



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Eesti omavalitsuste väljakutsed pärast haldusreformi

Nr. 14

24.10.2018

Rahvusvahelise Valuutafondi 2018. a raport Eesti kohta sedastab tunnustavalt, et haldusterritoriaalse reformi käigus on omavalitsuste arv Eestis vähenenud 239-lt 79-le. Omavalitsused vahendavad olulist osa (ligikaudu veerand) Eestis tehtavaist üldvalitsuse eelarvelistest kapitali investeeringutest. Reformi mõju väga põhjalikult hinnata on praegu ilmselt veel vara. Selleks peab uute ühinenud omavalitsuste töös mööduma teatud aeg. Teiste riikide kogemusi arvestades vähemalt üks volikogude valimisperiood. Seega seisab see analüüs meil ilmselt veel ees. Käesolevas teemalehes antakse ülevaade Eestis seni tehtud uuringute ja analüüside alusel sellest, millist laadi probleemidega Eesti omavalitsused järgmistel aastatel kokku puutuvad ja millised võiksid olla neis töodes välja pakutud peamised lahendusteet parlamendi vaatekohast.

Eesti omavalitsussüsteem on kujundatud peamiselt põhjaeuroopaliku omavalitsusmudeli eeskujul. Angloameerikalikus omavalitsusmudelis on kesksel kohal mitmesugused konkurentsitingimused – nii sektorite sees kui ka riigi ja omavalitsuste vahel, eesmärgiga luua võimalikult efektiivne teenuste osutamise mudel. Põhjamaade mudel seevastu rõhub paljude lahenduste otsimisel eeskätt omavalitsuste autonoomiale. Selle kvantitatiivseks hindamiseks on loodud omavalitsuste nn autonoomia indeks, mis reastab enamiku Euroopa riike järgmiste kriteeriumide alusel:

- õigus otsustada tema poolt täidetavate ülesannete ampluaa üle;
- kohaliku omavalitsuse vastutus tema poolt täidetavate ülesannete osas;
- võimalus kujundada poliitikat (teha valikuid) tema poolt täidetavates ülesannetes;
- fiskaalautonoomia kohalike maksude osas;
- riigi poolt eraldatavate üldotstarbeliste toetuste osakaal sissetulekutest;
- omatulude osakaal tuludes;
- laenuvõtmise õigus;
- organisatsiooniline autonoomia;
- kohaliku autonoomia õiguslik kaitse;
- administratiivne järelevalve (keskvõimu poolt);
- ligipääs kesk- või regionaaltasandi poliitika kujundamisse.

Sellise üldistava indikaatori alusel riikide reastuses asub Eesti reformieelselt umbes Euroopa keskmise autonoomiaga omavalitsuste hulgas.

Tabel nr 1. Kohaliku autonoomia indeks Euroopa riikides

Jrk nr	Riik	Indeks	Jrk nr	Riik	Indeks	Jrk nr	Riik	Indeks
1	Šveits	79.64	14	Leedu	65.10	27	Läti	54.29
2	Soome	79.36	15	Tšehhi	64.92	28	Ungari	50.78
3	Island	78.09	16	Austria	64.84	29	Albaania	50.63
4	Rootsi	75.09	17	Eesti	63.66	30	Sloveenia	48.92
5	Taani	74.65	18	Portugal	61.57	31	Kreeka	47.88
6	Poola	74.11	19	Belgia	61.33	32	Ukraina	47.66

7	Saksamaa	73.93	20	Slovakkia	60.85	33	Ühendkuningriik	45.65
8	Norra	73.92	21	Holland	59.56	34	Küpros	42.29
9	Liechtenstein	69.38	22	Makedoonia	59.27	35	Türgi	39.72
10	Itaalia	68.18	23	Rumeenia	58.14	36	Malta	39.18
11	Serbia	66.99	24	Horvaatia	56.74	37	Georgia	38.36
12	Prantsusmaa	66.78	25	Luksemburg	55.90	38	Moldova	35.87
13	Bulgaaria	66.23	26	Hispaania	54.98	39	Iirimaa	34.92

Allikas: <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>

Nimetatud üleeuroopalises võrdluses pole Eesti omavalitsussüsteemi autonoomia tase kaugeltki mitte kõige nigelam, kuid jääb teistest Põhjamaadest siiski maha. Autonoomia nõ defitsiit avaldub peamiselt kahes aspektis, kus Eesti sooritus on oluliselt kehvem ja mis veab omavalitsussüsteemi autonoomiat tervikuna alla:

- a) nõrk finantsautonoomia (maksutulud jaotatakse ümber keskvalitsuse poolt ja maksusüsteemi kaudu);
- b) puuduvad või mittetoimivad omavalitsuse poolsed formaalsed sisendid riigi kesktasandi (või ka regionaaltasandi) poliitika kujundamisse.

Kaugeltki ei olda aga erinevates uuringutulemustes päris ühel meelel selles, kas Eesti omavalitsuste süsteem üldse võib ja peab Põhjamaade omale võimalikult lähedane olema (kulutuste struktuur, pakutavad teenused, autonoomia tase jm).

