

OMAVALITSUSKORRALDUSE JA
REGIONAALHALDUSE TRENDID JA
STSENAARIUMID

*ETTEPANEKUD HALDUSREFORMI
KONTSEPTSIOONI SISUSTAMISEKS*

EESTIKOOSTÖÖ KOGU 

2014

SISUKORD

Sissejuhatus	4
Analüüsi lähtekohad	4
Kohaliku omavalitsuse olemus on kogukonna isevalitsemine	5
Kohalike omavalitsuste erinevuste arvesse võtmine	5
Valdkondlike muutuste tähtsustamine.....	5
Lähtumine kohalikust praktilisest kogemusest.....	6
Kaasaja tehniliste võimaluste ärakasutamine	6
Peamised trendid eesti omavalitsuskorralduses ja regionaalhalduses	6
Trend 1: Omavalitsuste ühinemine.....	6
Trend 2: Keskvalitsus toetab oluliselt omavalitsuste ülesannete täitmist või võtab ülesande täitmise üle.....	7
Trend 3: Omavalitsuste funktsioonipõhine koostöö.....	10
Trend 4: Kogukonna rolli suurenemine.....	13
Trend 5: Maavalitsuse iseseisvate ülesannete vähenemine	14
Trend 6: Regioonide kui eraldi juhtimistasandite kadumine ning ressursside planeerimine vastavalt vajadusele	17
Põhimõttelised valikud (stsenaariumid)	19
1. Omavalitsuste koostöö	20
1.1. Universaalne piirkondlik koostööorgan.....	21
1.2. Funktsioonipõhine koostöö (teenuste koostööpiirkonnad).....	22
1. Maavalitsuste tulevik.....	23
2.1. Võrgustike hoidjad	24
2.2. Riigi üldpädevusega regionaalhaldusametuse tegevuse lõpetamine.....	25
2.3. Tasakaalustatud arengu järelvaatajad	26
2.4. Esmane kontaktpunkt riigiga.....	27

3.	Omavalitsuste ja riigi ülesannete jaotus	28
3.1.	Omavalitsustel on palju ülesandeid, mille kõigiga hakkama ei saada. Keskvalitsus toetab omavalitsusi nende ülesannete täitmisel	29
3.2.	Kohalike omavalitsuste pädevuse ja ülesannete diferentseerimine vastavalt eeldatavale võimekusele.....	29
3.3.	Keskvalitsus võtab endale rohkem ülesandeid ja võimekatele omavalitsustele annab need soovi korral täita.....	30
	Kokkuvõtte ja ettepanekud	31

SISSEJUHATUS

Eesti lähiminevikus on korduvalt tehtud katseid haldusreformi või haldusterritoriaalse reformiga tegeleda. Ükski suurtest plaanidest ei ole aga siiani realiseerunud. Samas vajadus süsteemseks muutuseks on selge, sest kohalikud omavalitsused ei saa alati hästi hakkama kõigi neile pandud ülesannetega. Rahvastik ja jõukus koonduvad, ääremaastumine süveneb. Maksumaksjaid jääb vähemaks, eriti keskustest väljaspool, ent ootused avaliku teenuse kvaliteedile kasvavad.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on välja pakkuda lahendused, kuidas kohaliku elu ja regionaalhaldust korraldada nii, et see püüaks vastata nii ootustele kui võimalustele. Tähelepanu keskpunktis on eelkõige ülesanded, mille täitmist riigilt ja omavalitsustelt oodatakse. Seejuures tähtsustatakse seniste reformikatsetuste õppetunde, eelnevate uuringute tulemusi, parimat praktilist kogemust, kohaliku konteksti ja kaasaegset muutunud keskkonda, jäädes samas põhiseaduslike raamide piiresse, et mitte ära kaotada omavalitsuse kui demokraatliku valitsemistasandi mõtet.

Püstitatud eesmärgi täitmiseks tutvustatakse esmalt põhimõttelisi seisukohti, millest käesolev analüüs lähtub. Seejärel antakse ülevaade senistest trendidest, kuidas kohalike omavalitsuse ülesannete täitmine on muutunud ning erinevad ministeeriumid oma valitsemisala ülesandeid korraldanud. Kaardistatakse, kuidas praktikas on tööjaotus omavalitsuste ja keskvalitsuse vahel kujunenud ning kuidas valdkonnaministeeriumid näevad tulevikus efektiivset ja sobivat ülesannete jaotust regionaalsel tasandil. Töö lõpetavad ettepanekud, kuidas lähtuvalt inimeste vajadustest ja kaasaja võimalustest ning tõhusa ressursikasutuse seisukohalt oleks optimaalne regionaalne riigi tegevuste koordineerimine ning ülesannete jaotus riigi ja kohalike omavalitsuste vahel. Analüüs põhineb dokumentide analüüsil, intervjuudel, fookusgruppide aruteludel ning kaasaegsel akadeemilisel kirjandusel.

Analüüs on tehtud koostöös Siseministeeriumiga, et anda sisendit Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis püstitatud ülesande - omavalitsusreformi kava täitmiseks. Toodud põhimõtteid, trende ja tulevikutsenaariumeid on läbi arutatud mitmetel suurematel ja väiksematel kohtumistel nii omavalitsuste, omavalitsusliitude, ministeeriumite ja ametite, maavalitsuste ja maakondlike arenduskeskuste kui ka teiste ekspertidega. Lõplike ettepanekute eest aga vastutab Eesti Koostöö Kogu.

ANALÜÜSI LÄHTEKOHAD

Analüüsi konteksti mõistmiseks on järgnevalt ära toodud põhimõttelised eeldused või lähtekohad, millel edasine töö tugineb. Need kirjeldavad omavalitsuste rolli Eesti õiguskorras, Eesti omavalitsuste ja riigihalduse omapära ning veendumusi, millel järgnevad halduskorralduslikud ettepanekud rajanevad. Selliste lähtekohtade selge deklareerimine on oluline, sest võimalikud lahendused omavalitsusekorralduse ja regionaalhalduse uuendamiseks sõltuvad peamiselt sellest, kuidas põhimõtteliselt nähakse omavalitsuste olemust.

KOHALIKU OMAVALITSUSE OLEMUS ON KOGUKONNA ISEVALITSEMINE

Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kohalikes huvides kogukonna elu. Tegu on riigist madalama võimutasandiga, millel pole iseseisvat seadusandlikku üldpädevust (tulenevalt unitaariigi printsiibist), ent see on põhiseaduses järjekindlalt eristatud täidesaatvast riigivõimust.¹ Omavalitsus ei ole seega üksnes riigi käepikendus või riigi ülesannete täideviija kohtadel. Kohaliku elu ülesannete täitmisel peab otsustusõigus jääma kogukonnale ning omavalitsusel peab olema õigus seaduse piires valida selleks sobivaim viis. Majanduslikult efektiivseima halduskorralduse üksuse otsinguil ei või kohalik omavalitsus ära kaotada oma olemise mõtet. See tähendab, et Eesti ei saa kopeerida neid reformiideid, mis käsitlevad omavalitsusi kui riigi täidesaatvaid agentuure².

KOHALIKE OMAVALITSUSTE ERINEVUSTE ARVESSE VÕTMINE

Eesti omavalitsuste võimekus ja vajadused on väga erinevad ja paratamatult erinevaks ka jäävad. Isegi omavalitsuste liitumise hoogustumise tingimustes. Eelkõige määravad selle erinevuse elanike arv, tihedus, vanuseline, hariduslik jaotus ning sotsiaalmajanduslik taust, aga ka füüsiline asukoht, kaugus suurematest keskustest, teedevõrk jpm. Seetõttu peab sobiv omavalitsuskorralduse mudel olema paindlik ja võimaldama neid erisusi arvesse võtta. Eesti vajab süsteemi, mis sobiks rakendamiseks nii Tallinnas, Tartu, Pärnus, Iisakul kui Väike-Maarjas. Ka kohalikud omavalitsused ise on pidanud mõistlikuks tunnustada regionaalsete erinevuste paratamatust ning leppida, et kõik omavalitsused ei saa olema ühtmoodi administratiivselt võimekad ja võrdväärsete ressurssidega. Ent see ei tähenda, et subjektiivselt oleks elu ühes kohas halvem kui teises.³

VALDKONDLIKE MUUTUSTE TÄHTSUSTAMINE

Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse kujundamisel on kande roll valdkonnaministeeriumitel. Iga ministeerium teeb otsuseid nii sisuliste kui korralduslike reformide kohta oma parima teadmise ja kogemuse pinnalt ning need otsused mõjutavad oluliselt omavalitsuste rolli ja regionaalhalduse printsiipe ehk enamgi kui omavalitsuste piirid ja suurus. Töötavate lahenduste võtmeks võiks olla nendest valdkondlikest praktilistest kogemustest õppimine ja tegevuste kooskõla.

¹ Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2012. Kättesaadav <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-37/>.

² Ka Eestile palju eeskujuks toodud hiljutised omavalitsusreformid Skandinaavias ja Taanis on kantud ideest, et kohalikud omavalitsused on heaoluriigi täidesaatvaid organid. Omavalitsused peavad osutama paljusid heaoluriigi olemusest kantud avalikke teenuseid ühtse standardi alusel. Vt nt Blom-Hansen, Jens. (2010) „Municipal Amalgamations and Common Pool Problems; The Danish Local Government Reform in 2007“ Scandinavian Studies, Vol. 33 No.1.; The Association of Finnish Local and Regional Authorities & Sutton, Tyler. (2011) „Restructuring Local Government in Finland“ Public Sector Digest, kättesaadav www.publicsectordigest.com.

³ Omavalitsuste erinevuste paratamatuse tunnustamist pidasid oluliselt ka omavalitsuste maakondlike liitude ning maakondlike arenduskeskuste esindajad Eesti Koostöö Kogus 21.10.2014toimunud kohtumisel, kus arutati käesoleva raporti esialgset versiooni.

LÄHTUMINE KOHALIKUST PRAKTILISEST KOGEMUSEST

Praktilises elus on kohalikud omavalitsused probleemidele leidnud tihtipeale väga nutikaid lahendusi. Eesmärk on kaasa aidata senise parima praktika levimisele ning õppida ka väheedukatest algatustest. Arvestades Eesti omapära väikeriigina, ei ole ka välispraktika kopeerimine tihtipeale võimalik ega mõistlik, sest mastaap, ressursid ja õiguskeskkond on niivõrd erinevad.⁴ Ühiskonnateadustes on väga keeruline, kohati ka võimatu ette näha kavandatavate muudatuste mõju, seetõttu eelistame teoreetilistele mudelitele pigem praktikas ennast tõestanud lahendusi.

KAASAJA TEHNILISTE VÕIMALUSTE ÄRAKASUTAMINE

Avaliku sektori toimimine on tänu infotehnoloogia arengule oluliselt muutunud. Inimeste elukoht, töökoht ning tööpiirkond ei pea enam ammu kattuma, töökorraldus ja juhtimine teisenevad. Kaugtöö ja e-riik loovad just regionaalhalduses täiesti uusi võimalusi. Täna on võimalikud juba sellised töökorralduslikud lahendused, mida mitmete varasemate reformiplaanide väljatöötamise ajal ei suudetud veel ettegi kujutada. Nii keskvalitsus kui omavalitsused on uute võimalustega üha enam valmis ka kaasa tulema.

PEAMISED TRENDID EESTI OMAVALITSUSKORRALDUSES JA REGIONAALHALDUSES

Ministeeriumite valitsemisalades on hiljuti läbi viidud või lähitulevikus kavandamisel mitmeid omavalitsusi ning riigi teenuste kohapealset korraldust puudutavaid muudatusi. Nende muudatuste pinnalt on võimalik välja tuua kuus põhimõttelisemat trendi. Neli esimest trendi on seotud otseselt omavalitsustega, kaks viimast keskvalitsuse regionaalhaldusega, kuid puudutavad seda, mida ja kuidas riik kohtadel teeb, tööjaotust keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel.

Reeglitel on erandeid. Nii on ka mitmete trendide juures välja toodud näiteid valdkondadest, kus üldiste trendidega kaasa ei minda või tegutsetakse hoopis teises suunas. Ülevaade hõlmab nii juba ellu rakendunud reforme, õigusakti eelnõudesse sisse kirjutatud kavatsusi, arengu- ja rahastamiskavades planeeritud muutuseid kui ka alles idee tasandil mõlgutatavaid mõtteid.

TREND 1: OMAVALITSUSTE ÜHINEMINE

Alates 1996. aastast on igal kohalike omavalitsuste volikogude valimiste aastal toimunud omavalitsusüksuste ühinemisi⁵. Suurimad lained olid 2005. aastal ja 2013. aastal. 2004. aastal võttis Riigikogu vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse ja riik on selle järel igati soosinud ja soodustanud kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikku ühinemist. Enne 2013. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimist algatati nn tõmbekeskuste Eesti reform, mis küll planeeritud kohustuslike liitumiste seadustamiseni ei ole jõudnud, ent on üha enam omavalitsusi

⁴ Taro, K. 2013. „Mis on väikeriik ehk millest me räägime?“ Riigimasina erileht, lk 8. Kättesaadav <http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/11/Riigimasin.pdf>.

⁵ Erandina ühinesid 1998. aastal valimistevahelisel perioodil Abja-Paluoja linn ja Abja vald, moodustades Abja valla.

pannud mõtlema ühinemiste võimalustele. Vabariigi Valitsus pakub ühinejatele konsultatsiooniteenust, ühinemistoetust ning on lubanud anda ühinenud omavalitsustele eeliseid EL toetuste taotlemisel.

