



TALLINNA ÜLIKOOL

PEAMISED VÄLJAKUTSED JA
POLIITIKASOOVITUSED KOHALIKU
OMAVALITSUSE JA REGIONAALTASANDI
ARENGUS

ANALÜÜSI LÕPPARUANNE

31.01.2019

KOOSTAJAD:

KERSTEN KATTAI, SULEV LÄÄNE,
RIVO NOORKÕIV, VEIKO SEPP,
GEORG SOOTLA, MIKK LÕHMUS

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Eesti omavalitsussüsteemi probleemkohad rahvusvahelises taustsüsteemis	7
2. Haldusreformi käigus moodustatud kohalike omavalitsuste peamised väljakutsed	10
2.1. Detsentraliseerimine riigi kesktasandi ja kohalike omavalitsuste vahelistes suhtes ja kohaliku omavalitsuse siseselt	10
2.2. Teenuste kättesaadavus, piirkondade vaheline tasakaal ja ääremaastumise pidurdamine	12
2.3. Kesksete meetmed riskide maandamiseks	14
2.3.1. Kogukonnade tõhus kaasamine ja huvide esindamine	14
2.3.2. Teenuste kättesaadavuse ja tõhusa kohapealse halduse tagamine	14
2.4. Järeldused ja poliitikaettepanekud	19
3. Muutused ja vajadused omavalitsuse siseste toimijate tegevuses	19
3.1. Mõjud administratsioonile	20
3.2. Poliitiline konkurents	23
3.3. Järeldused ja poliitikaettepanekud	24
4. Omavalitsustasandi võimekuse kesksed puudujäägid ja selle analüüsimine	25
4.1. Kohalike omavalitsuste osakaal valitsussektori kuludes	26
4.2. Kohalike omavalitsuse teenistujate ja riigiteenistujate suhe	27
4.3. Kohalike maksude osakaal nende tuludes	28
5. Kohaliku omavalitsuse- ja regionaalarengu monitoorimine	30
5.1. Elanike arvu muutus omavalitsusüksustes	30
5.2. Linn-maa definitsioonide mõtestamine	30
5.3. Inimeste materiaalne heaolu: tookoha väärtus ja töökohtade arv	31
5.4. Demograafiline areng	32
5.5. Sisemajanduse kogutoodangu regionaalne erinevus	34
5.6. Kinnisvara hind	35
5.7. Järeldused ja ettepanekud	35
6. Peamised probleemid regionaalhalduse ja -juhtimise valdkonnas	36
6.1. Probleemid Eestis ja lahenduste otsimise eeldused	36
6.2. Lahenduste valikuvõimalused	38
6.2.1. Avalike ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse ja riigi ülesanneteks	38
6.2.2 Kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus nende täitmise territoriaalse taseme alusel	40
6.2.3. Kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus piirkondliku koostöö laadi alusel	42
6.2.4. Koostöös täidetavate ülesannete täitmise struktuuride õiguslik vorm ja võimu teostamise mehhanism regionaalsel tasandil	43
6.2.5 Regionaalse tasandi rahastamine	43
6.3. Kooskõlalised sammud regionaalse tasandi valitsemismudeli suunas	44
7. Poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse ja -juhtimise valdkonnas	47
Lisad	51
Kasutatud allikad	65

Sissejuhatus

2017. aastal jõustunud haldusreformi ühinemiste etapp on lõppenud, kuid kohaliku omavalitsuse ja regionaalvaldkonna arenguväljakutsed on endiselt aktuaalsed. Territooriumilt suuremad omavalitsused on üheks eelduseks kohaliku valitsemistasandi tugevdamiseks. Vaatamata viimasel kümnendil tehtud ulatuslikele investeeringutele regionaalarengusse on Eesti regionaalne ebavõrdsus ja selle süvenemine jätkuvalt suureks väljakutseks. Ka Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020 elluviimise 2017. aasta seirearuandes jõutakse järeldusele, et regionaalarengu suundumused on liikunud strateegia eesmärkide seireindikaatoritega seatud suunas vaid osaliselt, kuna regionaalsed erinevused on endistviisi suured ja märgatavat pööret ühtlasema territoriaalse arengu poole liikumisel toimunud ei ole. Otseselt regionaalarengu strateegiaga mitte seotud valdkondlike poliitikate raames, kuid regionaalse mõjuga vahendite suunamine regionaalarengusse ei ole süstmeeselt määratletud. Sellised valdkonnapoliitika tegevused, mis on olulise regionaalse mõjuga peaksid olema samuti vahetult seotud ka regionaalse tasakaalustatuse ja regionaalarengu saavutamise eesmärkidega. Kahetsusväärset on tagasihoidlik õigusaktide ja poliitikate regionaalse mõju hindamine, millele on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll. Selles protsessis võiks olla tunduvalt suurem riigihalduse ministri roll.

Kohaliku omavalitsuse ja regionaalse valitsemise arengus ja võimalike ümberkorralduse kavandamises peame lähtuma omavalitsuskorralduse aluspõhimõtetest, mis nurgakivina määraltavad omavalitsusliku elu- ja halduskorralduse printsiibid. Kohalike omavalitsuste tegevuse arengus on määrava tähtsusega kaks kesket põhimõtet, milleks on subsidiaarsus ja kohaliku omavalitsuse autonoomia. Need tulenevad põhiseadusest, mille kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Samuti Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, mille kohaselt riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid ning kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid. Eelnevale peab vastama kogu valdkonna õiguskord. Riigikohus on mitmetes kaasustes eelnevale ka tähelepanu juhtinud. Näiteks on nii valdkonna õigusloome kui ka kogu praktilise tegevuse aluseks kohaliku omavalitsuse autonoomia, sh fiskaalautonoomia ning subsidiaarsuse tunnistamine. Subsidiaarsuse printsiibil on jätkusuutliku arengu kontseptsioonist lähtuvalt mitmeid soodsaid aspekte. Nii seab subsidiaarsuse printsiip kohaliku omavalitsuse kui kõige kodanikulähedasema tasandi esiplaanile, sest just siin on kõige paremini võimalik tagada valija tahteavalduse täitmist ja kontrolli. Nii toimib või siis vähemalt peaks toimima demokraatia kõige paremini kohalikul tasandil. Subsidiaarsuse printsiip toetab ka otsustamise ja vastutuse detsentraliseerimist, institutsioonilist konkurentsi ning samas ka koostööd, kohalikku algatust, kuid ka partnerlust ja koostööd.

Kohaliku omavalitsuse - ja regionaalarengus on tihti eesmärgiks seatud efektiivselt avalike teenuste osutamine, kuid selleks vajalikud poliitikainstrumentid (korralduslikud, finantsilised, õiguslikud küsimused) on tihti jäänud läbi analüüsima.

Käesoleva analüüsi läbiviimiseks püstitas tellija järgmised küsimused:

1. Millised on haldusreformi käigus moodustatud kohalike omavalitsuste peamised väljakutsed ja kuidas neid lahendada?

2. Missugused on olnud välisriikide sarnased kogemused (Läti, Soome)?
3. Millised on peamised probleemid regionaalhalduse ja -juhtimise valdkonnas?
4. Missugused on poliitikasoovitused Eesti regionaaltasandi arendamisel?

Analüüsiaruandes oleme seadnud eesmärgiks kaardistada olulisemad väljakutsed ja probleemid kohaliku omavalitsuse ning regionaalhalduse ja –juhtimise valdkonnas ning pakkuda välja võimalikud poliitikasoovitused ja edasised tegevused nende väljakutsetega tegelemiseks. Seejuures oleme keskendunud uurimisrühma liikmete poolt varem läbiviidud analüüsides tõstatunud küsimustele, mida oleme kitsendanud käesolevas aruandes, et eristuksid kõige olulisemad teemad, mis pikas perspektiivis vajavad lahendamist.

Haldusreformi ettevalmistamisel püstitatud eesmärgid¹ on esitatud joonisel 1. Nii reformile seatud eesmärkide kohaselt kui ka objektiivselt oli 2017. aasta haldusreformiga tehtud omavalitsuste piiride muudatused vaid üks meede reformide paketi Eesti omavalitsussüsteemi arendamiseks. Reformi kavandamisel oli teadlik strateegia jaotada kohaliku halduse reformid mitmeks etapiks². Nendest esimene ja järgmiste reformietappide eeldus pidi olema kohalike omavalitsuste mustri korrastamine läbi ühinemise. Teiseks regionaalhalduse ümberkorraldamine, kolmandaks muutused omavalitsuste ülesannetes ja neljandaks muutused omavalitsuste rahastamises. Reformi olulisi, kuid eritüüpilisi eesmärke, mida samaaegselt on keeruline ellu viia, on kohaliku omavalitsuse reformide võrdlevas kirjanduses põhjalikult analüüsitud (vt tabel 1)³.

Tabel 1. Kohaliku omavalitsuse reformide stiilid

	Protsess	Struktuur
Haldus	Juhtimine	Ülesannete jaotus, funktsioonid
Poliitika	Poliitika ja valitsemine	Piirireformi (ühinemised)

Allikas: *Caulfield, Larsen 2002*

Protsessi reformid hõlmavad kohaliku omavalitsuse valitsemise ja juhtimise ümberkorraldamist. Samal ajal on struktuuri reformide peamiseks väljundiks jurisdiktsionaalsed muutused, st nii ülesannete täitmise tasandi kui omavalitsuste piiride muutused. Halduse reformide keskmes on peamiselt muutused kohaliku omavalitsuse korralduses, juhtimises ja teenuste osutamise tasandis. Poliitika reformid hõlmavad ennekõike muudatusi valimistes ja kohalikus esindatuses ning omavalitsuste vahelise ühistegevuse integreerimises, mille kõige käegakatsutavamaid tulemusi võiks olla muutused omavalitsuste piirides.

Juhtimise reformide puhul on tegu ennekõike uue avaliku halduse (NPM) reformidega. Üldjuhul on nende esmased taotlused suurendada teenuste osutamise efektiivsust. Reformi meetoditeks on peamiselt delegerimispraktikate kasutamine ja eri sektorite vahelise partnerluse arendamine. Ülesandeid ja funktsioone ümberjaotavate reformide keskne trend on

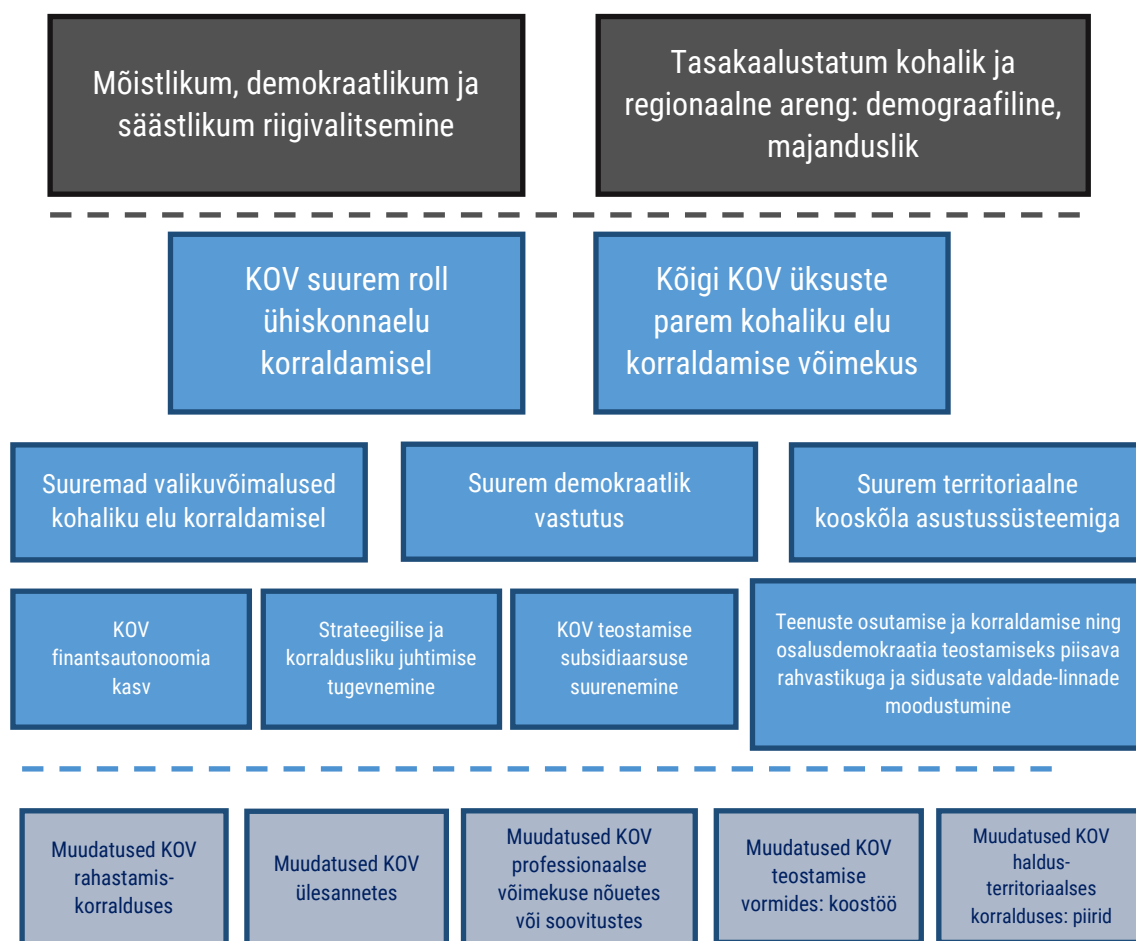
¹ Haldusreformi kontseptsioon (eelnõu 17.12.2015).

² Vt täpsemalt Viks, A. (2018) Haldusreformi protsessi disain. Valner, S. (toim). Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Otsused. Taustad. Elluviimine. Tallinn: Rahandusministeerium. Lk 23–48. Samuti Haldusreformi kontseptsiooni eelnõu, 17.12.2015. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf

³ Vt nt Caulfield, J., Larsen, H.O. (2002) Local Government at the Millennium. Leske+Budrich, Opladen: Germany.

olnud detsentraliseerimine, kuid siiski mitte vähem olulised pole olnud tsentraliseerivaid praktikaid rakendavad reformid nõrgema omavalitsustasandiga riikides. Poliitika ja valitsemise reformide ajendid on olnud vajadus elanikke tugevalt siduda kohaliku valitsemisega, mis suurendaks osalust ja kohalike võimu legitiimust. Kasutusele on võetud peamiselt otsedemokraatia instrumente. Piiride muutmise või ühinemisreformid on olnud tingitud ennekõike valglinnastumisest ning teenuseosutamise efektiivsuse ja kvaliteedi ühtlustamise taotlustest.

Seega Eestis kohaliku omavalitsuse reformi kujundamine etapilisena on ka võrdlevas kogemuses olnud pigem loomulik kui erandlik. Käesolev analüüs keskendubki olulises osas kohaliku omavalitsuse reformi nendele külgedele, millega reformi haldus-territoriaalses etapis ei tegeletud või ei jõutud tegeleda. Siiski ühinemised löid eeldused selleks, et reformi järgmiste etappidega minna edasi.



Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu ning kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse jaotuse muutmise koht selles. *Allikas:* haldusreformi seaduse seletuskiri⁴.

⁴ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40>

Haldusreformi eesmärgipuu kohaselt on olulised omavalitsuste suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel ning nende parem võimekus seda teha. Eesmärkideks on veel suuremad valikuvõimalused kohaliku elu korraldamisel, suurem demokraatlik vastutus, finantsautonoomia kasv, strateegilise ja korraldusliku juhtimise tugevnemine, omavalitsuse teostamise subsidiaarsuse suurenemine, teenuste osutamise ja korraldamise ning osalusdemokraatia teostamise rahvastikuga ja sidusate valdade-linnade loomine. Kõik see aga peaks algama viiest sambast: muudatused kohalike omavalitsuste rahastamises, ülesannetes, muudatused professionaalse võimekuse nõuetes või soovitustes, teostamise vormides ja koostöös ning viimasena haldus-territoriaalses korralduses. Kohaliku omavalitsuse (ja seega ka riigi) ees seisvaid ülesandeid aitab paremini mõista põhimõte, et kohalikul omavalitsusel on demokraatlikus ühiskonnas kaks suurt rolli:

- 1) enesekorralduse teostamine, kogukonna ja demokraatia arendamine,
- 2) avalike teenuste osutamine, omavalitsuse majandustegevus, efektiivsus.

Põhiküsimus, seda mitte ainult Eestis, vaid kõikides demokraatlikes ühiskondades, on kuidas tagada eeltoodud kahe rolli tõhus ning kestlik korraldamine koos selleks vajalike mehhanismide loomisega ja kuidas tagada nende kahe rolli omavaheline tasakaal. Eesti omavalitsussüsteem on kujundatud peamiselt Põhja-Euroopaliku omavalitsusmudeli eeskujul, mille keskseks strateegiaks kohaliku omavalitsuse ja selle autonoomia arendamisel on läbi detsentraliseerimise ja elanike omaosaluse ning vastutuse kujundada omavalitsuse rolli ja kuvandit. See eeldab tugevat koostöö- ja konsensusmentaliteeti nii omavalitsuse sees, nende vahelises koostöös kui ka riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhetes. Teenuste efektiivne ja kvaliteetne osutamine peaks olema tagatud kohaliku omavalitsuse suure enesekorralduse õiguse ja riigiga tehtava koostöö. Eelneva arendamisel on oluline lähtuda kehtivast õiguskeskkonnast – põhiseadusest ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast. Oluline on viia õigusruum vastavusse kujunenud olukorraga, kuid arvestades ka võimalike tulevikuarengutega.

Reformidiskussioonid Soomes ja Lätis

SOOME valitsus on esitanud parlamendile mitmed olulised seaduse eelnõud regionaalarengu ja –halduse reformi läbiviimiseks (vt täpsemalt Lisa 3). Reformi põhjuseks on:

- linnastumise jätkuv kasv ja ääremaade nõrgenemine;
- vananev rahvastik ja suurenevad vajadused tervishoiuteenuste järele;
- vajadus tugevdada kulukontrolli ja -juhtimist tervishoiu- ja sotsiaalteenuste üle;
- tagada üleriigiliselt kvaliteetsed teenused.

Reformi põhisisu on muuta maakond teise tasandi omavalitsusteks, mille põhiülesanne on sotsiaal- ja tervishoiuteenuste osutamine ja regionaalarengu suunamine. Sotsiaal- ja tervishoiu teenused tuulake regionaaltasandile senisest omavalitsuste vastutusalast, kus neid korraldati omavalitsuste koostööpiirkondade kaudu (PARAS reform). Regionaalarengu ülesanded detsentraliseeritakse peamiselt keskvalitsuselt regionaaltasandile ning nende põhisisuks on tööturuvõimekuse kujundamine ja ettevõtlusarendus.

Riigi keskvalitsuse ja maakondade regionaalarengu eesmärkide sidustamiseks luuakse menetlus, mille kohaselt mitmete ministeeriumide valitsemisalasse kuuluvates regionaalarengu küsimustes toimuksid igal aastal diskussioonid regioonide arendamise eesmärkidest ja nende realiseerimisest.

Lisaks eelnevale valmistatakse ette uue omavalitsuse mudelit, mille käigus analüüsitakse ja kujundatakse arendusstrateegia omavalitsuse sisese ja omavalitsusorganite vaheliste suhete juhtimismudeli ning e-omavalitsuse olemuse, rolli ja arenguperspektiivi küsimustes.

Koostatud on tuleviku omavalitsuse arengustenaariumid ja visioonid 2030 (vt täpsemalt Lisa 4):

- Innustava elujõulise omavalitsusüksuse visioon
- Lahendusi otsiva omavalitsusüksuse visioon
- Laisa omavalitsusüksuse visioon
- Heitunud omavalitsusüksuse visioon

LÄTIS viidi kohalike omavalitsuste ühinemisreform läbi 2009. aastal. Reformi järel vähenes kohalike omavalitsuste arv 525-lt 118-ni (1997. aastal oli kohalikke omavalitsusi 595). Reformi käigus lõpetati maakondade (rajoonide) tegevus, mille asemel loodi õiguslikult sidustama ja teatud pehmeid koordineerimisele täitavad planeerimisregioonid. 2011. aastal läbiidud Läti kohaliku omavalitsuse reformi analüüsi⁵ üks olulisi järeldusi regionaalsest aspektist oli, et valitsemise vertikaal on Lätis osadeks lahti võetud, kuid seda pole suudetud tagasi kokku panna terviklikuks tasakaalustatud süsteemiks, kus kohaliku omavalitsuse detsentraliseerimisega kaasneks suurem partnerlus riigiga (ja omavahel) ja territoriaalse valitsemise loogika suudaks tasakaalustada sektoraalse valitsemise loogikat. Samuti on väljatoodud, et 2009. aasta reformiga jäid lahendamata järgmised küsimused⁶:

- administratiiv-territoriaalse struktuuri killustatus,
- regionaalsete arengukeskuste puudumine, mis takistab maa- ja linnapiirkondade integreerimist,
- piirangud edasisele detsentraliseerimisele, kuna puudub valitsemistasand, kuhu seda teha,
- sotsiaal-majanduslikud erinevused kohalike omavalitsuste vahel.

2018. aasta sügisel oli regionaalhalduse võimalik reformis üks olulisi küsimusi Läti parlamendivalitsuste debatis⁷. Selle kohaselt nähti kahe võimalikku alternatiivi: 1) viia läbi järgmine ühinemisreform vähendades kohalike omavalitsuste arvu 47-ni, 2) moodustada 29 kohalike omavalitsuste regionaalset koostööpiirkonda. Debatis eelistati viimast. Jaanuaris 2019. a ametisse astuv Läti uus valitsusk koalitsioon on oma tegevusprogrammis lubanud jätkata haldusreformiga ning suurendada omavalitsuste rolli ettevõtluse arendamises.

Käesolev raport sisaldab peamiselt analüütilisi järeldusi ja põhjendusi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse väljakutsete ja probleemide määratlemiseks ja nende tausta selgitamiseks. Need põhinevad peamiselt uurimismeeskonna poolt läbi viidud ulatuslikul empiirilisel töö, milleks on teadusuuringud, valdkondlikud analüüsid, ekspertarvamused, publikatsioonid ja ettekanded. Läbi viidud tööde nimekiri, mida käesolevas aruandes on kasutatud, on toodud lisas.