Kas suur või väike – võimekuse hindamine

Suurem osa omavalitsuse ühinemise hinnatavast mõjust on vaid prognoositav ning sõltub suuresti ka ühinevate ja ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsuste otsustest. Kuidas tagatakse avalike teenuste osutamine ja milline omavalitsuse sisemise korralduse mudel valitakse (kas ühinenud valdades moodustatakse näiteks osavallad, halduskeskused, piirkondlikud osakonnad). See tähendab, et selliste subjektiivsete kriteeriumide järgi võib vaid prognoosida, milline eelduslik mõju on konkreetsete omavalitsuste ühinemisel olenevalt kehtivatest suundumustest. Need kriteeriumid paraku aga ei võimalda ammendavalt tõendada, et omavalitsuse A ühinemisel omavalitsusega B moodustub tingimata just selline mudelijärgne omavalitsus, kuna sisemised struktuurid ja avalike teenuste korralduse näeb ette ikkagi konkreetne omavalitsus ise.

Lisaks hallatavate asutuste kaudu osutatavatele teenustele tuleb kaaluda ka selliste kohaliku elu ja jooksvate (kiireloomuliste) küsimuste lahendamise jätmist võimalikult kodanikulähedasele tasandile, mida:

- a) ei ole otstarbekas keskusest vahetult korraldada (eeldavad kogukonna liikmete tundmist ja paindlikku sekkumist);
- b) mida kohalikud tegijad ise on võimelised omavastutusega tagama, sealhulgas lihtsad ja väikeses mastaabis näiteks külade tasandil osutatavad teenused/tegevused, mida saab kodanikuühendustele (MTÜ-dele) või kogukonnakogudele delegeerida (kultuur, heakord, raamatulaenus, noortekeskus jne).

Uute teenuste delegeerimine kogukondadele ja MTÜ-dele vajab eraldi arendusprogrammi ja eeldab ka vastavat võimekust. Osades KOV-i üksustes võib ülesanded delegeerida kogukonnale juba täna, teistes võib selle võimekuse välja arendada teatud aja jooksul. Kolmandates kohtades aga sellist võimekust ilmselt ei tulegi (ei saagi alati eeldada, et tuleb). Seega tuleb avalikult tunnistada kogukonna ääremaastumise ohtu ja selle ebasoovitava tulemuse leevendamiseks tagada nii tsentraliseeritud kui detsentraliseeritud teenuste osutamist, kuigi mõnigi sedamoodi tekkiv lahendus võib olla omavalitsusele kulukam ja vähem efektiivsem.

Omavalitsuste probleemid Eestis ja lahenduste otsimise eeldused

Eestit iseloomustavad suured regionaalse arengu erisused, mille põhjused on eelkõige seni olnud põllumajandusliku tootmise paigutusest lähtuvad, kuid olulist rolli mängib ka majandusstruktuuri muutuse ebaühtlane mõju piirkondadele ning eeskätt just demograafiline tegur. Nõrk on olnud ka regionaalse tasandi valitsemine. Riigi regionaalhaldus on killustunud ning prevaleerib harukondlik juhtimine. Igal valitsemisalal on oma regionaalne loogika ning regionaalse mõjuga tegevused on vähe koordineeritud. Küsimus pole isegi selles, et ametkonnad eiravad sihipäraselt regionaalseid huve. On loomulik, et ministeeriumid kannavad vastutust oma plaanide ja nende tulemuste eest. Küsimus on selles, kas ja mil määral keegi teine võib võtta osaliselt vastutuse ja siis aru anda, kas tema otsused on regionaalseid ebavõrdsusi vähendanud.

Kohaliku omavalitsuse üksuste osalusel toimuva regionaalse tasandi parima valitsemismudeli välja arendamisel on olemasolevate uuringute kohaselt vajalik kooskõlaliste parimate valikute tegemine ja avalike ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel järgmiste põhimõtete alusel:

- kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus erinevatel territoriaalsetel tasandil täidetavateks ülesanneteks;
- kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus koostöö laadi alusel;
- regionaalse tasandi ülesannete täitmise struktuuride õiguslik vorm;
- ülesannete täitmise rahastamise korraldus;
- võimu teostamise mehhanism regionaalsel tasandil.

Uurijate üldine järeldus seni haldusterritoriaalse reformi toimumise osas on olnud järgmine: detsentraliseerimine on võimalik ja mõistlik, kuid üksnes tingimusel, et sellega kaasneb KOV-i ülesannete korraldamise ja täitmise delegeeritus mastaabiökonomika ja ressursivajaduse rahuldamise mõttes sobivale territoriaalsele tasemele.