Liitumiste algul 1996. aastal oli Eestis 254 omavalitsusüksust, 2014. aastaks on alles jäänud 215. Kuigi mitmed omavalitsused veel kaaluvad ühinemist, jääb erinevates tõmbekeskustel põhinevates reformikavades püstitatud eesmärk jõuda 40-60 omavalitsusüksuseni⁶, endiselt kaugele.

Kuigi väiksemate omavalitsusüksuste liitmine suuremateks on üle maailma olnud viimaste suuremate omavalitsusreformide lainete peamiseks sisuks, siis akadeemilises kirjanduses üha enam kaheldakse omavalitsuste ühinemiste majanduslikus mõttekuses.⁷ Ent siiski tõdetakse, et kuigi üldistusi tulemuste kohta on väga raske teha (iga liitumist tuleb hinnata eraldi), siis vabatahtlikud ühinemised on olnud edukamad kui sunniviisilised. Majanduslikku võitu nähakse pigem funktsioonide koondamises kui tervete üksuste ühinemises (vt lähemalt ka [trend 3](#)).⁸

TREND 2: KESKVALITSUS TOETAB OLULISELT OMAVALITSUSTE ÜLESANNETE TÄITMIST VÕI VÕTAB ÜLESANDE TÄITMISE ÜLE

Praktikas on omavalitsuste roll avalike teenuste korraldamisel vähenenud, sest nähes, et kõik omavalitsused ei saa neile pandud ülesannetega piisavalt hästi hakkama, on keskvalitsus oluliselt toetanud omavalitsuste ülesannete täitmist või võtnud lausa korralduse valdkonnas üle. Tulemusena toimub põhimõtteline keskvalitsuse ja omavalitsuste ülesannete ümberjaotamine. Enamasti ei tehta muutuseid õigusaktides sätestatud kohustuses ja vastutuses, vaid tegevus toimub projektitoetuste ja investeringute, paralleeltegevuste ning nõustamise abil. Oluliselt on sellesse panustatud just EL toetusraha. Kuna tegevused toimuvad tihti projektipõhiselt, siis on oht, et ei arendata seejuures välja jätkusuutlikult toimivat süsteemi.

⁶ Hinnang, et Eesti jaoks oleks majanduslikult efektiivne lahendus 40-60 omavalitsust sisaldus nii 2003. aasta reformiplaani ühes alternatiivis (https://www.siseministeerium.ee/public/kahetasandiline_mudel_regionaalhalduses.rtf) kui ka 2013. aasta tõmbekeskuste plaanis (https://www.siseministeerium.ee/public/Tõmbekeskuste_nimekiri.pdf).

⁷ Enamik akadeemilisest kirjanduses leiduvatest empiirilistest uuringutest väidavad, et pole võimalik usaldusväärselt tõestada omavalitsuste ühinemisest tulenevat majanduslikku säästu. Erandina leiti näiteks, et Iisraeli 2003. a reformi tulemusena vähenesid kulutused teenustele 9%, teenuste maht jäi väidetavalt samaks. Samas tunnistatakse, et kasutatud valim oli laiemate järelduste tegemiseks liiga väike. Ning tuleb samuti silmas pidada, et keskmine KOV suurus pärast reformi oli Iisraelis 31 000 elanikku. Vt Reingewertz, Yaniv. (2012) „Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel“ *Journal of Urban Economics* 72, 240–251.

⁸ Dollery, Brian; Byrnes, Joel; Crase, Lin (2007) „Is bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry“ *Economic Analysis & Policy* Vol.37 No.1.

Wolfgang Drechsler. 2013. “Coercive Municipal Amalgamation Today – With Illustrations from Estonia” *Halduskultuur – Administrative Culture* 14 (1), 158-165.

Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (2009) „Literature Review and Analysis Related to Municipal Government Consolidation“ School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, Newark. Kättesaadav http://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf.

Trendi toetavad näited: omavalitsuste rolli vähenemine

- ✓ Riik võttis kohustuse tagada aastaks 2020 kõigile inimestele lisaks kutse- ja kõrgharidusele ka keskhariduse omandamise võimalused. Muu hulgas on Haridus- ja Teaduministeerium algatanud riigigümnaasiumide loomise maakonna keskustesse. KOV peab tagama edaspidi kodulähedase kvaliteetse alus- ja põhihariduse ning vajalike tugiteenuste kättesaadavuse.⁹
- ✓ Täiendusõpe ja täiskasvanuharidus on enamuses juhtudel keskvalitsuse korraldatud. Töötutele pakub tasuta tööturukoolitust Eesti Töötukassa. Haridus- ja Teadusministeerium pakub ESF toel tasuta kursuseid kutseõppeasutustes ja rakenduskõrgkoolides.¹⁰
- ✓ Tööturuinfo ja karjäärinõustamise tagamiseks rakendatakse nõustamise, tugiteenuste ja ennetustöö korraldamist nüüdsest SA Innove või Töötukassa kaudu või toetatakse ESF projektidest. Innovel on kohustus luua väikevaldadele võimalused tugispetsialistide, eelkõige eripedagoogi ja psühholoogi teenuse tellimiseks, kuna õpilaste piiratud arvu tõttu polnud väikeste omavalitsuste koolidel võimalik tugispetsialistile seni piisavalt koormust pakkudaja osakoormusest tingituna oli raskendatud ka vastavate kompetentsidega spetsialistide leidmine.¹¹
- ✓ Täna KOV poolt teostatav keskkonnaseire ülesanne kavandatakse muuta nii, et KOV otsustab ise, millist riiklikule seirele täiendavat seiretegevust ta vajab ja millises ulatuses on tal täiendavat teavet vaja.¹²
- ✓ Ühisveevarustuse ja -kanalisatsiooniteenuse hindade määratlemisel muutunud määravaks Konkurentsiamet ja KOV roll on vähenenud¹³

⁹ Põhikooli ja gümnaasiumiseadus; 13.02.2014 a Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 59 kinnitatud „Elukestva õppe strateegia 2014-2020“

¹⁰ Täiskasvanute koolituse seadus; HTM Koolitused toimuvad programmi [„Täiskasvanute tööalane koolitus ja arengustegevused“](#) raames.

¹¹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus; Sügisel 2014 on kavas kinnitada „Eesti elukestva õppe strateegia 2020“ õppe- ja karjäärinõustamise programm ning anda selle elluvijale volitused; Töötukassa <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast>; Kuni 2013. aasta SA Innove ESF programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ ja „Karjääriteenuste süsteemi arendamine“ (programm lõppes märtsis 2014. a). Uuel rahastamisperioodil toimub ka teenuste rahastamine ühisest ESF programmist.

¹² Keskkonnaseire seaduse eelnõu.

¹³ Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseadus

-
- ✓ *Siseministeriumis kavatakse üle vaadata elutähtsate teenuste nimekiri. Selle lühendamise seoses võivad väheneda ka kohalike omavalitsuste ülesanded¹⁴. Näiteks jäätmeveo korraldamisel jääb KOV-le registri pidamise kohustus, hangete kohustus kaob ära.¹⁵*
 - ✓ *Justiitsministerium plaanib kuriteoennetuse tegevuste raames uuel EL rahastamisperioodil panustada vanglast vabanenud tugiisiku teenuse ja sotsiaalsete elukohtade väljaarendamisse.¹⁶*
-

Kuigi üldine tendents on pigem ülesannete korralduse tsentraliseerimise suunas, on selle trendi juures ka palju erandeid. Ehk mitmes valdkonnas nähakse hoopis omavalitsuste rolli suurenemist. Need erandid on aga seotud üsna piiritletud valdkondadega: kultuurivaldkonna, avaliku korra, kohaliku eluruumi ja keskkonna kujundamisega.

Näited teistsugustest arengutest: omavalitsuste rolli suurenemine

- ✓ *Kultuuriministerium annab seoses muuseumivõrgu korrastamisega varasemad maakonnamuuseumid kohalike omavalitsuste haldamisele ja juhtimisele. Riigi hallatavad asutused muudetakse munitsipaalasutusteks või sihtasutusteks (mõnel juhul jääb riik üheks kaasasutajaks).¹⁷*
 - ✓ *Kultuuriministerium annab muinsuskaitse suurematele kohalikele omavalitsustele halduslepinguga üle riigi ülesanded (riiklikke kohustusi täidavad Muinsuskaitseametiga sõlmitud halduslepingute alusel 6 linna). Lisaks kaalutakse muinsuskaitse seaduse muutmise käigus suurendada omavalitsuste võimalusi kohaliku tähtsusega muinsuskaitse korraldamisel.¹⁸*
-

¹⁴ Hädaolukorra seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, algatatud 9.05.2014; Intervjuu Siseministeriumis, 27.08.2014.

¹⁵ VV tegevusprogramm 2014-2015

¹⁶ Intervjuu Justiitsministeriumis, 1.09.2014.

¹⁷ Muuseumivõrgu korrastamise kohta vt <http://www.kul.ee/et/muudatused-muuseumivorgustiku-korrastamisel>.

¹⁸ Muinsuskaitse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, algatatud 21.04.2014; Intervjuu Kultuuriministeriumis, 2.09.2014.

-
- ✓ *Avaliku korra tagamises tähtsustatakse üha enam kohaliku omavalitsuse rolli.¹⁹*
 - ✓ *Päästevaldkonnas oodatakse nende omavalitsuste arvu suurenemist, kes toetavad vabatahtlike päästekomandosid.²⁰*
 - ✓ *Kultuuriministeerium soovib spordiseadusesse tagasi panna omavalitsuste kohustust sporti toetada (2009. aastal muudeti varasem kohustus vabatahtlikuks ülesandeks)²¹*
 - ✓ *KOVile lisandub kohustus koostada õhukvaliteedi parendamise kava, kaardistada müra ja teostada järelevalvet välisvalgustuse nõuete täitmise üle ning võimalus sätestada oma territooriumi rangemaid müratasemeid.²²*
 - ✓ *Uudsenä on sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustus tagada tervisele ohutu joogivee kättesaadavus vähemalt 50 liitrit ööpäevas inimese kohta.²³*
 - ✓ *Lisandub kohustus korraldada heitvee kogumist ja selle puhastamist. Kehtivas veeseaduses on KOVile seatud üksnes kohustus tagada teatud juhul ühiskanalisatsiooni olemasolu. KOVile lisandub õigus teostada riiklikku järelevalvet asulareovee kogumise ja puhastamise nõuete täitmise üle.²⁴*
-

TREND 3: OMAVALITSUSTE FUNKTSIOONIPÕHINE KOOSTÖÖ

Kohalikel omavalitsustel on õigus teha koostööd nii ühiste huvide väljendamiseks kui ka ühiste ülesannete täitmiseks. Koostöö tähtsust rõhutatakse pea kõigis kohalikke omavalitsusi käsitlevates uuringutes ja analüüsid, olenemata isegi sellest, millist halduskorralduslikku mudelit või haldusterritoriaalset struktuuri parasjagu parimaks peetakse.²⁵

¹⁹ Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 koostamise ettepanek, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse korraldusega 26.06.2014; Korrakaitseadus, jõustunud 01.07.2014; Intervjuud Siseministeriumis 10.09.2014 ja 18.09.2014.

²⁰ Intervjuu Siseministeriumis, 27.08.2014.

²¹ Intervjuu Kultuuriministeriumis, 5.09.2014.

²² Atmosfääriõhu kaitse seaduse eelnõu

²³ Veeseaduse eelnõu, mis on ühtlasi kooskõlas keskkonnaseadustiku üldosa §-ga 23 „Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale“.

²⁴ Veeseaduse eelnõu.

²⁵ Vt näiteks Euroopa Sotsiaalfondi uuringuprojekt „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ (kättesaadav <https://www.siseministerium.ee/kov-koostoo-analuus-tof/>) või „Raplamaa

Eestis on aasta-aastalt üha enam hoogustunud erinevate omavalitsuste koostöövormide kasutamine. Toimub mitteformaalne koostöö, koordineeritud teenuse osutamine (lihtsalt korraldatakse mingeid tegevusi ühiselt). Kasutatakse ühisametnikke/spetsialiste või volitatakse ülesannet täitma teist kohaliku omavalitsuse üksust või eraõiguslikku juriidilist isikut. Mitmed omavalitsused on asutanud ka ühiseid sihtasutusi, äriühinguid või mittetulundusühinguid.²⁶ Ühisasutuste loomine on täna võimalik üksnes eraõiguslikus vormis, sest ühiseid ametiasutusi või hallatavaid asutusi praktikas luua pole võimalik. Kuigi nii põhiseadus kui ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus näevad sellise ühisasutuste loomise võimaluse ette, puudub seadustes piisav rakenduskord. Sellest tulenevalt pole ka praktikas ühtegi ühist ametiasutust või hallatavat asutust loodud. See puudujääk piirab põhiseadusvastaselt KOV autonoomiat. Avaliku ülesande täitmiseks koostöös sunnitakse KOVe tegutsema eraõiguslikus vormis ning ühisasutuste kaudu ei saa täita võimu teostamisega seotud ülesandeid (nt järelevalve).