1. Eesti omavalitsussüsteemi probleemkohad rahvusvahelises taustsüsteemis

Eesti omavalitsussüsteem on kujundatud peamiselt Põhja-Euroopaliku omavalitsusmudeli eeskujul (vt tabel 2), mille keskseks strateegiaks kohaliku omavalitsuse ja selle autonoomia arendamisel on läbi detsentraliseerimise ja elanike omaosaluse ja vastutuse kujundada

⁵ <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/lc3a4ti-kov-reformi-analc3bcc3bcs.pdf>

⁶ <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Administrative%20territorial%20structure%20and%20reforms%20in%20Latvia%20by%20Aivars%20Draudins%2C%20Latvia.pdf>

⁷ Veiko Spolitis (2018) Riigi- ja haldusreformi võimalikest suundadest Lätis. *Riik, kohalik omavalitsus ja poliitika läbi analüüsi prisma. Foorum Tallinna Ülikoolis*. 4.12.2018.

omavalitsuse rolli ja kuvandit. See eeldab tugevat koostöö- ja konsensusmentaliteeti nii omavalitsuse sees, nende vahelises koostöös kui ka riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhetes. Angloameerikalikus omavalitsusmodelis on kesksel kohal läbi konkurentsitingimuste (nii sektorite kui ka riigi ja omavalitsuste, aga ka omavalitsuste endi vahel) võimalikult efektiivne (ökonoomne) teenuste osutamise mudel ning kujundada elanikule võimalikult lihtne „jalgadega hääletamise“ süsteem. Näitlikult, kui inimene ei ole rahul mingi teenusega, siis ta valib selle tarbimiseks lihtsalt teenuse osutaja teisest omavalitsusest. Lõuna-Euroopalikku omavalitsusmudelit iseloomustab turvaline ja (kaitsva) autonoomiga kogukondlik omavalitsus, kus igasugust sekkumist väljast (nt riigi või ka teiste omavalitsuste poolt) tajutakse ohuna oma turvalistele kogukondlikele suhetele. Sellises omavalitsusmodelis võib avalike teenuste osutamise jätta riigi keskvalitsusele, kuna omavalitsuse põhiroll on kogukondliku identiteetide hoidmine. Nii Eesti omavalitsuste aluspõhimõtted kui ka käimasolev haldusreform eeldab just Põhjamaise omavalitsusmodeli süvendamise vajadust.

Tabel 2. Kohalik autonoomia ja selle tagamise strateegiad eri valitsemiskultuurides

Väärtusorien- tatsioon Eesmärgid	Liberaalne (angloameerika)	Kommunitaarne (Põhja-Euroopa)	Korporatiivne (Lõuna-Euroopa)
Omavalitsuse kuvand	Teenuspunkt	Omavalitsus	Turvaline kogukond
Keskne väärtus	Efektiivsus, ökonoomia	Osalus ja aktiivne kodanikkond, identiteet	Stabiilne traditsioo- niline kogukond, identiteet
Poliitika strateegiline eesmärk	Kodaniku vaba valik ja konku- rents, minimaalne võimude domineerimine	Luaa võimustatud indiviidid, kes kollektiivselt ise valitsevad	Säilitada traditsioo- niline kogukond, kodutunne
Suhete tüüp kogukonnas ja väljapoole	Sees – individua- lism; konkurents naabritega, avatus	Sees – konsen- sus ja kõikide vastutus; naabri- tega koostöö, enesekeskesus	Sees – hierarhia, tugev liider; konku- rents naabritega, suletus
Poliitika	Efektiivne esindus- võim või „jalgade- ga hääletamine“ (väljumine)	Efektiivne osalus, interaktiivne poliitika (hääli)	Toetus eliidile, neutraliseerida stabiilsuse häirijad (lojaalsus)
Keda vali- takse liidriks	Professionaalid	Rahvamehed	Kogukonna liidrid

Allikas: Poliitika ja valitsemise alused. Kõrgkooliõpik.

Viimastel aastatel koostatud kohaliku autonoomia indeks⁸ ja vastavad Euroopa riikide võrdlevad analüüsid⁹ käsitlevad Euroopa riikide omavalitsusi teatud kohalikku autonoomiat kujundavate indikaatorite põhjal. Nendeks indikaatoriteks on kohaliku omavalitsuse:

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

Tabel 3. Kohaliku autonoomia indeks Euroopa riikides.

Jrknr	Riik	Indeks	Jrknr	Riik	Indeks	Jrknr	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 näitajate üle-Euroopalises võrdluses (tabel 3) ilmneb Eesti omavalitsussüsteemi autonoomia defitsiit peamiselt kahes aspektis, kus sooritus on oluliselt kehvem ja mis veab alla Eesti omavalitsussüsteemi autonoomiat tervikuna:

- a) nõrk finantsautonoomia;
- b) formaalsed sisendid riigi kesktasandi (või ka regionaaltasandi) poliitika kujundamisse.

Fiskaalautonoomia teema juurde tuleme raporti järgmistes osades tagasi. Kuid ilmselt vajab põhjalikumalt selgitamist, mida tähendavad nõrgad sisendid riigi kesktasandi poliitika

⁸ <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>

⁹ Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H. (2016) Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), Regional & Federal Studies, 26:3, 321-357.

kujundamisse. Kohaliku autonoomia indeksi analüüsis on sellena käsitletud formaliseeritud (õiguslikult määratletud) kanaleid ja instrumente, mis võimaldavad kohalikel omavalitsustel osaleda riigi kesktasandi poliitika kujundamises tugevamal viisil kui need on muudel valitsusvälistel sihtrühmadel. Sellise järeldusega tuleb nõustuda, sest valdkondlike poliitikate ja strateegiate kujundamisel on kohalikud omavalitsused ja nende liidud tihti samas saatuses teiste era- ja kolmanda sektori organisatsioonidega. Tõsi, kohalike omavalitsuste eelarveläbirääkimisteks on eraldi institutsionaliseeritud formaat, kus Vabariigi Valitsus ja Eesti Linnade ja Valdade Liit fiskaalse mõjuga poliitikaettepanekud läbi arutavad. Viimastel aastatel on selle koostööformaadi ulatust ka laiendatud kaugemale finantsmõjuga küsimustest ning toimuvad ka konsultatsioonid muudes poliitika kujundamise küsimustes. Sellise positiivse praktika baasil on kindlasti võimalik kujundada ka tugevamalt institutsionaliseeritud riigi ja omavalitsuste partnerlussuhe, kus omavalitsuse roll valdkonnapoliitikate kujundamises kaasarääkida kasvab.

Siiski, rahvusvahelises võrdluses on vajalik tegeleda just nende – finantsautonoomia ja sisendid kesktasandi (regionaaltasandi) poliitika kujundamisse – aspektide lahendamisega, mis võimaldaksid Eestis rakendada sisulist kohalikku autonoomiat. Praegu on autonoomia indeksi autorid määratlenud Eesti kohaliku omavalitsuse „õõnsa autonoomiaga“ riigiks¹⁰.

Ka OECD riigivalitsemise raporti (2011)¹¹ üks olulisi kriitikaide oli Eesti poliitika kujundamise horisontaalse koostöö killustatus ministeeriumite vahel regionaal- ja omavalitsuspoliitika teemadel. Soovitus selle lahendamiseks oli suurendada ministeeriumite vahelist koostööd regionaalsete ja omavalitsuse tasandi algatuste kujundamisel, elluviimisel ja koordineerimisel. Aga ka luua regionaalpoliitika kujundamisel piiratud arv funktsioonipõhiseid piirkondi. Samuti kasutada sektorite vahelisi töögrupe ja komiteesid (kantslerite ja asekanclerite tasandil) regionaalpoliitika planeerimiseks ja koordineerimiseks ning riigi avalike teenuste pakkumiseks regionaalsel ja kohalikul tasandil.

2. Haldusreformi käigus moodustatud kohalike omavalitsuste peamised väljakutsed

2.1. Detsentraliseerimine riigi kesktasandi ja kohalike omavalitsuste vahelistes suhtes ja kohaliku omavalitsuse siseselt

Haldusreformi oluliseks sihiks on olnud vastamine sootuks teistele globaliseerumise ja kohaliku arengu väljakutsetele võrreldes varasemaga. Nendeks on elanikkonna vananemine, ränne linnapiirkondadesse ja välismaale ning ettevõtluskeskkonna üleilmastumine ja ärikeskkonna mitmekihilise mehhanismi (eri tasandi kasvumootorite vajaduse) tekkimine. (Muuseas need on praegu planeeritava Soome regionaaltasandi reformi kesksed ajendid) Majanduse struktuuri muutumise tulemusena on kujunenud uus asustusmuster, elanike

¹⁰ Samas nn õõnsa autonoomia grupis on veel ka: Bulgaaria, Leedu, Malta, Slovakkia, Tšehhi, Läti, Hispaania ja Ühendkuningriik.

¹¹ OECD (2011) Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations.

igapäevased liikumistrajektorid jne. Nende väljakutsete mõjud on väga pikaajalise perspektiiviga ja nende lahendamine eeldab varasemast teist tüüpi võimekusi. Nüüd, kui kohaliku omavalitsuse reformi haldus-territoriaalne etapp on läbi viidud, on keskmes kohaliku valitsemise ja juhtimise reform, mis võimaldaks keskpikas perspektiivis paremini lahendada nii teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse kui kohaliku demokraatia küsimusi.

Kohalike omavalitsuste territoriaalse suuruse kasvamise järel on vajadus sihipäraselt kujundada sellised uued juhtimis- ja valitsemismudelid, mis oleks tugevateks tagatisteks strateegilise juhtimise tähtsuse kasvule ja ääremaastumise süvenemise pidurdamisele. Kui seni on räägitud peamiselt subsidiaarsusest kohaliku omavalitsuse ja riigi suhetes, siis samaväärselt on see vajalik ka vallasisesel tasandil. Seega on detsentraliseerimise debatt ja vajadus lisaks riigi keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste suhtele ka omavalitsuse siseselt.

Detsentraliseerimise erinevad mudelid käesoleva analüüsi kontekstis võib kokku võtta järgnevalt:

- *administratiivne* – avalike teenuse osutamise korraldamine teenuskeskuse, hallatava asutuse, ameti jt kohaliku täitevvõimu struktuuriüksuste kaudu);
- *poliitiline* – elanike poliitilise sisend valla valitsemisse läbi institutsionaliseeritud esindusorganite);
- *fiskaalne* – tegevusteks vajalike rahaliste vahendite käsutamise ja ka kujundamise õigus;
- *delegeerimine kodanikeühendustele* lepinguga (nende kaasamine avalike teenuste osutamisse);
- *delegeerimine eraettevõtetele* lepinguga – avalike ülesannete täitmise andmine erasektorile;
- *administratiivne dekontsentreerimine* – detsentraliseerimise nõrgem vorm, kus ülesandeid täidetakse valiku võimu organisatsiooni piirkondlike üksuste kaudu, mis on küll ruumiliselt eraldi ja vastutusega oma tegevuspiirkonnas/ valdkonnas, kuid halduslikult siiski keskse organisatsiooni osad.

Riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhtes (sh on riigi ja omavalitsuse vahetasand samuti detsentraliseerimise subjekt) on kesksel kohal *administratiivse, poliitilise ja fiskaalse detsentraliseerimise vormid*. Ilma neid kõiki oskuslikult kasutamata ja omavahel sidumata ei ole võimalik luua Põhjamaist ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale vastavalt omavalitsusmudelit. Kohaliku omavalitsuse siseselt on kesksed *administratiivne ja poliitiline detsentraliseerimine (sh dekontsentreerimine) ning avalike teenuste delegeerimine erasektorile ja kodanikeühendustele*.

Tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise praktikate kasutamine juhtimises on ühe protsessi kaks osapoolt. Samas tõhusa organisatsiooni disainimiseks peab samaaegselt kasutama mõlemat – kui midagi detsentraliseerida, tuleb samavõrra midagi tsentraliseerida. Riigi kesktasandi ja kohaliku omavalitsuse suhtes jääb ülesannete detsentraliseerimise järel riigile peamiselt:

- üldine poliitika kujundamine,
- õiguskeskkonna loomine,
- fiskaalraamistiku kujundamine,
- seire ja nõustamine.

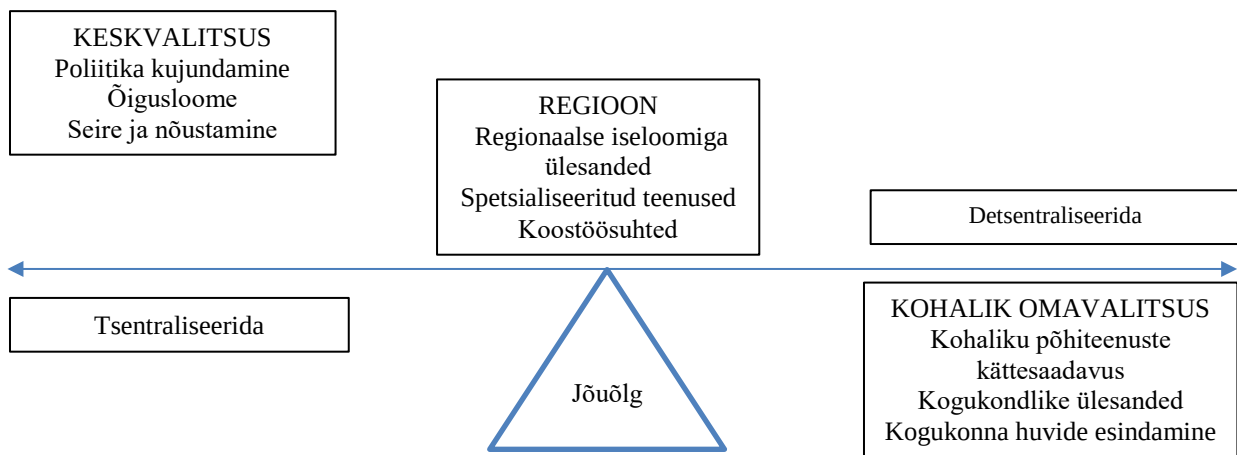
Haldusreformi eesmärkidest ja kohaliku omavalitsuse juhtimise vaatest tulenevalt on kohaliku omavalitsuse sisese tsentraliseerimise vajadus vähemalt järgmises teemades:

- strateegilise juhtimise ja arengusuunamise tagamine;

- spetsialiseeritud ja kõrget spetsialiseeritust eeldavate spetsialistide ja teenuste tagamine;
- regionaalse iseloomuga ülesannete täitmine (ühistransport, gümnaasiumiharidus; tervisedendus; ettevõtluse arendamine; välissuhtlus jt);
- koostöö ja partnerlussuhted teiste omavalitsustega.

Samal ajal tuleks detsentraliseerida:

- põhiteenuste kättesaadavus omavalitsuse erinevates piirkondades;
- kogukondliku (kohaliku) iseloomuga avalike ülesannete täitmine (nt heakord, vabaaja- ja kultuuritegevused);
- kogukondlike huvide väljaselgitamine ja esindamine omavalitsuse kesktasandil.



Joonis 2. Näide tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise tasakaalustatuse vajadusest riigi kesktasandi, regionaaltasandi ja omavalitsuste suhtes.

Väga vajalikul, kuid siiski pigem abstraktsel, arengukava tasandil, on keeruline regionaalselt ühtlase ja tasakaalustatud arengu saavutamine. Regionaalse arengu suunamine ja eri valdkondade poliitikate sünergia tuleks tagada võimalikult konkreetsete tegevuste ja poliitikaga, mida ei saa teha ilma vastutava institutsionaalse struktuurita. Käesoleva analüüsiraporti vaatenurgast oleks see ennekõike omavalitsuslik regionaaltasand.

Haldusreform oma olemuselt oli omavalitsusesiseselt teatud funktsioonides tsentraliseeriv reform. Keskvalitsuse ja omavalitsuse suhtes oli see aga detsentraliseerimiseks eelduseid loov reform. Kohaliku omavalitsuse sisese juhtimiskorralduse ja demokraatliku osaluse tagamiseks on kindlasti vajalik teatud aspektide detsentraliseerimine.

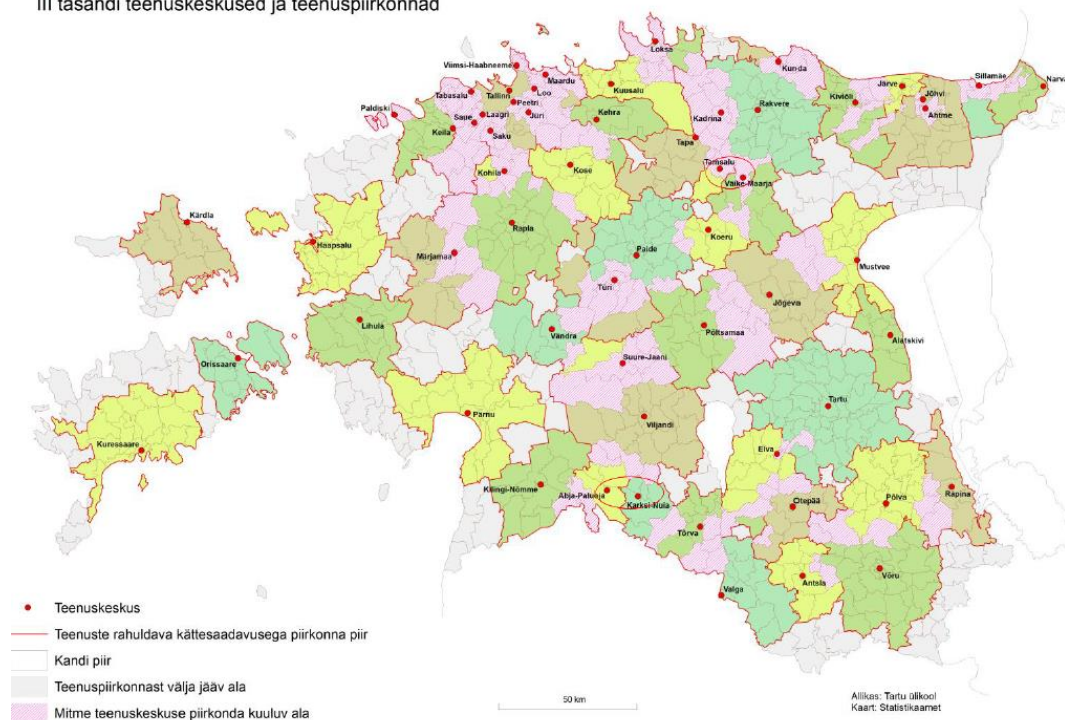
2.2. Teenuste kättesaadavus, piirkondade vaheline tasakaal ja ääremaastumise pidurdamine

Tartu Ülikooli Rakendusuuringute Keskuse poolt koostatud keskuste analüüsis (2015)¹² käsitleti teenuste (nii era kui avalikud, sh nii kohalikud kui riiklikud) olemasolu ja kättesaadavusest toimepiirkondades. Analüüsis jaotati teenuskeskused neljaks tasandiks, mis peaksid tagama: 1. taseme teenuskeskus - kohalikud lihtteenused; 2. taseme teenuskeskus –

¹² Tartu Ülikooli RAKE (2015) Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes

kohalikud põhiteenused; 3. taseme teenuskeskus – kohalikud kvaliteetteenused; 4. taseme teenuskeskus (toimepiirkonnakeskus) – regionaalsed teenused. Haldusreformi eesmärkidega kooskõlas oleva kohalike teenuste väljaarendamise ja nende iseseisva täitmise võimekuse tagamiseks oli vastava analüüsi kohaselt vähemalt 3. taseme teenuskeskuse ja selle tagamaa baasil tekkiv omavalitsus. Haldusreformi soovitusliku kohaliku omavalitsuse suuruse ja sellega kaasnevate teenuste ja kompetentside profiili tagab üldjuhul vähemalt 4. taseme teenuskeskus ja selle tagamaa. Järgneval kaardil on esitatud III tasandi teenuskeskused ja nende toimepiirkonnad ning välja jäävad alad. Järeldus sellest on, et Eestimaa asutustihedus, ruumiline eripärane ja ühendused on paraku sellised, et mõningad piirkonnad on ääremaalise iseloomuga, mida ongi ka kohalikul tasandil keeruline tugevalt integreerida. Ühelt tuleb selle paratamatusega küll leppida, kuid samas leida lahendusi, et ka nendes piirkondades oleksid peamised teenused kättesaadavad.

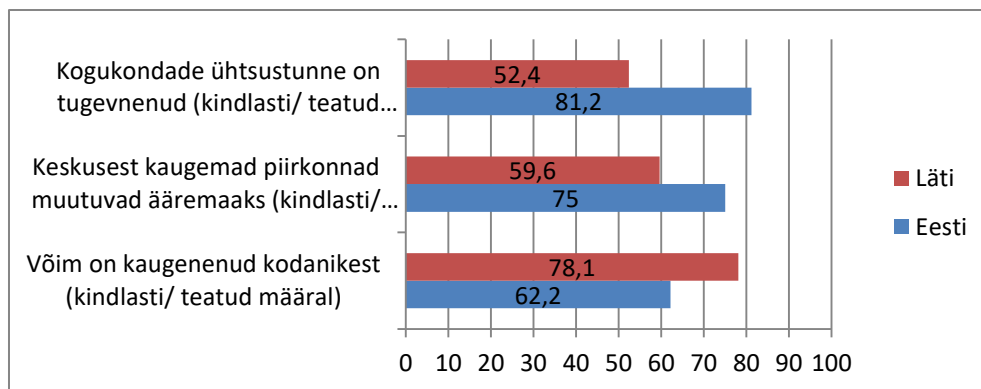
III tasandi teenuskeskused ja teenuspiirkonnad



Kaart 1. III tasandi teenuskeskused ja hea kättesaadavusega piirkonnad.

Allikas: Tartu Ülikooli RAKE (2015) Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes.

Haldusreformi järel moodustunud territooriumilt suuremates omavalitsustes on paratamatult risk ääremaastumise suurenemiseks. Elanike subjektiivse tunnetusena võib ääremaad käsitleda kui elukoha ja keskuste vahelistest suhetest ning elukohaks oleva piirkonna tähtsusest ja seostest omavalitsuse teiste piirkondadega, kuid halduslikult saab seda analüüsida teatud objektiiviste sotsiaal-demograafilise näitajate, aga ka teenuste kättesaadavuse ja (poliitilise) esindatuse aspektist. Uurimisrühma poolt varasemalt läbi viidud analüüsid on näidanud, et kohalike omavalitsuste ühinemisel järel elanikud tajuvad võimude kaugenemist ja ääremaade tekkimist. Samal ajal tunnetatakse kogukondade ühtsustunde kasvu (vt joonis 3). Seega objektiivselt tuleb nii valla- ja linnavõimude kui riigi kesktasandi poliitika kujundamises selliste trendidega arvestada ning tarvitusele võtta meetmed piirkondliku arengu tasakaalustamiseks.



Joonis 3. Ääremaastumise ja võimude kaugenemise tunnetus ühinemiste järel.

Allikas: Eesti 2015. a ühinemiste ja Läti 2009. a haldusreformi juhtumuuringu raames läbiviidud küsitlus.

