

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE ZIELE DER KOMMUNALEN GEBIETSREFORM

Sulev Mäeltsemees, Michael Kull, Mikk Lõhmus, Jüri Ratas
Technische Universität Tallinn

Abstract

The purpose of this paper is to analyze socio-economic goals of the administrative-territorial reform in Estonia.

An administrative-territorial reform has been a top issue since in Estonia regained its independence but there are virtually no results. In 1995, a law was passed granting the Government the right to take decisions on the country's administrative-territorial division. Both the local authorities and the central government can initiate changes in the administrative-territorial division. By the spring of 2012, there were 226 local governments in Estonia, including 193 rural municipalities and 33 cities.

The administrative-territorial organisation of Estonia needs changes. The average population of Estonian rural municipalities is less than 2,500 people and, in spite of mergers, there are still inexpedient units where the centrally located settlement is separated from its hinterland in administrative terms. However, one should be objective when preparing and implementing the administrative-territorial reform. The often expressed opinion that decreasing the number of rural municipalities would result in retrenchment of resources in terms of the number of local officials and administrative costs is misleading.

Keywords: local self-government, economic development, co-operation, provision of public services, association of local-self government, legal environment, public administration reform, voluntary merger, Baltic Sea countries

JEL Classification: R11, R28, R51, R58

Einführung

Die kommunale Gebietsreform stand in Estland während der ganzen ersten Unabhängigkeitsperiode auf der Tagesordnung. Bereits in den Anfangsjahren der ersten Unabhängigkeitszeit Estlands (1920-1940) wurde das Ziel angestrebt, Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern zu vereinigen, weil in diesen mehr als die Hälfte aller kommunalen Ausgaben getätigt wurden. Zur Gemeindereform kam es aber erst 1939, als an Stelle der früheren 365 Gemeinden lediglich 248 Gemeinden verblieben (zuzüglich der 33 Städte). Dieser Prozess wurde zu Recht als Gemeindereform bezeichnet, weil nicht nur territoriale Neugliederungen durchgeführt wurden, sondern auch das schon früher verabschiedete Gemeindegesetz und das Stadtgesetz in Kraft traten. Alle Kommunen erhielten somit einen qualitativ neuen Inhalt bezüglich ihres Managements, ihrer kommunalen Steuergestaltung der lokalen Steuern oder ihrer sozialwirtschaftlichen Aufgaben (Mäeltsemees 2009, Lõhmus 2010).

Die kommunale Gebietsreform ist in Estland ebenfalls seit Wiedererlangung der Unabhängigkeit aktuell gewesen. Ihre eigentlichen Ziele sind jedoch schon vor der Wiedererlangung der Unabhängigkeit formuliert worden. Am 8. August 1989 verabschiedete der Oberste Sowjet der ESSR den Beschluss „Über die Durchführung der kommunalen Gebietsreform in Estland“ (ÜVT/89/26/348). Dieser Beschluss von fundamentaler Bedeutung legte folgendes fest:

„1. Ausgehend vom Gesamtkonzept (IME) und dem Gesetz „Grundlagen der Selbstbewirtschaftung der Estnischen SSR“ und der Notwendigkeit, den Übergang von dem bestehenden Verwaltungssystem auf das selbstverwaltende Verwaltungssystem zu gewährleisten, ist in der Republik von 1990–1994 eine Verwaltungsreform durchzuführen. Diese umfasst:

1) republikinterne Dezentralisierung der Volksmacht auf selbstverwaltende Leitungsebenen sowie deutlich festgelegte Unterscheidung der staatlichen und der selbstverwaltenden Leitung;

2) Reorganisation der territorialen Verwaltungsstruktur... .“

Nachträglich kann gesagt werden, dass das erste Ziel erfüllt wurde (s. Mäeltseemes; Lõhmus 2011) das zweite Ziel aber nicht umgesetzt wurde. Kritiker (z. B. Regionalminister Siim-Valmar Kiisler u.a.) merken an, dass die frühen Jahre der Transformation der richtige Zeitpunkt für die Änderungen ungenutzt blieb. Nun, im 21. Jahrhundert stellt sich die Lösung dieser Aufgabe für diese Kritiker als weitaus schwieriger dar.

Der Entwurf und die Realisierung einer kommunalen Gebietsreform ist zweifellos schwer. Hätte man sich jedoch mit ihr bereits Anfang der 1990er Jahre und sich grundlegend befasst, so hätte die kommunale Selbstverwaltung inhaltlich wiederhergestellt werden können. Die Ursache, für die Nichtrealisierung der kommunalen Gebietsreform, liegt nach Auffassung etlicher Autoren vielmehr darin, dass man versucht hat, diese schwere Aufgabe mit einfachen, ja teilweise sogar mit primitiven Methoden zu lösen.

Einer der Hauptideologen der Gemeindereform der 1930er Jahre, Professor Edgar Kant von der Universität Tartu argumentierte, dass *„die Reformierung der kommunalen Selbstverwaltungen immer und überall eine der schwierigeren Fragen im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist“* (Kant 1999, 471-474). Kürzlich ist extrem vereinfacht und fast polemisch behauptet worden, dass, wenn im Artikel 155 des Grundgesetzes der Republik Estland in der Wortfolge *„die Kommunen sind Gemeinden und Städte“* das Wort „Gemeinden“ durch „Landkreis“ ersetzt wird, das Ergebnis sofort erreicht wäre. (Raidla, Jüri: Die Verwaltungsreform nicht zu machen ist grundgesetzwidrig, Postimees 14.10.2011). Auch der für den Bereich kommunale Selbstverwaltung zuständige Regionalminister hat jahrelang und bedauerlicherweise nur auf die Territorialreform (Grenzreform) gesetzt, und im März 2009 einen Gesetzentwurf über die Reform der verwaltungsterritorialen Organisation vorgelegt.

In der Öffentlichkeit Estlands sind die Ziele der kommunalen Gebietsreform willentlich oder aus Unkenntnis eng begrenzt und teilweise sogar falsch dargelegt worden. Die hohe Bedeutung der lokalen Selbstverwaltung für die demokratische

Verfassung eines Landes ist hier völlig vernachlässigt worden.¹ Es ist viel darüber gesprochen und geschrieben worden, wie eine Einsparung der Verwaltungsausgaben erreicht werden kann. Unter den Szenarien finden wir eine große Verringerung der Beamtenzahl oder auch die Schaffung neuer und großer Gemeinden, welche bis zur Größe der bisherigen Landkreise anwachsen sollten, umso zur Verringerung der Entstehung priphärer Räume, zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Verbesserung der Serviceleistungen für die Einwohner beitragen würden. Wir bezweifeln jedoch stark, dass diese Ziele nur mit einer Reform der Gemeindegrenzen erreicht werden können. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür ist die Gebietsreform Lettlands, die im Jahre 2009 durchgeführt wurde, wo sich inhaltlich bezüglich der Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung nichts änderte.

Andererseits gibt es durchaus sehr gute Beispiele in verschiedenen Staaten, wo die kommunale Gebietsreform zusammen mit grundsätzlichen Änderungen bei den Funktionen der öffentlichen Verwaltung, darunter vor allem die der kommunalen Selbstverwaltung durchgeführt wurde. Nach Auffassung der Autoren dieses Artikels ist Dänemark diesbezüglich ein besonders gutes Beispiel, aber auch die geplante kommunale Gebietsreform Finnlands und deren Vorbereitung könnte viel Lehrreiches für die geplanten Reformen in Estland bieten.

Das Ziel dieses Beitrags ist es zu analysieren, wie die kommunale Gebietsreform in einigen ausländischen Staaten der Ostseeregion vorbereitet worden ist. Im Fokus unserer Analyse steht die Fragen nach den sozialwirtschaftlichen Zielen (z. B. die Qualität der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen usw) die jeweils verfolgt wurden oder werden. Ein Ziel dieses Beitrages besteht darin Vorschläge zu unterbreiten, wie die Verwaltungs- und Gebietsreform in Estland aussehen sollte, um die sozioökonomische Situation der Bevölkerung zu verbessern. Diese Vorschläge basieren sowohl auf unserer Analyse theoretischer Literatur als auch der bisherigen Aktivitäten und Pläne bezüglich der kommunalen Gebietsreform Estlands.

1. Allgemeine Betrachtungen über die Ziele der kommunalen Gebietsreform

Bestrebungen eine rationelle verwaltungsterritoriale Organisation zu erschaffen sind seit Jahrtausenden Wunsch der Menschheit. Im Alten Rom wurden beispielsweise 5040 Bürger als eine zweckmäßige Stadtgröße angesehen, was etwa 30 000 Einwohnern entsprach (darunter Sklaven, Bedienstete u.a.). Der Grundsatz war, dass alle Bürger einander kennen sollten (Lange 1981, S 23).

Der Ansatz einer kommunalen Selbstverwaltung, die sich hauptsächlich auf die Entwicklung der lokalen Wirtschaft bezieht, gewann im 19. Jahrhundert deutlich an

¹In diesem Zusammenhang merkt Hanno Drechsler an, dass die *kommunale Selbstverwaltung die Möglichkeit bietet „zu mehr Mitbestimmung (Partizipation) der Bürger, zu mehr Demokratie“, und „ist gleichsam eine ‘Schule der Demokratie’ und dient so dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.“* H. Drechsler zitiert von Wolfgang Drechsler in W. Drechsler (1999), S. 106.