Akadeemilises kirjanduses kaheldakse üha enam omavalitsuste liitumise majanduslikus efektiivsuses, kuid leitakse, et just koostöövormide kaudu on võimalik saavutada efektiivsust ning isegi mõningast kokkuhoidu. Kuna pole olemas ühte ja õiget omavalitsuse suurust, siis funktsioonipõhise koostöö peamiseks eeliseks peetakse just selle paindlikkust. Funktsioonipõhise lähenemise raames on võimalik moodustada just antud teenuse või ülesande täitmiseks sobiv koostööpiirkond või koostööüksus.²⁷

Trendi toetavad näited: omavalitsuste funktsioonipõhiseks koostööks loodud ühistest asutustest või koostöövõrgustikest

- ✓ *KOV kohustused ja õigused jäätmehoolduse korraldamisel on seotus jäätmekava ja jäätmehoolduseeskirja koostamisega, jäätmevaldajate registri pidamisega, jäätmelubade menetlemisega ning jäätmeveo korraldamise ja jäätmete liigiti kogumisega. Sel*

omavalitsuste suutlikkuse konsolideerimise strateegia“ (kättesaadav http://rol.raplamaa.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=37).

²⁶ Põhjaliku ülevaate erinevatest koostöövõimalustes on tehtud Euroopa Sotsiaalfondist rahastatud uuringuprojektis „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“. Kättesaadav <https://www.siseministeerium.ee/kov-koostoo-analuus-tof/>.

²⁷ Bel, Germà; Fageda, Xavier; Mur, Melania (2012) „Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services“ Journal of Public Administration Research and Theory 24, 85–107.

Dollery, Brian; Byrnes, Joel; Crase, Lin (2007) „Is bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry“ Economic Analysis & Policy Vol.37 No.1.

Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (2009) „Literature Review and Analysis Related to Municipal Government Consolidation“ School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, Newark. Kättesaadav http://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf.

Meklin, Pentti; Pekola-Sjöblom, Marianne (eds.) (2013) „The reform to restructure municipalities and services in finland: A research perspective.“ Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 23. Association of Finnish Local and Regional Authorities.

eesmärgil on moodustatud ühised jäätme keskused.²⁸ Näiteks MTÜ Harjumaa Ühisteenuste Keskus asutati ühise jäätmehoolduse korraldamiseks ja kavandamiseks 2012. aastal, sinna kuulub 10 Harjumaa kohalikku omavalitsust.²⁹

- ✓ Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni teenuste pakkumiseks on loodud KOV –de poolt vee-ettevõtted (OÜ-d/AS-d), moodustatud on Eesti Vee-ettevõtjate Liit – riigi poolt tõugatud, soovituslik 1000 majapidamist)³⁰
- ✓ Koostöövõrgustikud sotsiaaltranspordi arendamiseks: nt. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu poolt korraldatud ja Ambla, Haljala, Kuusalu, Laekvere, Rakvere, Tapa, Vihula, Vinni, Viru-Nigula ning Väike-Maarja vallas toimiv sotsiaaltranspordi teenus³¹
- ✓ Kultuuriasutused – näiteks SA Kuremaa Spordikool, SA Tartumaa Tervisespordikeskus, SA Juuru ja Hageri Kihelkonna Muuseumid.
- ✓ Viis Ida-Virumaa kohalikku omavalitsust on moodustanud ühise korrakaitseüksuse - Vaivara menetlusteenistus. Kuna seadus ei võimalda täna ühist ametiasutust moodustada, toimub tegevus koostöölepingu alusel ja kasutatakse ühisametnikke. Menetlusteenistus teostab kõigis liitunud omavalitsustes järelevalvet volikogu ja valitsuse poolt vastu võetud õigusaktide ning valdkonna seadustes sätestatud kohustuste täitmise üle ning viib läbi kohtuvälise menetleja nimel väärteomenetlust.³²
- ✓ Ühistranspordikeskused – maavalitsus ja vastava maakonna omavalitsused on asutanud mittetulundusühingud, et korraldada maakonna ühistransporti, sh õpilasvedu. Näiteks MTÜ Harjumaa Ühistranspordikeskus, MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskus, Järvamaa Ühistranspordi Keskus MTÜ, MTÜ Pärnumaa Ühistranspordikeskus (loomisel).

²⁸ Jäätmeseaduse § 12 lg2 ütleb, et „jäätmehoolduse arendamist oma haldusterritooriumil korraldavad omavalitsusorganid“. Jäätmehoolduse arendamise all mõistab seadus jäätmealase teabe levitamist, jäätmealast nõustamist ja jäätmehoolduse kavandamist või muud tegevust, mille eesmärk on vältida või vähendada jäätmeteket ning tõsta jäätmehoolduse taset.

²⁹ MTÜ Harjumaa Ühisteenuste Keskuse kohta vt <http://www.hol.ee/mtu-harjumaa-uhisteenuste-keskus-201>

³⁰ Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseadus ning veeseadus, vt Eesti Vee-ettevõtjate Liidu koduleht <http://www.evel.ee/>

³¹ Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu koduleht <http://www.virol.ee/sotsiaaltransport>

³² Vaivara menetlusteenistuse koduleht, kättesaadav <http://www.menetlusteenistus.vaivaravald.ee/>.

-
- ✓ *Haiglad ja tervisekeskused – näiteks MTÜ Rakvere Haigla (ASi Rakvere Haigla ainuomanik), SA Kiviõli Tervisekeskus, SA Rapla Maakonna Haigla (asutajaks Raplamaa Omavalitsuste Liit), AS Lõuna-Eesti Haigla, Järvamaa Haigla AS.*
-

TREND 4: KOGUKONNA ROLLI SUURENEMINE

Kogukonna aktiivsus, kaasärääkimine ja kaasalöömine oma kodu lähiümbruse tegemistes (sh külaliikumine, vabatahtlik töö) muutub üha populaarsemaks ning sellest on kujunenud oluline kohaliku elu korraldamise viis. Ka riik on üha enam valmis vastutust avalike ülesannete täitmise eest panema vabatahtlikele ühendustele. Räägitakse võrgustikupõhise koostöö ning kogukonnakeskse lähenemise olulisusest.³³ Palju sõltub kohalikust nutikusest ja avatusest, kuidas suudetakse seda ressursi ära kasutada. Sellise praktika lisandväärtus teiste lahendustega võrreldes peaks tulema paremast teenuse kvaliteedist, sest kohapealsed seltsid tunnevad paremini kohalikke olusid ja vajadusi ning suudavad pakkuda individuaalsemat, paindlikumat lähenemist. Vastavalt töö tasustamise erinevatele viisidele võib eristada kolme tüüpi praktikat.

Eestis on seni enam tuntud **avalike ülesannete kolmanda sektori organisatsioonidele delegerimise** praktika, kus riigi-, kohaliku omavalitsuse või äriettevõtte asemel antakse avalik ülesanne täita seltsidele või teistele vabatahtlikele ühendustele. Seltsid on ka üha enam valmis sellist rolli võtma.³⁴ Omavalitsuse eelarvest makstakse ülesande täitmise eest tasu.³⁵

Teine oluline suundumus kogu maailmas on aga seotud **vabatahtliku töö kasutamisega** kohaliku elu korraldamisel. Pakutakse teenust või täidetakse ülesannete ilma selle eest avalikult sektorilt raha võtmata. Akadeemilises kirjanduses tähistatakse seda nähtust tuntud terminiga „kaastootmine“³⁶, Eestis on kasutatud mõistet „kohalik elamine“³⁷. Näiteks lastevanemad aitavad koolis õpilastele korraldada vabaaja üritusi või Eestis traditsiooniliselt tehtud talgupäevad. Kui muidu oodatakse elanikelt ühiselu korraldamise panustamist maksude maksmise kaudu ja saadud raha eest ostab või

³³ Vt näiteks „Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 koostamise ettepanek“, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse korraldusega 26.06.2014

³⁴ Vt näiteks valmisoleku kohta avalikult sektorilt üle võtta lumetõrje ja teede korrashoid <http://haldusreform.wordpress.com/2013/12/02/kulaseitsid-vallad-saaksid-lumelukkamise-meile-delegerida-err/>

³⁵ Loe ka Siseministeeriumi kontseptsiooni „Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunad mittetulundusühendustele“, 2010. Kättesaadav https://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf.

³⁶ 2009. aasta Nobeli majanduspreemia laureaat võttis selle nähtuse kohta kasutusele termini kaastootmine („co-production“). Traditsioon pärineb eelkõige Ameerika Ühendriikidest, kuid on tänaseks levinud üle maailma. Loe lähemalt nt Pestoff, Victor; Brandsen, Taco; Verschuere, Bram (2013) „New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production“ Routledge.

³⁷ Loe lähemalt kontseptsioonist ja võimalikest ettepanekutest Eesti Koostöö Kogu ja Linnalabori projektist „Ruumiidee“, kättesaadav <http://ruumiidee.tumblr.com/>.

organiseerib omavalitsus teenuse, siis selle lähenemise puhul panustavad elanikud oma vabatahtlikku tööd.

Kolmas võimalus on selline, kus eraalgatuse tulemusena tehakse midagi ühiskonnale väga olulist, kuid tasu selle finantseerimiseks tuleb eraannetatelt **heategevusena** või kasutustasudest.

Trendi toetavad näited: eraalgatuse, vabatahtliku töö või kolmanda sektori rolli suurenemine avalike ülesannete täitmisel, kogukonna elu korraldamisel

- ✓ *SOS-Lasteküla*
 - ✓ *Noored Kooli*
 - ✓ *Toidupank*
 - ✓ *MTÜ Abikäsi*
 - ✓ *Tule Maale! algatus*
 - ✓ *Teeme Ära talgupäevad*
 - ✓ *Tallinna linna planeerimise ja arengus räägivad hoogsalt kaasa asumiseltsid ja Linnalabor*
 - ✓ *Abipolitseinikud, naabrivalve, vabatahtlikud päästjad*
 - ✓ *Kohalikud Leader tegevusgrupid*³⁸
 - ✓ *Külaliikumise Kodukant tegevused*
-

TREND 5: MAAVALITSUSE ISESEISVATE ÜLESANNETE VÄHENEMINE

Valdkondlikud ministeeriumid on aastate jooksul maavalitsustelt järjest ülesandeid ära võtnud. Mitmes valdkonnas plaanitakse neid veelgi vähendada või oodatakse selgemat otsust maavalitsuste rolli kohta tulevikus, et selle alusel oma valdkonna otsuseid kujundada. Keskvalitsuse ülesandeid eelistatakse üha enam korraldada läbi ametite (või inspeksioonide) kohalike büroode, sest nii on paremini võimalik tagada koolitus, ühtne halduspraktika, ekspertteadmiste koondumine, ressursside tõhusam kasutamine (maakondade piiriülene töö, vt ka [trend 6](#)). Maavalitsuste ülesandeks oli varasemalt hallata ka mitmeid riigiasutusi (nt hooldekodud, lastekodud, muuseumid jms). Seoses selliste asutuste munitsipaliseerimisega, ümberkujundamisega eraõiguslikuks asutuseks või levimisega

³⁸ Kohaliku tegevusgrupi tegevuspiirkonnaks on kohaliku tegevusgrupi liikmeks olevate valdade ja kuni 4000 elanikuga linnade territooriumid, sh vallasisesed linnad <http://www.pria.ee/et/toetused/valdkond/leader/>

valdkondliku ministeeriumi haldusalasse, on maavalitsuste roll riigiasutuste haldajana praktikas kadumas. Maavalitsustel on ülesandeid vähemaks jäänud ka seetõttu, et ülesanne ise on tähtsust kaotamas või lõpule viidud (näiteks oli maavalitsustel varem oluline töökoormus seoses kohustusega teostada järelevalvet eluruumide erastamise ja omandireformi üle ning erastamisest laekunud raha kasutamise üle). Samuti võimaldab tänapäevane töökorraldus ja infotehnoloogia täita keskselt paljusid funktsioone, mille elluviimiseks oli varem vajalik kohapealne asutus (näiteks toetuste jagamine ja administreerimine).

Trendi toetavad näited: maavalitsustelt ära võetud ülesanded

- ✓ *Varem suunati ka harrastusspordi toetust läbi maavalitsuse, nüüd läbi maakondliku spordiliidu. Programmi "Teater maale" rakendas varem maavalitsus, alates 2012. aastast läks ülesanne üle Rahvakultuuri Keskusele. Alates 2013. aastast haldab Maavalitsus haldus ka kohaliku omaalgatuse programmi (KOP), alates 2013. Aastast teeb seda SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital.*
- ✓ *Varem haldasid maavalitsused näiteks riigile kuuluvaid spordiehitisi, maakonnamuuseumide, lastekodusid, hooldekodusid. Nüüdseks on nende haldamisele jäänud veel mõned üksikud asutused või osalused sihtasutustes.³⁹*
- ✓ *Sotsiaalhoolekande seaduse alusel sotsiaalteenusena osutatava abivahendite ostmise ja üürimise regulatsiooni muudatused koondaks süsteemi administreerimine SKA-sse. Seni on süsteemi haldanud maavalitsused, mis on muutnud abivahendite kättesaadavuse ja jaotamise tingimused ebahütlaseks ning tekitanud seeläbi abivahendi saajate vahel maakondade võrdluses ebavõrdset kohtlemist.⁴⁰*
- ✓ *Mitmeid riikliku lastekaitse korraldusega seotud ülesandeid antakse üle Sotsiaalkindlustusametile, näiteks rahvusvahelise lapsendamise korraldamine, riikliku järelevalve teostamine jt.. Maavanemale jääb riikliku järelevalve kohustus asenduskoduteenuse ja riigi rahastatava lapsehoiuteenuse kohta sätestatud nõuete täitmise üle⁴¹.*

³⁹ Vt lähemalt www.riigipilt.ee.