Eespool on selgitatud, et haldusreformi järel moodustunud kohalikel omavalitsustel on küll eeldused tegeleda teatud arengu väljakutsetega (nn piirkondlikud funktsioonid) ja tagada spetsialiseeritud teenuste osutamine (sh vastava ametnikkonna tagamine), kuid samaväärselt tuleb kujundada detsentraliseerivad meetmed, mis ühelt poolt vabastavad valla- või linna keskadministratsiooni kohalikest (kogukondlikest) korraldusrollidest ja võimaldavad seeläbi tõhusamalt strateegiliste sihtidega tegelemist, kuid teisalt tagavad vallasiseste piirkodade nii administratiivse kui poliitilise tasakaalustatuse ja pidurdavad ääremaastumise süvenemist motiveerides kogukondi kohalikkusse arengusse aktiivselt panustama.

2.3. Kesksed meetmed riskide maandamiseks

2.3.1. Kogukonnade tõhus kaasamine ja huvide esindamine

Ekspertide hinnangul ei taga tõhusat kogukonna huvide esindamist üksikute esindajate osalemine otsuste tegemisel volikogudes: volinikud peaksid pigem seisma omavalitsuse kui terviku poliitikate kujundamise eest ja seda ka pikas perspektiivis. Vajalik on *kogukonna ja piirkonna terviku huvide* väljaselgitamise mehhanism ja praktikas arvestamine omavalitsuste poliitikate kujundamises. Selleks on vaja tagada tõhus info nii volikogust kui valla/linnavalitsusest kogukonnale ning samuti vastupidi: tagasiside kohalikest probleemidest ja ideedest valla administratiivsete ja poliitiliste juhtideni.

Selleks on vaja kogukonna üksikute liikmete (individuealsed) huvid ja arusaamad enne kujundada terviklikuks kogukonda kõnetavateks üldisteks seisukohtadeks, s.t. kohapeal välja sõeluda olulised kogukonna teemad enne kui need erinevate indiviidide kaudu jõuavad volikokku ja valitsusse ning neid töös üle koormama hakkavad.

2.3.2. Teenuste kättesaadavuse ja tõhusa kohapealse halduse tagamine

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

- ei ole otstarbekas keskusest vahetult korraldada (eeldavad kogukonna liikmete tundmist ja paindlikku sekkumist);

b) kohalikud tegijad ise on võimelised omavastutusega tagama, sealhulgas lihtsad ja väikeses mastaabis, näiteks külade tasandil, osutatavad teenused/tegevused, mida saab kodanikuühendustele delegeerida (kultuur, heakord, raamatulaenutus, noortekeskus jne).

Uute teenuste delegeerimine kogukondadele ja MTÜ-dele vajab eraldi arendusprogrammi ja eeldab ka vastavate teadmiste ja oskuste olemasolu ning korralduslikku võimekust. Osades omavalitsustes võib ülesanded delegeerida kogukonnale juba täna. Teistes võib selle võimekuse välja arendada teatud aja jooksul. Kolmandates kohtades aga sellist võimekust ilmselt ei kujunegi (ja ei saagi alati eeldada et tuleb). Seega tuleb avalikult tunnistada kogukonna ääremaastumise ohtu ja selle leevendamiseks tagada nii juhtimise tsentraliseeritud kui detsentraliseeritud teenuste osutamist, kuigi mõnigi lahendus võib olla kulukam ja vähem efektiivsem.

Lisaks hallatavatele asutustele tuleb ka teatud keskaparaadi ametnikud siduda kogukonnaga, seda koos võimalusega tagada alla vahetu vastutus. See on vajalik eeskätt kohaliku omavalitsuse strateegilise tasandi koormuse vähendamiseks suures omavalitsuses, kus kohapeal lahendamata jäänud „väikeste asjade“ surve võib halvata valla strateegilise juhtimise (tippametnikud) ja valitsemise (volikogu, komisjonid).

Uurimisrühma liikmete poolt kirjutatud juhendmaterjalis „Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses“¹³ on pakutud palett kohaliku omavalitsuse siseseid detsentraliseerimise meetmeid (tabel 4).

Tabel 4. Poliitilise ja administratiivse detsentraliseerimise meetmed kohalikus omavalitsuses

Kogukonna huvide tõhusa kaasamise ja esindamise meetmed	Teenuste kättesaadavuse ja tõhusa kohapealse halduse tagamine	Avalike teenuste delegeerimine
Volikogu piirkondlik komisjon	Valla administratsiooni dekontsentreerimine	Kodanikeühendustele
Osavald ja osavallakogud	Teenuskeskused	Erasektoril
Kogukonnakogu	Hallatavate asutuste korraldamise erinevad mudelid	
Asustusüksuse vanem (külanem, linnapea)		

Allikas: Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses. Autorite kohandatud.

Vallasise detsentraliseerimise praktikad ei ole Eestist kuigi levinud. Reformieelsetes väikevaldades ei olnud selleks tihti ka vajadust. Haldusreformi ettevalmistamisel ja KOKS-i täiendamisel olid osavaldade õigused, kohustused ja vastutus üks enim vaieldud teema. Lõpuks valiti alternatiiv, mis andis läbirääkijatele piisavalt paindlikkust tulevase võimaliku osavalla sisustamisel: kohustuslik on osavallakogu ning ülejäänud institutsioonid – osavallavanem või -valitsuse moodustamine – on kohaliku omavalitsuse üksuse otsustusõiguse ja kaalutluse valik. See oli diametraalselt vastupidine lähenemine võrreldes varasemaga, kus osavald olid defineeritud läbi osavallavanema ja osavallavalitsuse. Reformi järgse aasta järel läbi viidud

¹³ https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf

detsentraliseeritud valitsemiskorralduse analüüs näitab¹⁴, et reformijärgselt on osavaldu rakendatud vaid 10% omavalitsustes. 31.12.2018 seisuga olid moodustatud järgmised osavallad ja linnaosad:

- 1) Tallinna linnas Haabersti, Kristiine, kesklinna, Lasnamäe, Mustamäe, Nõmme, Pirita ja Põhja-Tallinna linnaosad (moodustatud juba enne haldusreformi läbiviimist)
- 2) Pärnu linnas Paikuse, Audru ja Tõstamaa osavald;
- 3) Saaremaa vallas Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Orissaare, Põide, Salme, Pihtla, Torgu, Mustjala, Valjala osavald;
- 4) Märjamaa vallas Vigala osavald;
- 5) Lääne-Nigula vallas Martna, Kullamaa, Nõva ja Noarootsi osavald;
- 6) Hiiumaa vallas Emmaste, Kärdla, Pühalepa, Käina ja Kõrgessaare osavald;
- 7) Rapla vallas Juuru ja Kaiu osavald;
- 8) Kehtna vallas Kehtna ja Järvakandi osavald;

Kogukonnakogu moodustamist käsitleti Lääne-Nigula, Jõgeva, Mustvee, Türi, Alutaguse, Räpina ja Saaremaa valla ühinemislepingutes. Elva ühinemislepingust leiab termini „piirkonnakogu“ ja Viljandi valla liitumislepingust tulenev „piirkonna nõukoda“ on samuti oma sisult kogukonnakogu. Siiski toimivate kogukonnakogude mudeli saab tuua Elva vallast ja Saaremaa vallast (Lääne-Saare kogukonnakogu), kogu koosseisud on kinnitatud Türi vallas (Käru ja Väätsa) ning Lääne-Nigula vallas (Taebala, Palivere ja Risti kogukonnakogud).

Piirkondlikud teenuskeskused on moodustatud enamikes ühinenud kohalikes omavalitsustes. Seejuures võib eristada järgmisi lahendusi:

- Teeninduskeskus, kus teenistujaid kohapeal alaliselt ei paikne ja toimub üksnes teatud ametnike vastuvõtt vastuvõtuajal. Tavaliselt on selliseks teenistujaks sotsiaalametnik.
- Teeninduskeskused, kus paiknevad erinevate osakondade teenistujad küll alaliselt, kuid keskus ei moodusta eraldi piirkondlikku osakonda. See variant on tõenäoliselt kõige levinum.
- Teeninduskeskused, mis moodustavad omaette üksuse (osakonna) ning kus lisaks sellele võivad paikneda või vastuvõttu korraldada teiste osakondade ametnikud (näiteks Saaremaa osavallades asuvad teenuskeskused, Pärnu osavallakeskused, Lääne-Nigula osavallavalitsused, Mustvee valla teenuskeskused, Jõgeva valla teenuskeskused, Saue valla halduskeskused jt).
Eristuvad seejuures teeninduskeskused, kus on lisaks üldametnikele (osakonna juht, kantseleitöötaja) ka tavapäraselt tsentraliseeritud osakonnas asuvad kõrgemat spetsialiseerumist eeldavad ametnikud (nt sotsiaaltöö ametnik, maa-, ehitus-, keskkonnaametnik jms - näiteks Vigala osavallavalitsus, Hiiumaa osavallavalitsused)

Praktika näitab, et ühinemistähtaegse aasta jooksul on kodanike kaasamisele suunatud institutsioonide (osavallakogud, kogukonnakogud jms) moodustamine ja arendamine olnud suhteliselt vähe levinud ja arvatust keerukam. Ühest küljest on see mõistetav, kuna ühinemistähtaegne aasta on olnud eeskätt uue moodustunud linna või valla „käimasaamise“ aastaks ning seetõttu pole kaasamisele suunatud teemad olnud alati ümberkorralduste keskmes. See võib tähendada, et teema jääb tagaplaanile ka tulevikus, kuna ülevalt-alla juhtimismudel saab prevaleerivaks. Kui arvestada, et kaasamisele suunatud piirkondlikud institutsioonid on moodustatud ca 10% omavalitsusüksustes ning paljudes ühinemislepingutes nimetatud kogukonnakogud pole täna moodustatud, siis teema jääb teisejärguliseks. Kogukonna

¹⁴ Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K. (2018) Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes - aasta pärast haldusreformi.

kaasamisele suunatud institutsioonide vähese kasutuse üheks selgituseks võib olla osavalla kui mõiste kuvand ja tõlgendamine. Paljudele seostub osavald omavalitsusüksuse minimudeliga - oma volikogu, valitsuse, tulubaasiga jne - ning sellega haldusreformi eesmärgi ja sisuga vastuolus oleva nähtusega. Üks seletusi võib ka olla, et ühinemise-eelsed võimude ja teenuste kaugenemise hirmud ei ole realiseerunud ning klassikalised kohalikud institutsioonid on piirkondliku esindatuse rolli piisavalt taganud (volikogu ja selle komisjonide piirkondlik profiil, valla- ja linnavalitsuse koosseis, ümarlauad, hoolekogud jms). Samas kõikides omavalitsustes, kus osavallad on ühinemise järel moodustatud, need toimivad. Nende toimimiseks on loodud kohalik õiguslik baas (osavalla põhimäärus, valdkondlikud õigusaktid, mis kogude funktsioone määratlevad) ja need käivad regulaarselt koos. Tõsi, nende arutelude profiil ja ka aktiivsus võib varieeruda tulenevalt kogude liikmete profiilist/ taustast (opositsioon vs koalitsioon, varasem kohaliku omavalitsuse juhtimise kogemus, volikogu liikmelisus, esindatav sihtrühm vms). Kindlasti aga ei saa väita, et kogude rolli ei ole suudetud üldse valla valitsemiskorralduses määratleda.

Tabel 5. Ühiskonna sektorite olemus avalike hüvede pakkumisel.

	Avalik sektor	Ärisektor	Mittetulundussektor
Üldine eelis	Stabiilsus, järjepidevus	Võimaldab kiireid muutusi	Tegeleb erijuhtudega
Roll	Süsteemi teovõime tagamine	Läbimurded, uuendused	Kodanikuressursi mobiliseerimine, teiste sektorite täiendamine
Tegevuse fookus	Võime lahendada asju, mis „on vaja ära teha	Võime keskenduda kõige perspektiivsemale	Võime keskenduda väikestele rühmadele ja spetsiifilistele küsimustele
Tõhususe allikas	Töökindlus, valmidus kriisideks	Tugevamate, edukamate seleksioon	Emotsionaalne seotus, missioonitunne
Nõrkused	Aeglane ja jäik	Riskantne (lähikukkumised) ja instrumentaalne	Vähe jätkusuutlik (eestvedaja ja õhin põhine), emotsionaalne (ratsionaalsus varjus)

Allikas: Poliitika ja valitsemise alused. Kõrgkooliõpik. Autorite poolt kohandatud

Lisaks eeltoodud avaliku võimu struktuuridele tuleb omavalitsuse sisese detsentraliseerimise meetmena käsitleda kodanikeühiskonna organisatsioonide tõhusat rakendamist nii avalike ülesannete täitmiseks kui demokraatliku osaluse tagamiseks. Eesti on Kesk- ja Ida-Euroopas kodanikeühenduste aktiivsuse poolest eesrinnas (vt Lisa 1. Osalemine vabatahtlikus tegevuses Euroopa riikides), sh nende poolt avalike teenuste osutamine (vt tabel 6 ja graafik 1). Põhjamaadest jääb Eesti küll kodanikeühenduste aktiivsuses alla, kuid siiski on aktiivne ja vabatahtlikus tegevuses kaasalööv elanikkond väärtus, mida tuleb avaliku võimu poolt oskuslikult kasutada ja toetada. Igal ühiskonna sektoril on spetsiifilised tugevused (aga ka nõrkused), mis suhetes teiste sektoritega nende vastastikuseid rolle täiendavad (vt tabel 5). Mittetulundusühingute ja kogukonna aktivistide kaasamine kohaliku elu arendamisse on demokraatliku osaluse suurendamine ja aktiivsete kodanike kasvatamise võimalus.

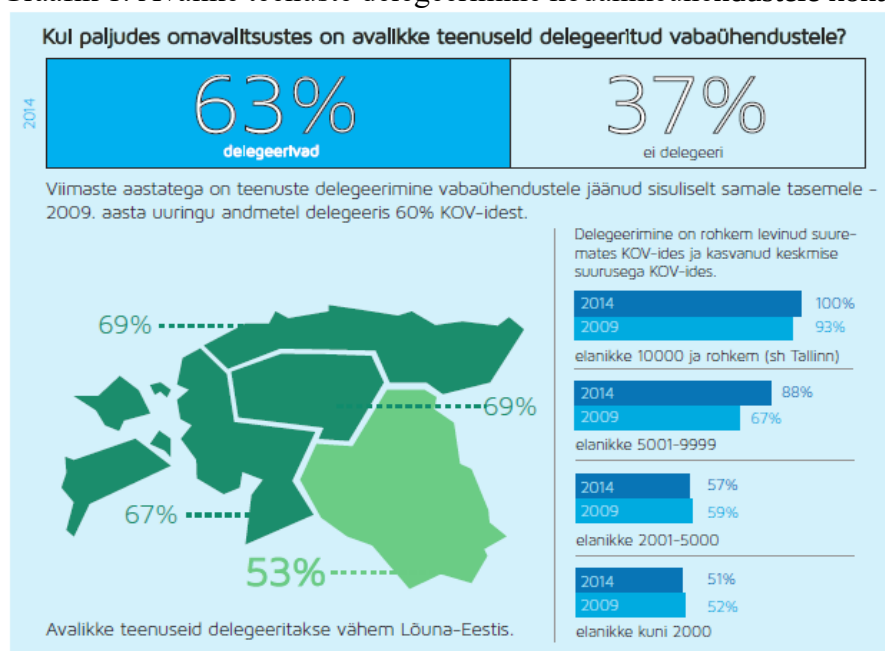
Tabel 6. Külavanemaga asulate osatähtsus maakonna järgi, 2004, 2012 ja 2016

Maakond County	2004			2012			2016		
	Maa- asulad Rural settle- ments	Külava- nemaga With a village elder	Osa- tähtsus, % Share, %	Maa- asulad Rural settle- ments	Külava- nemaga With a village elder	Osa- tähtsus, % Share, %	Maa- asulad Rural settle- ments	Külava- nemaga With a village elder	Osa- tähtsus, % Share, %
Harju	441	78	18	439	224	51	433	212	49
Hiiu	185	0	0	185	89	48	184	28	15
Ida-Viru	234	130	56	230	130	57	223	66	30
Jõgeva	239	22	9	239	25	10	236	20	8
Järva	210	115	55	195	122	63	195	112	57
Lääne	242	19	8	244	60	25	257	30	12
Lääne-Viru	385	52	14	403	140	35	400	132	33
Põlva	264	92	35	264	120	45	262	112	43
Pärnu	339	25	7	340	15	4	338	12	4
Rapla	280	90	32	285	105	37	284	102	36
Saare	501	163	33	501	299	60	497	279	56
Tartu	350	56	16	350	46	13	347	39	11
Valga	159	54	34	160	25	16	157	25	16
Viljandi	267	63	24	268	101	38	262	78	30
Võru	577	75	13	579	116	20	577	116	20
Kokku Total	4 673	1 034	22	4 682	1 617	35	4 652	1 363	29

Allikas: Noorkõiv, Rivo (2016) Külavanemal põhinev kogukondlik mudel. Eesti Statistika Kvartalikirj, 1/2016. Statistikaamet.

Objektiivselt on kodanikeühendused ja külakogukonnad aktiivsed osalised kohaliku omavalitsuse valitsemises. Praxise analüüsi¹⁵ järgi delegeeritakse kodanikeühendustele teenuseid enim kultuuri ja vaba aja, spordi, piirkondliku elu edendamise, noorsootöö ja sotsiaalhoolekande valdkondades ning valmisolek delegeerida on just suuremates kohalikes omavalitsustes. Seega võib sellest järeldada, et haldusreformi järel tekkinud territooriumilt suuremates omavalitsustes on nii praktiline vajadus kui ka valmisolek kodanikeühendusi ja külade eestvedajad rakendada valla piirkondliku elu korraldamisse.

Graafik 1. Avalike teenuste delegeerimine kodanikeühendustele kohalikes omavalitsustes



Allikas: Praxis (2014) Avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele kohalikes omavalitsustes 2014.

Graafik: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/12/delegeerimise-infograafika.pdf>

¹⁵ Praxis (2014) Avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele kohalikes omavalitsustes.

2.4. Järeldused ja poliitikaettepanekud

Käesoleva osa keskne järeldus on, et paljud suurte omavalitsuste moodustamisega seotud (mh ääremaade tekkimise) riskid ei ole piisavalt maandatud. Eesti omavalitsuskorralduse praktikas ei tunta veel piisavalt hästi detsentraliseeritud juhtimise võimalusi. Nii nagu riigi ja omavalitsuse suhetes on aktuaalne detsentraliseerimise diskussioon, on see nõnda ka omavalitsuste siseselt. Ulatuslikku paletti detsentraliseeritud organisatsioonikorraldusest, mis võimaldaks aktiivset kodanikeosalust ja kogukondlike huvide selekteerimist ja samas kesksete võimekuste kujundamist, ei ole seni kuigi laialdaselt rakendatud. Vastavate võimekuste kujundamine ja praktikate rakendamine on vältimatuks eelduseks enne kui ollakse valmis veelgi suuremate omavalitsuste moodustamiseks. Sellest tulenevalt on järgmised poliitikaettepanekud:

1. Analüüsida administratiivse detsentraliseerimise erinevaid praktikaid ja rakendada hästi toimivate meetmete rahvusvahelisi praktikaid.
2. Analüüsida poliitilise detsentraliseerimise erinevaid praktikaid ühinenud omavalitsustes (osavallakogud, kogukonnakogud, volikogude piirkondlikud komisjonid, külakogud jt) ning korraldada nende tundmaõppimist kohtadel ja rakendada hästi toimivaid meetmeid.
3. Uue, haldusreformi ja muutnud olude, ruumimustri läbimõtestamine eesmärgiga määratleda vallasisesed tõmbekeskused ja kujundada strateegia nende arendamiseks koos tagamaaga. Soovitus on omavalitsuste sisese struktuur teadlik ümberkorraldamine ja vallasisest tõmbekeskuste kujundamine.
4. Kogemustest süstemaatiline õppimine ning omavalitsuste järjepidev seire ja nõustamine kohaliku omavalitsuse struktuurikujundamise ja detsentraliseerimise küsimustes kohalike omavalitsuste endi, Eesti Linnade ja Valdade Liidu ja maakondlike liitude, poliitika kujundamise eest vastutavate ministeeriumite, ülikoolide, ekspertide ning era- kui kolmanda sektori ja mõttekodade poolt ning koostöös.

3. Muutused ja vajadused omavalitsuse siseste toimijate tegevuses

Kohalike omavalitsuste ühinemised nn mikrotasandil, omavalitsuste sisevaates, on peamiselt juhtimisreform. Ühelt poolt see eeldab uue organisatsioonikultuuri ja valitsemispraktikate loomist. See võib tihti olla väga valuline protsess, sest endistes omavalitsustes oldi harjutud töötama ja asju ajama neile omasel viisil, mida nüüd tuleb paljudes kohtades märkimisväärselt muuta. Samas, nagu iga reform, on see võimalus kujundada uut tüüpi ja muutunud vajadustele vastavat juhtimiskorraldust ja valitsemispraktikaid. Uurimisrühma poolt läbiviidud varasemad kohalike omavalitsuste ühinemiste analüüside tulemused näitavad, et suuremas omavalitsuses:

- a) suureneb volikogu strateegilise arengu kavandamise roll ja poliitika kujundamise võimekus, volikogukomisjonide ja fraktsioonide roll volikogu töös kasvab märkimisväärselt;
- b) eristuvad selgemalt (volikogu) poliitilised ja (valitsuse) administratiivsed rollid, sh usaldatakse ametnike professionaalset ettevalmistustööd;
- c) toimub märkimisväärne teenistujate spetsialiseerumine;
- d) suureneb bürokraatlik asjaajamine;

e) võrdsustuvad elanike ja huvirühmade võimalused anda sisendeid valitsemisprotsessi (selged ja kõigile ühesugused reeglid).