Zuspruch. Es bildeten sich im Folgenden auch die heutzutage als Alternativen bekannte Theorie (die Autoren waren vornehmlich die deutschen Wissenschaftler Rudolf Gneist, Lorenz von Stein u.a) der verstaatlichten (staatlichen) kommunalen Selbstverwaltung und die Theorie der gemeinschaftlichen Selbstverwaltung heraus. Diese Theorien wurden modifiziert und weiterentwickelt. Im Rahmen der Theorie der gemeinschaftlichen Selbstverwaltung bildete sich als Extreme die Theorie der freien Gemeinschaft bzw. die Theorie der natürlichen Rechte der Gemeinschaft heraus.

In der Mitte des 19. Jahrhunderts fand an Stelle dieser Theorie im zaristischen Russland die Theorie der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Selbstverwaltung Unterstützung (Olle 2001, S. 44-45). Auch diese Theorie ging von der Gegenüberstellung des Staats und der Gemeinschaft aus, aber bei der Begründung des Hauptmerkmals der kommunalen Selbstverwaltung brachte diese Theorie nicht den natürlichen und unveräußerlichen Charakter der Rechte der Gemeinschaft hervor, sondern das überwiegend wirtschaftliche Wesen der Tätigkeit der Organe der kommunalen Selbstverwaltung. Anhand der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Theorie bedeutet die kommunale Selbstverwaltung die Leitung der lokalen wirtschaftlichen Angelegenheiten. Als ein Estland besonders nahestehendes Beispiel der Anwendung dieser Theorie kann die russische Semstvo-Organisation aus dem Jahre 1864 angeführt werden. In Russland wurden derartige Selbstverwaltungen, die auf der Unterscheidung der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen beruhten, Anfang der 1890er Jahre abgeschafft.

Die in Europa im 20. Jahrhundert, aber in erster Linie nach dem Zweiten Weltkrieg stattgefundenen Urbanisierungsprozesse einerseits und die Entstehung und Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten² andererseits stellten demokratische Länder vor ernste Herausforderungen. Die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung in der sich ändernden Gesellschaft, das gegenseitige Verhältnis zwischen Demokratie und Effektivität und die Fähigkeit der Städte und Gemeinden die Erfüllung der Aufgaben des Wohlfahrtsstaates zu gewährleisten sind von besonderer Bedeutung (Leemans 1970, Brans 1992 u.a.). Die von der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates ausgehenden Reformen wurden auch durchgeführt, um die Kommunen zu befähigen, die notwendigen Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Reformen stellten auf die Bildung von zweckmäßigen Dienstleistungsgebieten sowie die Erarbeitung der dazu erforderlichen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Grundlagen ab. Während die Reformen des 20. Jahrhunderts auf die Erweiterung des Wohlfahrtsstaates gerichtet waren, waren die Reformen im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts und die des 21. Jahrhunderts eine Reaktion auf die veränderte wirtschaftliche und demographische Situation sowie auf die Einführung neuer Verwaltungspraktiken gerichtet (Brans 1992, Aalbu 2008, Blom Hansen 2010, Wollmann 2012). Der zweite Reformtyp steht im Zusammenhang mit den Zersiedelungsprozessen und der Urbanisierung sowie mit den Stadt-Umland-Beziehungen und den ländlichen Räumen. Inhaltlich waren die Ziele ebenfalls auf die kostengünstigere Gewährleistung der regionalen Aufgaben des lokalen Lebens

² Der Sozialstaat, auf englisch *Welfare State*, siehe Ludwig Erhard „Wohlstand für alle“ usw.

gerichtet. Die Kernfrage ist, wie ein Gleichgewicht zwischen der lokalen Demokratie und der effizienten? Erfüllung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben erreicht werden kann.

Bei den auf die Verbesserung kommunaler Selbstverwaltung und auf die Erweiterung öffentlicher Dienstleistungen gerichteten Reformen gab es überwiegend zwei Ansätze. Das dienstleistungsorientierte Reformwerk der nordischen Länder³ führte vornehmlich zur (Zwangs-)Vereinigung von Gemeinden und zu einem Bedeutungszuwachs der kommunalen Selbstverwaltung in der Gesellschaft. Dabei fand die erste Welle der Zusammenschlüsse in den 1970er und 1980er Jahren statt (Bogason 1996, Blom Hansen 2010). Die „zweite Welle“ der Reformen hat im letzten Jahrzehnt stattgefunden und ist teilweise noch in der Umsetzung befindlich (die Reform 2007 in Dänemark, die geplante Reform in Finnland).

Das wichtigste Ziel der kommunalen Selbstverwaltung ist zweifellos die Erbringung der für die örtliche Gemeinschaft erforderlichen sozialen und wirtschaftlichen Dienstleistungen. Das Letztgenannte muss klar von der Erbringung derartiger Dienstleistungen seitens privater Unternehmen unterschieden werden. Die Personen, die aus der freien Wirtschaft zu Führungskräften einer Gemeinde oder Stadt gewählt wurden, haben oft gemeint, dass das Problem kommunaler Selbstverwaltung nur die Gewährleistung öffentlicher Dienstleistungen betrifft. Falls es gelänge, diese z.B. zu privatisieren (Verkauf in Tallinn den Wasserversorgungsbetrieb der *AS Tallinna Vesi* Ende der 1990er Jahre usw.), dann hätte die Kommune mit diesen Dienstleistungen keinerlei Sorgen mehr. Es ist aber zu betonen, dass es für einen Gemeinde- oder Stadtrat und eine Gemeinde- oder Stadtverwaltung wichtig ist, für die Einwohner lebenswichtige Dienstleistungen zu gewährleisten (Wasserversorgung, Abwasser, öffentlicher Nahverkehr usw.) und so die Daseinsvorsorge zu sichern, dessen ungeachtet, ob diese Dienstleistungen selbst erbracht werden (z.B. in einem Eigenbetrieb), von einer anderen Kommune eingekauft werden (in der Hauptschule- und Gymnasiums-bildung besonders verbreitet) oder in Zusammenarbeit mit benachbarten Gemeinden erbracht (z.B. im Jahre 2012 die Zentren für öffentlichen Nahverkehr in den Landkreisen Harju, Järva und Jõgeva) oder privatisiert werden (z.B. Verpachtung wie im Fall vom Tallinner Zentralheizungs-betrieb – *AS Tallinna Soojus* u. a).

Ein extremes Beispiel über die Absolutisierung der Interpretation einer Kommune als einer Wirtschaftseinheit gelangt in Vorschlägen zum Ausdruck, eine Kommune wie eine Aktiengesellschaft zu managen. In dem Beitrag „*Der Bürgermeister von*

³ Bei dem dienstleistungsorientierten Selbstverwaltungssystem hat der Staat den Mehrteil der öffentlichen Aufgaben auf die lokale Ebene delegiert. Die Selbstverwaltungen sind bei der Gestaltung ihrer Politik und Steuerbasis relativ frei und orientieren sich oft nicht an der Gemeinschaft (Stadtteil), sondern nach der üblichen Kommunikation der Bürger und nach den Dienstleistungsgebieten. (Page,Goldsmith 1987) Das dienstleistungsorientierte Modell wird durch die überdurchschnittliche Einwohnerzahl der Einheiten und durch den höheren Anteil der lokalen Aufwendungen an den Gesamtaufwendungen des öffentlichen Sektors charakterisiert. Somit setzt ein nach den Dienstleistungsgebieten orientiertes Modell der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten von möglichst einheitlicher Größe voraus.

New York leitet die Stadt wie einen Geschäftsbetrieb“ wurde in diesem Zusammenhang angemerkt (Postimees 04.01.2002): „Der Milliardär und Medienmogul Michael Bloomberg, der zur Jahreswende als neuer Bürgermeister von New York sein Amt antrat, begann vorgestern seinen ersten Arbeitstag nicht in stolzer Einsamkeit im Kabinett des Bürgermeisters sitzend, sondern im großen Saal des Gebäudes der Stadtverwaltung, das wie die Nachrichtenredaktion seiner Medienfirma in kleine Boxen unterteilt ist. Der Bürgermeister selbst arbeitet wie auch die anderen in einer dieser kleinen Boxen)...“ Diese Meldung macht deutlich, dass der Bürgermeister von New York in der internen Arbeitsorganisation seiner Büros, die sich in der früheren Journalistenarbeit als zweckmäßig erwiesene Teilung in offene Arbeitsräume auch in seinem neuen Wirkungskreis umsetzt. Es lässt sich jedoch nicht schlussfolgern, dass die Stadt wie eine Aktiengesellschaft geleitet wird.