⁴⁰ Sotsiaalhoolekande seaduse, tööturuteenuste ja toetuste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ad143d32-64b4-45cd-bf4d-6a926d802894&>

⁴¹ Lastekaitse seaduse eelnõu <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=f3beec87-7eaf-4aad-afa0-aacbdde93a4c&>

-
- ✓ *Alates 1. septembrist 2014 peab Haridus- ja Teadusministeerium või riigi hallatav sihtasutus (SA Innove) tagama igas maakonnas seni maavalitsuste korraldada olnud nõustamiskomisjoni töö.*⁴²
 - ✓ *Ühistranspordiseaduse eelnõus planeeritakse maavalitsuse ülesanded ühistranspordilubade ja sõidukikaartide (eelnõus andmisel üle anda Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Maanteeametile või Vabariigi Valitsuse otsuse alusel volitatud mittetulundusühingule, kes leitakse riigihanke teel. Ka liinivõrgu kujundamise ülesanded läheks Maanteeametile.*⁴³
-

Enamustes riigielu valdkondades on maavalitsuste roll ülesannete äravõtmise tagajärjel oluliselt vähenenud. Mitmed ülesanded jäävad samaks. Lisaks seadustest tulenevatele ülesannetele, mis seotud planeerimise, perekonnaseisutoimingute, maaga seotud toimingute, riigivara valitseja kohustuste jm täitmisega, kasutatakse maavalitsusi ka erinevate toetusprogrammide korraldajana (näiteks hajaasustuse programm, avatud noortekeskuste projektikonkurss, siseturvalisuse vabatahtliku tegevuse 2014. aasta toetusprogramm jne) Ent üksikutes, eelkõige just läbivalvalt mitmeid valdkondi puudutavates teemades nähakse ka maavalitsuse rolli suurenemist.

Näited teistsugustest arengutest: maavalitsuse rolli suurenemine

- ✓ *Uue rahvatervise seaduse väljatöötamiskavatsuses nähakse maavalitsust kui ühenduslüli riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Maavalitsused aitaks koostöös korraldada terviseeteabe vahendamist, terviseennetust, terviseprofüilide koostamist.*⁴⁴
 - ✓ *Siseturvalisuse arengukava väljatöötamisel nähakse maavalitsusel võrgustiku hoidja rolli.*⁴⁵
-

⁴² Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused 2013 a

⁴³ „Ühistranspordiseaduse eelnõu“ 404 SE ja selle seletuskiri. Vabariigi Valitsus võttis 18.06.2014 eelnõu Riigikogu menetlusest küll tagasi, kuid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium jätkab selle ettevalmistamist.

⁴⁴ Rahvatervise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, algatatud 02.10.2013.

⁴⁵ „Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 koostamise ettepanek“, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse korraldusega 26.06.2014. Intervjuud Siseministeeriumis 10.09.2014 ja 18.09.2014.

TREND 6: REGIOONIDE KUI ERALDI JUHTIMISTASANDITE KADUMINE NING RESSURSSIDE PLANEERIMINE VASTAVALT VAJADUSELE

2000. aastate keskel korraldati mitmete riigiasutuste juhtimine ümber selliselt, et senisest maakondlikust jaotusest mindi üle regioonipõhisele. Erinevad ametid jagasid Eesti ära 4-6 regiooniks. Viimasel paaril aastal on aga hakatud regioonipõhisest asutuste juhtimisstruktuurist loobuma. Eestit hakatakse üha enam käsitlema kui ühte regiooni.⁴⁶ Sellega paralleelselt toimub ka teine muudatus, mille eesmärgiks on planeerida tööd ja tegevused eelkõige sinna, kus on rohkem vajadust. Eemaldutakse püüdest kogu Eesti territooriumi teenuste ja ressursiga (töötajad, varustus, rahastamine) ühtlaselt katta.

Regionaalsest juhtimistasandist loobumise põhjendustena tuuakse välja peamiselt Eesti väiksust ja samas vajadust olla paremini kursis kohalike oludega. Ühelt poolt on Eesti liiga väike, et oleks vajalik kasutada regiooni kui eraldi administratiivset juhtimistasandit. Teisalt leitakse, et regioon on liiga kaugel inimestele teenuse pakkumiseks või kohapeal olekut vajava ülesande täitmiseks.

Täiendavate iseseisvate juhtimistasandite ära kaotamisega viiakse riigiasutustes enamasti ka põhiprotsessid regionaalselt toimemudelilt valdkondlikule toimemudelile. See tähendab, et spetsiifilisi oskuseid nõudvaid ja ühetaolist tööd on võimalik juhtida ühest kohast. Pole vajadust tekitada mitut juhtimiskeskust. Sellega tagatakse ühtlane üleriigiline töökoormus ja spetsialiseerumise kaudu professionaalsuse tõus. Igas piirkonnas pole kitsamas valdkonnas aastas alati piisavalt juhtumeid, et kvalifitseeritud spetsialist piisavalt rakendust leiaks. Inimeste töökoht ja tööpiirkond ei pruugi enam ühtida. Spetsialiseerumise olulisus viib samuti selleni, et ülesandeid on mõistlik täita järjest kõrgemal tasandil või koostöös (suuremal territooriumil, rahvastiku arvu kohta). Valdkondlik juhtimine võimaldab paindlikumalt jaotada tööülesandeid lähtuvalt töötajate tegelikust töökoormusest, kogemustest ja pädevusest, sõltumata sellest, millises asukohas töötaja täpselt paikneb. Sellise spetsialiseerumise ja valdkondliku juhtimise koondumise teevad võimalikuks eelkõige kaasaegsed kommunikatsioonivahendid ning üha muutuvad töötamise viisid ehk kaugtöö kasutamise levimine. Tähtsat rolli mängib ka e-klienditeeninduse osatähtsuse suurenemine riigiasutustes.⁴⁷ Lisaks ressursside paremale ärakasutamisel tagatakse selliselt ka ühtne halduspraktika, juhtumite ühetaolisem kohtlemine.

Isegi kui regioonid mõnes valdkonnas endiselt jäävad, siis ressursi (töötajate, varustuse, rahastamise) planeerimine läheb üha enam vajaduspõhiseks. See tähendab, et riik ei taga territooriumi mõttes kõikjal ühesugust avalikku teenust, vaid planeerib oma tegevust vastavalt vajadusele. Sinna, kus on näiteks rohkem inimesi või kõrgemad riskid. Eesmärgiks pole kogu territooriumi võrdne kaetus, ühtlane esindatus. Riigi igapäevane kohalolu koondub tiheasutusega aladele ehk tõmbekeskustesse.

⁴⁶ Näiteks ka Euroopa Liidu silmis on Eesti üks regioon ja seda ei jagata enam eraldi piirkondadeks. Samamoodi on ka Läti ja Leeduga, kuid näiteks Soome on jagatud viieks regiooniks, Saksamaa 16ks (vt lähemalt http://ec.europa.eu/regional_policy/index_et.cfm).

⁴⁷ „Maksukorralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu“ 241SE seletuskiri.

Trendi toetavad näited: regioonide kadumine või tähtsuse vähenemine

- ✓ *Maksu- ja Tolliamet loobus neljast administratiivsest regioonist 2012. aastal ning läks üle valdkondlikule toimetudlele.⁴⁸*
- ✓ *Oktoobrist 2014 jõustusid ümberkorraldused Politsei- ja Piirivalveameti struktuuris ning juhtimiskorralduse. Prefektuuride roll vähenes, maakondliku politseijaoskonna roll suurenes ning mindi üle ülesannete ehk teenuste põhisele juhtimisele.⁴⁹*
- ✓ *Eraldi juhtimistasandid on kaotatud või kadumas ka näiteks Sotsiaalkindlustusameti büroodes ja Põllumajandusameti maakondlikes keskustes.⁵⁰*
- ✓ *2014. aastal käivitus kiirabireform, millega loodi kiirabibrigaade juurde suurema vajadusega ehk tihedamalt asustatud piirkondadesse.⁵¹*
- ✓ *Esmatasandi tervisekeskuste projekt, millega toetatakse tervisekeskuste rajamist tõmbekeskustes, kus oleks tööd vähemalt kolmele perearstile, st nimistu suuruseks ligikaudu 6000 elanikku.⁵²*

Regioonidest loobumise, valdkondliku juhtimise koondumise ning tõhusama ressursikasutuse trendi juures ei olegi võimalik tuua otsest vastutrendi. Mitmetes asutustes regionaalsete esinduste ümberkorraldamise plaani teadaolevalt aga siiski pole. Ent see on pigem näide stabiilsusest. Teistsuguse suundumuse näidetena on seetõttu järgnevalt välja toodud suundumused, kus valdkonna planeerimisel ja juhtimisel on kavas üle minna maakonnast suurematele üksustele.

⁴⁸ Reitmann, Rivo 2012 „Reform maksuametis – müüdid ja tegelikkus“

<http://www.valgamaalane.ee/807766/reform-maksuametis-muudid-ja-tegelikkus>

⁴⁹ Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus ja selle seletuskiri, jõustunud 1.10.2014.

⁵⁰ Intervjuud Sotsiaalkindlustusametis 16.09.2014 ja Põllumajandusametis 15.09.2014.

⁵¹ Loe lähemalt <http://www.terviseamet.ee/tervishoid/kiirabi/umberkorraldused-kiirabis-2014.html>.

⁵² Sotsiaalministri 5. veebruari 2009. aasta käskkiri nr 16 „Esmatasandi tervishoiu arengukava aastateks 2009 – 2015“. Intervjuu Sotsiaalministeeriumis 4.09.2014.

Näited teistsugustest arengutest: regioonide säilimine või regionaalse korralduse juurutamine

- ✓ *Regioonid on endiselt nt Päästeametis (4 regiooni), Keskkonnaametis (6 regiooni), Terviseametis (4 regiooni).*⁵³
 - ✓ *Ühistranspordi valdkonnas nähakse tulevikuvisionina regionaalsete transpordikeskuste loomist, sest ühistransporti on mõistlik korraldada suuremas ulatuses kui maakonna keskselt.*⁵⁴
 - ✓ *Eesti kohtusüsteem on üles ehitatud regioonipõhiselt.*⁵⁵
 - ✓ *Tartu Ülikooli kliinikum ja Põhja-Eesti regionaalhaigla on teinud ettepaneku jagada Eesti kahe suurhaigla mõju- ja tegevuspiirkonnaks.*⁵⁶
-

PÕHIMÕTTELISED VALIKUD (STSENAARIUMID)

Eelnevalt välja toodud trendid omavalitsuste ja riigi regionaalsete ülesannete täitmisel ei ole esitatud kui ainuvõimalikud lahendused või püütud neid valikuid kritiseerida, sest iga tehtud valiku või kava taga on antud valdkonnas või piirkonnas ([trend 1](#) puhul) sellel ajahetkel sobivaimaks peetud lahendus. Valdonna juhtimisel peaks olema vastutajatel voli valida selleks sobivaim viis. Kuna valdkonnad ja piirkonnad on oma olemuselt väga erinevad, siis võivad erinevatel juhtudel sobida ka erinevad töö korraldamise viisid. Oluline on võimaldada paindlikke lahendusi, mis saaks arvestada kohaliku ja valdkondliku eripäraga.

On siiski mõned teemad, mille puhul oleks edasiminekuks vajalik ära teha põhimõttelised otsused, millise tee omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse kujunemisel või kujundamisel Eesti valib. Need on enamasti ka üksteist välistavad valikud, kus ei ole mõistlik või võimalik eri valdkondades erinevat teed käia. Kokkulepe peab olema valdkondade ülene. Sellisteks teemadeks on omavalitsuste koostöö mudel, maavalitsuste tulevik ning keskvalitsuse ja omavalitsuste ülesannete jaotus. Iga teema puhul pakutakse välja mõned alternatiivsed lahendused, kirjeldades seejuures peamiseid tugevusi ja nõrkuseid. Analüüsi kokkuvõtvates ettepanekutes pakub Eesti Koostöö Kogu välja omapoolsed valikud omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse parendamisega edasiminekuks.

⁵³ Intervjuud Siseministeriumis 27.08.2014, Keskkonnaministeriumis 28.08.2014 ja Sotsiaalministeriumis 4.09.2014.

⁵⁴ Intervjuu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis 9.09.2014.

⁵⁵ Loe lähemalt <http://www.kohus.ee/et/eesti-kohtud/eesti-kohtususteem>

⁵⁶ Loe lähemalt nt <http://tervis.postimees.ee/2938671/suurhaiglad-jagavad-eesi-omavahel-ara>

1. OMAVALITSUSTE KOOSTÖÖ

Isegi kui omavalitsuste ühinemine Eestis oluliselt hoogustub ning keskmise omavalitsuse suurus (elanike arvu, territooriumi ja eelarve mõttes) märkimisväärselt kasvab, oleks ka tulevikus mitmeid ülesandeid vajalik ja mõistlik täita omavalitsuse koostöös. Tõenäoliselt ei muutu enamuse omavalitsusi mitte kunagi nii suureks, et tekiks majandusliku mastaabisäästu efekt.