3.1. Mõjud administratsioonile

3.1.1. Kohaliku omavalitsuse suuruse ja administratsiooni seosed

Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüsis¹⁶ jaotati omavalitsusüksused elanike arvu alusel viide rühma (tabel 7). Alla 2000 elanikuga omavalitsusüksusi oli 112 (52,1% kohalike omavalitsuste arvust) ja nendes töötas 1 013 teenistajat (19,2% kohalike omavalitsuste teenistujatest). Enam kui 10 000 elanikuga omavalitsusi oli 18 (8,4% kohalikest omavalitsustest) ja nendes teenistujaid 2 712 (51,4% kohalike omavalitsuste teenistujatest). Eelnevast saame järeldada, et Eestis olid ülekaalus alla 2000 elanikuga omavalitsused, kus töötas keskmiselt 9 teenistajat. Selline olukord pani teenistujad väikestes omavalitsusüksustes raskesse olukorda avalike teenuste osutajana, kuna valdkonniti on teenistujatel keeruline spetsialiseeruda või meeskondi moodustada, pigem ollakse tegevad üksinda ja mitmes valdkonnas. Suurema elanike arvuga omavalitsustes on teenistujaid märksa enam, mis omakorda võimaldab avalikke teenuseid nendes laiemas skaalas ja enamatele sihtrühmadele pakkuda. Kui keskmiselt oli kohalikus omavalitsuses 1000 elaniku kohta teenistujaid 3,9, siis alla 2000 elanikuga omavalitsustes on vastav näitaja ligi 2 korda kõrgem – 7,7. Seega oli kohalike omavalitsuste teenistujate arendamise kontekstis paradoksaalne olukord, kus kõige väiksemate elanike arvudega omavalitsustes peab üks teenistuja suutma katta väga erinevaid valdkondi, mis nõuavad samas ka erinevaid kompetentse. Teisalt on just kõige väiksema elanike arvuga omavalitsustes ühe elaniku kohta suhteliselt kõige rohkem teenistujaid ehk võiks eeldada, et tööaega oma teenistusülesannetega toimetulekuks on pigem palju.

Tabel 7. Teenistujate arv kohalike omavalitsuste suurusrühmades

Elanike arv	Kohalike omavalitsuste arv	Elanike arv kohalikus omavalitsuses	Kokku teenistujaid kohalikus omavalitsuses	Kokku teenistujaid keskmiselt kohaliku omavalitsuse kohta	Teenistujaid keskmiselt 1000 elaniku kohta
131824	112	kuni <1999	1013	9	7,7
186259	57	2000-4999	846	15	4,5
182942	28	5000-9999	702	25	3,8
184245	13	10000-19999	614	47	3,3
669494	5	üle 20000	2098	420	3,1
1354764	215	Kokku	5273	25	3,9

Analüüsid kinnitavad, et suurema elanike arvuga omavalitsuses kasvab lisaks ametnike arvule ka nende poolt kaetavate kompetentside profiil (tabel 8). Tallinna Ülikoolis koostatud analüüsid näitavad, et enam kui 5000 elanikuga valdades tekib enam kui kaks korda laiem administratsiooni kompetentside profiil kui väiksemates omavalitsustes. Samuti kasvab oluliselt ametnike spetsialiseerumise võimalus (üle 5000 elanikuga kohalikes omavalitsustes on enam kui 50% ametnikest spetsialiseeritud ühele kompetentsivaldkonnale), samas kui

¹⁶ Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüsi läbiviimine. Sisekaitseakadeemia ja OÜ Geomedia, 2015

väiksemates kohalikes omavalitsustes (kuni 5000 elanikku) katavad enam kui 50% teenistujatest 2-5 kompetentsivaldkonda.

Tabel 8. Kohalike omavalitsuse teenistujate poolt täidetavate kompetentsivaldkondade arv erinevates omavalitsuste suurusgruppides

		Kohaliku omavalitsuse täidetavate kompetentsivaldkonnad									
		6-10		11-15		16-20		21-25		26-32	
		valdade arv	%	valdade arv	%	valdade arv	%	valdade arv	%	valdade arv	%
Elanike arv	kuni 2000	9	31,0%	14	48,3%	5	17,2%	1	3,4%	0	0,0%
	2000-5000	1	6,3%	7	43,8%	6	37,5%	2	12,5%	0	0,0%
	üle 5000	0	0,0%	0	0,0%	1	25,0%	2	50,0%	1	25,0%
Kokku		10		21		12		5		1	

Allikas: Helle Kauts (2016) Eesti kohalike omavalitsuste ametnikkonna profiili analüüs. Magistritöö, Tallinna Ülikool. Juhendaja: Kersten Kattai.

3.1.2. Mõjud administratsioonile: Türi ja Märjamaa valdade juhtumanalüüs

Vabatahtlike ühinemiste juhtumiuuringud Märjamaa vallas (ühines esimest korda 2002. aastal) ja Türi vallas (ühines esimest korda 2005. aastal) on näidanud, et ühinemise eelset ja kümne aasta tagust ametnikkonna struktuuri analüüsides vähenes ametnike hulk üle 50% ennekoike administratiivsete tugitöötajate arvelt (joonis 4). Võrreldes sarnase suurusega (grupis 5000-9999 elanikku) omavalitsuste keskmise ametnike arvuga 1000 elaniku kohta oli Türi valla ametnike hulk keskmisel ja Märjamaa valla ametnike hulk veidi üle Eesti keskmise taseme (tabel 9).

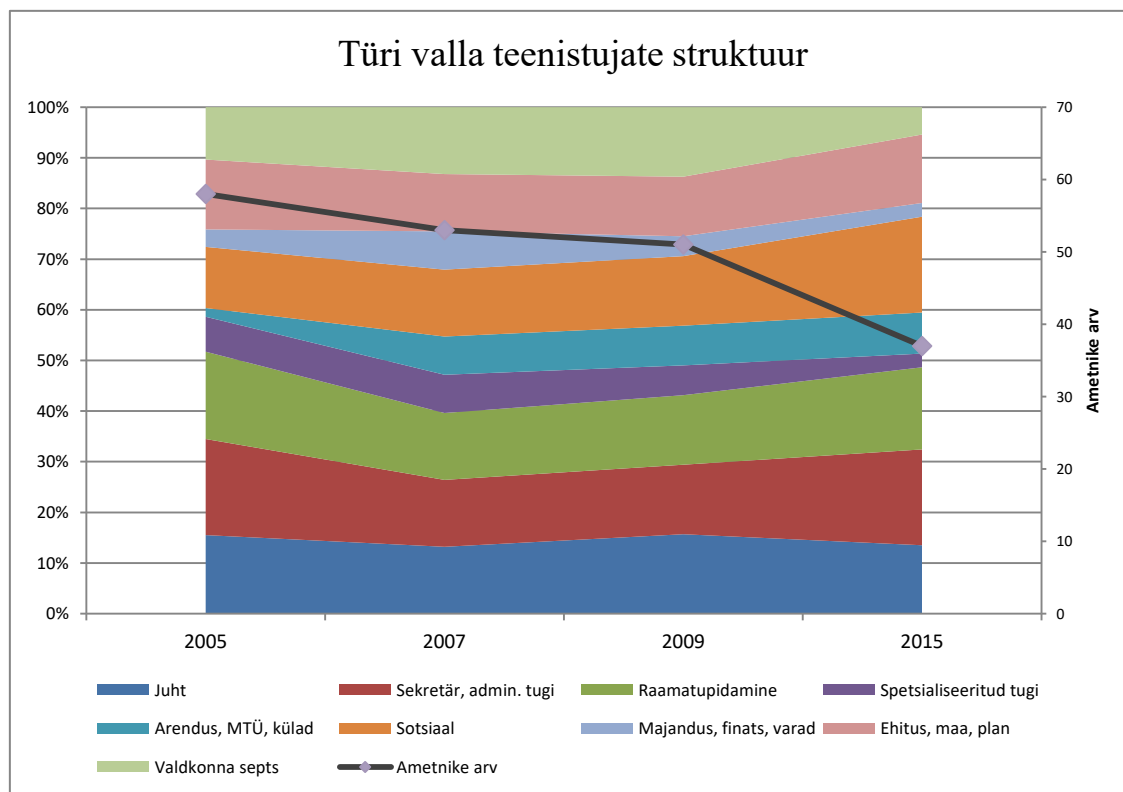
Tabel 9. Teenistujate arv 1000 elaniku kohta

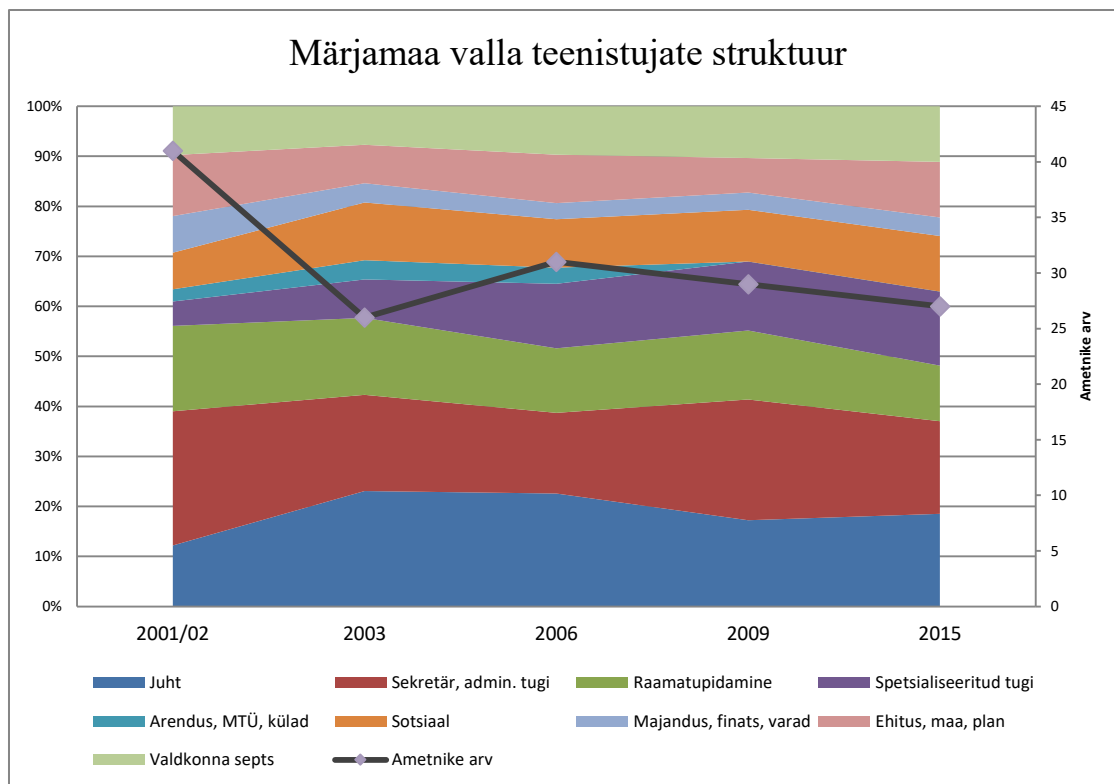
	Teenistujaid 1000 elaniku kohta			
	Enne ühinemist 2002/ 2005	Pärast ühinemist 2003/ 2006	II valimis-periood 2006/ 2010x	2015 / 2004
TÜRI VALD	4,7	4,7	4,7	3,8
Türi linn	4,6			
Türi vald	3,3			
Oisu vald	5,7			
Kabala vald	6,4			
MÄRJAMAA VALD	5,3	3,3	4,1	4
Märjamaa alev	5,8			
Märjamaa vald	4,3			
Loodna vald	7,3			
Eesti KOV suurusgrupp 0-1999*				7,7
Eesti KOV suurusgrupp 2000-4999*				4,5
Eesti KOV suurusgrupp 5000-9999*				3,8
Eesti KOV suurusgrupp 10000-19999*				3,3
Eesti KOV-de keskmine*				3,9

Allikas: Sootla, G.Kattai, K., Haljaste, K-L., Lõhmus, M., Noorkõiv, R. (2015) Ühinemiste analüüs Märjamaa valla ja Türi valla näitel. Uurimisraport.

Samas uuringus olid ka järgmised ametkonda puudutavad järeldused:

- Tekkisid monofunktsionaalsed valdkondlike spetsialistide ametikohad (nt ehitusjärelevalve, planeerimine, haridusspetsialist, keskkonnapetsialist, arhitekt jt), kuid ilmnis ka tendents nende üleviimisest hallatavatesse asutustesse ning ametiasutuse struktuuri kujundamisel on võetud strateegia, kus korraldus- ja teenuseosutamise funktsioonid viiakse hallatavatesse asutustesse või delegeeritakse välja ning valla administratsiooni jäetakse poliitika kujundamise, administratiivvõimu ja järelevalve funktsioonid. Uurimismeeskonna ühinemisjärgsete tegevuste nõustamise kogemused näitavad, et praegustes haldusreformijärgsetes omavalitsustes võib märgata sama trendi.
- Piisava valitsemise ja teenuse osutamise mastaabi kujunemise tulemusena on tekkinud võimalus kujundada valdkondlikud juhtimistasandid (osakonnad) koos juhtimiskompetentsidega. Samal ajal selgelt poliitilise juhtimise tasandit ei ole tekkinud (Märjamaa) või on sellest loobunud (Türi), mis võib viidata sellele, et 7000-10000 elanikuga omavalitsused olid selleks veel liiga väikesed. Trendid haldusreformijärgsetes omavalitsustes vajavad veel selgitamist.
- Juhtumi-uuringu kompetentside profiili analüüsi näitas, et ühinemise eelselt oli väikevaldade ametnike struktuur pigem alakomplekteeritud – ja ka oluliselt kitsama kompetentside mustriga – ja keskusomavalitsused keskmisest kõrgemal tasemel komplekteeritud ning laiema kompetentside mustriga, kuid samas ilmselt valdkonnapetsialistide osas alakoormatus, kuna nende hulk ühendamavalitsuses pigem ei kasvanud.





Joonis 4. Türi ja Märjamaa valla teenistujate struktuur

Allikas: Sootla, G., Kattai, K., Haljaste, K-L., Lõhmus, M., Noorkõiv, R. (2015) Ühinemiste analüüs Märjamaa valla ja Türi valla näitel. Uurimisraport

3.2. Poliitiline konkurents

Haldusreformi eel ja hiljem on palju debateeritud kohaliku poliitika erakonnastumise ja demokraatliku osaluse nõrgenemise teemadel. Viimase puhul selgitasime eelnevalt, kuidas suuremates omavalitsustes vastupidi, kodanikeühiskonna roll ja aktiivsus ka avalike funktsioonide täitmisel võib kasvada. Kohalike valimiste tulemuste analüüsid näitavad¹⁷, et suuremates omavalitsustes kasvab ka poliitiline mitmekesisus.

Tabel 10. Volikogus esindatud nimekirjade arv aastatel 2002- 2017 (%)

Nimekirjade arv volikogus	2002. a	2005. a	2009. a	2013. a	2017. a
1 nimekiri	4%	4%	1%	3%	1%
2 nimekirja	31%	34%	23%	29%	9%
3 nimekirja	32%	27%	38%	33%	23%
4 nimekirja	19%	22%	22%	24%	19%
5 nimekirja	10%	9%	13%	8%	28%
6 nimekirja	2%	4%	3%	3%	13%
7 nimekirja	1%	1%	0%	0%	6%
8 nimekirja	0%	0%	0%	0%	1%

Allikas: Autorite koostatud.

¹⁷ Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2015) Size of municipalities and democracy: an institutional approach. Paper presented at NISPAcee Annual Conference, May 20-23 2015, Tbilisi, Georgia.

Kui haldusreformi eelselt oli enam kui kolmandikus volikogudes esindatud vaid kuni kaks valimisnimekirja (hõlmab nii erakondi kui valimisliite), siis haldusreformi järel oli see nõnda vaid 10% omavalitsustest. Seega võib öelda, et haldusreformi tulemusel moodustatud suuremates omavalitsustes poliitiline konkurents ja koos sellega valla elanike huvide esindamise representatiivsus kasvas (vt tabel 10).

Nii nagu seni, säilisid valimisliitude ja erakondade esindatuse proportsioonid volikogudes (tabel 11). Suuremates omavalitsustes mõnevõrra valimisliitude osakaal isegi kasvas. Sellest siiski ei peaks tegema väga rutakaid järeldusi, sest erakondade ja valimisliitude suhe valimistel on olnud suhteliselt muutuv. Haldusreformi aegsetel valimistel moodustati tihti endistest erinevatest erakondadest ja ka mitte erakondadesse kuulunud omavalitsusjuhtide poolt ühised valimisliidud. Ekspertide soovitus¹⁸ on olnud, et ühinemise eestvedajad peaksid võtma põhirolli ühinemisejärgse omavalitsuse tegevuste rakendamisel (nn ühinemise tegelikult elluviimisel). Samuti on varasemad analüüsid ja kogemused näidanud, et ühinemisejärgse omavalitsuse areng on enim pärsitud, kui tekivad tugevad poliitilised vastandumised ja pidevad juhtide vahetumised.

Tabel 11. Valimised võitnud nimekiri omavalitsuste suuruse järgi aastatel 2002-2017

	2002. a		2005. a		2009. a		2013. a		2017. a	
KOV suurus	Era-konnad	Valimis-liidud	Era-konnad	Valimis-liidud	Era-konnad	Valimis-liidud	Era-konnad	Valimis-liidud	Era-konnad	Valimis-liidud
Kuni 5000	58%	42%	62%	38%	52%	48%	51%	49%	50%	50%
5001-11 000	64%	36%	64%	36%	53%	47%	57%	43%	48%	52%
Üle 11 001	64%	36%	67%	33%	59%	41%	68%	32%	57%	43%

Allikas: Autorite koostatud.

3.3. Järeldused ja poliitikaettepanekud

1. Omavalitsuste teenistujate arv ühinemiseelse ajaga võrreldes perspektiivis väheneb peamiselt administratiivsete tugifunktsioonide konsolideerimise arvelt. Samas kui erinevate valdkondade spetsialiseeritud funktsioonid eristuvad selgemalt ning kujundatakse uued ja tagatakse valdkondlikud kompetentsid uute töötajate töölevõtmisega. Varasemate väikevaldade elanikud saavad ligipääsu uutele, varem katmata, teenustele.

2. Ühinemise järgsel üleminekuperioodil (vähemalt üks valimisperiood) tuleks tagada ametnike töö järjepidevus (varasemate kogemuste ülekandmine uude omavalitsusse), et tagada üleminekuperioodil kumuleeruvate probleemide võimalikult valutu lahendamine ning haldamise kompetentsi järjepidevus. Ametnike arvu optimeerimist pigem ette näha üleminekuperioodi lõpus, kus ametnikkond on tõestanud oma kompetentse uutes tingimustes. Seejuures kasutada ära valitsemise struktuurikujunduse võimalusi selliselt, et avalike teenuste osutamise ja korraldamise kompetentsid võib viia hallatavatesse asutustesse või nende osutamise delegeerida era- või kolmandale sektorile. Samuti on oluline läbi mõelda tehniliste vahendite ja IT rakenduse võimalused töökohtade ja tööülesannete täitmise optimeerimiseks, et saavutada nõ rutiinsete tegevuste kaotamise kaudu juhtimise tõhusust.

¹⁸ Raport (2014) Õppetunnid pool aastat pärast ühinemist.

3. Kaaluda tuleks teatud tugi- ja/ või arvestusteenuste delegeerimist üles (erasektor, omavalitsuste koostöötasand), kui selles avaldub oluline mastaabiefekt või parem teenuse osutamise kvaliteet. Vastava soovitus on teinud ka Riigikontroll.¹⁹

4. Ühinenud omavalitsuses on volikogu ja valitsuse rollid poliitika kujundamises paremini tasakaalustatud tänu volikogu komisjonide ja fraktsioonide strateegilise rolli suurenemisele ning poliitiliste otsuste täidesaatva vastutuste delegeerimisele valitsuse liikmetele ja ametnikele. Ühinenud (suuremate) omavalitsuste volikogud otsustavad rohkem küsimusi ja töötavad neist keerukamaid palju põhjalikumalt läbi. Samuti kasutatakse enam konsensuslikku arutlevat otsustamisstiili.

5. Ühinemise juhtumuringute raames läbi viidud küsitluste tulemused näitavad elanike, ametnike ja volinike üldiselt positiivset hoiakut ühinemiste otstarbekusele. Ühinemistel on nende arvates märgatav konsolideeriv mõju kodanikuühiskonnale. Volikogud näevad enam välja kui selged poliitikakujundamise keskused. Ühinemiste tulemusena muutub ametnike töö professionaalsemaks ja paraneb nende töökeskkond, kuid samas töö muutub enam reglementeeritumaks (normipõhiseks) ja suhe kodanikega impersonaalsemaks.

6. Ühinemiste tulemusena tulevad paremini esile kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsuse suhtemustri eripära tugevad küljed. See on suurte volitustega ja poliitikakujundamise rollile keskendunud volikogu ja ulatusliku autonoomiaga, kuid poliitiliselt tõhusalt kontrollitava valitsuse, institutsionaalne tasakaal. Ühinenud omavalitsuses moodustuvad stabiilsete mustritega mitmeparteilised (nimekirjalised) ja poliitiliselt tasakaalustatud volikogud ning kaovad nii ühe nimekirja poliitiline monopol kui nimekirjade liigne killustatus ja ebastabiilsus.

7. Eesti laia õigusliku autonoomiaga omavalitsusmudel eeldab tugevat internset kontorolli. Selleks on vajalik arendada kohalike omavalitsuste sisekontrollimeetmeid ja analüüsida selleks vajalikke õiguslikke muudatusi (nt siseauditi kohustuslikkuse võimalused). Koos detsentraliseerimise süvenemisega riigi keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste suhtes liikuda senise tugeva eksternse kontrollimudelilt enam internse kontrollimudelile.

Kokkuvõttes, suuremad omavalitsused loovad paremad eeldused volikogu, valitsuse ja administratsiooni rollide eristumiseks ja teineteise täiendamiseks nii nagu Eesti omavalitsuse institutsionaalsete suhtemustrid eeldavad.