Hingegen verdeutlicht die kommunale Gebietsreform in Estland hinsichtlich der wirtschaftlichen Aktivitäten der Kommunen eine komplexere und lebensnähere Herangehensweise. Es ist sehr wichtig, hervorzuheben, was dies bis heute geltenden Gesetz (RT 1995, 29, 356) in (§ 5 Abs. 5) bestimmt und was bei Veränderungen der Gemeindegrenzen zu berücksichtigen ist:

- 1) historische Begründung;
- 2) Auswirkung auf die Lebensbedingungen der Einwohner;
- 3) Zusammengehörigkeitsgefühl der Einwohner;
- 4) Auswirkung auf die Qualität der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen;
- 5) Auswirkung auf die Verwaltungskapazität;
- 6) Auswirkung auf die demographische Situation;
- 7) Auswirkung auf die Organisation des Verkehrs und der Kommunikation;
- 8) Auswirkung auf das Gewerbe;
- 9) Auswirkung auf die Bildungssituation;
- 10) Ganzheit der Einheit der kommunalen Selbstverwaltung.

2. Die Entwicklung der Organisation der lokalen Kommunalverwaltung Finnlands unter Berücksichtigung territorialer Aspekte und über die Ziele der geplanten Änderungen

Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Finnland war vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zum Jahr 1940 ähnlich wie in Estland. Als Großfürstentum Teil des zaristischen Russlands trat 1865 das Gemeindegesezt (1866 in Estland) und das Stadtgesetz in 1873 (1877 in Estland) in Kraft. Verständlicherweise war die Entwicklung der kommunalen Strukturen in beiden Ländern ab 1940 völlig verschieden; in Estland gab es bis zum Jahr 1990 an Stelle kommunaler Selbstverwaltung Dorfsowjets u.a. lokale Sowjets als Organe der staatlichen Leitung.

Schon seit Ende der 1980er Jahre bestand ein reger Informationsaustausch zwischen Finnland und Estland, der Estland zeit- und sachgemäße Informationen über den inhaltlichen Fortschritt und die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Finnland ermöglichte. Von den dortigen Reformmassnahmen (Reformtaktik, Festlegung der Ziele usw.) konnte und kann Estland viel Nützliches lernen. Erwähnen-

wert ist, dass die Änderungen, die in Finnland durchgeführt bzw. geplant wurden, auf sehr gründlichen sozialwirtschaftlichen Analysen beruhen. Ähnlich wurde auch die estnischen Vorbereitungen der Gemeindereform von 1939 vorbereitet.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verringerte sich die Zahl der Kommunen in Finnland. 1955 gab es dort 547 Gemeinden oder Städte. Eine größere Änderung fand in den 1970er Jahren statt, als 54 Kommunen ihre Unabhängigkeit verloren. 1987 gab es in Finnland 461 Kommunen (94 davon waren). 1996 wurde die Zahl der Gemeinden auf 455 reduziert. Es ist anzumerken, dass 1995 das neue Gemeindegesetz (*Kuntalaki*) verabschiedet wurde, in dem auch die Gemeinde (*kunta*) als ein einheitlicher Begriff für die städtische und ländliche Selbstverwaltung festgelegt wurde. Gemäß § 5 des Gemeindegesetzes kann die Gemeinde die Bezeichnung Stadt verwenden, falls sie der Auffassung ist, dass sie den an eine stadähnliche Gemeinschaft zu stellenden Bedingungen entspricht. In Estland wurden aufgrund der in den Jahren 1996-2012 durchgeführten kommunalen Gebietsreformen und der damit verbundenen Zusammenlegung von Kommunen 14 Städte als gemeindeinterne Städte⁴ eingemeindet. Es stellt sich die Frage, ob man nicht auch in Estland flexiblere Lösungen anwenden sollte, vornehmlich, wenn die vereinigte Stadt eine grössere Einwohnerzahl als die Gemeinde aufweist. Im Jahre 2005 schlossen sich beispielsweise die Gemeinde Jõhvi und die Stadt Jõhvi zusammen, wobei in der Stadt Jõhvi, die zur gemeindeinternen Stadt wurde, damals 11 533 Personen bzw. 87 Prozent der Einwohner der neuen Gemeinde wohnten (insgesamt 13 254 Personen).

In den 1990er Jahren stand in Finnland die Regionen im Mittelpunkt der Reformen, insbesondere wegen des Beitritts zur Europäischen Union im Jahre 1995. Es traten die Grundsätze der Regionalpolitik der Europäischen Union in Kraft (z.B. Verteilung der Mittel aus den Strukturfonds). In der vom finnischen Innenministerium in Auftrag gegebenen und in 2002 fertig gestellten Studie (Hinweise hier aufgrund des Manuskripts der Studie) stellten die Professoren Jari Stenvall und Krister Ståhlberg und die Dozentin Anita Niemi-Iilahti fest, dass *„die 1990er Jahre im Hinblick auf die Anzahl und den Umfang der Änderungen in Finnland ein Jahrzehnt der Regionalverwaltung waren.“* Gleichzeitig befasste man sich auch mit vertiefenden Analysen kommunaler Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung territorialer Aspekte. So wurde der Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der Gemeinde und den unterschiedlichen Ausgaben (bezogen auf Gesundheit, Bildung, Verwaltung u.a.) analysiert. Es stellte sich heraus, dass bei der Erbringung bestimmter sozialwirtschaftlicher Dienstleistungen (z.B. in der Bildung) mit einer größeren Gemeinde geringere Aufwendungen pro Person einhergehen, jedoch bei anderen Dienstleistungen (z.B. Kindergärten) die Beziehung zwischen Gemeindegröße und Kostenaufwand aber im umgekehrten Verhältnis stehen. Unter anderem wurde auch ersichtlich, dass sich die Verwaltungskosten pro Person bis zu einer gewissen Grenze der Gemeindegröße verringern (ca. 15-20 Tausend Personen) und daraufhin wieder zu steigen beginnen.

⁴ Die gemeindeinterne Stadt ist die historische Stadt als Siedlung, aber ohne Stadtversammlung und andere Organe der lokalen Selbstverwaltung.

In den 2000er Jahren wurden Reformvorhaben zur kommunalen Selbstverwaltung und zur territorialen Gliederung Finnlands wesentlich aktiviert. Hierfür gab es mehrere Gründe: demographischer Wandel, Migration vom Land in die Städte, Alterung der Bevölkerung, Haushaltsmöglichkeiten und Qualität der Dienstleistungen vor Ort. 2005 wurde das neue Programm der Verwaltungsreform (*PARAS*) forciert, das den Gemeinden (darunter Städte) die Möglichkeit gewährte, sich mit einer anderen Gemeinde oder anderen Gemeinden zusammenzuschließen oder mit einer engeren Kooperation zu beginnen. Einfachere Zusammenschlüsse fanden zwar auch statt, jedoch hatte etwa ein Drittel der Gemeinden bis zum Jahr 2011 zur Zusammenlegung nicht Stellung genommen. Im Laufe dieser Periode verringerte sich die Zahl der Gemeinden von 432 auf 336. Die Durchschnittsgröße einer Gemeinde stieg von 12 000 Personen auf 16 000.

Die Ergebnisse einer derartigen Entwicklung stellten die in 2011 gebildete neue finnische Regierung des Premierministers Jyrki Katainen nicht zufrieden und er schlug im Februar 2012 ein neues und radikales Verwaltungsreformprojekt vor. Während bis zu diesem Zeitpunkt in Finnland (anders als z.B. in Dänemark und Schweden) nur freiwillige Zusammenschlüsse der Kommunen akzeptiert wurden, wurde in der Folgezeit auch eine Zwangsvereinigung der Gemeinden auf Initiative des Zentralstaates in Erwägung gezogen. Im Aktionsprogramm der finnischen Regierung wurden folgenden Ziele der Verwaltungspolitik festgelegt:

- 1) für die Verbraucher hochwertige und gleiche gleichartige kommunale Dienstleistungen im ganzen Staat zu gewährleisten;
- 2) Voraussetzungen zu schaffen, die Gemeindegewirtschaft zu fördern, die Wirtschaftsentwicklung zu verstärken und die örtliche Gemeinschaft zu beleben;
- 3) die kommunale Selbstverwaltung und die lokale Demokratie zu festigen.

Gemäß einer vom Finnischen Finanzministerium erstellten Studie sollte eine flächendeckende kommunale Gebietsreform durchgeführt werden, die starke Zentralgemeinden vorsieht. Die Idee ist, dass eine starke Zentralgemeinde eine Arbeitsmarktregion (Arbeitsplätze der Einwohner) umfassen und ausreichend groß sein soll, um grundlegende Dienstleistungen bereitstellen zu können. Ausgenommen hiervon sind komplizierte medizinische Spezialbehandlungen und spezielle Sozialfürsorgeleistungen (*Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne*, 2012). Die Dienstleistungsstruktur der peripheren Gemeinden wird in Anlehnung an das Strukturkonzept der leistungsfähigen Zentralgemeinden umgestaltet. Die Gemeindereform muss regionale Besonderheiten (darunter Meeresinseln), die Schaffung von Wachstumszentren, die Siedlungsdichte, der Entfernung zwischen Gemeinden und der sprachlichen Situation Rechnung tragen.

Dieser Reformplan (die Gebietsreform zusammen mit der Funktionalreform) sieht vor, dass folgende Dinge berücksichtigt werden müssen (*Laki kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta*):

- die Zugänglichkeit, Qualität und Finanzierung der Dienstleistungen in allen Teilen des Staates,

- die Grundrechte der Einwohner und die Gleichberechtigung auf Zugang zu den Dienstleistungen,
- die Bedingungen der selbstverwaltenden Tätigkeit der Einwohner,
- die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Einwohner,
- die Rechte der finnisch- und schwedischsprachigen Bevölkerung auf Verwendung ihrer Sprache und auf Zugang zu Dienstleistungen in dieser Sprache,
- die sprachlichen Rechte der Samen und das Recht der Samen als indigenes Volk auf Erhaltung und Entwicklung ihrer Sprache und Kultur, die samische Sprach- und Kulturautonomie in ihrem Wohngebiet.