Avalike teenuste pakkumise efektiivsusele ja kvaliteedi tõusule suunatud omavalitsusreformid kogu maailmas eeldavad märkimisväärselt suuremaid omavalitsusi, kui Eesti senistes reformikavades välja on pakutud. Universaalselt õige suurusega omavalitsust ei ole olemas, sest „õige“ suurus on erinevate ülesannete jaoks erinev.⁵⁷ Näiteks algkooli pidamiseks peetakse sobilikuks omavalitsust elanike arvuga 5000-6000, korrakaitse ja päästeüksuse ülalpidamiseks oleks aga optimaalsem miinimum juba 15 000 elanikku. Peale elanike arvu on ka väga palju muid kriteeriume, mis määravad omavalitsuse administratiivse võimekuse ja majandusliku efektiivsuse (nt spetsialistide olemasolu, rahastamissüsteem, infrastruktuuri ülalpidamiskulu, ülesannete kattuvus ja tehniline keerukus jne).⁵⁸ Senine reformikogemus ning empiirilised uuringud näitavad, et majandusliku efektiivsuse seisukohalt tekib mastaabisääst omavalitsustes, kus elanike arv jääb vahemikku 25 000-250 000.⁵⁹ Eestis palju eeskujuks toodud Taani 2007. aasta omavalitsusreformi eesmärgiks oli moodustada vähemalt 30 000 elanikuga omavalitsused (20 000 oli absoluutne miinimum, alla selle võis omavalitsus jääda erandjuhtudel, kui toimus kohustuslik koostöö mõne suurema omavalitsusega).⁶⁰ Kui Eestis soovida moodustada sellele kriteeriumile vastavaid omavalitsusi, ei annaks isegi kõik maakonnad sobivat mõõta välja. Ja sellise suurusega üksused ei oleks enam omavalitsused Eesti põhiseaduse mõttes (vt ka käesoleva analüüsi lähtekohad).⁶¹ Kohalike omavalitsuste koostöö on seega nii alternatiiv omavalitsuste ühinemisele kui ka ühinemiste kõrval paratamatult jääv vajadus. Tihenev koostöö võib viia ka omavalitsusüksuste ühinemisele.

⁵⁷ Meklin, Pentti; Pekola-Sjöblom, Marianne (eds.) (2013) „The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective.“ Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 23. Association of Finnish Local and Regional Authorities.

Callanan, Mark (2011) „Review of International Local Government Efficiency Reforms.“ Local Government Research Series, Report No.1, Institute of Public Administration. Kättesaadav: <http://www.ipa.ie/pdf/ReviewLocalGovEffeciencyReforms.pdf>.

⁵⁸ Council of Europe (1995) „The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation“

⁵⁹ Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (2009) „Literature Review and Analysis Related to Municipal Government Consolidation“ School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, Newark. Kättesaadav http://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf.

Callanan, Mark (2011) „Review of International Local Government Efficiency Reforms.“ Local Government Research Series, Report No.1, Institute of Public Administration. Kättesaadav: <http://www.ipa.ie/pdf/ReviewLocalGovEffeciencyReforms.pdf>.

Reingewertz, Yaniv. (2012) „Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel“ Journal of Urban Economics 72, 240–251.

⁶⁰ <http://www.kl.dk/English/Local-Government-Reform/>

⁶¹ Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2012. Kättesaadav <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-37/>

Põhimõtteliselt on omavalitsuste koostöö organiseerimisel võimalik lähtuda kahest võimalusest: 1) lepitakse kokku üks koostöö tasand erinevate omavalitsuse ülesannete täitmiseks (universaalne piirkondlik koostööorgan) ; 2) sobiv koostöö tasand lepitakse kokku iga konkreetse ülesande täitmiseks (funktsioonipõhine koostöö). **Mõlemad alternatiivid eeldavad** aga Eesti seadustes ühe olulise puudujäägi kõrvaldamist – **võimalust luua ühisasutustena ametiasutusi ja hallatavaid asutusi**. Täna on koostöö ühisasutuste vormis võimalik üksnes eraõigusliku juriidilise isiku asutamise teel ja see välistab võimuvolitusi sisaldavate ülesannete delegeerimise sellistele ühisasutustele (vt ka lähemalt [trend 2](#)).⁶² Käesoleva analüüsi koostamise käigus pakuti koostöös Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ning Rahandusministeeriumi ametnike vahel välja põhimõtteline lahendus, milliseid muudatusi seadustes oleks selleks vaja.⁶³ Avaliku-õiguse alusel tegutsevate ühisasutuste seadustamine ei paneks omavalitsustele uusi kohustusi, vaid looks täiendavaid võimalusi. Konkreetsed kokkulepped ühisasutuse haldamiseks, rahastamiseks ja selle pädevuses lepivad omavalitsused kokku asutamislepingud (halduslepingus) ning põhimääruses. Ühisasutuse loomises kokku leppinud kohalike omavalitsuste esindajad moodustavad juhtimisorgani ehk asutuse nõukogu (erineb tänasest regulatsioonist, mis ei näe ette omavalitsuse ameti- ja hallatavast asutuses nõukogu moodustamist).

1.1. UNIVERSAALNE PIIRKONDLIK KOOSTÖÖORGAN

See lahendus tähendaks, et lepitakse kokku üks universaalne koostöö tasand, mis tegeleb nende ülesannete täitmisega, mille täitmiseks üksikud omavalitsused on liiga väikesed ja mida on mõistlik teha suuremal territooriumil. Sisuliselt tähendaks see 2012. aastal Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogul välja pakutud omavalitsusreformi ettepaneku realiseerimist. Tollal leiti, et sobiv koostöö tasand võiks olla maakond ning selle korraldaja maakondlik omavalitsusliit. Välja pakuti tegelikult kaks alternatiivi: 1) sätestada seadusega maakonnale avalik õigusliku isiku staatus ja maakonna juhtimine omavalitsusliidu organite kaudu; või 2) sätestada seadusega kohalike omavalitsuste kohustuslik koostöö erinevate ülesannete täitmiseks maakonna ulatuses läbi maakondliku omavalitsusliidu.⁶⁴ Sisuliselt oleks see sarnane teise tasandi omavalitsuse loomise ideega, mida nähti lahendusena 2003. aasta reformiplaanides ja oli laual ka 2012-2013 plaanides.⁶⁵ Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu ettepanek eristub selle poolest, et ei teki uut demokraatlikult valitava esinduskoguga tasandit, vaid see saab oma mandaadi olemasolevatest omavalitsustest. Ehk ei teki ametlikult teist

⁶² Põhjaliku ülevaate erinevatest koostöövõimalustest on tehtud Euroopa Sotsiaalfondist rahastatud uuringuprojektis „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“. Kätesaadav <https://www.siseministeerium.ee/kov-koostoo-analuus-tof/>.

⁶³ Üldjoontes piisab KOKSi muutmisest ning mõningatest tehnilistest muudatustest riigi raamatupidamise seaduses, asutuste registrisse kandmise korras jms. Aluseks on võimalik võtta Siseministeeriumi tellimusel valminud Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudis koostatud analüüs (kätesaadav https://www.siseministeerium.ee/public/III_Uhisasutus_ja_ulesande_uleandmine_teisele_KOV_uksusele_oiguslik_kaamistik_TTU.pdf).

⁶⁴ Valdade ja linnade üldkogu. Töörühmade materjalid. (2012) Kätesaadav <http://www.emovl.ee/files/Linnade.%20valdade%20ldkogu/Linnade%20ja%20Valdade%20Yldkogu%2031.03.2012%20Tooryhmade%20materjalid%20Yldkogule.pdf>.

⁶⁵ Materjalid kätesaadavad https://www.siseministeerium.ee/public/kahetasandiline_mudel_regionaalhalduses.rtf ja <http://haldusreform.files.wordpress.com/2012/10/eesmc3a4rkmudelid.pdf>

omavalitsustasandit, vaid maakondlik omavalitsusliit muutuks universaalseks kohustuslikuks koostööorganiks.

Sellise universaalse lahenduse eeliseks oleks lihtsus – on üks selge kokkulepitud koostöö tasand ning iga valdkonna ja omavalitsuse jaoks ei peaks eraldi lahendust otsima. Samas kitsendaks see oluliselt omavalitsuste autonoomiat, õigust valida oma ülesannete täitmiseks sobivaim viis ja partner. Universaalne koostööorgan oleks sobiv lahendus juhul, kui võiks eeldada, et kõigi ülesannete täitmiseks on olemas üks sobilik juriidiline vorm ning iga ülesande jaoks sobib sarnane koostööpiirkond. Tegelikuses on pea iga ülesande täitmiseks mõistlik koostööpiirkond ja ka juriidiline vorm erinev.⁶⁶ Näiteks põhikooli või huvikooli pidamiseks ei saa koostööpiirkond minna liiga suureks, et lastel koolitee ei kujuneks liiga pikaks, kuid jäätmekorralduses saaks edukalt koostööd rakendada maakonna või isegi suurem territooriumi piires.⁶⁷ Kui näiteks ühise korrakaitseüksuse rajamine vajaks kindlasti ametiasutuse vormis tegutsemist (sest ainult ametiasutusel on õigus läbi viia järelevalve- ja väärteomenetlust), siis muuseumi haldamine võiks kasulik olla hoopis sihtasutuse vormis (et teenitavat omatulu oleks lihtsam kasutada sellesama muuseumi tegevuse finantseerimiseks). Nii juhtubki, et lahendus, mis tundub kõige hea, pole lõpuks parim mitte millekski. Ehk kuna iga konkreetse ülesande täitmiseks võib olla vajalik nagunii eraldi asutuse moodustamine, tekib küsimus, kas täiendaval administratiivsel üksusel on eraldi mõtet. Tulu võib küll tulla tugiteenuste (nt raamatupidamise, IT, hangete korralduse) konsolideerimisest, kuid eraldi juhtimistasandi tekitamine tähendaks ebavajalikku lisakulu ja bürokraatiat.

1.2. FUNKTSIOONIPÕHINE KOOSTÖÖ (TEENUSTE KOOSTÖÖPIIRKONNAD)

Funktsioonipõhine koostöö tähendaks, et kohaliku omavalitsuse üksuste poolt moodustatavad ühisasutused luuakse konkreetse ülesande täitmiseks. Teistes riikides on see levinud praktika.⁶⁸

Sellega jätkuaks ennast senises praktikas hästi tõestanud trendi (vt [trend 2](#)) levitamine, võttes arvesse õppetundi, et erinevate ülesannete täitmiseks on sobilikud erinevad koostööpiirkonnad ja need ei pruugi alati ühtida ka maakonna piiridega (nt ajaloolised kultuurikogukonnad ja sellest tulenevalt ka kultuuripärandi programmid ületavad tihti maakonna piire, hõlmates vaid osa ühest või teisest maakonnast; jäätmekorralduse ja ühistranspordi korraldamisel räägitakse jällegi üha enam vajadusest moodustada maakondadest suuremaid teenuspiirkondi).

⁶⁶ Callanan, Mark (2011) „Review of International Local Government Efficiency Reforms.“ Local Government Research Series, Report No.1, Institute of Public Administration. Kättesaadav: <http://www.ipa.ie/pdf/ReviewLocalGovEffeciencyReforms.pdf>.

Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission (2009) „Literature Review and Analysis Related to Municipal Government Consolidation“ School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, Newark. Kättesaadav http://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf.

Meklin, Pentti; Pekola-Sjöblom, Marianne (eds.) (2013) „The reform to restructure municipalities and services in finland: A research perspective.“ Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 23. Association of Finnish Local and Regional Authorities.

⁶⁷ 23.10.2014 Eesti Koostöö Kogus toimunud fookusgrupp ühisasutuste ja väärteomenetluse teemal jäätmekorralduse ning huvihariduse näitel.

⁶⁸ Euroopa Sotsiaalfondist rahastatud uuringuprojektis „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“. Kättesaadav <https://www.siseministeerium.ee/kov-koostoo-analuus-tof/>.

Omavalitsustele jäetakse seejuures alles otsustusõigus, kuidas ja kellega koostööd tehakse. Keskenduks neile omavalitsustele, kes tahavad koostööd teha ja lahendaks nende praktilisi probleeme, mitte ei tegeleks esmajoones kõigi omavalitsuste ühte tegutsemisvormi mahutamisega. Kui kaasneb riiklik rahastamine või võetakse üle riiklik ülesanne, võib kehtestada ka kohustuslikke koostööpiirkondi vastavalt iga valdkonna eripärale. Antud stsenaarium on paindlikum, kui alternatiiv [1.1](#), kuid võimaldaks omavalitsuste kokkuleppel jõuda ka tugeva maakondliku koostööorganini. Erinevalt täiendava universaalsest koostööorgani loomise alternatiivist, oleks siin iga kulu loodetavasti selgemalt sihitud ning lisanduvate üldkulude tekkimise oht väiksem.⁶⁹

Pakutud lahendus vastab ka 2014. kevadel Eesti Koostöö Kogu, Tartu Ülikooli riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituudi ning Linnalabori koostööprojekti raames välja ettepanekule, et kohaliku elu üle otsustamine peab jääma kogukonnale võimalikult lähedale, kuid nende otsuste elluviimine ja tehniline korraldamine võiks toimuda seal, kus see professionaalselt võimalik ja majanduslikult mõistlik.⁷⁰ Võimalik on lahutada põhimõttelised kohaliku elu puudutavad otsused ja nende elluviimine. Näiteks omavalitsusele jääb õigus kehtestada oma territooriumil kehtivad avaliku korra reeglid (seaduses antud piires), kui järelevalvet nende reeglite täitmise teostamise üle saaks delegeerida mitme omavalitsuse moodustatud professionaalsele korrakaitseüksusele (korrakaitse seaduse mõttes).