4. Omavalitsustasandi võimekuse kesksed puudujäägid ja selle analüüsimine

Kohalike omavalitsuste võimekuse arendamine on üleriigilise poliitika küsimus (kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika), millesse peavad panustama kohalikud omavalitsused ise, Eesti Linnade ja Valdade Liit ja maakondlikud liidud, poliitika kujundamise eest vastutavad ministriumid, ülikoolid, eksperdid ning era- kui kolmandasektori organisatsioonid ja mõttekojad omavahelises koostöös. Loomulikult on kohapealsetel otsustel ja juhtimisel oluline roll konkreetse omavalitsuse võimekuste arendamisel (nt organisatsiooni- ja teenuste disain, spetsialiseeritud ametnikkonna tagamine, investeerimispoliitika jms). Siiski on keske

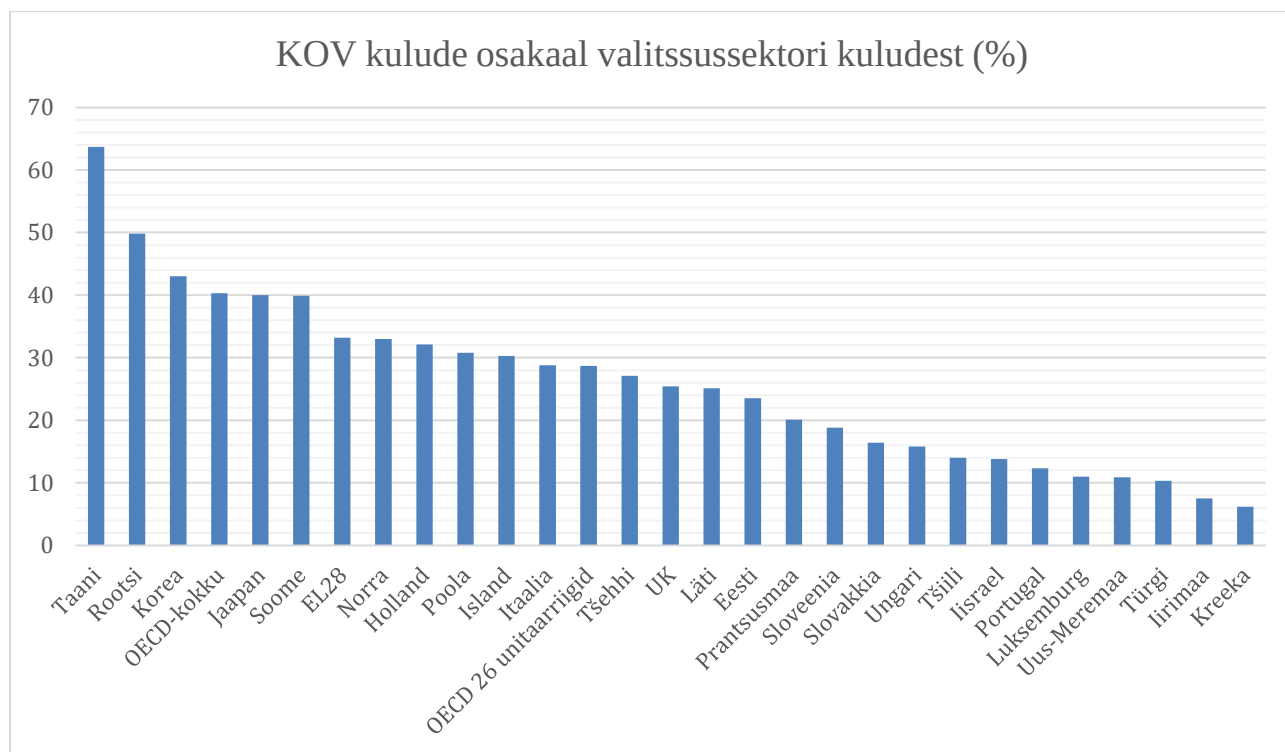
¹⁹ Riigikontroll (2018) Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine. Audit.
<https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=9H1o74eUOXA%3d&tabid=168&mid=557&language=et-EE&forcedownload=true>

võimekuse kujundamiseks ja rakendamiseks üleriigiliste eelduste loomine. Keskne eeldus võimekuste kujundamisele on detsentraliseerimine. Pakume selle edenemise seireks kolm peamist indikaatorit, mis on lihtsasti kättesaadavad ja mõõdetavad.

4.1. Kohalike omavalitsuste osakaal valitsussektori kuludes

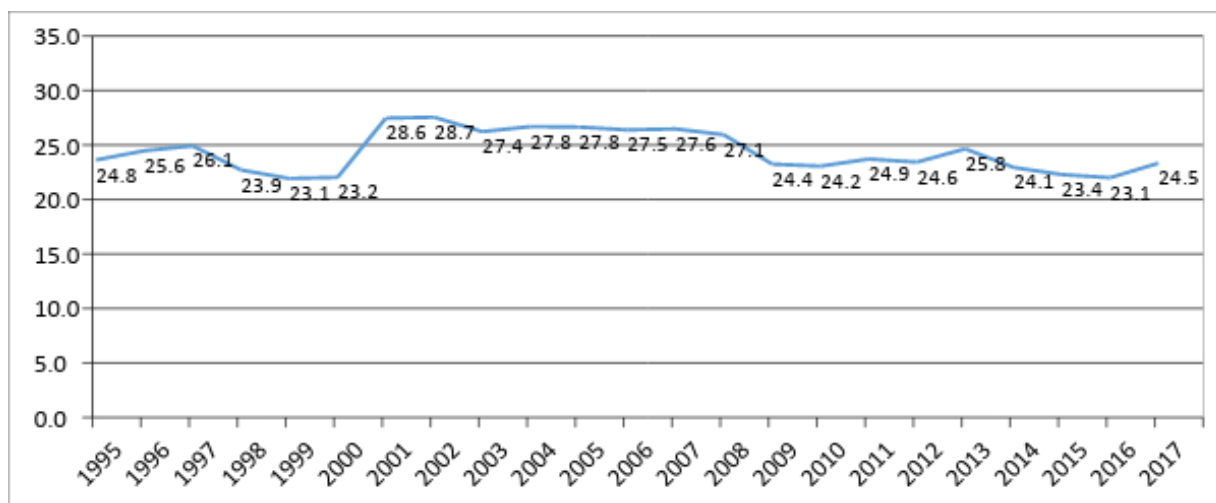
Indikaator näitab hästi kohaliku omavalitsuse rolli suhetes keskvõimuga ja riigi avalikus halduses laiemalt. Samuti on see rahvusvaheliselt üks enim kasutatud indikaatoreid detsentraliseerimise ulatuse hindamiseks. Indikaator hõlmab endas nii omavalitsuse ülesannete, finantside kui poliitika kujundamise pädevuste komponente. Autonoomne omavalitsusmudel, nagu Eestis, tähendab, et omavalitsusel on talle riigi keskvõimu poolt detsentraliseeritud pädevustes ulatuslik otsustusõigus. See on eelduseks omavalitsustele oma võimekuste väljaarendamiseks.

Eesti, kuuludes OECD-sse ja pidades end Põhjamaiseks kultuuriruumiks (sh Põhjamaise omavalitsusmudeli rakendamine), peab ennast võrdlema just arenenud riikidega ja püüdlema nende arenguperspektiivi suunas, mis pika demokraatliku omavalitsuskogemusega riikides on juurdunud. Joonisel 5 on välja toodud OECD liikmetest unitaarriikide kohaliku tasandi osakaal avaliku sektori kuludes. Föderaalriigid on välja jäetud, sest nende puhul arvestatakse osakaalu hulka ka föderatisoonisubjektid, mis tõstab omavalitsustasandi rolli avaliku sektori kuludes veelgi. Eestis oli omavalitsuste kulude osakaal valitsussektori kuludest 2015. aastal 23,5% (2016. a 23,2%), samas kui OECD riikide keskmine oli 40,3% (sh föderatsioonid) ja OECD liikmetest unitaarriikide keskmine oli 28,8%, Euroopa Liidu 28 liikmesriigi keskmine oli 33,2%. Põhjamaades: Taanis 63,7%, Rootsis 49,8%, Soomes 39,9% ja Norras 33%. Seega on omavalitsuste osakaal Eesti valitsussektori kuludes rahvusvahelisel võrdleval taustal on väike.



Joonis 5. OECD liikmetest unitaarriikide kohaliku omavalitsuse tasandi osakaal valitsussektori kuludes 2015. aastal. Allikas: OECD andmed, 2015 a.

Analüüsides sama trendi pikaajalises vaates (joonis 6) näeme, et Eestis ei ole kohaliku omavalitsuse rolli avalikus halduses muutunud. Kohaliku omavalitsuse kulude osakaal valitsussektori kuludest näitab ilmekalt omavalitsuse rolli sisuliselt sama taset, nagu see oli ühetasandilisele omavalitsussüsteemile üleminemise järel, kusjuures viimasel kümnendil on see olnud vähenevas trendis.

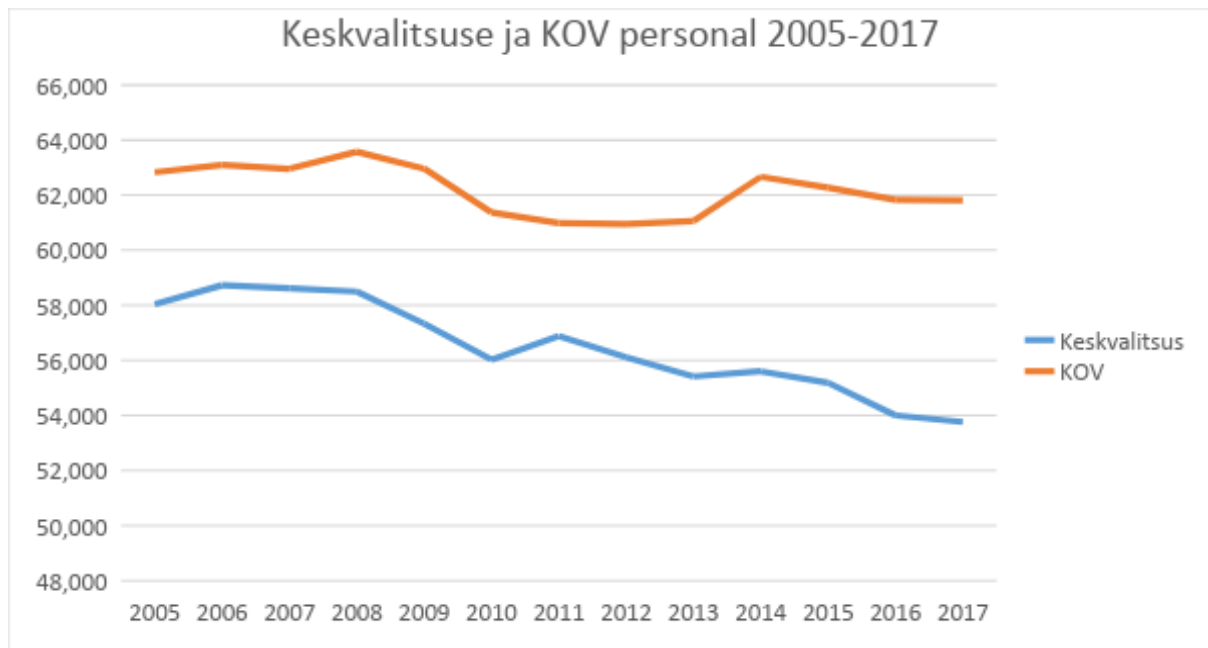


Joonis 6. Kohaliku omavalitsuse kulude osakaal (%) valitsussektori kuludest aastatel 1995–2017. Allikas: Statistikaamet.

Ettepank on järjepidevalt monitoorida kohaliku omavalitsuse osakaalu valitsussektori kuludes ning arvestades detsentraliseerimise eesmärki peab see olema stabiilselt suurenevas trendis.

4.2. Kohalike omavalitsuse teenistujate ja riigiteenistujate suhe

Riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse ametnike ja töötajate arv on viimasel kümnendil olnud stabiilselt vähenevas trendis (joonis 7). Seejuures on kohalike omavalitsuste personali osakaal suhtes keskvalitsuse personaliga veidi kasvanud olles madalaimal tasemel 2011. aastal 51,74% ja kõrgeimal tasemel 2017. aastal 53,48% (vt täpsemalt Lisa 2. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandi töötajate ja ametnike arv). Avaliku halduse detsentraliseerimisel peaks see suhe kasvama omavalitsuste kasuks.

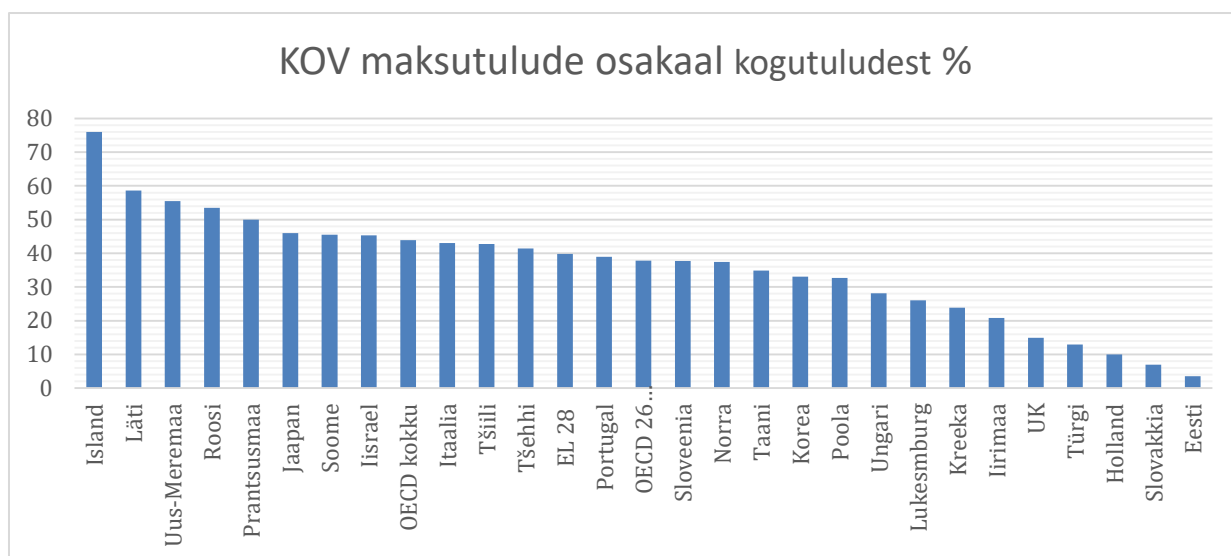


Joonis 7. Riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse teenistujate arv perioodil 2005-2017. a.
Allikas: riigiraha.fin.ee

4.3. Kohalike maksude osakaal nende tuludes

Subsidiaarsuse põhimõte, detsentralisatsioon ja kohaliku omavalitsuse autonoomia ilma selleta, et omavalitsused saaksid kujundada oma tulusid, ei ole sisuliselt võimalik. Sest seni ei teki reaalselt kohalikku vastutust kohalike otsuste eest ja saab alati, millegi tegemata jätmist põhjendada sellega, et riigi keksvõim ei ole selleks piisavalt vahendeid eraldanud. Samuti riigi kesktasandi poolt vaadates on kohalike omavalitsuste omatulude suurendamise teel võimalik enam keskenduda poliitika kujundamise ja selle elluviimise vastutusele, selle asemel, et panna energia kohalikele omavalitsustele vahendite eraldamisele ja selle kulutamise kontrollimisele.

Eesti, vaatamata kohaliku omavalitsuse ulatuslikule autonoomia deklareerimisele on Euroopa konkurentsilt madalaima tasemega kohalike maksutulude osakaaluga riike. Joonisel 8 on esitatud OECD unitaarriikide kohaliku tasandi maksutulude osakaal nende kogukuludes – Eestis on selles nimekirjas viimane, kus kohalike maksutulude osakaal tuludest on 3,5%. Sellistes olukorras ei ole võimalik väita, et tegemist on sisuliselt autonoomse omavalitsustasandiga ja detsentraliseeritud haldussüsteemiga. Meie ettepanek on kujundada pikaajaline strateegia omavalitsuse endi kontrollitavate tulude, ennekõike kohalike maksutulude, suurendamiseks nende kogutuludes. Kui see trend ei muutu, siis omavalitsuste võimekuse kasv jääb sisustamata ootusteks.

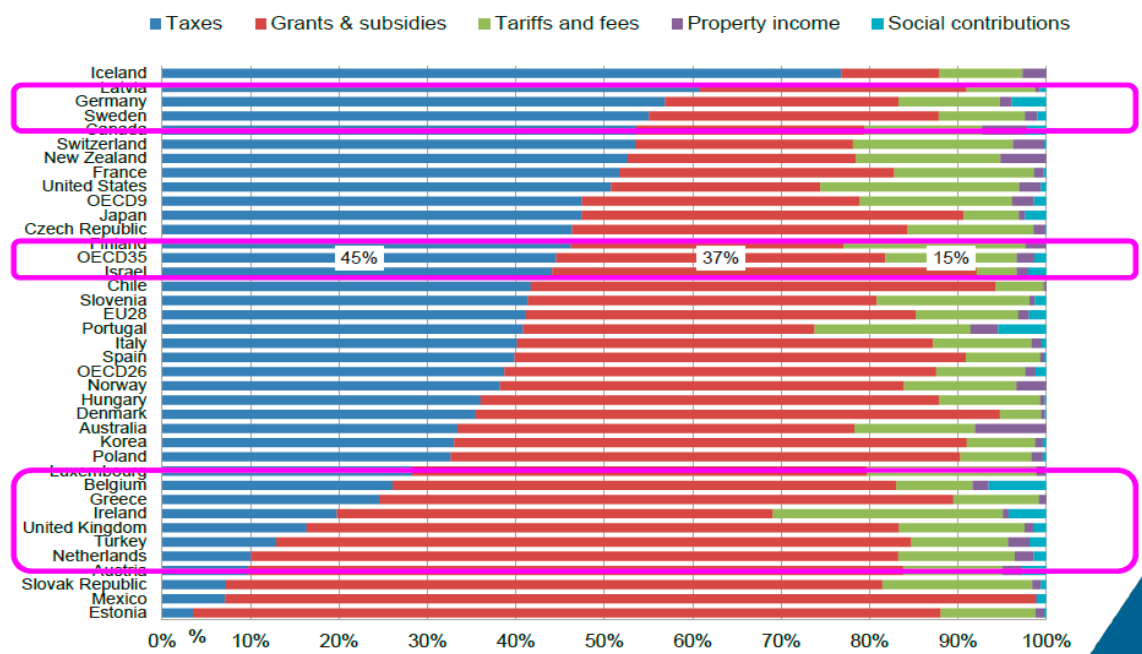


Joonis 8. OECD liikmetest unitaarriikide kohalike omavalitsuste maksutulude osakaal nende kogutuludest, 2015. aastal. Allikas: OECD andmed, 2015 a.

Joonisel 9 on esitatud OECD liikmete riikide kohalike omavalitsuste tulude struktuur. Ka siit on näha, et Eesti omavalitsused on oma tuludes sõltuvad peamiselt riigi keskvalitsuse poolt eraldatavatest toetustest eristudes sellega selgelt kõigist teistest OECD riikidest, aga eelkõige Põhjamaadest.



What are the sources of SNG revenues?



Joonis 9. OECD liikmesriikide kohalike valitsemistasandite tulude struktuur.

Allikas: OECD (2018), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris.²⁰

²⁰ www.oecd.org/regional/regional-policy Database: <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

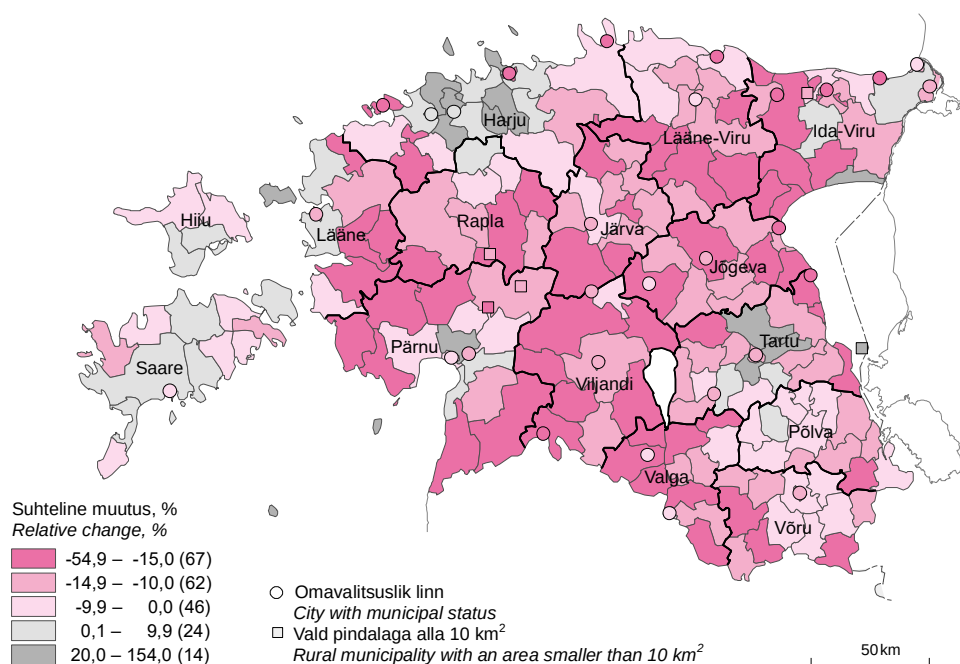
5. Kohaliku omavalitsuse- ja regionaalarengu monitoorimine

Kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu monitoorimiseks on hulk võimalikke indikaatoreid. Meie ettepanek on hõlmata vastava seire läbiviimiseks klassikalised ja lihtsalt kättesaadavad indikaatorid, mis piisavalt hästi kirjeldavad kohaliku omavalitsuse arengukeskkonna ja regionaalarengu sihtide saavutamist.

5.1. Elanike arvu muutus omavalitsusüksustes

Üks keskseid omavalitsuse arengukeskkonna näitajad, seda ka regionaalarengu vaatest, on selle elanike muutuse dünaamika. Utreerides võib öelda, et teatud omavalitsusmodelite puhul (Anglo-Ameerikalik omavalitsus) on jalgadega hääletamine üks elaniku peamisi valikud ja hinnanguid kohaliku omavalitsuse elukeskkonnale. Eesti territoriaalomavalitsuse mudelis seda nõnda võtta ei saa. Küll aga elanike vähenemine ja vananemine seab suured pinged kohaliku omavalitsuse juhtidele omavalitsuse arendamiseks (nii investeeringud kui teenused) just eelarvelisest aspektist lähtuvalt. Seega üks olulisi mõõdikuid omavalitsuste arengukeskkonna hindamiseks on selle elanike arvu muutus, mida kiiremini see kahaneb, seda suurema pinge see omavalitsuse arengukeskkonnale paneb.