Bei der Schaffung leistungsfähiger Gemeinden spielen der demographische Wandel und die Erhöhung der damit einhergehenden Dienstleistungen eine der wichtigsten Herausforderungen. Zur Verbesserung der Sozialfürsorge und des Gesundheitswesens (ausgehend von der Einwohnerzahl) sollen mehrere Gemeinden gemeinsam ein Kooperationsgebiet bilden, das imstande ist, die Leistungserstellung und Finanzierung zu gewährleisten. Laut einer Prognose des Statistikzentrums Finnlands wird die Einwohnerzahl des Staates bis zum Jahr 2020 um 8,8 Prozent zunehmen (über 5 850 Tsd Personen). In 12 Landkreisen steigt die Einwohnerzahl und in sieben geht sie zurück. Den größten Zuwachs der Einwohnerzahl (17%) wird voraussichtlich Uusimaa verzeichnen (*Elinvoimainien kunta- ja palvelurakenne*, 2012).

Neben der Einwohnerzahl beeinflusst auch der demographische Wandel die Möglichkeiten der Gemeinden die grundlegenden Dienstleistungen zu gewährleisten. Der Wohlfahrtsstaat (Sozialstaat) Finnland wurde in den 1970er–1980er Jahren aufgebaut. 1970 gab es in Finnland pro 100 im Arbeitsalter stehenden Personen 48, welche nicht im arbeitsfähigen Alter waren. Bis zum Jahr 2000 hielt sich der Anteil der Unterhaltsberechtigten auf einem Niveau von weniger als 50 nicht im Arbeitsalter stehender Personen pro 100 Personen im arbeitsfähigen Alter.

2010 gab es pro 100 im Arbeitsalter stehender Personen bereits 51,6 Personen, welche im nichtarbeitsfähigen Alter waren. Bis zum Jahr 2020 soll diese Zahl auf 65,4 ansteigen, um im Jahre 2030 sogar 73,0 zu erreichen. Die Veränderung der Altersstruktur wird insbesondere durch den Zuwachs des Anteils der Personen im Rentenalter bzw. im Alter von über 65 Jahren beeinflusst, die bis zum Jahr 2030 über 60 Prozent der Bevölkerung ausmachen werden. Mehr als die Hälfte davon wird dann über 80 Jahre alt sein.

Zur erfolgreichen Umsetzung der kommunalen Gebietsreform ist die gesetzliche Delegation von Aufgaben und die Sicherstellung der Finanzierung der Aufgabenerfüllung erforderlich. Gemäß § 121 des finnischen Grundgesetzes können der kommunalen Selbstverwaltung Aufgaben nur auf Gesetzesgrundlage übertragen werden (denselben Grundsatz gibt es auch im Grundgesetz der Republik Estland, das seit dessen Verabschiedung am 28. Juni 2012 20 Jahre besteht). Die im Gesetz vorgesehenen Aufgaben können durch jeweilige Verordnungen konkretisiert

werden. Ausgehend von dem mit dem Grundgesetz gewährleisteten Finanzierungsgrundsatz ist bei Übertragung von neuen Aufgaben dafür zu sorgen, dass die Kommunen über eine tatsächliche Fiskalkapazität zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügen. Der Staat kann sich nicht von der Gewährleistung der Versorgung dadurch, dass er die damit verbundenen Aufgaben per Gesetz an die kommunale Selbstverwaltung delegiert. In anderen Worten, die kommunale Selbstverwaltung kann sich auch dann nicht von der Versorgungsgewährleistung befreien, wenn die Erbringung der Dienstleistung auf den Privatsektor delegiert wurde o.ä.

Aus den in Finnland durchgeführten Studien geht hervor, dass die häufigsten Schwierigkeiten der kommunalen Gebietsreform mit dem demographischen Wandel, der kommunalen Wirtschaftsentwicklung, der Schaffung von Dienstleistungs- und Verwaltungskapazitäten verbunden sind.

Der demographische Wandel erschwert erheblich die Bereitstellung der Basisdienstleistungen. Die erhebliche Alterung der Bevölkerung verursacht Probleme vor allem bei der Organisation und Finanzierung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen. Die Gemeinden haben Schwierigkeiten ausreichend Mitarbeiter zur Erbringung dieser Dienstleistungen zu finden. An dieser Stelle kann eine Parallele zur Rede des estnischen Hauptrechnungsprüfers vor dem Parlament (*Riigikogu*) vom 14. November 2007 gezogen werden, als der Jahresbericht des Rechnungshofs vorgestellt wurde: *„Für kleine Selbstverwaltungen ist es einfach schwierig, um nicht zu sagen unmöglich, auf Spitzenebene vorbereitete Buchführer, Informationstechnologen, Juristen und andere Fachleute zu finden und zu unterhalten. Diese Menschen gibt es einfach nicht.“*

Gemäß dem im Februar 2012 in Finnland veröffentlichten Plan zur kommunalen Gebietsreform werden Differenzen bei der Dienstleistungsversorgung infolge verschärfter regionaler Unterschiede vergrößert. Größere Gemeinden hätten demnach bessere Personalressourcen und -kompetenzen. Wirtschaftswachstumchancen steigen. Mit der Integration der Sozial- und Gesundheitssektoren muss eine entsprechende Verknüpfung der Aufgaben der allgemeinen Ebene einhergehen.

In Finnland wächst zwar die Gesamtzahl der Bevölkerung, jedoch in den Regionen sehr unterschiedlich. In einem Großteil der Landkreise geht die Zahl der Kinder im Grundschulalter zurück und in den Regionen mit Streusiedlung wird Bildung schwerer zugänglich. Die Verringerung der Einwohnerzahl im Arbeitsalter beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung Finnlands. Wachstumsvoraussetzungen und Finanzierungsbasis werden geringer. Wirtschaftliche Probleme betreffen alle Gemeinden. Es ist geschätzt worden, dass jede dritte Gemeinde bis zum Jahr 2020 in große wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten wird (*Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne*, 2012).

Die sich verschlechternde wirtschaftliche Lage der Kommunen und die Zunahme der Unterschiede zwischen den Gemeinden hat auch eine ungleiche Erbringung von Bildungsdienstleistungen zur Folge. Eine Kommune mit einer größeren Einwohnerzahl ist auch besser zur Bereitstellung von Bildungs- sowie, Bibliotheks-, Sport-,

Kultur- und Jugenddienstleistungen imstande. Manche Gemeinden können auch ohne Zusammenschluss eine erwünschte Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung gewährleisten. Nach Meinung des Finnischen Finanzministeriums sind aber Gemeindegemeinschaften sowohl aus der Sicht des Gesamtstaates als auch aus jener mehrerer Regionen zwecks Verstärkung der Existenzfähigkeit des ganzen Landes notwendig.

Die geplante Analyse über die im Februar 2012 veröffentlichten Richtungen der kommunale Gebietsreform Finnlands erhielt aber nur wenige Monate später (Mai 2012) eine wesentliche Ergänzung. Die Regierung Finnlands teilte mit, dass eine zwangsweise Vereinigung von Gemeinden nicht erfolgen soll und eine freiwillige Zusammenarbeit bevorzugt wird. Dies ist auch der Weg den Finnland bezüglich der Zusammenlegung von Kommunen bisher eingeschlagen hat. Premierminister J. Katainen äußerte zu Beginn des Jahres 2012 die Meinung, dass es zum Ablauf der Amtszeit seiner Regierung in Finnland 100 Gemeinden gibt, aber schon im Frühjahr desselben Jahres wurde als neues Ziel 150 Gemeinden ausgegeben.

3. Die Entwicklung der Kommunalverwaltung Dänemarks unter Berücksichtigung territorialer Aspekte und die Ziele der Gemeindereform aus dem Jahre 2007

Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zu den 1970er Jahren gab es in Dänemark *ca.* 1400 Kommunen. Durch die in den 1970er Jahren durchgeführten Reformen der kommunalen Selbstverwaltung wurden 1389 Kommunen und 24 Landkreise zu 275 Kommunen und zu 14 Landkreisen zusammengeschlossen. Mit der Reform wurde auch der bisherige historische Unterschied zwischen den „ländlichen Selbstverwaltungen“ und den „städtischen Selbstverwaltungen“ abgeschafft.