Puuduseks on tõenäoliselt vähemalt esialgne suurem töö sobiva koostöö tasandi leidmise ja konkreetsete kokkulepete ettevalmistamisega. Siin võiks aga ette näha omavalitsusliitude või maavalitsuse koordineerivat rolli (vt ka stsenaariumid [2.2](#). ja [2.3](#)).

1. MAAVALITSUSTE TULEVIK

Eesti halduskorralduse analüüsid on juba mitmeid aastaid juhitud tähelepanu vajadusele selgitada maavalitsuste kui üldpädevusega riigi regionaalhaldusametuste vajalikkust ja ülesandeid.⁷¹ Ministeeriumid kavandavad valdkondlikku juhtimist üha enam maavalitsusi oma plaanidesse kaasamata või on ootel, et otsustataks ära, millist rolli tulevikus maavalitsused omama hakkavad (vt [trend 5](#)). Intervjuudes töid ministeeriumite esindajad välja, et mõnes tegevuses nad hea meelega näeksid ka oma valdkonnas maavalitsustel rolli, aga kui teised ministeeriumid maavalitsustele ülesandeid ei anna, siis ainult nende üksikute, pigem vähemtähtsamate ülesannete täitmiseks, pole ka mõtet eraldi maavalitsusi ülal pidada.

Vabariigi Valitsuse seaduse järgi on maavanemal täna kahetine roll.⁷² Maavanem on ühelt poolt riigi esindaja maakonnas, teisalt peaks hea seisma maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest.

⁶⁹ Näiteks Harjumaa Ühisteenuste Keskuses tegeleb üks inimene 10 Harju maakonna omavalitsuse ühise jäätmehoolduse korraldamise ja kavandamisega. Vaivara menetlusteenistus täidab viie Ida-Virumaal kohaliku omavalitsuse ülesandeid riikliku järelevalve ja kohtuvälise menetluse läbiviimisel (korrakaitseüksus) ning seal töötab kokku 3 inimest.

⁷⁰ Kogukondliku tegutsemise koosmõtlemisüritus 16.04.2014. Materjalid kättesaadavad <http://www.kogu.ee/olemus-ja-roll/riigipidamise-kava/koostoo-linnalaboriga/>.

⁷¹ Justiitsministeeriumi „Riigivalitsemise optimeerimise kava“ (2009), halduskorralduse regulatsiooni koostamise lähteülesanne (2013); Tartu Ülikool (2014) Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. Toim. Ü. Madise. Kättesaadav: http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf.

⁷² Vt VVS §84 punktid 4-7.

Samas ei ole seadusest tuleneva pädevuse realiseerimiseks maavanemal piisavalt õiguseid. Kuigi Vabariigi Valitsuse seadusest tuleneb pädevus eeldaks sekkumist mitmete ministriumite tegevusse (õigus rääkida kaasa kohalike ametiasutuste töö korraldamisse ning juhtide ametisse nimetamisse; koordineerida täidesaatva riigivõimu asutuste kohalike asutuste ning kohalike omavalitsuste koostööd maakonnas), pole maavalitsusel Siseministriumi valitsemisala riigiasutusena selleks piisavalt tegelikke võimalusi. Maavanemad võivad avaldada küll arvamust, kuid praktikas jääb see arvamus tihti tähelepanuta.⁷³

Maavalitsuse kui asutuse juhtumise ja selle hallatavate asutuste tegevuse koordineerimise kõrval koosnevad maavanema ülesanded täna peaaegjalikult seaduslikkuse järelevalvest, seadustes ette nähtud toimingute tegemisest ning ministriumite poolt halduslepingutega antud ülesannete täitmisest. Kõige olulisemaks ülesandeks peetakse planeeringute menetlemist, kuid ka siin on iseseisev otsustusõigus või otstarbekuse kontroll maavanemal väga piiratud.⁷⁴

Omavalitsused ja nende maakondlikud liidud leiavad, et maavanemad ei saa täna esindada maakonna huve, sest neil puudub selleks mandaat. Peamise probleemina toodi välja maavanemate nimetamise kord, mis ei nõua maavanemale omavalitsuste heakskiitu. Seadus nõuab üksnes omavalitsuse üksuste liidu üldkoosoleku arvamuse esitamist.⁷⁵ Täna korralduse juures ei saagi maavalitsused neile omavalitsuste ootustele vastata, sest maavalitsused on riigi regionaalhalduse asutused, mis mõeldud selleks, et regioonis täita riigi ülesandeid (nt teostada järelevalvet, korraldada kriisijuhtimist jms). Maavalitsused pole ette nähtud maakonna omavalitsuste esindamiseks ega omavalitsuste vahelise koostöö korraldamiseks.

2.1. VÕRGUSTIKE HOIDJAD

Kui maavalitsuste tegevuses midagi olulist ei muudeta ning vastavalt senisele trendile jätkub nende ülesannete vähendamine (vt [trend 5](#)), siis tõenäoliselt realiseerub stsenaarium, kus maavalitsusest kujuneb peamiselt nn võrgustike hoidja. Maavanemast saab nõukogude ja ümarlaudade kokkukutsuja, koosolekute korraldaja ning erinevate osapoolt kooskõlastamist vajavate dokumentide menetleja. Maavalitsus jääks selliseks universaalseks koostöö- ja koordineerimistasandiks, millel puudub iseseisev otsustus- või sekkumisõigus. Lisaks kasutatakse maavalitsust tõenäoliselt ka edaspidi piirkondliku täidesaatva üksusena, millele ministriumid annavad mõned ülesanded lepingu alusel täita. Ent enamasti tähendaks ka see administratiivset tegevust, mitte sisulist otsustusõigust.

Vajadust maavalitsuse poolt sellise võrgustike hoidja rolli täitmiseks nähakse täna näiteks siseturvalisuse valdkonnas ja terviseedenduses. Stsenaariumi eeliseks peetakse võimalust erinevatel osapooltel nõ neutraalsel pinnal kokku tulla ning omavahelist koostööd koordineerida. Puuduste osas võiks küsida, kas selline eraldi koordineerija, ühenduslüli on vajalik? Kas sellega ei kaasne hoopis vastutuse hajumine? Miks ei võiks võrgustiku kokkukutsuja olla keegi osapooltest ise? Kas kohalike oludega arvestamiseks on vaja täiendavat tasandit või suudaks ka omavalitsused ja riigiasutuste kohapealsed esindajad/esindused seda rolli täita?

⁷³ Maavanemate nõupidamine Siseministriumis 14.10.2014. Intervjuu Harju Maavalitsuses 30.10.2014.

⁷⁴ Kohtumine Raplamaa OVLi juhatusega 16.10.2014; Kohtumine maakondlike OVLiide ja maakondlike arenduskeskuste esindajatega 21.10.2014; Intervjuu Harju Maavalitsuses 30.10.2014; planeerimisseadus

⁷⁵ Kohtumine Raplamaa OVLi juhatusega 16.10.2014; Kohtumine maakondlike OVLiide ja maakondlike arenduskeskuste esindajatega 21.10.2014.

2.2. RIIGI ÜLDPÄDEVUSEGA REGIONAALHALDUSASUTUSE TEGEVUSE LÕPETAMINE

Tulenevalt eelmises stsenaariumis (2.1.) kirjeldatud puudustest tänase trendi jätkumisel võiks olla mõistlikum alternatiiv hoopis maavalitsuste kui eraldi haldusstruktuuri ülalpidamisest loobumine.

Põhimõtteliselt on võimalik kõik tänased maavanema ja maavalitsuse ülesanded ära jagada ministriumite ja nende allasutuste, omavalitsuste ja nende esindusliitude vahel.⁷⁶ Riigi ülesanded saaks üle anda vastava valdkonna ministriumile või selle haldusala asutusele. Olemuselt omavalitsuslikud ülesanded kohalikele omavalitsustele, nende liitudele või muudele ühisasutustele. Samuti võiks koos ülesannete üleminemisega tänased maavalitsuste töötajad leida rakendust selles organisatsioonis, kes vastavat ülesannet täitma hakkab. Isegi kui maavalitsus asutusena kaob, ei tähenda see tingimata töökohtade kadumist piirkonnast ja see oleks kooskõlas regionaalarengu strateegiaga, mille üheks eesmärgiks on avaliku sektori töökohtade regionaalne hajutus.⁷⁷

Näiteks haridusvaldkonnas on arutletud selle üle, et haridusinspektorid võiksid alluda otse Haridus- ja Teadusministeeriumile (tööd juhataks ministriumi välishindamisosakond, täna on ministriumil sõlmitud haldusleping maavalitsusega), kuid füüsiliselt saaksid inspektorid töötada kas seal, kus on nende tegevuspiirkond või tegelikult isegi ükskõik millisest Eesti otsast, mis on mõistliku sõidutee kaugusel.⁷⁸ Selline otsealluvus ministriumile (või selle allasutusele) aitaks paremini tagada halduspraktika ühtsuse ning koolituse. Lisaks on just järelevalve teostamisel erinevates valdkondades välja toodud, et tõhusam lahendus oleks selline, kus samad töötajad ei kontrolliks kogu aeg samu asutusi/inimesi. Isiklik tutvus kontrollitavaga võib takistada järelevalve teostajal oma ametiülesannete täitmist. Keske juhtimise korral on võimalik töötajate tegevuspiirkondi muuta (see ei tähenda elukoha vahetust) (vt lähemalt ka [trendi 6](#) kirjeldus).⁷⁹ Ka mitmete teiste maavalitsuste riiklike ülesannete üleandmisest ministriumitele või teistele valitsusasutustele on tehtud juba konkreetseid plaane või selle üle arutletakse. Näiteks lapsendamise või abivahenditega seotud ülesanded saaks üle anda Sotsiaalkindlustusametile, planeeringute menetlemiseks võiks tegeleda ka Siseministeeriumi vastav osakond (kooskõlastamis- ja avaliku väljapaneku protsessi korraldamise saaks delegeerida maakondlikule omavalitsusliidule), nakkushaiguste ennetamise ja tõrjega Terviseamet, loomatauditõrje ülesannetega Veterinaar- ja Toiduamet, ühistranspordi korraldamisega Maanteeamet, riigi esindamisega maaparandusühistutes Põllumajandusamet (järelevalve funktsioon on võimalik ameti sees eraldada), perekonnaseisutoimingutega juba tegelevad ka omavalitsused ning siin on loodud ka palju muid alternatiive (nt abielu sõlmimine notari või kirikuõpetaja juures) jne.

Kui omavalitsused peavad vajalikuks maakonna kui terviku identiteeti arendada või ühiste huvide eest seista, võib selle rolli üle võtta ka maakondlik omavalitsusliit. Liit võib soovi korral valida ka esindusisiku ja nimetada teda näiteks maavanemaks. Tihti eeldatakse, et see peaks tähendama kõigi maakonna omavalitsuste kohustuslikku kuulumist omavalitsusliitu. Samas ei pea olema maakondlikus

⁷⁶ „Maavanema (maavalitsuse) funktsioonide kaardistus õigusaktide alusel.“ Siseministeeriumi töödokument.

⁷⁷ „Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020“, kinnitatud 20.03.2014 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 107.

⁷⁸ Intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumis 3.09.2014; Kogukondliku tegutsemise koostöötlemisüritus 16.04.2014. Materjalid kättesaadavad <http://www.kogu.ee/olemus-ja-roll/riigipidamise-kava/koostoolinnalaboriga/>; Käesoleva analüüsi esimene avalik arutelu 1.10.2014.

⁷⁹ Intervjuud Haridus- ja Teadusministeeriumis 3.09.2014, Sotsiaalministeeriumis 8.09.2014, Keskkonnaministeeriumis 28.08.2014, Põllumajandusametis 15.09.2014 ja Sotsiaalkindlustusametis 16.09.2014.

ühistegevuses osalemine omavalitsustele kohustuslik, omavalitsusel on ka õigus mitte esindatud ja kaasatud olla ning seotud hüvedest ja kohustustest mitte osa saada.

2.3. TASAKAALUSTATUD ARENGU JÄRELEVAATAJAD

Kolmas stsenaarium võiks püüda tegelikkuses realiseerida Vabariigi Valitsuse seaduses täna üsna deklaratiivselt sätestatud mõtet: maavanem seisab maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest, tagab riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste koostöö kohtadel ning vastutab sisulise sisendi eest regionaalpoliitikasse. Aitab üle saada ministriumite nn silotornide probleemist ning panustada omavahelisse koostöösse. Peamine etteheide maavalitsuste tööle seisnebki selle tasakaalustaja rolli täitmata jätmises. Maavanematel pole selleks jällegi ei legitiimsust ega võimu.

Selle stsenaariumi realiseerimine eeldaks järgmiseid põhimõttelised muudatusi:

- Maavanema nimetamiseks on vaja maakonna omavalitsustelt vähemalt poolthälte enamust (või kvalifitseeritud enamust, nt 2/3 häältest). Tagaks maavanema legitiimsuse omavalitsuste jaoks. Sisuliselt on see tagasi pöördumine enne 2004. aastat kehtinud korra juurde.
- Maavanemale anda vetoõigus olulisemates regiooni ja regionaalpoliitikat puudutavates küsimustes. Vajab veel sõnastamist, mis täpsemalt need küsimused on, aga Vabariigi Valitsuse seaduse §84 võiks nende küsimuste piiritlemises abiks olla. Maavanemale tuleks oodatud rolli täitmiseks anda mandaat erinevate ministriumite valitsemisalasid puudutavates küsimustes kaasa rääkida.