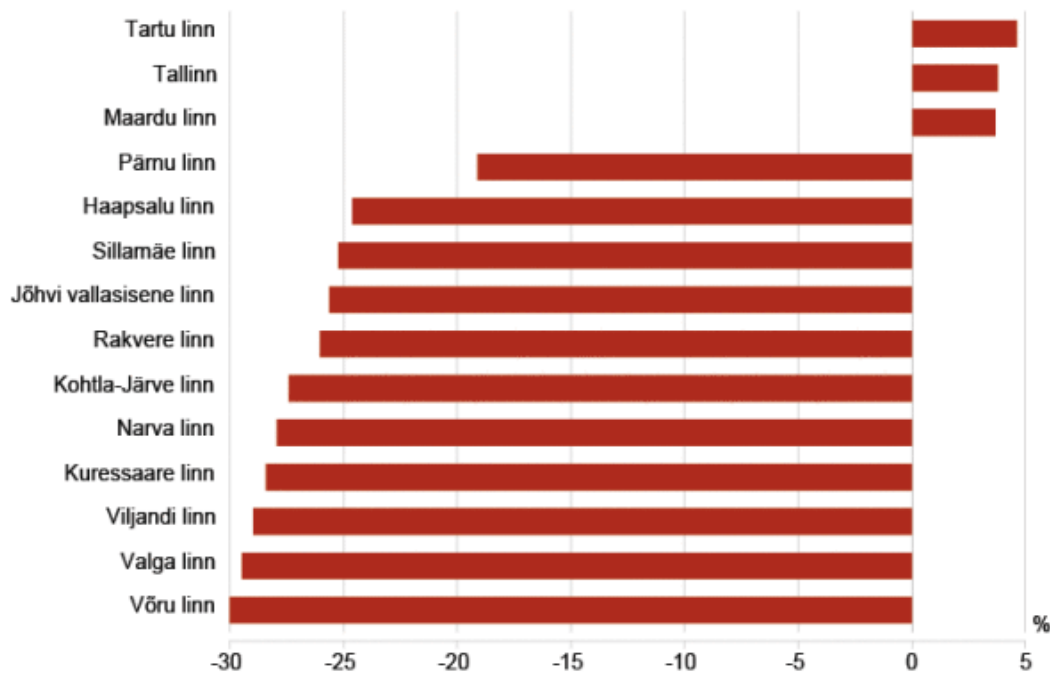
Võimalikeks detsentraliseeritavateks valdkondlikeks ülesanneteks, kus nähakse omavalitsuse rolli tõusu otsustamisel, võiksid olla:

- gümnaasiumiharidus;
- kutseharidus;
- tööturuteenused;
- ettevõtluse arendamine;
- piirkondlik ühistransport;
- esmatasandi arstiabi koordineerimine.

Statistikaamet on koostanud rahvastikuproгноosi kuni aastani 2040. Joonise 1 kohaselt on haldusreformi edasise toimimise mõjude hindamisel võimalik juba praegu ette näha rahvastiku koondumist esmajoones Harjumaale ja Tallinnasse.

Jätkub kohalike omavalitsuste konkureerimine elanikkonna ja heaolu kasvu pärast. Suured erinevused eneseteostuse, hariduse omandamise, sissetulekute ja avaliku sektori teenustega määratud heaolu tasemes ja tulevikuväljavaadetes võimestavad elanike mobiilsust ja viivad aktiivsema ja harituma rahvastiku rände tulemusena konkurentsivõimelt tugevamatesse omavalitsusüksustesse. Rände suund ja intensiivsus kajastavad omavalitsusüksuste konkurentsivõimet elanikele elutähtsate vajaduste rahuldamisel.

Joonis 1. Üle 10 000 elanikuga linnade rahvaarvu muutus, 2014–2040



Allikas: Statistikaamet, stat.ee

Kokkuvõtteks

Linnapiirkondade kiire areng viitab ka uute lahenduste leidmisele ja nende rakendamisele omavalitsuste juhtimises, mis omakorda eeldab kohalike omavalitsuste koostöömodelite arendamist. Järjest kriitilisemaks teemaks riigi regionaalarengus on Tartu linna kui Eesti teise keskuse tulevik. Kas Taru linnapiirkonnal on võimekust jätkata nii Lõuna-Eesti regionaalarengu eestvedajana kui ka riigi asustussüsteemi tasakaalustajana, et Eestis oleks kaks tugevat kasvukeskust.

2016. aastal toodeti Harjumaal 64%, sealhulgas Tallinnas 53%, kogu Eesti sisemajanduse kogutoodangust. Harjumaa ja Tallinna kõrget osakaalu Eesti kogumajanduses ilmestab ka asjaolu, et nendes on loodud SKP elaniku kohta vastavalt 145% ja 165% üle Eesti keskmise. Kuigi pealinnades loodud SKP osakaal on suur paljudes Euroopa riikides, on Tallinnasse koondunud majandustegevus üks suurimaid, olles samas suurusjärgus Riiaga ja jäädes alla väikeriikidele Maltale, Küprosele ja Luksemburgile. Kõige madalam on elaniku kohta loodud SKP aga Põlva, Jõgeva ja Valga maakondades. Seega erinevused maakondade vahel on väga suured ja need on aastatega kasvanud.

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. [Haldusreform 2017: artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine.](#)
2. Kattai, K. Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus, ettekande Riigikogu maaelukomisjoni istungil 22.10.2018.