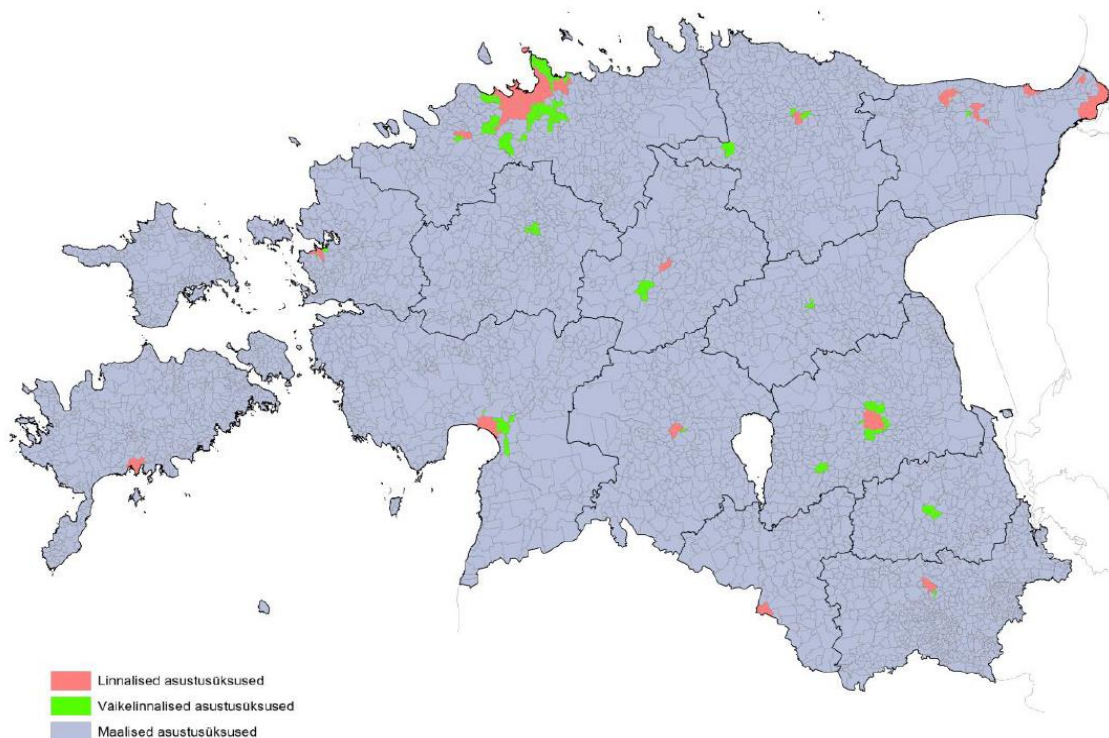
Graafik 2. Rahvaarvu muutus omavalitsusüksustes, 1.01.2005–1.01.2017



5.2. Linn-maa definitsioonide mõtestamine

Rahandusministeeriumis kokku kutsutud piirkondliku statistika töörühm tegi 2017. aastal ettepaneku maa- ja linnarahvastiku määramiseks kasutusele võtta rahvusvaheliselt tunnustatud meetodika, arvestades Eestile sobivaid lävendeid. Kasutades rahvaarvu näitajat 500 × 500 meetrit ruudustikus ja võttes arvesse asustustihedust, määrati rahvastiku tihedusklassid (elanikku km² kohta): linnalised – ≥ 1000 ; väikelinnalised – 200–1000 ja maalised – < 200 .

Asustustiheduse järgi linnalisse ja väikelinnalisse tüüpi kuuluvad ruudud valiti välja ja ühendati klastrisse. Kõik ülejäänud alad arvati maaliseks asustuspiirkonnaks. Vähemalt 5 000 elanikuga klaster on linnaline. Uue meetodika alusel elas 2017. aasta alguse seisuga linnades 755 900 (57,5%), väikelinnades 142 600 (10,8%) ja maapiirkonnas 417 200 elanikku (31,7%). Kohaliku omavalitsuse (maa- ja linnapiirkondade) arengukeskkonna monitoorimiseks tuleks edaspidi rakendada seda uut meetodikat.



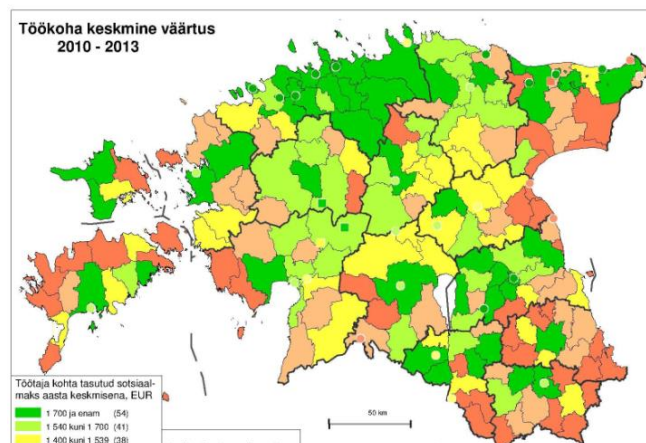
Kaart 2. Elanikkond asustuspiirkonna järgi, 2017. a, Statistikaamet.

5.3. Inimeste materiaalne heaolu: toekoha väärtus ja töökohtade arv

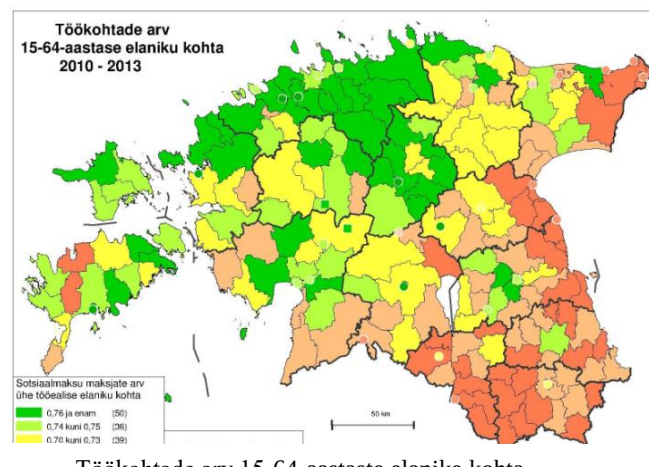
Analüüs „Kuidas on elada Teie regioonis?”²¹ mõõdab inimeste materiaalsel heaolu – sissetulek, töökoht ja elamispind – ja nendest tulenevat elukvaliteeti – tervis, haridus, keskkond, ohutus, juurdepääs teenustele ja kodanike kaasatus, näitab arengutaseme riigisisest erinevust Põhja-Eesti kasuks ja kuulumist OECD 20% regioonide ülemisse topi teenuste, hariduse ja keskkonna valdkonnas. Samas on Eesti siseselt suurimad regionaalsed erisused töökohtades, teenustes ja kodanike kaasatuses. Eesti sotsiaal-majandusliku arengu eestvedajateks on pealinnaregioon, mis on suutnud kasvatada sidusust Euroopa teiste piirkondadega, eriti Soome pealinna Helsingiga koostööst.

²¹ How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making. OECD, 2014.
http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/how-s-life-in-your-region_9789264217416-en

Graafik 3. Töökoha keskmine väärtus omavalitsusüksuste lõikes ja töökohtade arv 15-64 aastaste elanike kohta omavalitsuste lõikes.



Töökoha keskmine väärtus omavalitsusüksuste lõikes, 2010-2013



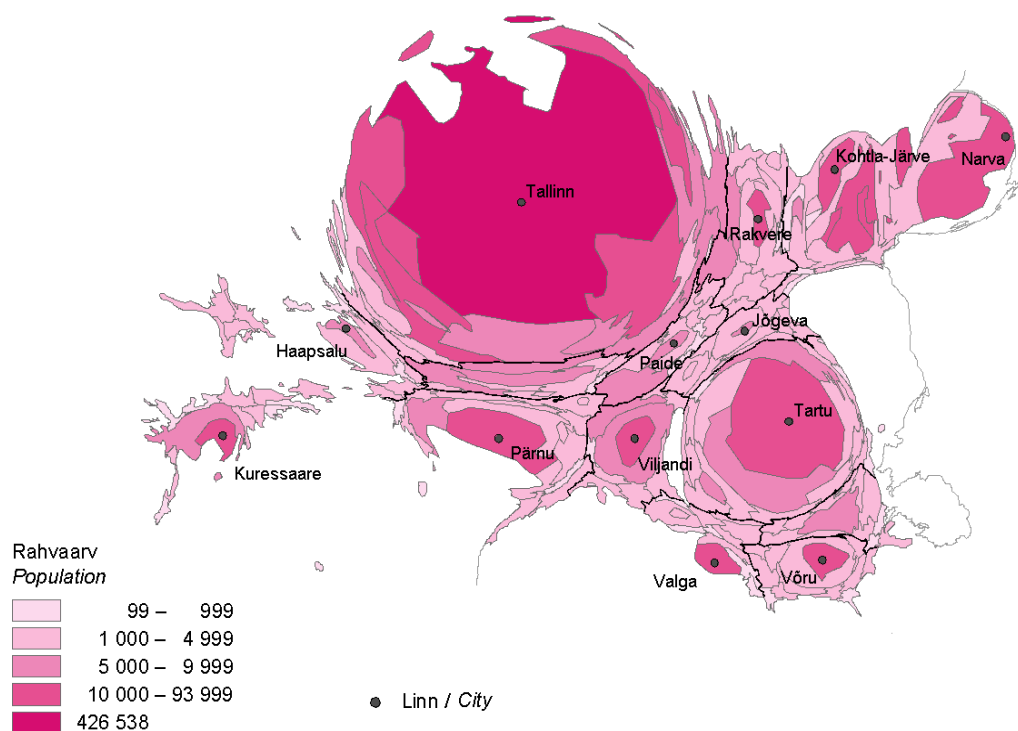
Töökohtade arv 15-64-aastaste elanike kohta omavalitsusüksuste lõikes, 2010-2013

Allikas: Kohaliku omavalitsuse võimekuse indeks, 2013. Geomedia

Elanike materiaalse heaolu peamisi eelduseid on tasuva töö olemasolu. Indikaatorid, mis näitavad töökoha keskmist väärtust ja töökohtade arvu omavalitsusüksuste kaupa, on piisavalt objektiivsed hindamaks materiaalse heaolu eelduseid kohalikes omavalitsustes. Samuti annavad need indikaatorid ülevaate omavalitsuse ettevõtluskeskkonna seisust. Ettevõtlusarenduse funktsiooni kujundamine kohalikes omavalitsustes on samuti üks olulisi arengusihte Eesti omavalitsussüsteemi arendamisel.

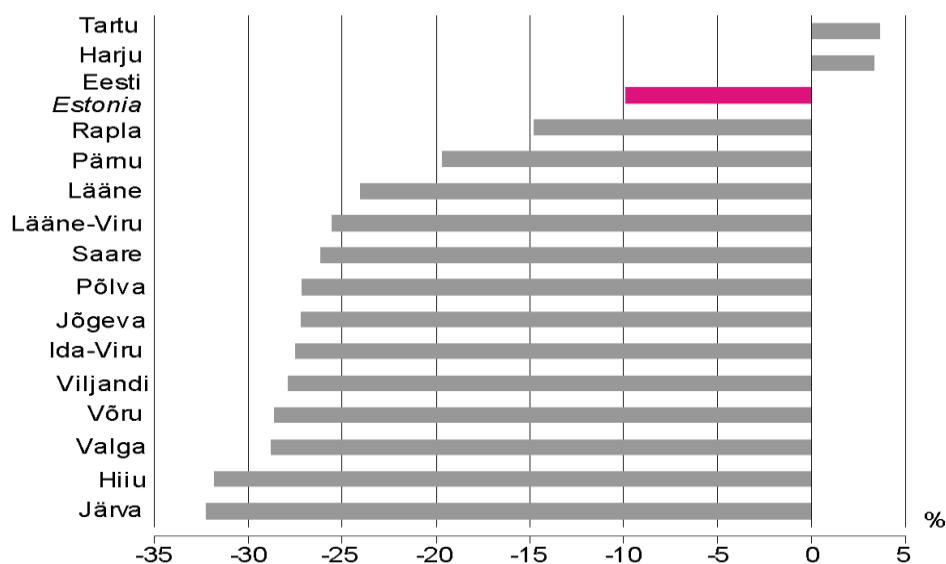
5.4. Demograafiline areng

Eesti kuulub riikide hulka, mida iseloomustab elanike arvu vähenemine, sh töötavate inimeste osakaalu langus rahvastikus, eakate hulga kasv ja madal sündimus. Riigisiselt toimub elanike arvu muutumine eri kiirusega. Rahvastiku kontsentreeritus Harjumaal, on Eestis tulenevalt riigi väiksusest ja asustussüsteemi kujunemise eripäradest Euroopa riikide võrdluses üks suuremaid (joonis 10). Olukorda komplitseerib veelgi asustustiheduse ebaühtlus, mis mõjutab avalike teenuste osutamise tõhusust ja põhjustab turutõrkeid. Demograafiliste piirangute tõttu ei saa meie edasine majanduskasv tugineda tööhõive kasvule, vaid selle aluseks saab tulevikus olla innovatsioon, tootlikkuse suurendamine ning väärtusahelas kõrgemale positsioonile liikumine.



Joonis 10 . Rahvastiku paiknemine, 1.01.2017. Allikas: Statistikaamet

Rahvaarvu prognoos näitab, et elanike arvu vähenemise trend on jätkuv ja kulgeb riigis erineva kiirusega²². Statistikaameti ennustuse kohaselt rahvaarv suureneb ainult Tartu- ja Harjumaal, teistes maakondades on langustrend (joonis 11). Olukorra illustreerimiseks võib siinkohal tuua näite sündimuse põhjal. Kui 1989. aastal oli sündide arv Eestis 24318 ja nendest Harjumaal sündis 8724 (35,9%) last, siis 2017. aastal olid näitajad vastavalt 13784 ja Harjumaal 8560 last e 61,1% laste koguarvust.



Joonis 11. Rahvaarvu muutuse prognoos maakonna järgi, 2012–2040. Allikas: Statistikaamet

²² Eesti rahvastikuprognoos 2040: neli positiivset stsenaariumi. (2014). Statistikaamet.

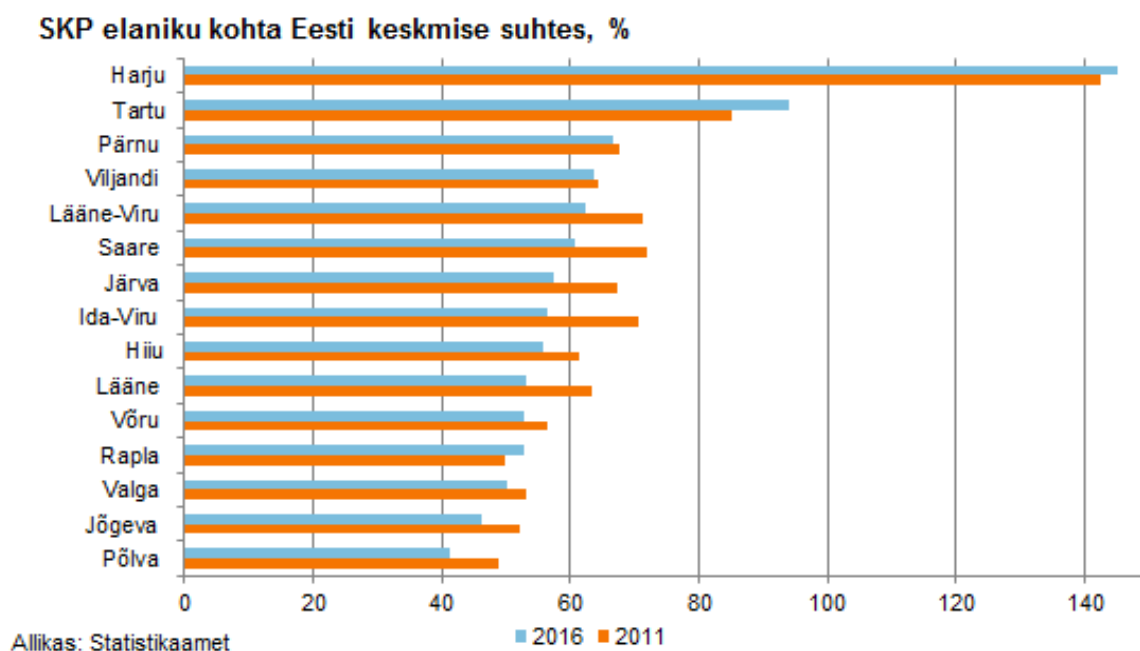
<https://statistikaamet.wordpress.com/2015/10/06/eesti-rahvastikuprognoos-2040-neli-positiivset-stsenaariumi/>

Jätkub kohalike omavalitsuste konkureerimine elanikkonna ja heaolu kasvu pärast. Suured erinevused eneseteostuse, hariduse omandamise, sisetulekute 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.

Eestil on vaja teha olulisi jõupingutusi kohanemiseks, et vastata tõhusa poliitikaga mittesoovitavatele demograafilistele suundumustele. Vähenev, vananev ja linnadesse koonduv rahvastik mõjutab negatiivselt majandusarengut ja maksubaasi, kasvab eakatele mõeldud sotsiaal- ja tervishoiuteenuste nõudlus, mis omakorda nõuab tööjõudu. Kui töötajate vajaduse lahendamine toimub välismaalt sisserände arvelt, siis tõstatub rida kultuurilisi ja sotsiaal-majanduslikke väljakutseid nagu lõimumise läbiviimine, erineva emakeelega laste koolitamine, sotsiaalkaitse tagamine, milleks ka omavalitsused peavad valmis olema.

5.5. Sisemajanduse kogutoodangu regionaalne erinevus

Eesti sotsiaal-majandusliku arengu eestvedajateks on pealinnaregioon, mis on suutnud kasvatada sidusust Euroopa teiste piirkondadega, eriti Soome pealinna Helsingiga koostööst. Elaniku kohta sisemajanduse kogutoodangu (SKP) alusel luuakse Tallinnas rikkust enam kui kolm korda rohkem kui paljudes maakondades (joonis 12).



Joonis 12. Sisemajanduse kogutoodang elaniku kohta, eurot. Allikas: Statistikaamet

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 maakonnas. Seega erinevused maakondade vahel on väga

suured ja need on aastatega kasvanud. Kui aga vaadata SKP kasvukiirust, siis on see kõige tempokam olnud Tartu linnas, mis on omakorda aidanud kaasa Tartu maakonna kiirele kasvule. Kuigi ulatuslik pendelränne töö- ja elukoha vahel ning ettevõtete tegeliku asukoha registreerituse erinevused registris muudavad maakondade osaluse sisemajanduse kogutoodangu loomisel riigis mõneti ühtlasemaks, sunnib selline kallutatus otsima lahendusi majandusarengu ja elukeskkonna kvaliteedi territoriaalseks tasakaalustamiseks. Samas sunnib linnapiirkondade kiire areng ka põhimõtteliselt uute lahenduste rakendamisele omavalitsuste juhtimises, mis eeldab kohalike omavalitsuste koostöömodelite arendamist. Järjest kriitilisemaks teemaks riigi regionaalarengus on Tartu linna kui Eesti teise keskkuse tulevik - kas linnapiirkonnal on võimekust jätkata nii Lõuna-Eesti regionaalarengu eestvedajana kui ka riigi asustussüsteemi tasakaalustajana, nii et Eestis oleks kaks tugevat kasvukeskust.

5.6. Kinnisvara hind

Regionaalarengu seisukohalt on oluline hakata senisest tõhusamalt tegelema eluasemepoliitikaga, sest eluase on üks inimese põhivajadusi, mistõttu on õigus sellele iga üksikisiku sotsiaalne õigus. Seega on inimeste asukohaeelistused kodu valikul avaliku huvi objekt ning poliitika mõjutab inimeste võimalusi eluaset omada ja kujundab ka eluaseme valikut. Mõistlik on soetada elamispind sinna, kus on soodne elukeskkond ja kus elamisel on perspektiivi. Kinnisvaraarendajate huvi ehitada kortermajasid väljaspool linnapiirkondi – ennekõike Tallinna, Tartut ja Pärnut – on tagasihoidlik; valdavalt piirdutakse vanade kortermajade renoveerimisega, kuid sedagi vaevaliselt kuna elanike jääb suurtest linnapiirkondadest väljapool vähemaks. Sellest tulenevalt süveneb korteriturul piirkondlik eristumine nii elamispinna kvaliteeti kui ka kättesaadavust silmas pidades, mis omakorda vähendab veelgi väikelinnade ja maapiirkondade atraktiivsust ja võimekust paindlikult reageerida muutuvatele oludele. Korterite tehinguhinnad näitavad, missuguseid kohti peetakse atraktiivseteks ja milliste suhtes ollakse skeptilised. Maa-ameti andmetel²³ tehti Eestis korteriomanditega 2018. aasta esimesel poolaastal 11 234 tehingut kokku 825 miljoni euro eest. Harjumaal toimus üle poole (56,3%; 6325) kõikidest Eestis toimunud tehingutest ning nende koguväärtus moodustas 79 protsenti (652 miljonit) kõikidest tehingutest. Seejuures Harju maakonna korteriomandite ruutmeetri mediaanhind oli 1 692 eurot, Tartu maakonnas 1 329 eurot, Pärnu maakonnas 999 eurot ja Ida-Viru maakonnas 209 eurot. Eesti keskmise brutopalgaga eest saadav pind varieerus sõltuvalt piirkonnast – 0,6 ruutmeetrit Tallinna kesklinnas ja 41,7 ruutmeetrit Järvamaal Peetri alevikus.

5.7. Järeldused ja ettepanekud

Kohalike omavalitsuste ja regionaalarengu monitoorimiseks on väljatöötatud suhteliselt palju meetodikaid ja indikaatoreid. Näiteks kohaliku omavalitsuse võimekuse indeks²⁴, piirkondliku potentsiaali indeks, finantsvõimekuse radar²⁵, erinevad statistilised ülevaated ja andmebaasid. 2018. aastal töötati Tartu Ülikooli RAKE ja Geomedia koostöös ning Rahandusministeeriumi tellimusel välja kohalike avalike teenuste seire meetodika, mille andmekorje on planeeritud

²³<https://www.maaamet.ee/et/uudised/aasta-esimesel-poolal-korterite-hinnad-kasvasid-vaatamata-turu-moningasele-vaibumisele>

²⁴<http://geomedia.ee/tehtud-tood/>

²⁵<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated>

2019. aastaks ja mille järel saab hakata seirama ja ka avalikult esitlema kohalike omavalitsuste poolt osutatavate avalike teenuste kvaliteeti. Seega erinevaid meetodikaid, mille alusel kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu ja nende keskkonna edenemist hinnata on päris palju. Probleem on pigem tervikliku ja järjepideva seiresüsteemi puudus. Teeme järgmised ettepanekud:

1. Töötada välja terviklik ja järjepidevalt rakendatav kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu seiresüsteem, mis hõlmab endas nii demograafilist, sotsiaal-majanduslikku, finantsilist kui ka teenuste kvaliteedi ja arengukeskkonna alaseid näitajaid. Konsolideerida erinevad seiremeetodikad ja indikaatorid ühtsesse andmebaasi, mille alusel saab analüüsida terviklikult kohaliku omavalitsuse- ja regionaalarengut.
2. Omavalitsustasandi võimekuse ja detsentraliseerimise arengu monitoorimiseks rakendada järgmisi indikaatoreid: kohalike omavalitsuste osakaal valitsussektori kuludes eesmärgiga, et see läheneks järjepidevalt eeskujuks olevate riikide tasemele; kohalike omavalitsuste maksutulude osakaal nende tuludes, mis järjepidevalt suureneks OECD keskmise taseme suunas; omavalitsusteenistujate suhte riigiteenistujatesse.
3. Omavalitsustasandil rakendada järgmisi indikaatoreid: elanike arvu muutus, töökoha väärtus ja töökohtade arv.
4. Regionaalse arengu ja tasakaalustatuse monitoorimiseks rakendada järgmisi indikaatoreid: rahvastiku paiknemine maakondades/ regioonides; SKT elaniku kohta maakondades/ regioonides; kinnisvara hinda maakondades/ regioonides – sihtesmärk peaks olema, et regionaalsed erinevused nende näitajate baasil väheneksid.