Wie in Finnland wurde auch in Dänemark zu Beginn der 2000er Jahre die Notwendigkeit der Gemeinden diskutiert. Die Gründe waren denen in Finnland ähnlich: bevorstehender demographischer Wandel, Migration, ungleiches Dienstleistungsniveau der Kommunen. Die Vorbereitung der Gemeindereform des Jahres 2007 begann 2002, als die Regierung den sog. Administrativausschuss bildete. In den Ausschuss wurden auch Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung berufen. Als Ziel der Ausschussarbeit wurde die Abschätzung der positiven und negativen Auswirkungen der verschiedenen alternativen Konzepte und die Ausarbeitung von Vorschlägen zur nachhaltigen Organisation der kommunalen Selbstverwaltung bestimmt. Im Januar 2004 schlug der Ausschuss sechs unterschiedliche alternative Verwaltungsreformkonzepte vor. Der Ausschuss stellte dabei fest, dass die Reform sehr notwendig ist, weil die Kommunen und die Landkreise zur effizienten Dienstleistungserbringung zu klein sind und die Aufgabenverteilung zwischen den Regierungsebenen (lokal-regional-national) zu überdenken sind. Als Gründe können zusammenfassend angeführt werden:

- Viele Kommunen sind zur Erfüllung der bestehenden und geplanten neuen Aufgaben zu klein;

- Die Aufgaben und Zuständigkeiten sind zwischen den verschiedenen Regierungsebenen unklar verteilt, deshalb gibt es gewisse sog. „graue Zonen“;
- In gewissen Fragen haften für eine Dienstleistung mehrere Gebietskörperschaften.

Am 1. Juli 2005 verabschiedete das nationale Parlament die „Vereinbarung über die Strukturreform“, auf deren Grundlage an Stelle der 271⁵ bisherigen Gemeinden 98 neue Kommunen gebildet wurden (Tabelle). Die bisherigen Landkreise wurden abgeschafft und an Stelle der Landkreise 5 Regionen gebildet. An dieser Stelle soll erwähnt werden, dass in Dänemark der Anteil der kommunalen Ausgaben bereits vor der Reform der größte in Europa war⁶.

Gemäß der Vereinbarung über die Strukturreform wurden die Parameter der kommunalen Selbstverwaltung wie folgt definiert (*The Local Government Reform* 2006; Blom-Hansen, Borge, Dahlberg 2010)

- Minimale Einwohnerzahl der Kommune 20 000 Einwohner. Dabei wurden unter gewissen Bedingungen Ausnahmen bei Inselkommunen zugelassen. Die wichtigste Bedingung war die verbindliche Zusammenarbeit bei der Gewährleistung von bestimmten Versorgungsleistungen.
- Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kommune soll 30 000 Einwohner betragen. Unterschiedliche Analysen in Dänemark zeigten, dass 30 000 die optimale Einwohnerzahl ist, bei der sich die aus dem Skaleneffekt ergebenden Vorteile am besten nutzen lassen. Zum Beispiel waren die durchschnittlichen Verwaltungskosten pro Einwohner bei dieser Einwohnerzahl die niedrigsten. Die Kommunen mit einer Einwohnerzahl unter 30 000 waren verpflichtet, bei der Gewährleistung von gewissen Dienstleistungen verbindlich zu kooperieren. Bei Kommunen mit einer Einwohnerzahl über 30 000 war die Zusammenarbeit freiwillig.

⁵In den 1970er Jahren wurden 275 Kommunen gebildet, die mittlerweile stattgefundenen Verringerung der Einheiten war mit der Verschmelzung der Kommunen der Insel Bornholm zu einer die ganze Insel umfassenden Kommune in 2006 verbunden.

⁶ Der Anteil der kommunalen Selbstverwaltung an den Aufwendungen des öffentlichen Sektors betrug 2007 in Dänemark 63,1%, in Schweden 46,6%, in Finnland 40,7% und in Estland lediglich 27,7%. In der EU war dieser Indikator im Durchschnitt 33,9%. Es ist wichtig, auch auf die Dynamik (Tendenz) aufmerksam zu machen. Der Anteil der Aufwendungen der kommunalen Selbstverwaltung am staatlichen BIP betrug (und dies bei EU-15!) in 2000 11,0% und in 2007 bei EU-27 15,5%. Der Anteil der kommunalen Selbstverwaltung am BIP stieg bis zum Jahr 2007 im Vergleich zum Jahr 2000 in Dänemark von 30,6% auf 32,0%, in Schweden von 23,9% auf 24,5% und in Finnland von 17,3% auf 19,2% (Local, S. 10).

Tabelle. Die Einwohnerzahl der Kommunen Dänemarks vor und nach der Reform aus dem Jahre 2007

Kommunale Selbstverwaltung			Region		
	Vor der Reform (2005) %	Nach der Reform (2007) %		Vor der Reform (2005) %	Nach der Reform (2007) %
Einwohnerzahl			Einwohnerzahl		
Unter 999	-	-	Unter 250 000	28.6	-
1 000-5 000	5.9	3.1	250 001-500 000	57.1	-
5 001-10 000	41.7	1.0	500 001-750 000	14.3	20.0
10 001-50 000	46.1	61.2	750 001-1 000 000	-	20.0
50 001-100 000	4.8	28.6	1 000 001-1 500 000	-	40.0
Über 100 000	1.5	6.1	1 500 001-2 000 000	-	20.0
Kommunale Selbstverwaltungen insgesamt	271	98	Regionen insgesamt	14	5
Durchschnittliche Einwohnerzahl	19 900	55 200	Durchschnittliche Einwohnerzahl	344 100	1 089 400

Quelle: Blom-Hansen, Borge, Dahlberg 2010

Wenn man die Ziele der Verwaltungsreform Dänemarks in 2007 weiter fasst, dann waren diese wie folgend (*The Local Government Reform 2006*; Blom-Hansen, Borge, Dahlberg 2010):

1. Öffentliche Aufgaben müssen für die Einwohner möglichst nah erbracht werden. Dazu musste ein passendes Gleichgewicht zwischen der lokalen Demokratie, des optimalen Dienstleistungsgebiets der Aufgaben und der Einnahmenbasis der kommunalen Selbstverwaltung gefunden werden. Die kommunale Selbstverwaltung gewährleistet die wichtigsten Sozial-, Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen.
2. Das zweite wesentliche Ziel der Reform war die Erhöhung der lokalen demokratischen Verantwortung einerseits und damit verbunden die Erhöhung des Mitbestimmungsrechts der Bürger. Das wesentliche Ziel der Reform bestand darin, dass die Politiker der lokalen Ebene für einen möglichst großen Teil der öffentlichen Dienstleistungen verantwortlich sein sollen. Somit wurde die Voraussetzung geschaffen, dass die formelle Verringerung des Entscheidungsrechts (mehr Einwohner in der Einheit, Verringerung der Anzahl der wählbaren Politiker) durch die Übertragung einer

größeren Verantwortung auf diese gewählten Politiker kompensiert wird. Mit dieser Reform korreliert auch, dass die regionale Ebene (Landkreise) in ihrer bisherigen autonomen Form abgeschafft, die Aufgaben zwischen dem Staat und der lokalen Ebene aufgeteilt und an Stelle der Landkreise 5 große Regionen gebildet wurden. Als Aufgabe der Region verbliebe nur die Gesundheitsversorgung (Krankenhäuser) und sie würden ihre eigenständige Einnahmenbasis verlieren.

3. Das Ziel war es, die Kommunen wirtschaftlich unabhängig zu machen, d.h. die Einnahmenbasis der größeren Einheiten würde sollte erlauben möglichst selbständig zu wirtschaften. Für den Zentralstaat würde sich die Notwendigkeit der Einnahmenkorrektur über Ausgleichsfonds zu verringern. Größere Gemeinden sind ebenfalls fähiger, ihre Steuerpolitik zu gestalten.

Zwar war in Dänemark die Kostenverringering kein unmittelbares Ziel. Die Realisierung der dänischen Reform zeigt aber, dass solche Reformen nicht unbedingt zur Verringerung administrativer und anderer Kosten führen (was in Estland ab und zu behauptet worden ist). Sogar das Gegenteil war der Fall, da im ersten Jahr nach der Reform die Ausgaben für Dienstleistungen sprunghaft angestiegen sind. Der Grund war, dass in zusammengelegten Kommunen die Versorgungsleistungen auf das Niveau jener Gemeinde gesteigert worden sind, die zuvor den grössten Leistungsumfang angeboten hatte. (die selbst vor der Reform ihre Dienstleistungsebenen erhöht hatten) ((Blom-Hansen, Borge, Dahlberg 2010): Zwar ist die Qualität der Dienstleistungen gestiegen, jedoch brachte dies auch zusätzliche Kosten mit sich. Die Autoren dieses Artikels erwarten, dass auch in Estland eine ähnliche Entwicklung eintreten würde.

Abschließend kann noch angemerkt werden, dass in Dänemark die Debatte über die Notwendigkeit von Regionen fortgesetzt wird. Die in 2011 an die Macht gekommene linke Regierung befürwortet die Erhaltung der Regionen in ihrer bisherigen Form, die rechten Parteien haben Gedanken geäußert, die Regionen in ihrer derzeitigen Form abzuschaffen.

Zusammenfassung

Wohl kaum eine andere Reform erfordert eine derart umfassende und zeitaufwendige Begründung den Menschen gegenüber wie Kommunalreformen im Allgemeinen und die kommunale Gebietsreform im Besonderen.

Zweifellos ist die wichtigste Frage bei jeder Reform die nach den Zielen. Als Ziele der Umsetzung der kommunalen Gebietsreform in Estland sind eine bessere Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen, die Reduzierung der Beamtenzahl und eine damit verbundene Einsparung von Verwaltungskosten sowie der Einhalt der andauernden Konzentration und Peripherisierung der Siedlungsräume angeführt worden.