Valdkondliku juhtimise eest vastutaks ministriumid, kuid maavanema ülesandeks oleks jälgida, et valdkondlikud otsused kohtadelt vaadates kokku kõlaksid ning hästi tööle hakkaksid. See täidaks riigi regionaalarengu strateegias sõnastatud eesmärki, et valdkonnapoliitikate kujundamisel tuleb arvestada regionaalset mõju ning see mõju peab regionaalarengule olema koordineeritud.⁸⁰

Maavalitsus jääks endiselt riigi üldpädevusega regionaalhaldusasutuseks, kuid sellest kujuneks valdkondliku spetsialiseeritud juhtimise tasakaalustav organ. Mitte eraldi täiendav juhtimistasand. Oluline on eelkõige ennetav sekkumine. Järelevalvemenetluses peaks lisanduma selgelt ka otstarbekuse hindamine. Mitmed ministriumid on sellise tasakaalustava ja kohtadel paremini otsuste mõju nägeva organi vajadust möönnud. Maavalitsustes nähakse hästi läbi, kui keskselt välja mõeldud plaanid tegelikkuses tööle ei hakka või erinevad ministriumid seotud valdkondades eri suunas liiguvad.

Selle stsenaariumi arutamisel pandi lauale ka ettepanek, et ei pea olema ilmtingimata 15 maavalitsust, võiks ka vähemaga hakkama saada. Näiteks Kagu-Eestis ja Kesk-Eestis võiks mõned maakonnad liita, et kulusid kokku hoida ja spetsialiste koondada.

⁸⁰ „Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020“, kinnitatud 20.03.2014 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 107.

Sarnast tasakaalustavat rolli on endal näinud ka maakondlikud omavalitsusliidud.⁸¹ Samas ei saa omavalitsusliitudel olla võimalik selleks piisavalt riigi poliitikat suunata. Omavalitsusliit ei saa olla sellises riigi esindaja rollis nagu antud stsenaarium maavalitsusele ette näeb.

2.4. ESMANE KONTAKTPUNKT RIIGIGA

Veel üks võimalus on realiseerida nn riigimajade visioon, kus maavalitsus on kodanike jaoks esmane kontaktpunkt riigiga suhtlemisel. Maavalitsusest kujuneks kohalike riigiasutuste ühine töö – ja teeninduskeskus. Kui kodanikul või ettevõtjal on vajalik mistahes teemal suhelda riigiga ning ta ei tea täpselt, mis asutuse ülesandeks on tema murega tegeleda, saab ta esmalt pöörduda maavalitsusse, kust antakse asjakohast infot ja nõu. Ideaalis ning hea halduspraktika järgi võiks see ka tähendada, et maavalitsus ise korraldab järgnevat asjaajamist ning kodanik või ettevõtja ei pea edaspidi erinevate ametiasutustega täiendavalt suhtlema. Samuti võiks maavalitsusele alles jääda kohalike omavalitsuste haldusaktide üle järelevalve teostamise ülesanne. Isikule jääb küll alati õigus pöörduda haldusakti vaidlustamiseks halduskohtusse, kuid sarnaselt näiteks töövaidluskomisjonidega võiks maavalitsuste õigus tegeleda kohaliku omavalitsuste üksikaktide üle vaidluste lahendamise ja vähendada kohtute tööd.

Teistes riikides loodi sarnaseid teenuskeskuseid juba 1990. aastate teises pooles, need on tuntud väga erinevate nimede all: *one-stop-shop*, *single-window services*, *government gateway*, *seamless service*, *service clusters* jne.⁸² Peamised riiklike teenuskeskuste tüübid võib jagada järgnevalt:

- asutus osutab teenuseid ise oma teeninduskeskuse kaudu;
- mitu asutust või osakonda osutab teenuseid ühes punktis, kuid üksteisest eraldi ja sõltumatult;
- osakonnad või asutused osutavad teenuseid koostöös ja integreeritult, partnerluse põhimõttel;
- asutus delegeerib oma teenuste osutamise omaette üksusele;
- mitme valitsustasandi teenuseid osutatakse ühtse integreeritud üksuse kaudu;
- teenuste osutamiseks kasutatakse juba olemasolevat kanalit, mille mõni teine institutsioon on loonud teiste teenuste jaoks, nt postkontorid, pangad.⁸³

Riigimajade kontseptsiooni nimega „Riigiasutuste ühise büroo – ja teeninduskeskkonna loomine maakonna keskses“ tutvustati 25.02.2010 Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel. Seejärel käivitati

⁸¹ Valdade ja linnade üldkogu. Töörühmade materjalid. (2012) Kättesaadav <http://www.emovl.ee/files/Linnade.%20valdade%20ldkogu/Linnade%20ja%20Valdade%20Yldkogu%2031.03.2012%20Tooryhmade%20materjalid%20Yldkogule.pdf>

⁸² Nõmm, Külli ja Maarja Kaldjärv. 2001. „Riiklike teenuste kodanikeskus ja uus tehnoloogia“ Riigikogu Toimetised 2001/4. Kättesaadav <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11871&highlight=k%C3%BClli,n%C3%B5mm&op=archive2>

⁸³ Bent, S., Kernaghan, K., Marson, D. B. (1999). Innovations and Good Practices in Single-Window Service. Canadian Centre for Management Development. Kättesaadav <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-70-1999E.pdf>.

pilootprojekt Läänemaal.⁸⁴ Hetkel on veel Riigi Kinnisvara AS täide viimas või planeerimas sellesuunalist kinnisvaraarendust Rapla- ja Pärnumaal. Teadaolevalt esimesena Eestis tööd alustanud füüsiline teenuskeskus on aga Tallinna linnavalitsuse teenindusbüroo.⁸⁵

Stsenaariumil, kus maavalitsused kujundatakse kõik riigimajade põhimõttel kodanikele esmaseks kontaktpunktiks riigiga kohtadel, on peamiselt kaks puudust. Esmalt ei ole igal pool mõistlik ega vajalik kõiki riigiasutusi ühte kohta kokku koondada. Veel vähem selleks eraldi uut maja juurde ehitada. Näiteks Harjumaal on Põllumajandusamet ja Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) koondunud Sauele. Ideena nähakse, et samasse majja võiks kolida ka Veterinaar- ja Toiduameti teenindus, sest selliselt koondatakse kõik põllumajandusvaldkonna ametiasutused ühte kohta.⁸⁶ Harju maavalitsuse maja asub Tallinna kesklinnas, kuhu pole võimalik ega otstarbekaski kõiki riigiasutuste teenuseid kokku tuua. Olenevalt vajadustest on mitmetel riigiasutustel maakonnas ka rohkem kui üks teenuskeskus (näiteks nn tõmbekeskustes). Seega pole realistlikult nagunii võimalik kõiki riigiasutuste füüsilisi teenuskeskuseid koondada maavalitsuse majja. Samas pole eriti tõenäoline, et inimesel korraka kõiki riigi teenuseid ühest kohast vaja läheks. Koondada on kindlasti mõistlik mingite temaatiliste asutuste kaupa. Enamus riigiasutustel on juba täna välja arendatud maakondlikud või piirkondlikud teenuskeskused. Uusi maju ehitada pole juba seetõttu mõtet, et vajadus teenuste järele muutub, samuti muutub vajalik pinna maht nii infotehnoloogia täiendavate võimaluste kasutuselevõtu kui ka muude töö ümberkorralduste tagajärjel.

Teiseks pole kuigi tõenäoline, et maavalitsused suudaks olla pädevad nõustajad või asjaajajad kõigis riigi valdkondades. Seega tuleks igal juhul inimesed suunata edasi pädeva organi poole. Siiani ongi praktikas olnud suurim väljakutse, kuidas muuta teenuskeskused ka sisuliseks menetlejaks, mitte lihtsalt infolauaks. Aga ainult info jagamiseks pole ka mõtet igas maakonnas maavalitsust pidada. Vähemalt mitte eraldi valitsusasutustena. Olulise osa tööst saaks ära teha ka infotelefoni või muude sidevahendite kaudu. Sisuliseks asjaajamiseks ja ka järelevalve teostamiseks oleks vaja tagada maavalitsuse töötajatele vastavatel valdkondades ka piisav töö hulk, et tekiks vilumus, halduspraktika tundmine. Kokkuvõttes näitab praktika, et erinevad ministriumid ja nende valitsemisala asutused on siiski pidanud otstarbekamaks ise korraldada suhtlust kodanikega ning vajadus ja töö iseloom erinevates valdkondades on erinev. Kui ka kaaluda antud stsenaariumi edasi arendamist, tuleb sarnaselt eelmise stsenaariumiga hinnata, kas neid riigimaju on vaja tingimata 15 ehk igasse tänasesse maakonda.

3. OMAVALITSUSTE JA RIIGI ÜLESANNETE JAOTUS

Riigikohtu 2010. aasta otsus⁸⁷ tõi omavalitsuskorralduse reformide aruteludes tähelepanu keskpunkti tagasi küsimuse, millised omavalitsustele seadustega pandud ülesanded on olemuslikult omavalitsuslikud ja millised riiklikud. See põhimõtteline valik on aluseks ka ülejäänud omavalitsustega seotud korralduslikele ettepanekutele (sh omavalitsuste optimaalne suurus,

⁸⁴ Projekti „Kohalike riigiasutuste ühise büroo – ja teeninduskeskkonna mudeli loomine ja rakendamise ettevalmistamine Läänemaal“ tulemuste lühikokkuvõte. Kättesaadav

https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_strat_arendusprojektid/21_lopparuanne_lyhikokkuvote_04072012.pdf

⁸⁵ Tallinna teenindusbüroo tegevuse kohta loe lähemalt <http://www.tallinn.ee/est/teenindusburoo>

⁸⁶ Intervjuu Põllumajandusametis 15.09.2014

⁸⁷ RKÜKo 16.03. 2010, 3-4-1-8-09.

koostöovormide kasutamise vajadus, riigi kohalolu kohtadel ja riigi üldpädevusega regionaalhaldusasutuse vajadus). Üksnes haldusterritoriaalsete muudatustega Eesti omavalitsuste probleeme ei lahenda (vt ka [trendi 1](#)).

3.1. OMAVALITSUSTEL ON PALJU ÜLESANDEID, MILLE KÕIGIGA HAKKAMA EI SAADA. KESKVALITSUS TOETAB OMAVALITSUSI NENDE ÜLESANNETE TÄITMISEL.

Kui keskvalitsuse ja omavalitsuse ülesannete jaotuses midagi põhimõtteliselt ei muudeta, siis jätkub praegune olukord, kus omavalitsustel on palju ülesandeid, kuid suur osa omavalitsusi ei saa nende täitmiseга tegelikult hakkama⁸⁸. Seetõttu jäävad halvematel juhtudel ülesanded täitmata, parematel juhtudel täidetakse need koostöös teiste omavalitsustega ([trend 3](#)). Üha enam aga tuleb hoopis keskvalitsus appi, toetades omavalitsusi enamasti projektipõhiselt nõu ja rahastamisega või võttes teatud ülesannete täitmise ka üle (vt [trend 2](#)). Erinevalt järgnevalt kirjeldatud stsenaariumitest ([3.2](#) ja [3.3](#)) ei oleks riigi poolt teatud ülesannete ülevõtmine koordineeritud ja tagatud, vaid pigem juhuslik.

3.2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE PÄDEVUSE JA ÜLESANNETE DIFERENTSEERIMINE VASTAVALT EELDATAVALE VÕIMEKUSELE

Teine võimalik stsenaarium riigi ja omavalitsuste ülesannete jaotuses on selgelt leppida olukorraga, et omavalitsuste võimekus on erinev ning diferentseerida täidetakse ülesanded vastavalt eeldatavale potentsiaalile. See oleks täna eksisteeriva olukorra seadustamine, luues samas selgust ootuste ja kohustuste osas nii omavalitsustele kui nende elanikele.⁸⁹ Lahendus tugineb tõdemusele, et omavalitsustelt, mille elanike arv ja tulud erinevad mitu tuhat korda, ongi põhjendamatult oodata, et nad saaksid samade asjadega hakkama ja ühtmoodi hästi.⁹⁰ Täielikku kohalike omavalitsuste üksuste poolt osutatavate avalike teenuste kättesaadavuse võrdsust või ühetaolisust pole üleriigiliselt ei praegu ega ilmselt ka lähemas tulevikus võimalik tagada ja see pole ka põhiseadusega nõutav.⁹¹ Kui riik ise ei taga täna kõikjal ühtmoodi teenust (vt [trend 6](#)), siis ei saa seda ka omavalitsustelt oodata.

Ülesannete diferentseerimine võib toimuda näiteks omavalitsuse suuruse (s.t eelkõige elanike arvu) järgi või kohalike omavalitsuste võimekuse indeksi⁹² alusel. Teine võimalus on jagada omavalitsused kaheks liigiks: linnaregiooni omavalitsuseks ja maavallaks⁹³. Maavaldade ülesannete maht võrreldes linnaregioonidega oleks väiksem, kuid omavalitsuste nn tuumikülesanded (vt ka [stsenaarium 3.3.](#)) peaks olema seejuures tagatud. Maavaldadele tuleks pakkuda asjakohaseid erilahendusi ühistranspordi, lasteaedade, koolide ja tervishoiu kättesaadavuse tagamiseks. Linnaregiooni

⁸⁸ Vt nt Riigikontrolli auditid <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

⁸⁹ Kohtumine maakondlike OVLide ja maakondlike arenduskeskuste esindajatega 21.10.2014.