6. Peamised probleemid regionaalhalduse ja -juhtimise valdkonnas

6.1. Probleemid Eestis ja lahenduste otsimise eeldused

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

Eestis ei ole ka toimivat kohaliku omavalitsuse regionaalhalduse süsteemi. Kohalike omavalitsuste pehme (sh vabatahtlik) maakondlik koostöö ei taga nende sisulist rolli regionaalpoliitika ja -arengu küsimustes. Maavalitsuste likvideerimise järel on küll omavalitsustel mõned kohustuslikud maakonnatasandi koostööülesanded: maakonna arengukava koostamine, tervisedendus, turvalisusnõukogud, ettevõtlusarendus läbi MAK-de. Samas nende ülesannete täitmise formaadid on killustatud - delegeerimine maakondlikule omavalitsusliidule, arenduskeskusele, nende kombinatsioon (Saaremaa ja Hiiumaa eraldi mudel, kus rolli täidab kohalik omavalitsus). Osades maakondades on kaotatud omavalitsuste liit. SA vorm ei võimalda tagada poliitilise koordineerimise rolli, kuna SA juhtimisorganitel on

oma konkreetne (ja ka varaline) vastutus organisatsiooni ees ning olukorras, kuna organisatsiooni majanduslikud (või muud huvid) lähevad vastuollu kohaliku omavalitsuse (poliitiliste) huvidega peavad juhtimisorgani (nõukogu) liikmed lähtuma organisatsiooni (SA) huvidest.

Eesti regionaalselt tasakaalustatud arengu tagamiseks on investeeritud ulatuslikult vahendeid Euroopa Liidu raamprogrammide ja siseriiklikest meetmetest. Siiski ei ole regionaalsed lõhed oluliselt vähenenud, kuid nende süvenemine on viimastel aastatel pidurdunud.

Väga vajalikul, kuid siiski pigem abstraktsel, arengukava tasandil on keeruline regionaalselt ühtlase ja tasakaalustatud arengu saavutamine. Regionaalse arengu suunamine ja eri valdkondade poliitikate sünergia tuleks tagada võimalikult konkreetsete tegevuste ja poliitikatega. Kohaliku omavalitsuse elujõulisuse ja regionaalse tasakaalustatuse sotsiaalmajandusliku arengu võtmefaktor on ettevõtluskeskkond. Selle tervikliku kujundamise ja suunamise väljakutsed on esitatud järgmiselt:

- Regionaalsesse ettevõtluskeskkonna arendamisse panustavad erinevad poliitikavaldkonnad iga üks oma vaatenurgast (majandus-, haridus-, sotsiaal-, regionaal, kohaliku omavalitsuse jt poliitika) ning sidusus nende vahel ja tegevuste koordinatsioon on nõrk.
- Valdkond on halduslikult killustatud horisontaalselt ministeeriumide valitsemisalade vahel ja ka vertikaalselt regionaalsel ning kohalikul tasandil.
- Kohalike omavalitsuste roll ja motivatsioon osaleda ettevõtluse arendamises on väike.

Maakondlike arengustrateegiate roll riigi regionaalpoliitika kujundamisel ning see, kuidas need hakkavad ühilduma teiste riiklike regionaalarengule suunatud strateegiatega või EL regionaalarenguks suunatavate vahendite planeerimisega, ei ole veel selge. KOKS § 37 maakonna arengustrateegiale määratud ülesanded on omavahel vastuolus – ühelt poolt sätestatakse, et „maakonna arengustrateegias ei kavandata arengut, mis on seotud vaid ühe kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumiga ja millel ei ole puutumust teiste kohaliku omavalitsuseüksustega“ ning teiselt poolt kirjutatakse samas, et „riigieelarvest kohaliku omavalitsuseüksustele juhtumipõhiste toetuste andmisel, riiklike investeeringute kavandamisel ja riigiasutuste osutatavate teenuste kättesaadavuse muutmisel maakonnas võetakse arvesse maakondlikus arengustrateegias kavandatud arengueesmäärke ja kajastatud tegevuskogumeid“. Maakonna arengustrateegiate koostamise juhendi tasandil on neil ka ülesanne anda sisend riiklikesse poliitikatesse, samas kui puudub selgus (ja riigi tasandi kokkulepe), kuidas täpselt võiks toimuda maakonna arengustrateegia lahenduste jõudmine riiklikesse arengudokumentidesse, milline on selle elluviimise mehhanism riigi tasandil.

Regionaalse tasandi valitsemismudeli ettepanekute tegemisel lähtutakse järgmistest eeldustest:

- 1) Avalike ülesannete jaoks on võimalik määrata sobivaim (või sellele lähedane) mastaap nende täitmise jaoks. See sõltub sekkumist nõudva süsteemi keerukusest, sekkumiseks kasutatava ressursi olemasolust ja optimaalsest jaotusest ning sekkumise kulu-efektiivsustest. Olulisimaks piiravaks ressursiks on inimressurss – ülesannete täitmist korraldavate ja ellu viivate spetsialistide olemasolu ja kõrge professionaalne tase.
- 2) Mastaapi määravad kaks kesket dimensiooni – ülesannete jaotus valitsemisvaldkondadeks (ja nende sees omakorda alamvaldkondadeks) ning ülesannete täitmise territoriaalne korraldatus. Riigi poliitika üheks oluliseks teemaks on seetõttu avalike ülesannete täitmise parima territoriaalse tasandi määratlemine. Seejuures tuleb arvestada, et avalike ülesannete jaoks sobivaimad mastaabid ülesannete ja valitsemisvaldkondade lõikes erinevad.

- 3) Riigivõimu teostamise ja avalike ülesannete täitmise oluliseks põhimõtteks on subsidiaarsus ning kohalikul demokraatial tuginev valitsemine. Kohaliku omavalitsemise territoriaalsus peab olema kooskõlas ühiskonna üldise territoriaalse korraldatusega – sotsiaal-majanduslike seoste (sh liikumismustrite) territoriaalsusega ja elanike territoriaalsete identiteetidega. Mitmed oma iseloomult kohaliku elu ülesanded võivad tulenevalt valla või linna elanike arvust või territoriaalsest ulatusest olla kohalikul tasandil täitmiseks ebaefektiivsed.
- 4) Tõhusaim regionaalse arengu poliitika tugineb piirkondlikele huvidele ja vajadustele ning neid esindavate institutsionaalsete struktuuride tegevusele. Piirkondlikud huvid kujunevad kohaliku omavalitsuseüksuste, piirkonna ettevõtete ja kodanikuühenduste ning riigivalitsemise struktuuride (esmajoonel riigi regionaalpoliitilisest visioonist lähtudes) ühisosast ja kompromissidest. Nende formuleerimine ja elluviimine eeldab sektoriülest koostööd. Ka regionaalse tasandi arenduspoliitika territoriaalsus peaks olema kooskõlas sotsiaal-majandusliku ja kultuurilise regionaalse territoriaalsusega, samas arvestama ka mastaabinõuete ning Eesti inimressursi piiratuse ja kulu-efektiivsuse argumentidega.

6.2. Lahenduste valikuvõimalused

Kohaliku omavalitsuse üksuste osalusel toimuva regionaalse tasandi parima valitsemismudeli välja arendamisel on vajalik omavahel kooskõlaliste parimate valikute tegemine erinevatel poliitikakujundamise dimensioonidel, mis sisaldavad alljärgnevaid aspekte:

- avalike ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse ja riigi ülesanneteks;
- 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.

6.2.1. Avalike ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse ja riigi ülesanneteks

Ülesannete sellise jaotuse kesksed valikuteks on:

a) Säilitada praegune suhteliselt tsentraliseeritud avalike ülesannete täitmise korraldus.

Valiku poolt räägivad järgmised argumendid:

- Maandatakse ebaühtlasest kohaliku omavalitsuse võimekusest tulenevaid regionaalpoliitilisi riske, kus halb kohalik valitsemine vähendab tunduvalt vastava piirkonna konkurentsivõimet ja elanike elukvaliteeti võrreldes teiste piirkondadega;
- Eeldades, et valitsemissüsteemid on sisemistele ja välistele tingimustele kohanduvad süsteemid, siis on kujunenud olukord lähedane süsteemi võimekusele – muutmisvajadusi võib küll esineda, kuid radikaalsed muudatused pigem halvendavad olukorda.

Valiku nõrkuseks on see, et:

- Kesksed riiklikud poliitikad ei arvesta piisavalt piirkondlike arenguvajaduste ja – eelduste erisustega;

- Kohalikul ja piirkondlikul tasandil puuduvad tõhusad hoovad regionaalse arengu mõjutamiseks.

b) Suurendada tsentraliseeritust ehk riigistada osa senistest kohalike omavalituste ülesannetest.

Valiku poolt räägib see, et:

- Tagatud on ressursside (sh poliitikakujundamise professionaalse inimressursi) olemasolu ja piisavus poliitika kujundamise ja elluviimise protsessis
- Maandatakse ebaühtlasest kohaliku omavalitsuse võimekusest tulenevaid regionaalpoliitilisi riske, kus halb kohalik valitsemine vähendab tuntavalt vastava piirkonna konkurentsivõimet ja elanike elukvaliteeti võrreldes teiste piirkondadega.

Valiku vastu on see, et:

- See on vastuolus haldusreformi eesmärkidega;
- Kaugenetakse kohaliku demokraatliku valitsemise põhimõttest.

c) Suurendada detsentraliseeritust ehk anda osa senistest riigi ülesannetest kohaliku omavalitsuse korraldada.

Valikuga on tagatud:

- Valitsemise subsidiaarsus;
- Kohalike vajaduste ja eelduste parim arvestamine avalike ülesannete täitmisel
- Kohalike ja piirkondlike huvide ja motivatsiooni mobiliseerimine

Valiku peamiseks nõrkuseks on, et:

- Paljude kohaliku omavalitsuse üksuste mastaap ei ole piisav uute ülesannete korraldamiseks

Valikute kaalutlemise üldiseks esialgseks järelduseks on, et ülesannete detsentraliseerimine on võimalik ja mõistlik, kuid üksnes tingimusel, et sellega kaasneb kohaliku omavalitsuse ülesannete korraldamise ja täitmise delegeeritus mastaabiökonomika ja ressursivajaduse rahuldatuse mõttes sobivale territoriaalsele tasemele. Võimalikeks detsentraliseeritavateks valdkondlikeks ülesanneteks, mida piirkondlikul tasandil korraldada, võiksid olla: gümnaasiumiharidus; kutseharidus; tööturuteenused; ettevõtluse arendamine; piirkondlik ühistransport; esmatasandi tervishoiuteenuste koordineerimine.

Täiendav asjaolu, mida ülesannete detsentraliseerimisel arvesse võtta, on delegeeritavate ülesannete kogumi terviklikkus poliitikate võimalike mõjude ja taotletavate eesmärkide mõttes. Selle loogika alusel peaks sarnaseid ülesandeid näiteks gümnaasiumi- ja kutsehariduses korraldama üks ja sama valitsemistase. Seejuures ei ole küsimus mitte niivõrd valdkondade kaupa ülesannete jaotamises riigi ja kohalike omavalituste vahel, vaid määras (ülesannete ringis), mil kohalikel omavalitsustel on korralduslik autonoomia riiklike poliitikate (seadused, määrused, strateegiad, juhendid, riiklik arendustegevus) raames. Eesti suguse väikeriigi jaoks ei saa olla mõistlik lahendus, kus meil on 79, 15 või ka 4 erinevat tööturu- või hariduspoliitikat. Kohaliku ja regionaalse tasandi poliitika põhisisuks saab ikkagi olla kohalikest ja piirkondlikest vajadustest lähtuvate (ressursipaigutuse) valikute tegemine ühiskonnaülestes eesmärkide ja reeglite kontekstis.

Olulisi muudatusi mõtteviisis ja õigusruumis eeldab tsentraliseerimise-detsentraliseerimise dualistlikule loogikale alternatiivi pakkuv võimalus määrata osad ülesanded kui kohaliku

omavalitsuse ja riigi poolt (regionaalsel tasandil) ühiselt täidetavad ülesanded. Selle eelduseks on asjakohane valitsemise mehhanism (vt. allpool).

6.2.2 Kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus nende täitmise territoriaalse taseme alusel

Kohaliku omavalitsuse ülesandeid on võimalik täita väga erinevatel territoriaalsetel tasanditel alustades kohaliku omavalitsuse üksuste sisesest kogukondlikust tasandist (vt eespool) ning lõpetades üleriigilise koostöötasandiga. Viimane võiks lisaks kohalike omavalitsuse üksuste üldiste halduspoliitiliste huvide esindamisele seoses riigivõimuga olla sobivaim tasand ka näiteks kohaliku omavalitsuse teenuste kvaliteedisüsteemide ja personaliarendusteks.

Peamisteks valikukohtadeks Eesti kontekstis on siiski see, milliseid ülesandeid täita kohaliku omavalitsuse üksustes ning milliseid delegeerida suurema mastaabiga regionaalsele tasandile täitmiseks. Täiendav valikukoht on, kas regionaalseks tasandiks sobib maakondlik tasand või on otstarbekas sellest suurem mastaap.

Analüütilisel tasandil on korrektne vastus nendele küsimustele võimalik ülesannete ja teenusvaldkondade kaupa. Territoriaalse valitsemise sidususe ja korrastatuse mõttes on siiski vajalik teenusvaldkondade grupeerimine sellisena, et valitsemise territoriaalseid tasandeid ei oleks liiga palju (ebamõistlik valitsemissüsteemi keerukus). Esialgses vaates nõuavad kõik olulisemad täiendavalt detsentraliseeritavad ülesanded (vt. eelmist pt.) suuremat mastaapi kui haldusreformi tulemusena moodustunud väikseimad kohaliku omavalitsuse üksused (5-11 tuhat elanikku). Lisaks sellele on ka juba praegu kohaliku omavalitsuse ülesannetena määratletud ülesannete seas ja sees tegevusi, mida on otstarbekam korraldada, koordineerida või ellu viia ühiselt.

Sobivaima taseme määratlemisel tuleb hinnata: valiku (mastaabi) mõju korraldamise ja osutamise kuluefektiivsusele ja kvaliteedile; kujuneva territoriaalse süsteemi kompleksuse määra (mitte liiga lihtne, mitte liiga keeruline); mastaabi mõju kohalike omavalitsuste koostöö kvaliteedile; kooskõla sotsiaal-majandusliku funktsionaalse territoriaalsusega; sobivust kohaliku omavalitsuse ja riigi koostööks.

Eesti territooriumi jaotamiseks maakondlikust tasandist kõrgemal regionaalsel tasandil on samuti erinevaid võimalusi. Uuringus „Arengu ruumiline ja strateegiline kavandamine, sh regionaaltasandi funktsioonid ruumilise arengu suunamisel“ (2017) on võimalikke alternatiive hinnatud riiklike planeerimisregioonide moodustamise ülesande raames:

ALTERNATIIV 1 – nn. malelaua mudel, mis on riigiametite sisereformide raames välja kujunenud.

- i. Lõuna-Eesti,
- ii. Lääne-Eesti,
- iii. Kirde-Eesti,
- iv. Loode-Eesti.

Mudeli plussiks on lisaks juba olemasolevatele keskustele ka sel moel loodavate administratsioonide suurus ja eeldatav võimekus, probleemiks aga see, et eri ametkondade hallatavad territooriumid ei kattu. Nõrkuseks on ka mitmete seniste (maakonna)keskuste tahaplaanile jäämine, mille tagajärjeks on ääremaastumine ja tõenäoliselt osade

omavalitsusliitude/ kohalike omavalitsute ruumiplaneerimisest eemale jäämine, kuna nad ei pruugi näha seal võimalust otsustamist mõjutada. Mitmed sellised regionaalsed kooslused ei ole ka funktsionaalselt loogilised. Seda tüüpi planeerimisregioonid on vaid Tallinna ja Tartu ümber funktsionaalsed, teistel kavandavatel keskustel ei ole tagamaaga ajaloolist ühisosa. Keskuste identiteedi oluline kadu on ka kohanime asendamine ilmakaartega.

ALTERNATIIV 2 – NUTS3 põhine jaotus, mida eelnevast eristab Lääne-Viru, Järva ja Rapla eraldi väljatoomine. Selle jaotuse eeliseks oleks statistiline kaetus NUTS3 tasemel ja võimalus Tallinna – kui niigi väga suure üksuse – kaugemat tagamaad eraldi planeerida.

ALTERNATIIV 3 oleks valdavalt valimisringkondade ja ka suuresti funktsionaalsete linnaregioonide mudel, kus osa väiksemaid maakondi on kokku võetud.

- i. Harju-Rapla,
- ii. Lääne-Saare,
- iii. Pärnu,
- iv. Tartu,
- v. Viljandi-Järva,
- vi. Viru,
- vii. Võro.

Selle mudeli eeliseks on kompromiss suurusest ja funktsionaalsusest ning kattumine riigikogu valimisringkondadega, mis võiks olla oluline, arvestades riigikogu rolli soovitatavat kasvu. Võimalik, et sellises koosluses ja arvus suudetaks kokku leppida kohaliku omavalitsuse ülese arengu planeerimise korraldamises. Probleemne võib olla aga administratsioonide väiksus ja ülesannete jagamine seniste maakonnakeskuste vahel.

ALTERNATIIV 4 – ajalooliste maakonnalinnade ehk siis tugevamate funktsionaalsete linnaregioonide mudel, mis võiks olla aluseks kohaliku omavalitsuse reformi järgmisele etapile.

- i. Harju,
- ii. Lääne,
- iii. Saare,
- iv. Pärnu,
- v. Järva,
- vi. Lääne-Viru,
- vii. Viljandi,
- viii. Ida-Viru,
- ix. Tartu,
- x. Valga,
- xi. Võru.

Probleemne on siin analoogselt praeguse olukorraga ennekõike administratsioonide väiksus, piirkondade väga erinev elanike arv, aga ka näiteks Saaremaa puhul sisuliselt dubleerimine omavalitsusega.

Põhimõtteline erisus maakondliku ja regionaalse tasandi kohaliku omavalitsuse ülesannete koostöös täitmise territoriaalse tasandi osas oleks alternatiivide 1 ja 2 rakendamisel, kusjuures alternatiiv 2 ei oleks täidetud funktsionaalse territoriaalsuse nõue. Alternatiivid 3 ja 4 on olemuslikult maakondliku konsolideerumise stsenaariumid, kus erisus regionaalse ja maakondliku tasandi vahel pikemas vaates puudub.

6.2.3. Kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus piirkondliku koostöö laadi alusel

Kohaliku omavalitsuse piirkondliku koostöö teemat koostöövormide õiguslikust on haldusreformi ekspertide komisjoni töö raames terviklikult käsitletud Lõhmus ja Suur (2015). Nad eristavad 4 tüüpi koostöö taset:

I Mitteformaalse koostöö tase - ülesanded, mille täitmine ei eelda avaliku halduse ülesande täitmist või haldusakti andmist ja mis on käsitletavad kui vabatahtlikud ülesanded. Üldjuhul seadustega reguleerimata.

II Teenuste osutamise tase - ühiselt tegeletakse avalike teenuste osutamisega ja teiste ülesannetega, mille raames ei ole vajalik täita avaliku halduse ülesandeid ja anda haldusakte.

III tase: Ülesannete täitmise korraldamise tase - ülesanded, mille täitmine eeldab avaliku halduse ülesande täitmist ja haldusaktide andmist

IV tasand Strateegilise planeerimise tase - strateegiliste üldkohustuslike arengu ja planeerimisdokumentide kehtestamine.

Teiseks oluliseks koostöö laadi dimensiooniks on selle **vabatahtlikkus või kohustuslikkus**.

Mitteformaalne koostöö on olemuslikult vabatahtlik ja kohalikest vajadustest lähtuv. Piirkondliku koostöö- ja võimustruktuuri loomine pakuks sellisele koostööle organisatoorseid tuge, kuid ei eelda seda.

Teenuste osutamise koostöö jaoks on olemasolevad õiguslikud võimalused – tegutseda äriühinguna, mittetulundusühinguna, sihtasutusena või ühisasutusena – piisavad. Võimalikuks täiendavaks valikukohaks on, kas mingi teenuse puhul on asjakohane üldiselt või tingimuslikult nõuda kohustuslikuna selle ühist osutamist.

Strateegilise planeerimise tasemel tehtav koostöö maakondlike või piirkondlike (st maakonnast erineva territooriumi kohta) arengustrateegiate koostamisel ja vastu võtmisel on käesolevaks ajaks KOKSis määratletud kohustusliku ülesandena, kuid erinevalt Lõhmuse ja Suure ekspertarvamusest ei ole sellise koostöö juriidiliseks vormiks seaduse alusel territoriaalse ühisasutuse juurde moodustatud otsustusorgan, vaid maakonna arengustrateegia võetakse vastu volikogude otsuste kvalifitseeritud enamuse alusel. Mingite iseseisvate piirkondliku tasandi ühisasutuste loomiseks puudub ka seaduslik alus – küll on võimalik neid luua ühe või teise kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse koosseisus.

Seega on kohaliku omavalitsuse koostööl põhineva regionaalse tasandi valitsemismudeli seisukohast võtmetähtsusega leida toimiv lahendus koostööks ülesannete täitmise korraldamisel – territoriaalse ühisasutuse, ühisameti või mingis muus vormis. **Selleks, et valitsemismudel looks ühesugused võimalused regionaalse tasandi küsimustega tegelemiseks kogu Eestis, on täiendavalt vajalik, et sellise koostööstruktuuri loomine ja selles osalemine oleks kohustuslik.**

6.2.4. Koostöös täidetavate ülesannete täitmise struktuuride õiguslik vorm ja võimu teostamise mehhanism regionaalsel tasandil

Regionaalse tasandi valitsemise teostamiseks on vajalik luua valitsemisstruktuurid:

- millele on seadustega määratud selged otsustuste vastu võtmise mehhanismid;
- milles on tagatud otsuste ettevalmistamise kvaliteet;
- millele on tagatud otsuste elluviimise adekvaatne rahastamine.

Regionaalse tasandi valitsemisstruktuuride loomisel tuleb (on võimalik) valida alljärgnevate alternatiivide vahel ja seast:

- 1) Kohaliku omavalitsuse kohustuslikud koostööorganid – iseseisev (st väljaspool kohaliku omavalitsuse struktuuri tegutsev) piirkondlik ühisamet, piirkondlik omavalitsusliit avalik-õigusliku organisatsioonina, kohalike omavalitsuste volikogude esindajatest moodustuv otsustuskogu koos ühisasutusega;
- 2) 2. tasandi kohaliku omavalitsuse üksused;
- 3) riigi regionaal- või planeerimisametid;
- 4) hübriidsed mitme-kihilised sotsiaal-majanduslikud nõukogud, kuhu on kaasatud kohalike omavalitsusüksuste, ettevõtlusorganisatsioonide, kodanikeühenduste ja võtmeministeeriumite (RaM, HTM, RaM, SoM, MkM, MeM) esindajad.