Eine Analyse der Gebietsreformen und deren Zielsetzung in den nordischen Länder (vor allem in Finnland und Dänemark) ergibt folgende wichtige Erkenntnisse:

1. In den nordischen Ländern dient die kommunale Selbstverwaltung in erster Linie als Instrument zur Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates und als Gewährleistung der Dienstleistungen des Wohlfahrtsstaates. Im Zusammenhang damit ist das Ziel aller Gebietsreformen gewesen, auf Dienstleistungsgebieten basierende, zur Gewährleistung von öffentlichen Dienstleistungen geeignete Kommunen zu bilden und nach Kompromissen zwischen Demokratie und Subsidiarität sowie zwischen der günstigsten Gewährleistung dieser Dienstleistungen zu suchen.
2. Die grundlegenden Funktionen kommunaler Selbstverwaltung in den nordischen Ländern betreffen Bildungsaufgaben und mehrere Bereiche des Sozialsektors (Beschäftigung, Sozialfürsorge, Gesundheitswesen) sowie die Gewährleistung von Dienstleistungen. Die Ziele der Gebietsreformen sind somit gerade mit der Entwicklung dieser „weichen Bereiche“ und mit der Verbesserung der Zugänglichkeit zu diesen Dienstleistungen verbunden.
3. Das wesentliche Ziel der Gebietsreformen beinhaltet, dass öffentliche Aufgaben in möglichst großem Umfang auf lokaler Ebene erfüllt werden sollen, Einwohner die Entscheidungspersonen unmittelbar wählen können und damit bessere Möglichkeiten für lokale Demokratie geschaffen werden.
4. Beim Vorbereitungsprozess der Gebietsreformen steht an wesentlicher Stelle die Berücksichtigung der langfristigen Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung (Vorhersage in der Perspektive von 20-30 Jahren) und somit die Gewährleistung der langfristigen Nachhaltigkeit der kommunalen Selbstverwaltung.

Bei den Gebietsreformen ist eine Kosteneinsparung nicht ein Ziel an sich gewesen, sondern vielmehr die zweckmäßigere Verwendung der Ausgaben und die Verbesserung der Zugänglichkeit zu den Dienstleistungen. Dabei zeigt die Erfahrung Dänemarks, dass in der ersten Etappe der Reform die Dienstleistungsausgaben sogar zunehmen, weil sich bei der Gemeindezusammenlegung das Dienstleistungsniveau nach der Gemeinde mit dem vormals höchsten Niveau richtet. Dies steht im Widerspruch zu den Aussagen vieler auf der staatlichen Ebene tätiger estnischer Politiker und höherer Beamter, dass die Gebietsreform sicher eine Kosteneinsparung mit sich bringt. In der Tat gibt es bisher keinen empirischen Beweis dafür, dass sich eine Kostenersparnis einstellen würde. Eine Studie, die von einem Team der Universität Groningen vorgestellt wurde, kam zu dem Ergebnis, dass der Zusammenschluss von Gemeinden vor und während dieses Zusammenschlusses höhere Kosten zur Folge hat und lediglich kurzfristige steuerliche Vorteile bringt.⁷ Die Autoren dieser Studie sprechen sich gegen eine Zusammenlegung aus, welche lediglich eine Kostenersparnis als Motiv hat (weil sich kaum Kosten einsparen lassen).

Wenn man von der Erfahrung mit der Gebietsreform in den nordischen Ländern ausgeht, sollte in Estland bei der Festlegung der Reformziele eine Orientierung an den Ausgaben für Leistungen an die örtliche Gemeinschaft erfolgen, deren Anteil im Haushalt der Gemeinde oder der Stadt am höchsten ist. Somit sollten die Ziele der

⁷ Siehe Maarten A. Allers und J. Bieuwe Geertsema 2012

Gebietsreform Estlands, insbesondere die Entwicklung des Bildungsbereichs (als des Bereichs mit den höchsten Haushaltsaufwendungen) betreffen.

Bei Formulierung der Ziele der Gebietsreformen sollten zwei weitere Aspekte angesprochen werden:

1. Erstens sollte der zeitliche Aufwand, der für die Vorbereitung, Erläuterung und Durchführung der Reformen gebraucht wird, nicht unterschätzt werden. Alle diese Prozesse haben in den nordischen Ländern Jahre in Anspruch genommen. Deshalb war auch der Erfolg der Reformen, d.h. die Erreichung der Ziele, sichergestellt.

2. Die Thematik der kommunalen Zusammenarbeit Kommunen bedarf besonderer Beachtung. Die Zusammenarbeit an sich ist natürlich kein Ziel, sondern ein Mittel zur Erreichung der Ziele. In Estland wurde oftmals die Meinung geäußert, dass die Entwicklung von unterschiedlichen Kooperationsmodellen der kommunalen Selbstverwaltungen nicht notwendig sei, die Zusammenlegung der Städte und Gemeinden sei vielmehr ausreichend. Wenn man die Reformen in den nordischen Ländern betrachtet, dann haben die Kooperationsmodelle dort bei der Durchführung der Gebietsreformen eine sehr wichtige Rolle gespielt. Die Kooperationsgebiete dienten als Grundlage der Zusammenlegung der Kommunen und die früheren Kooperationserfahrungen waren für den späteren erfolgreichen Vereinigungsprozess sehr wichtig. Es ist nicht unwesentlich anzumerken, dass die OECD in ihrem Bericht fuer die Regierung der Republik Estlands (OECD 2011) betont hat, dass die Zusammenarbeit eine der wichtigsten Wege zur Erhöhung der Kapazität der kommunalen Selbstverwaltung sei, wobei eine erfolgreiche Zusammenarbeit und Erfahrungen mit der Kooperation benachbarter Gemeinden eine Voraussetzung für einen möglichen erfolgreichen Zusammenschluss sein kann.

In Estland hat man in den Vorschlägen über die Gebietsreform bedauerlicherweise versucht, einen einheitlichen Maßstab für den gesamten Staat anzulegen. Beim Festlegen der Ziele der Gebietsreform und bei der Suche nach den jeweiligen Lösungen sollte man jedoch die Besonderheiten der Landkreise (insbesondere z.B. Harjumaa, Hiiumaa und Ida-Virumaa) berücksichtigen. Die Entwicklung der Hauptstadtregion bedarf einer gesonderten Herangehensweise, die bereits an anderer Stelle von den Autoren dieses Beitrags (s. Mäeltsees, Kull, Lõhmus 2011) analysiert worden ist.

Literaturverzeichnis

1. **Aalbu, H., K. Böhme, Å. Uhlin** (2008). Administrative Reform – Arguments and Values. Nordic Research Programme 2005–2008. Report. Stockholm: Nordregio.
2. **Allers, Maarten A. und J. Bieuwe Geertsema** (2012). “Do Municipal Amalgamations affect Local Government Spending and Taxation? Evidence from the Netherlands.” Public Choice Society paper. www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Allers_Geertsema.pdf. (Stand 26.6.2012).

3. **Blom-Hansen J., L.-E. Borge, M. Dahlberg** (2010). Local government in Denmark, Norway and Sweden. In local public sector in transition: a Nordic perspective. A. Moisto (ed) Government Institute for Economic Research: Helsinki. http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j56.pdf
4. **Bogason, P.** (1996) The fragmentation of local government in Scandinavia. *European Journal of Political Research*, 30: 65–86.
5. **Brans M.** (1992) Theories of local government reorganizations. *Public Administration* 1992:70, S. 429-451.
6. **Drechsler, W.** (1999): “Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, prinzipielle Erwägungen, estnische Perspektiven“, in Drechsler, W. (hg.):“Die selbstverwaltete Gemeinde – Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa“, Berlin: Duncker& Humblot (Schriften zum Öffentlichen Recht Band 784).
7. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, (existenzfähige Organisation der kommunalen Selbstverwaltungen und der von ihnen erbrachten Dienstleistungen) , Teil I: Selvitysosa, Ministry of Finance, 2012
8. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, (2012) (existenzfähige Organisation der kommunalen Selbstverwaltungen und der von ihnen erbrachten Dienstleistungen) , Teil I: Selvitysosa, Ministry of Finance; http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf
9. **Kant, Edgar.** Linnad ja maastikud. Tartu (1999), S. 471-474.
10. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, (Gesetz über die Umgestaltung der Struktur der Gemeinden und ihrer Dienstleistungen)
11. **Lange, R.** Selbstverwaltung in Hamburg. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin, Köln, Mainz, Kohlhammer, 1981. S. 23.
12. **Leemans, A.** (1970). Changing Patterns of Local Government. International Union of Local Authorities.
13. **Lõhmus, M.** (2010). Eesti 1930. aastate lõpu omavalitsusreform tänapäeva omavalitsusväärtuste valguses. *Riigikogu Toimetised*, 22, S. 69 - 79.
14. **Mäeltseems, S.** (2009): Rechts- und Wirtschaftsprobleme der Gebietsreform in Estland. Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik: Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik. S. 56 - 63. Berlin, Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag.
15. **Mäeltseems, S, Lõhmus, M.** (2011) Development of the administrative-territorial division and necessity of a reform in Estonia. In: *The Results of Statistical Scientific Research. Central Statistical Bureau of Latvia, Riga* S. 102-114.
16. OECD (2011) Estonia Towards a Single Government Approach.
17. **Olle, V.** (2001). Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu, SA Juridicum, S. 44-45.
18. **Page, E., Goldsmith, M.** (1987) Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of the Western Unitary States. London: Sage.
19. The Local Government Reform. In Brief. (2006) Indenrgis- og Sundhedssministriet. [124](http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-

</div>
<div data-bbox=)

Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx

20. **Wollmann H.** (2012): Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments, *Local Government Studies*, 38:1, S. 41-70.