⁹⁰ Vt ka „Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal“ Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 2013, lk 60.

⁹¹ Olle, Vallo (2014) Kirjalik vastus küsimusele, kas „Põhiseadus võimaldab luua erineva ülesannete ringi ja erineva rahastamiskorraga kohaliku omavalitsuse üksusi.“

⁹² Vt „Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013“, koostanud Geomedia. Kättesaadav https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_voimekuse_indeks_2014_Loppversioon.pdf.

⁹³ Põhimõttelist vajadust eristada tiheasustusega ja hajaasustusega omavalitsused tõdeti ka Kogukondliku tegutsemise koostööküsimisel 16.04.2014. Materjalid kättesaadavad <http://www.kogu.ee/olemus-ja-roll/riigipidamise-kava/koostoo-linnalaboriga/>.

omavalitsustele (linn ja seda ümbritsevad suhteliselt tihedalt asustatud eeslinnad e. vallad, mille elanike enamus pendeldab igapäevaselt) võib ette näha rohkem täidetavaid ülesandeid (lisaks nn tuumikülesannetele veel näiteks gümnaasiumiharidus, huviharidus, spordirajatiste, tervisekeskuste ja kultuurikeskuste ülalpidamine jne⁹⁴).

Põhiseaduslikult on nii kohaliku omavalitsuse pädevuse kui ka rahastamissüsteemi diferentseerimine võimalik, kui seeläbi ei kahjustata isikute põhiõigusi ja –vabadusi (sh sotsiaalsete põhiõiguste ühetaolise tagamise vajadust riigis) ning kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatisi. Diferentseeritud pädevusega omavalitsustega süsteemi korral on ühetaoline juurdepääs teenusele mõeldav saavutada erinevate kohalike omavalitsuste vabatahtliku või sundkoostöövormide rakendamise kaudu või ülesannete täitmiselega keskvalitsuse (sh maavalitsuste) poolt.⁹⁵

3.3. KESKVALITSUS VÕTAB ENDALE ROHKEM ÜLESANDEID JA VÕIMEKATELE OMAVALITSUSTELE ANNAB NEED SOOVI KORRAL TÄITA

Omavalitsused nimetavad tänase korralduse põhiprobleemiks seda, et rahastamine ja ülesanded ei ole omavahel kooskõlas. Finantsautonoomia on nõrk, enamus omavalitsuste tulubaasist sõltub riigi otsusest ning pakutav rahastamine pole piisav oodatavate ülesannete täitmiseks. Arvestades riigi kasutada olevat ressursi, vaba raha, pole tõenäoline, et riigil oleks võimalik omavalitsustele lähitulevikus oluliselt suuremat rahastamist tagada. Ent keskvalitsuse eelarvelised võimalused (võimalus kulusid suurendada) on olnud suhteliselt paremad kui kohalikel omavalitsustel.⁹⁶ Seega viimane stsenaarium lähtub eeldusest, et omavalitsuste rahastamist pole võimalik oluliselt suurendada, küll aga on võimalik vähendada ülesandeid ning keskvalitsusel on suhtelist ressursi rohkem, et täita rohkem ülesandeid. Laheduseks oleks omavalitsuste kohustuslike ülesannete vähendamine, nii et see oleks jõukohane ka väikestele omavalitsustele, kuid suurematele ja võimekamatele omavalitsustele (või omavalitsuste ühisasutustele) saab riik halduslepinguga täitmiseks anda suurema hulga ülesandeid. Tegelikult täidetavate ülesannete hulk võib kujuneda sarnaseks tänasele olukorrale, suuremate linnade puhul sisaldada ka enam, kuid erinevalt tänasest lepitakse rahastamine igal konkreetsel juhtumil kokku halduslepingus. See oleks paindlikum lahendus kui stsenaariumis 3.2, sest ei vaja kõigi omavalitsuste ette ära liigitamist. Otsus, millistele omavalitsustele saab anda rohkem ülesandeid võib olla igal juhtumil erinev, võimaldades nii alati arvestada konkreetseid olusid, sest omavalitsuste võimekus ei sõltu alati suurusest või geograafilisest asukohast. Aga võib lähtuda ka eelmises stsenaariumis (3.2.) toodud diferentseerimise alustest ning kujuneda välja nn standardpaketid. Lepingud ülesannete täitmiseks võiks sõlmida vastava valdkonna ministereerium või maavalitsused (stsenaariumi 2.3 realiseerumisel).

Eesmärk võiks olla mitte hoida kunstlikult omavalitsuste ülesandena ülesandeid, mis ei ole kaasajal olemuselt kohaliku elu küsimused ja mille täitmine kohalikul tasandi ei ole otstarbekas (st faktiliselt ei

⁹⁴ Vt ka nn toimepiirkonna keskuste loogikat „Eesti regionaalarengu strateegias 2014-2020“, kinnitatud 20.03.2014 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 107, lk 21.

⁹⁵ Olle, Vallo (2014) Kirjalik arvamus küsimusele, kas „Põhiseadus võimaldab luua erineva ülesannete ringi ja erineva rahastamiskorraga kohaliku omavalitsuse üksusi.“

⁹⁶ Eesti Koostöö Kogu (2013) „Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs riigi saldoandmike põhjal aastatel 2006-2012“. Kättesaadav http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/05/Ressursikasutuse-anal%C3%BC%C3%BCs_1%C3%B5plik_avalikustatud.pdf.

ole otsustusruumi ega ka raha). Need ülesanded, mis peavad kõigile elanikele olema universaalselt tagatud, olenemata asukohast või varalisest seisust, oleks riigielu küsimused. Kohaliku elu küsimustes on esmatähtis kohalik otsustus- ja korraldusõigus. Olemuselt kohaliku elu ülesannete tuuma võiks moodustada:

- ruumiline planeerimine, maakasutuse otstarbe määramine jms
- heakord, avalik kord, teedehoid, jäätmehoole, valgustus, haljastus, kanalisatsioon jms
- kohaliku heaolu loomine nutikate ja just sellesse paikkonda ning igale konkreetsele kogukonnale või huvigrupile sobivate lahenduste abil (nt raamatukogu, huviringid, hoolde- ja turvakodud, muuseumid, spordiüritused ja -rajatised jpm).

Nende ülesannete hulk, mida on vajalik korraldada kohtadel või mida mõistlik organiseerida keskvalitsuse poolt, muutub ajas tulenevalt nii tehnoloogia arengust (näiteks paremad infotehnoloogilised lahendused suurema hulga inimeste teenindamiseks) kui ka inimeste elukorralduse muutumisest (suurem liikuvus, elukoht mitmes omavalitsuses, töö- ja elukoha erinevused). Antud stsenaarium võimaldaks neid arenguid arvesse võtta.

KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD

Igasugune omavalitsuskorralduse reformi kava peab õnnestumiseks arvesse võtma Eesti eripära. Eesti keskmine asustustihedus väljaspool suuremaid linnu on väike. Elanike vanuseline koosseis valdades on väga erinev. Linnastumist ega demograafilist arengut ei ole tõenäoliselt võimalik oluliselt muuta. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimalikult sarnaseks muutmise eesmärk ei ole Eestis järelikult teostatav ega ka mõistlik. Seega tuleks eelistada paindlikke lahendusi.

Ka väga radikaalse haldusterritoriaalse reformikava (nt maakond muuta omavalitsuseks) realiseerimisel, jääks mõned Eesti omavalitsusüksused liiga väikeseks, et majanduslikult paljude ülesannete täitmisel mastaabiefekti saavutada. Kui soovida teha majanduslikult efektiivseid omavalitsusi avalike teenuste pakkumiseks, peaksid need olema nii suured, et põhiseaduslik mõte omavalitsustel (kogukondlik isevalitsemine) kaoks ära. See poleks enam omavalitsus. Ülemäära suure territooriumiga kohalike omavalitsuste üksuste loomine tooks tõenäoliselt kaasa bürokraatia suurenemise, majanduslikku kasu aga paljudel juhtudel mitte ning otsustamine läheks kogukonnast kaugele. Järelikult on vajalik püüda mõelda teistsuguste lahenduste peale, keskendudes eelkõige sellele, kuidas avalikud ülesanded saaksid täidetud ja elanikud neile vajaliku abi kätte. Seejuures tuleks hoiduda täiendavate administratiivsete juhtimistasandite tekitamisest, et vältida ebavajalikke kulusid ja bürokraatiat.

Praktikas töötavad lahendused peavad võtma arvesse tänaseid trende: 1) omavalitsuste ühinemine; 2) keskvalitsuse rolli tõus, sest keskselt on üha enam võimalik ülesandeid efektiivsemalt ära teha; 3) kohalike omavalitsuste funktsioonipõhine koostöö; 4) kogukonna rolli suurenemine; 5) maavalitsuste iseseisvate ülesannete pea olematuks vähenemine; 6) regionide kui eraldi juhtimistasandite tähtsuse kahanemine ning regionaalselt ressursside planeerimine vastavalt vajadusele. Omavalitsuskorralduse reformiks on vaja ära teha põhimõttelised otsused omavalitsuste koostöö mudeli, regionaalhalduse (maavalitsuste) tuleviku ning keskvalitsuse ja omavalitsuste ülesannete jaotuse osas. Nendes valikutes ei ole mõistlik või võimalik eri valdkondades erinevat teed käia.

Eelnevale tuginedes on Eesti Koostöö Kogu **ettepanek põhimõtteliste valikute osas järgmine:**

- Toetada funktsioonipõhist koostööd, luues selleks võimaluse teha omavalitsuste ühisasutusi (ameti- ja hallatavaid asutusi), et otsustusõigus kohaliku elu korraldamise üle säiliks kohalikus kogukonnas, kuid otsuste elluviimine korraldatakse selleks majanduslikult otstarbekamal tasandil, kuhu saaks koonduda ka vastav pädevus (stsenaarium 1.2). Siseministerium on teinud ära juba suure töö kaardistades, milliseid koostöövorme oleks erinevates valdkondades võimalik rakendada. Lisaks on oluline jätkata omavalitsuste vabatahtliku ühinemise toetamist piirkondades, kus mitu omavalitsust moodustavad ühise kogukonna ja toimepiirkonna. Ent liitumine ei lahenda siiski kõiki olulisi omavalitsuskorralduse probleeme.
- Omavalitsused vabastatakse sellistest ülesannetest, milles neil tänapäeval sisuline otsustusõigus puudub või keskvalitsus on nagunii korralduse üle võtnud. Kohaliku omavalitsuse eesmärk on võimaldada kohalikul kogukonnal otsustada kohaliku elu küsimused. Need on küsimused, mille hea lahendus sõltub kohalikest elanike vajadustest ja vastab kõige paremini kohalikele oludele. Kui ülesande täitmine tuleb kogu riigis tagada võimalikult ühetaoliselt ja vaja on detailselt ette kirjutatud reegleid, siis ei ole tegemist kohaliku küsimusega. Tugevamatele ja võimekamatele omavalitsustele on võimalik lepinguga anda rohkem ülesandeid täitmiseks (stsenaarium 3.3). Ülesanded viiakse kooskõlla omavalitsuste võimekusega ja rahastamine käib ülesande üleandmisega kaasas. Samuti võib üha enam probleeme laheneda tulevikus kogukonna enda aktiivsuse, vabatahtliku töö abil ning riigi ja regionaaltasandil kaasaegsete töömeetodite ning spetsialistide parema üleriigilise rakendamise teel.
- Regionaalhalduses leida maavalitsustele selge ja piisav funktsioon, näiteks ülesanne jälgida ning võimalused sekkumiseks, et erinevad riigi ja omavalitsuste otsused laiemas pildis kokku kõlaksid (tasakaalustatud arengu tagamine) (stsenaarium 2.3). Lihtsalt riigi ülesannete täitmiseks regioonides eraldi administratiivset tasandit pole tänapäeval enam vaja. Kui sellise ülesande täitmist ei pea riik vajalikuks ning muud piisavat funktsiooni ei leita, siis lõpetada maavalitsuste ehk riigi üldpädevusega regionaalhaldusasutuste tegevus (stsenaarium 2.2). Kõik maavalitsuste tänased ülesanded on võimalik teistele tasanditele üle anda.

Vabariigi Valitsus on võtnud õige suuna igati toetada neid omavalitsusi, kes on jõudnud järeldusele, et ühinemine aitab kohalikku elu paremini korraldada. See otsus aga ei või sündida lühiajaliste eesmärkide nimel (nt ühinemistoetus või soodsamad tingimused muude toetuste taotlemisel). Sobimatute vabatahtlike liitumist ärahoidmiseks on Vabariigil Valitsusel Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus alusel õigus liitumist mitte kinnitada. Üleriigilisest kohalike omavalitsuste sundliitumise kavast loobumine on mõistlik samm, sest selle realiseerimine oleks ebatõenäoline ja lükkaks probleemide lahendamist edasi. Need kohalikud omavalitsused, kelle liimine on vaieldamatult põhjendatud, kuid kes vabatahtlikult ei ühine, tuleks liita valitsuse algatusel ükshaaval. Ka selleks on vajalik seaduslik alus olemas.