenuste hindamine, teostatavate hangete (teede hooldus), projektide kvaliteedi üldine, ettepanekud nende parendamiseks.
- Kohalike hallatavate asutuste (kool, sport, noorsootöö) tegevuste üldine piirkondlik koordineerimine, ühildamine (n-ö silotornide vältimine kohalikus kogukonnas).
- Kogukonnakogu töö jaoks tugiteenuste korraldamine (protokollid, taotluste käigu jälgimine, infoga varustamine).
- Piirkonna esindusfunktsioonide tagamine (koolide diplomid, esindamine vallas, meedias, jaanitule süütamine, õnnitlemine jne.).
- Suurte ja avalike murede/ettepanekute ärakuulamine ja arvestamine (nõustamine); personaalsed mured jäävad sotsiaaltöö-, ehitus- jt spetsialistidele.
- Otsekoostöö korraldamine naabritega (piirkondadega), piirkondlikud üritused.
- Piirkonna infolehe väljaandmine (valla lehe lisa), sisendid valla kodulehele.