HALDUSTERRITORIAALSETE REFORMIDE SOTSIAALMAJANDUSLIKUD EESMÄRGID

Sulev Mäeltsemees, Michael Kull, Mikk Lõhmus, Jüri Ratas
Tallinna Tehnikaülikool

Haldusterritoriaalne reform on meil olnud aktuaalne teema kogu iseseisvumise taastamise järgsel ajal. Õigupoolest – vastav eesmärk püstitati juba enne taasiseseisvumist. Nimelt võttis ENSV Ülemnõukogu 8. augustil 1989. aastal vastu väga põhimõttelise tähendusega otsuse “Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s”, kus sätestati: „1. Lähtudes IME koondkontseptsioonist ja seadusest „Eesti NSV isemajandamise alused“ ning vajadusest tagada üleminek kehtivalt haldussüsteemilt omavalitsuslikule haldussüsteemile, viia vabariigis 1990.–1994. a. läbi haldusreform, mis hõlmab:

- 1) rahvavõimu vabariigisisese detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtumistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise;
- 2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise...”

Tagantjärele võib öelda, et esimene eesmärk täideti, teine eesmärk jäi aga täitmata. Aeg-ajalt võib kuulda kriitikat, et olulisel määral nõukogude ajal kujunenud haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks õige aeg jäi kasutamata ning nüüd (XXI sajandil) olevat see palju raskem ülesanne. Kahtlemata on ülesanne raske, aga võib ka kindlalt väita, et kui 1990. aastate algul oleks piirireformiga hakatud tegelema, siis oleks kohalik omavalitsus sisuliselt jäänud taastamata. Miks aga nüüd haldusterritoriaalset reformi pole suudetud läbi viia, siis autorite arvates on põhjus pigem selles, et keerulist ülesannet püütakse lihtsustatult, kohati lausa primitiivsete võtetega lahendada.

Avalikkuses on haldusterritoriaalse reformi eesmärke tahtlikult või teadmatusest kitsapiirilisel viisil kohati isegi vääralt kajastatud. Palju on räägitud-kirjutatud sellest, kuidas saavutatakse kokkuhoiu halduskuludes, sh ametnike arvu olulise vähendamise, kuidas suured (kuni senise maakonna suurusel!) vallad aitaksid vähendada ääremaastumist, luua töökohti, parandada elanike teenindamist. Paraku võib sügavalt kahelda selles, et üksnes piirireformiga neid eesmärke saavutatakse. Selle ilme ka kinnituse saab, kui tutvuda Läti 2009. aasta piirireformiga, mille käigus ja järgselt mitte midagi ei muutunud kohaliku omavalitsuse toimimise sisu.

Seevastu võib aga tuua häid ja järgimist vääriivaid näiteid välisriikidest, kus haldusterritoriaalne reform on läbi viidud koos põhimõtteliste muudatustega avaliku halduse, sh kohaliku omavalitsuse toimimises. Eriti hea näide selles osas on Taani, aga ka Soome kavandatav haldusterritoriaalne reform ja selle ettevalmistamine peaks meile asjakohaseks tegevuseks palju õpetlikku pakkuma.

Artiklis analüüsitakse, kuidas on ette valmistatud haldusterritoriaalset reformi mõningates Läänemere regiooni välisriikides. Olulise eesmärgina on analüüsida, milliseid sotsiaal-majanduslikke eesmärke on seejuures taotletud või taotletakse?

Kohaliku omavalitsuse organite suunitlus peaaugult kohaliku majanduse arendamisele kerkis jõuliselt esile XIX sajandil. Siis kujunesid välja tänapäevalgi alternatiivsetena tuntud riigistatud (riikliku) kohaliku omavalitsuse teooria ja kogukondliku omavalitsuse teooria. Tekkis ka nende teooriate modifikatsioone, edasiarendusi. Kogukondliku omavalitsuse teooria raames kujunes äärmuslikuna välja vaba kogukonna teooria ehk kogukonna loomulike õiguste teooria. XIX sajandi keskpaigas leidis toetust selle teooria asemel ühiskondlik-majandusliku omavalitsuse teooria. Ka see teooria lähtus riigi ja kogukonna vastandamisest, kuid kohaliku omavalitsuse põhitunnuse põhjendamisel ei toonud see teooria esiplaanile mitte kogukonna õiguste loomulikkust ja võõrandamatut iseloomu, vaid kohaliku omavalitsuse organite tegevuse valdavalt majandusliku olemuse. Ühiskondlik-majandusliku teooria kohaselt on kohalik omavalitsus kohalike majandusasjade juhtimine. Selle teooria rakendamise Eestile eriti lähedase näitena võib tuua 1864. aasta Vene semstvokorralduse. Venemaal kaotati sellised omavalitsused, mis põhinesid riiklike ja ühiskondlike asjade eristamisel 1890. aastate algul.

Kahetsusväärset on kohaliku omavalitsuse toimimise majanduslikke eesmärke absolutiseeritud ka iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigis. Ignoreeritakse tõsiasi, et kohaliku omavalitsuse toimimise eesmärgid on ka avaliku võimu teostamine ja demokraatia tagamine.

Kohaliku omavalitsuse organite tegevuse oluline eesmärk on kahtlemata kogukonnale vajalike sotsiaalmajanduslike teenuste tagamine. Viimast tuleb selgelt eristada taoliste teenuste osutamisest avalike teenustena. Sageli äriühingutest valda või linna juhtima valitud isikud on asunud seisukohale, et kohaliku omavalitsuse organite probleem on üksnes avalikud teenused ja kui need õnnestub nt erastada (AS Tallinna Vesi müük 1990. aastate lõpul jne), siis pole ka nende teenustega kohaliku omavalitsuse organitel enam muret. Tuleb aga rõhutada, et valla- või linnavolikogu ja –valitsuse jaoks on oluline tagada elanikele elutähtsad teenused (veevarustus, kanalisatsioon, ühistransport jne) sõltumata sellest, kas neid teenuseid osutatakse ise (munitsipaalomandis ettevõtte kaudu), ostetakse sisse mõnest teisest kohaliku omavalitsuse üksusest (eriti levinud üldhariduses), osutatakse naabritega koostöös (nt 2012. aasta seisuga ühistranspordikeskused Harju, Järva ja Jõgeva maakonnas) või erastatakse (sh antakse rendile nagu Tallinna Soojus jms).

Äärmuslik näide kohaliku omavalitsuse kui majandusüksuse absolutiseerimisest on ilmnenud ettepanekutest, et vald/linn peakski olema juhitud nagu äriühing (aktsiaselts). Näiteks kirjutati artiklis „New Yorgi meer juhib linna kui äriettevõtet” (Postimees 04.01.2002): „Aastavahetusel New Yorgi uue linnaapeana ametisse astunud miljardärast meediamogul Michael Bloomberg alustas üleile oma esimest tööpäeva mitte uhkes üksinduses linnaape kabinetis istudes, vaid linnavalitsuse hoone suures saalis, mis on jagatud väikesteks boksideks, nagu tema meediafirma uudistetoimetis. Linnaape ise teeb tööd nagu teisedki ühes neist väikestest boksidest...” Sellest sõnumist saame järeldada seda, et New Yorgi linnaape kasutas üksnes oma büroo siseses töökorralduses varasemas ajakirjaniku töös otstarbekaks osutunud avatud tööruumideks jagamist. Mitte kuidagi ei saa sellisest tegevusest lugeda välja, et linna juhitakse kui äriettevõtet.

Juba 1980. aastate lõpust on meil olnud aga head võimalused saada aja- ja asjakohast informatsiooni Soome kohaliku omavalitsuse sisulise ja tema haldusterritoriaalse korralduse arengu kohta. Sellest tegevusest (reformi taktikast, eesmärkide sätestamisest jne) on meil palju kasulikku õppida. Kuid ühe väga olulise tähelepanekuna tuleb koheselt tõdeda, et muudatused, mida Soomes on ellu viidud või ka üksnes kavandatud, on olnud eelnevalt väga põhjalike sotsiaalmajanduslike analüüsidega ette valmistatud. Midagi analoogilist toimus meil 1939. aasta vallareformi ette valmistades.

1990. aastatel oli Soomes tähelepanu keskpunktis regionaaltasand, paljuski ka 1995. aastal toimunud Euroopa Liiduga liitumise tõttu, sest siis hakkasid kehtima Euroopa Liidu regionaalpoliitika (struktuurivahendite jagamise) põhimõtted. Soome Siseministeeriumi tellitud 2002. aastal valminud uurimistöös märkisid professorid Jari Stenvall ja Krister Ståhlberg ning dotsent Anita Niemi-Lilahti, et „*muudatuste arvu ja ulatuse poolest olid 1990. aastad Soomes regionaalhalduse aastakümme.*“ Samal ajal tegeldi ka kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse süvaanalüüsidega, muuhulgas korrelatiivse sõltuvusega valla elanike arvu ja erinevate kulude (tervishoiu-, haridus-, haldus- jms kulude) vahel. Selgus, et teatud sotsiaalmajanduslike teenuste (nt üldhariduses) osutamisel kaasnevad suurema vallaga väiksemad kulud ühe inimese kohta, kuid teatud teenuste (nt lasteaedade) puhul on olukord hoopis pöördvõrdeline. Muuhulgas ilmnis ka, et valitsemiskulud ühe inimese kohta vähenevad kuni teatud valla suuruse piirini (ca 15-20 tuhat inimest) ja seejärel hakkavad taas kasvama.

Oluliselt aktiveeris Soomes kohaliku omavalitsuse ja tema haldusterritoriaalse korralduse võimalik/vajalik reformimine 2000. aastatel. Põhjuseid oli mitmeid: demograafilised muutused, ränne maalt linnadesse, elanikkonna vananemine, eelarvelised võimalused ning teenuste kvaliteet kohtadel. 2005.aastal käivitati uus haldusreformi programm (PARAS), mis andis valdadele (sh linnad) võimaluse liituda teise vallaga (teiste valdadega) või hakata tegema tihedamat koostööd. Lihtsamad liitumised toimusidki, kuid ligi kolmandikul valdadel polnud veel 2011. aastaks seisukohta, kuidas oma toimimist ümber korraldada. Valdade arv vähenes selle perioodi käigus 432-lt 336-le. Keskmine valla suurus tõusis 12 000 inimeselt 16 000-le.

Sellise arengu tulemustega ei olnud rahul 2011. aastal moodustatud Soome uus valitsus, kes pakkus 2012. aasta veebruaris välja radikaalse haldusreformi projekti. Kui eelneval perioodil oli Soomes (erinevalt nt Taanist ja Rootsist) aktsepteeritud üksnes kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikku ühinemist, siis nüüd võeti suund ka riigi keskvõimu initsiatiivil valdade ühendamisele. Soome valitsuse tegevusprogrammi kohaselt määratleti halduspoliitika järgmised eesmärgid:

- 1) tagada tarbija jaoks kõrgekvaliteedilised ja võrdsed kohaliku omavalitsuse teenused kogu riigis;
- 2) luua eeldused valdade majandust tugevdavale arendustegevusele ja kogukonna ülesehituse tugevdamisele ning
- 3) kindlustada valdade omavalitsust ja kohalikku demokraatiat

Haldusterritoriaalse reformi rakendamisel peetakse Soomes ka uue reformikava puhul tähtsaks demokraatlikkuse põhimõtet, mis peab kajastuma seadustes. Reformi edukaks realiseerimiseks on vajalik ülesannete seadusjärgne delegeerimine ja ülesannete täitmise rahastamise tagamine. Soomes läbi viidud uuringutest järeldub, et haldusterritoriaalse reformi peamised raskused on seotud demograafiliste muutustega, kohaliku omavalitsuse üksuste majandusliku arenguga, teenuste osutamise eeldustega ja vajadusega parandada haldusvõimekust.

2012. aasta veebruaris avalikustatud Soome haldusterritoriaalse reformi kava sai kõigest mõni kuu hiljem (mais 2012) olulise täienduse. Soome valitsus teatas, et ei toetata valdade sunniviisilist ühendamist. Teates märgiti, et eelistatakse vabatahtlikku koostööd, mis on olnud ka siiani Soome tee kohaliku omavalitsuse üksuste osas.

Artiklis on analüüsitud ka Taani 2008. aasta haldusterritoriaalse reformi ettevalmistamist, läbiviimist ja tulemusi. Tulemustest väärib eriti esiletõstmist see, et regionaalse tasandi ülesannete maht ja rahastamine vähenes oluliselt, sest neid jagati kohaliku tasandi (kohaliku omavalitsuse) ja kesktasandi vahel.

Tuleb mõista, et mitte ükski teine reform ei nõua nii suurt ja aeganõudvat inimestele põhendamise vajadust (rahvavalgustuslikku tegevust) kui haldusterritoriaalne reform. Kahtlemata on igasuguse reformi peaküsimus – mis on eesmärgid? Enamuse meie haldusterritoriaalse reformi ettepanekute võimaliku realiseerimise eesmärkidena on märgitud paremat avalike teenuste osutamist, ametnike arvu vähendamist ja sellega ka halduskulude kokkuhoidu ning asustuse jätkuva kontsentreerumise ja ääremaastumise protsessi pidurdamist.

Analüüsidest Põhjamaadest eelkõige Soome ja Taani tegevust haldusreformi eesmärkide püstitamisel, siis võib välja tuua järgmised olulisemad järeldused:

5. Põhjamaades on kohalik omavalitsus eeskätt healuriigi elluviimise instrumendiks ja kohalik omavalitsus healuriigi teenuste tagajaks. Sellega seonduvalt on kõikide haldusreformide eesmärgiks olnud avalike teenuste tagamiseks sobivate teenuspiirkonna põhiste kohaliku omavalitsuse üksuste moodustamine ning selle käigus kompromissi otsimine ühest küljest demokraatlikkusse ja subsidiaarsuse ja teisest küljest nende teenuste kõige soodsama tagamise vahel.
6. Põhjamaade kohaliku omavalitsuse põhilised tegevusvaldkonnad on seotud hariduse ja mitme sotsiaalsektori valdkonna (tööhõive, sotsiaalhoolekanne, tervishoid) ülesannetega ja teenuste tagamisega. Haldusreformide eesmärgid on seega seotud just nende „pehmete valdkondade“ arendamisega ja teenuste kättesaadavuse parandamisega.
7. Haldusreformide olulisteks eesmärkideks on olnud põhimõte, et võimalikult suures mahus avalikke ülesandeid täidetakse kohalikul tasandil, elanikud saavad vahetult valida otsustajaid ning sellega luuakse paremad võimalused ka kohaliku demokraatia tagamiseks.
8. Haldusreformide ettevalmistusprotsessis on olulisel kohal pikaajaliste rahvastiku arengu tendentside arvestamine (20 -30 aasta perspektiivis

prognoosimine) ja sellega kohaliku omavalitsuse üksuse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamine.

Haldusreformides ei ole olnud eesmärgiks omaette kulude kokkuhoid, vaid pigem kulude otstarbekam kasutamine ja teenuste kättesaadavuse parandamine. Seejuures näitab Taani kogemus, et reformi esimeses etapis tuleb arvestada sellega, et kulud teenustele isegi suurenevad, kuna ühinemisel ühtlustuvad teenuste tasemed kõrgemal nivool. See on kindlasti vastuolus Eestis paljude riigi tasandi poliitikute ja ka kõrgemate ametnike väidetuga, et haldusreform toob kindlasti kaasa kulude kokkuhoiu.

Kui lähtuda Põhjamaade haldusreformi kogemusest, siis Eestis tuleks reformi eesmärgi seades lähtuda nendest kohaliku elu ülesannetest, mille osatähtsus valla või linna eelarves on kõige suure. Seega peaks Eesti haldusreformi eesmärgid olema seotud haridusvaldkonna (kui suurima eelarvekuluga valdkonna) arendamisega.

Haldusreformide eesmärkide sõnastamisel tuleks peatuda veel kahel aspektil. Esiteks väärib tähelepanu aeg, mis kulus reformide ettevalmistamiseks, selgitamiseks ja läbiviimiseks. Kõik need protsessid Põhjamaades on aega võtnud aastaid ning sellega on tagatud ka reformide tulemuslikkus, st eesmärkide saavutamine.

Omaette vajab käsitlemist kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö temaatika. Koostöö iseenesest ei ole muidugi eesmärgiks, vaid vahendiks eesmärkide saavutamiseks. Eestis on avaldatud arvamusi, et erinevate kohaliku omavalitsuse vahelised koostöömodelite arendamine ei ole vajalik, piisab linnade-valdade ühendamiseist. Jälgides Põhjamaade reforme, siis seal on koostöömodelitel olnud haldusreformi läbiviimisel väga oluline osa- koostööpiirkonnad olid ühinemiskiirkondade aluseks ning varasem koostöökogemus oli väga oluline hilisemas õnnestunud ühinemisprotsessis. Pole vähetähtis märkida, et OECD on oma raportis Eesti riigivalitsemise kohta (OECD 2011) rõhutanud, et koostöö on üks peamisi viise kohaliku omavalitsuse võimekuse suurendamiseks, kusjuures edukas koostöökogemus on üks eeldusi ka võimalikuks edukaks liitumiseks.

Eestis on haldusreformi ettepanekutes püütud kogu riigile kahetsusväärset läheneda ühtse malliga. Ometi tuleks haldusreformi eesmärgi püstitades ja vastavalt ka lahendusi otsides läheneda maakondadele (eriti nt Harjumaa, Hiiumaa ja Ida-Virumaa) nende spetsiifikat arvestades. Eraldi lähenemist vajab pealinnaregiooni areng, mida on ka artikli autorid varem analüüsinud.