Esialgses hinnangus on eelistatuim ja realistlikuim lahendus **kohaliku omavalitsuse kohustuslike piirkondlike koostööorganite loomine**, kuid kaalutlemist väärib ka sektoriülese valitsemise mudelite (valik 4) juurutamine piirkondlikul tasandil. Viimane, tõsi, nõuab olulisi muudatusi õiguslikus raamistikus.

Olulised on koostöökogude moodustumise ja otsuste vastuvõtmise reeglite, samuti erinevate regionaalsete võimustruktuuride seoste määratlemine seaduse tasemel:

- Kohaliku omavalitsuse koostööorganite puhul – kohaliku omavalitsuse üksuste esindajate arv koostööorgani otsustuskogus, nende poolt esindatav häälte osakaal; otsuste vastuvõtmiseks nõutav häälteenamus (see ka kõigi teiste puhul);
- riigi regionaal- ja planeerimisametite ja kohaliku omavalitsuse koostööorganite koostöös – ulatus, milles kohaliku omavalitsuse koostööorganid saavad mõjutada riiklike ruumilise arengu ja planeerimisotsuseid;
- riigi regionaal- ja planeerimisametite ja valdkondlike ministeeriumite vahelised seosed – regionaal- ja planeerimisametite otsustuspädevuse piirid valdkondlike poliitikate kontekstis, regionaalsete ametite osaluse vorm valdkondlike poliitikate välja töötamises;
- hübriidses mitmekihilises sotsiaal-majanduslikus nõukogus – eri sektorite häälte osakaalud nõukogus, sektorite esindajate valimise/määramise põhimõtted;
- hübriidse nõukogu seosed riigiameti ja/või kohaliku omavalitsuse ühisasutusega.

6.2.5 Regionaalse tasandi rahastamine

Regionaalse tasandi rahastamismudelite kujundamise olulisimad valikuvõimalused esitavad ennast kahes küsimuses:

1. Milline on sobivaim otsustustase arenguprogrammide toetuste jaotamiseks?
2. Kuidas kujuneb kohalike omavalitsuste koostöös täidetavate ülesannete tulubaas?

Arenguprogrammide otsustustaseme peamised alternatiivid on:

- üleriigilised programmid, mille toetused jaotatakse riiklikul tasemel võrdses (või erandeid sätestavas) konkurents;is;
- regionaalsed programmid, kus vahendeid eraldatakse proportsiooniliselt regioonide elanikkonnaga või muude vajaduspõhiste kriteeriumite alusel ning regiooni siseselt jagatakse toetused regionaalse tasandi otsustusprotsessis;
- riigi ja kohaliku omavalitsuse koostööstuktuuride poolt ühiselt loodavad arendusprogrammid – sisu ja kaasrahastamine.

Eelistatud valikuks on regionaalsel tasandil otsustavate programmide ning eriti riigi ja kohaliku omavalitsuse koostööorganite poolt ühiselt välja arendatavate ja rahastatavate programmide osakaalu suurendamine. Spetsiifilisematel teemadel on üleriigilised vaba konkurentsiga programmid jätkuvalt vajalikud.

Kohaliku omavalitsuse regionaalse tasandi koostöö tulude moodustumisel on järgmised alternatiivid:

- Kohaliku omavalitsuse täielik autonoomia - kõik kohaliku omavalitsuse tulud laekuvad kohaliku omavalitsusüksuste eelarvetesse, kohaliku omavalitsuse koostöö tasandile eraldatakse vahendeid vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu otsustele
- Kohaliku omavalitsuse suunatud autonoomia - kõik kohaliku omavalitsuse tulud laekuvad kohaliku omavalitsusüksuste eelarvetesse, kohaliku omavalitsuse koostöö tasandile eraldatakse vahendeid vähemalt seadustes sätestatud miinimummääradele (ülesannete täitmisega seotud vajadusest lähtuvalt)
- riigieelarvest eraldatakse kohaliku omavalitsuse eelarvesse vahendeid sihtotstarbeliselt – ühiselt täidetavate valdkondlike ülesannete täitmise toetuseks
- riigieelarvest eraldatakse kohaliku omavalitsuse eelarvesse vahendeid sihtotstarbeliselt – ühiselt täidetavate ülesannete täitmise toetuseks ilma valdkondliku sihtotstarbeta
- riigieelarvest eraldatakse vahendid otse kohaliku omavalitsuse koostööstuktuuridele valdkondlike ülesannete täitmise toetuseks

Regionaalse tasandi kohaliku omavalitsuse koostöölise valitsemise eelduseks on **võimalikult iseseisev tulubaas** ehk siis valik loendi 3 viimase alternatiivi vahel.

6.3. Kooskõlalised sammud regionaalse tasandi valitsemismudeli suunas

Kokkuvõttes leiame, et **regionaalse tasandi valitsemismudel on avalike ülesannete detsentraliseerimiseks ning kohapõhise regionaalpoliitika teostamiseks ühetaolisena kogu Eestis vajalik**. See peab põhinema **kohustuslikul koostööl ja regionaalse tasandi koostöö- ja valitsemisorganitel, millel on seaduse tasandil määratud selged otsustusmehhanismid ning tagatud ülesannete mahule vastav rahaline ressurss**.

Tabel 12. Regionaaltasandi valitsemismudelite peamised valikuvõimalused

Valiku objekt	Peamised valikuvõimalused				
Detsentraliseeritus	detsentraliseerida	säilitada olemas-olev tsentraliseeritud mudel	suurendada tsentraliseeritust		
Territoriaalne ulatus	KOV	olemasolevad maakonnad	suuremad maakonnad	regioonid (3-4)	
Koostöö laad	mitteformaalne	teenuste osutamisel	teenuste korraldamisel	strateegilisel planeerimisel	
	vabatahtlik	tingimuslikult kohustuslik	kohtustuslik		
Valitsemisvorm	valitav 2. tasandi KOV	KOV'de ühisamet	KOV'de ühine avalik-õiguslik koostööorgan	sektoriülesed nõukogud	riigi regionaalametid
Otsuste vastuvõtmise mehhanismid	hääle jaotus	otsuse vastuvõetuse reeglid (häälteenus jms)	osalus ja kaasatus		
Regionaalse koostöö eelarve kujunemine	KOV täielik autonoomia koostöö rahastamisel	KOV seadusega piiritletud (min. tase) autonoomia koostöö rahastamisel	KOV eelarved vahendavad riigi sihtotstarbelisi eraldisi	koostöö-struktuuride iseseisev tulubaas	
Regionaalsete arendusprogrammide koostamine	riigi- ja KOV ühised regionaal-programmid - ühishuvid ja kaasrahastamine	regionaalsed toetusprogrammid - riigi toetused, otsused KOV koostöös	üleriigilised konkurentsipõhised valdkondlikud programmid		

Täiendavat kaalumist vajab mudeli territoriaalne olemus ja keerukus, kus on 3 peamist valikuvõimalust:

A. Maakondlik mudel

Võimu teostav struktuur – kohaliku omavalitsuse üksuste ühisamet, avalik-õiguslik organisatsioon või otsevalitav võimuorgan – moodustatakse kohustuslikuna maakondlikul tasandil. See korraldab täiendavalt detsentraliseeritavaid ülesandeid (vt ülal), mida võivad täiendada piirkondlikust spetsiifikast lähtuvalt vabatahtlikuna koostöös täidetavad ülesanded.

Poolt:

- maakonnad on kujunenud toimivateks koostööpiirkondadeks, mida üldjuhul iseloomustab ka tihe funktsionaalne ja liikuvuslik seotus;
- maakondlikud koostööorganid ja koostööd korraldavad spetsialistid osades valdkondades on juba olemas;
- maakondade mõõdukas territoriaalne kompleksus;
- maakond pakub hoomatavat mastaapi koostööks – koostööpartnerite arv on sobiv konsensuslike otsuste ja mõistlike kompromisside vastu võtmiseks.

Vastu:

- osade detsentraliseeritavate ülesannete täitmiseks võib maakondlik mastaap olla/osutada ebapiisavaks;
- riigi kaasamine regionaalse valitsemise võimuorganitesse (nt. hübriidsetesse nõukogudesse) oleks kulukas ja kompetentse hajutav (nt. võimalike regionaal- ja planeerimisametite osas).

B. Regionaalne mudel

Võimu teostav struktuur – kohaliku omavalitsuse üksuste ühisamet, avalik-õiguslik organisatsioon või otsevalitav võimuorgan – moodustatakse kohustuslikuna maakondlikust tasandist kõrgemal regionaalsel tasandil. See korraldab täiendavalt detsentraliseeritavaid ülesandeid (vt ülal), mida võivad täiendada piirkondlikust spetsiifikast lähtuvalt vabatahtlikuna koostöös täidetavad ülesanded. Seda võivad täiendada riigi regionaal- ja planeerimisametid ning/või regionaalsed hübriidsed nõukogud. Regionaalse mudeli elluviimisel loobutakse maakondlikust tasandist avalike ülesannete täitmise territoriaalse tasandina. Vabatahtliku koostöö ja kultuuriregionina võivad maakonnad säilida.

Poolt:

- välditakse mastaabiprobleeme – maksimaalne võimalik avalike ülesannete detsentraliseeritus kohalikele omavalitsustele, nende täitmiseks koostöös;
- eeldused ühtse regionaalse territoriaalsuse kujunemiseks – riigihaldus ja kohaliku omavalitsuse koostöö toimub samades piirides.

Vastu:

- probleemid funktsionaalsete regioonide eristamisega Eestis – võimalik Tallinna ja Tartuga seoses, muus osas maakondlik jaotus vastab üldjoontes kohaliku omavalitsuse üksustest kõrgemal tasemel toimivale funktsionaalsele territoriaalsusele;
- tüpoloogiliste regioonide probleemid (nt Lääne- või Kesk-Eestis, ka Kagu-Eesti ja Virumaa puhul selge keskus puudub);
- Kohalike omavalitsuste koostöö hägustub suure partnerite arvu tõttu (nt suures Tartu regioonis 22-26, Tallinna regioonis kuni 30) – raske jõuda konsensuslike otsusteni või mõistlike kompromissideni.

C. Kahe-kihiline regionaalne mudel

Maksimaalne võimalik arv kohaliku omavalitsuse mastaapi ületavatest ülesannetest täidetakse maakondlikul tasandil kohustuslikus (ja vabatahtlikus) koostöös. Maakonna tasandil moodustatakse tugev koostööorgan ja tagatakse sellele eraldi tulubaas. Regionaalsel tasandil on riigi regionaalhalduse üksus, mille funktsioonid on eelkõige planeerimisalased. Planeerimisotsuste tegemisse kaasatakse valdkonna ministeeriume ja maakondade kohalike omavalitsuste koostööorganeid. Hübriidne nõukogu moodustatakse ka regionaalsel või maakondlikul tasandil.

Poolt:

- Vastab parimal võimalikul moel olemasolevale funktsionaalsele territoriaalsele loogikale;
- Maksimaalne subsidiaarsus;
- Maksimaalne mitmekihilisus;
- Selge territoriaalse vastutuse jaotatus: maakonnad – kohalike omavalitsuste ühisvastutus, regioonid ja regionaalne areng riigi vastutusel.

Vastu:

- Koordineerimise ülesanne keerukas;
- Valitsemise ja ressursi killustatus.

Ettepanekute elluviimise esimeseks etapiks võiks olla nende stsenaariumite tugevate/eelistatud versioonide piloteerimine sobilikes regioonides (nt Saaremaa, Kagu-Eesti) ühendatuna kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse riikliku strateegia koostamise protsessiga.

7. Poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse ja – juhtimise valdkonnas

1. Teadvustada, et kohaliku omavalitsuse võimekuse arendamine on üleriigilise kohaliku omavalitsuse poliitika küsimus, millesse peavad panustama kohalikud omavalitsused ise, Eesti Linnade ja Valdade Liit ja maakondlikud liidud, poliitika kujundamise eest vastutavad ministeeriumid, ülikoolid, eksperdid ning era- kui kolmandasektori organisatsioonid ja mõttekojad omavahelises koostöös.

2. Kohaliku omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni arendamise aluspõhimõtted peavad olema määratletud päevapoliitika ülese strateegilise suunana. Kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika vajavad pikaajalist strateegiat ja poliitika aluspõhimõtteid, mis võimaldaksid järjepidevalt arendada subsidiaarsuse ja autonoomia põhimõtteid nii nagu need on määratletud Eesti põhiseaduses ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas ning mis pööraks ümber senise tsentraliseeriva trendi kesk- ja kohaliku omavalitsuse suhtes. Selleks tuleks:

1. Riigikogu poolt kinnitada regionaal- ja kohaliku omavalitsuse poliitika aluspõhimõtted,
2. millega antakse valitsusele ülesanne koostöös sidusrühmadega töötada välja kohaliku omavalitsuse arendamise strateegia (sh tegevuskava, ressursid ja vastutajad),
3. vastava strateegia peaks vastu võtma Riigikogu.

3. Valdkonna jätkusuutlikuks arenguks luua alaliselt toimiv institutsionaalne struktuur: Riigikogu arengukomisjon, Vabariigi Valitsuse alaline institutsioon ning kohaliku ja regionaalse arenduse kompetentse konsolideeriv mõttekoda, mis koondaks valdkonna teadlasi, poliitikuid ja praktikuid; koos ülikoolidega luua alus teaduspõhise riigijuhtimise ja kohaliku omavalitsuse ning regionaaltasandi arengu tagamiseks; valdkonna rahvusvahelise koostöö arendamine.

3. Jätka riigi keskvõimu ja kohaliku omavalitsuse suhete detsentraliseerimist andes kohalikule valitsemistasandile seniseid riigi keskvõimu ülesandeid suurendades järjepidevalt kohalike omavalitsuste rolli avalikus halduses.

4. Analüüsida omavalitsusliku regionaalse või maakondliku koostöötasandi kujundamise võimalikke vorme ja ulatust koos detsentraliseeritavate ülesannete määratlemisega. Ettepanekute elluviimise esimese etapiks võiks olla nende stsenaariumite eelistatud versioonide piloteerimine sobilikes regioonides ühendatuna kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse strateegia koostamise protsessiga.

5. Tagada kohalike omavalitsuste sisestruktuuri kujundamisel (ennekõike territoriaalselt suurtes või erinevate keskuste- ja identiteetidega kohalikes omavalitsustes) tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise tasakaal, et ühelt poolt kujundada kohalike omavalitsuste strateegilise arendamise, poliitika kujundamise ja spetsialiseeritud kompetentside keskne korraldus, kuid teisalt võimaldada kohaliku omavalitsuse siseste kohalike küsimuste lahendamise ja ülesannete täitmine võimalikult elanikulähedaselt. Selleks:

- analüüsida administratiivse detsentraliseerimise erinevaid praktikaid ja rakendada hästi toimivaid meetmeid;

- analüüsida poliitilise detsentraliseerimise erinevaid praktikaid ühinenud omavalitsustes (osavallakogud, kogukonnakogud, volikogude piirkondlikud komisjonid, külakogud jt) ning rakendada hästi toimivaid meetmeid;
- tunnustada ja tõsta esile erinevaid häid ning toimivaid praktikaid.

6. Kogemustest õppimine ja omavalitsuste järjepidev nõustamine struktuurikujunduse ja detsentraliseerimise küsimustes kohalike omavalitsuste endi, poliitika kujundamise eest vastutava ministeeriumi, ülikoolide, ekspertide ja mõttekodade poolt ja koostöös. Vajadusel vastavate pilootprojektide rakendamine.

7. Koos detsentraliseerimisega kesk- ja kohaliku tasandi suhtes arendada välja teenuste kvaliteedi seire ja nõustamise süsteem jäiga järelevalve asemel. See oleks ka instrument riigi kesktasandile seiramaks kohalike omavalitsuste poolt rakendatavaid poliitikaid ning mis võimaldab hoida poliitika kujundamise ja selle suunamise funktsiooni. Sellises suhtes oleksid riigi keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused partnerid samade eesmärkide saavutamisel.

8. Uue, haldusreformi ja muutnud olude, ruumimustri läbimõtestamine eesmärgiga määratleda omavalitsuste sisesed tõmbekeskused ja kujundada strateegia nende arendamiseks koos tagamaaga. Soovitus on kujundada kohaliku omavalitsuse sisese struktuuri teadlikku ümberkorraldamist ja vallasiseste tõmbekeskuste kujundamist.

9. Kujundada strateegia, mille elluviimise raames oluliselt suureks kohalike omavalitsuste finantsautonoomia, nende võimekus ja vastutus oma tulubaasi ise kujundada. Ilma selleta ei ole võimalik detsentralisatsioon ega reaalne autonoomia. Analüüsida kohaliku tasandi maksubaasi loomise ja laiendamise võimalusi, näiteks:

- üksikisiku tulumaksu määratlemine kohaliku maksuna,
- kinnisvara maksu kehtestamine,
- ettevõtluse arendamise toetamine läbi kohaliku omavalitsuse maksu ja/ või tulubaasi kujundamise,
- pensionide ja dividendide tulumaksu osaline laekumine kohalikele omavalitsustele.

10. Kohaliku demokraatia edasiarendamine tagades elanike kaasamise kohaliku omavalitsuse tegevustesse ja võimestades kodanikeühendusi kogukondliku elu korraldajatena. Kaaluda võiks kaasamise põhimõtte tunduvalt suuremat edasiarendamist, näiteks arengu- ja eelarve küsimustes, suuremas tagasisidemehhanismide rakendamises (näiteks: elanikkonna süstemaatilised rahuloluküsitlused, elanike algatused jne).

11. Kohalike omavalitsuste koostöö oluline süvenemine omavalitsuste ülestes, kuid iseloomult omavalitsuslikes ülesannetes. Need valdkonnad oleksid vähemalt: kohaliku omavalitsuse IT arendus ja e-teenused, kohaliku omavalitsuse personaliarendus, innovatsioon ja koostöö ülikoolidega, kohaliku omavalitsuse kui tööandja esindusorganisatsiooni rolli täitmine. Nende ülesannete puhul võiksid omavalitsused rakendada delegeerimist üles kohalike omavalitsuste koostöötasandile.

12. Kohaliku omavalitsuse tuumvõimekus on inimesed. Kohalike omavalitsuste, nende liitude, ministeeriumite ja ülikoolide koostöös tuleb kujundada kohaliku tasandi personaliarenduse ja omavalitsusjuhtide koolitussüsteem, mis tagaks kohaliku tasandi spetsialistide ja juhtide järjepideva ettevalmistuse ja järelkasvu. Selleks peab toimuma kohaliku omavalitsuse kompetentside ja koolitusvajaduse pidev analüüs.

13. Riigi kesktasandi poliitika kujundamises asendada senine suhteliselt abstraktne regionaalsete mõjude hindamine kohustusena iga õigusakti ja poliitika või selle muudatuse puhul analüüsida selle mõju regionaalsele ettevõtluskeskkonnale. See oleks oluliselt konkreetsem mõju hindamise aspekt ja tagaks, et poliitikamuudatuste või uute poliitikate puhul peab olema positiivne mõju regionaalsele ettevõtluskeskkonnale. Kui muudatus omab sellele negatiivset mõju tuleb seda olulisemate mõjude saavutamise eesmärgil spetsiaalselt põhjendada.

14. Oleme olukorras, kus liigume ühiskonnas füüsiliselt struktuurilt digitaalsele struktuurile. Nende väljakutsega tegemiseks on vajalik institutsionaalse ja sisulise võimekuse loomine, et analüüsida toimuvat ja prognoosida, milline näeb ümbritsev maailm ja omavalitsuste koht välja 25-30 aasta pärast, võttes seejuures arvesse info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate, virtuaalmaailma ja e-teenuste arengut ning innovatsiooniga seonduvat. Kaasata protsessi erinevate ühiskonnagruppide, sh noorte esindajaid.

15. E-riigi kõrval alustada e-omavalitsuste sisustamist ja arendamist, mis sisaldaks nii kohalike omavalitsuste teenusosutamise (e-teenuste arendamine ja võimekuse loomine) kui ka demokraatliku osaluse (e-osalus ja e-kaasamine) rolli. Tegevusel peab olema selge vastutaja, strateegia ja tegevussuund.

- Olemasolevad registrid tuleb korda teha ja võtta kasutusele juhtimisvahendina.
- Riiklikud registriandmed teha kohalikele omavalitsustele kättesaadavaks.
- Luua teadmispõhine juhtimislaud, mis võimaldab registriandmete analüüsi ja nende tulemuste kuvamist ühtsetel alustel juhtimisotsuste vastuvõtmiseks.

16. Tagada teenuste kättesaadavuse analüüsimise ja kohaliku omavalitsuse statistika korje madalam tasandil kui omavalitsus tervikuna. See on eriti oluline suurvaldade (nt Saaremaa, Saue, Märjamaa, Lääne-Nigula, Alutaguse) puhul.

- Mitte haldus- ega asustusüksuste järgi (linn, vald, küla jne), vaid rahvastiku paiknemise järgi: a) linn, b) linna ja maa ülemineku territoorium, c) maateritoorium.

17. Töötada välja terviklik ja järjepidevalt rakendatav kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu seiresüsteem, mis hõlmab endas nii demograafilist, sotsiaal-majanduslikku, finantsilist kui ka teenuste kvaliteedi ja arengukeskkonna alaseid näitajaid. Konsolideerida erinevad seiremetoodikad ja indikaatorid ühtsesse andmebaasi, mille alusel saab analüüsida terviklikult KOV ja regionaalarengut.

18. Omavalitsustasandi võimekuse ja detsentraliseerimise arengu monitoorimiseks rakendada järgmisi indikaatoreid: kohalike omavalitsuste osakaal valitsussektori kuludes eesmärgiga, et see läheneks järjepidevalt eeskujuks olevate riikide tasemele; kohalike omavalitsuste maksutulude osakaal nende tuludes, mis järjepidevalt suureneks OECD keskmise taseme suunas; omavalitsusteenistujate suhte riigiteenistujatesse stabiilsel või kasvava tasemel.

19. Suuremad omavalitsused loovad paremad eeldused volikogu, valitsuse ja administratsiooni rollide eristumiseks ja teineteise täiendamiseks nii nagu Eesti omavalitsuse institutsionaalsete suhtemustrid eeldavad, kuid nende vajalik on nende rollide ja suhete järjepidev analüüs ja edasiarendamine.

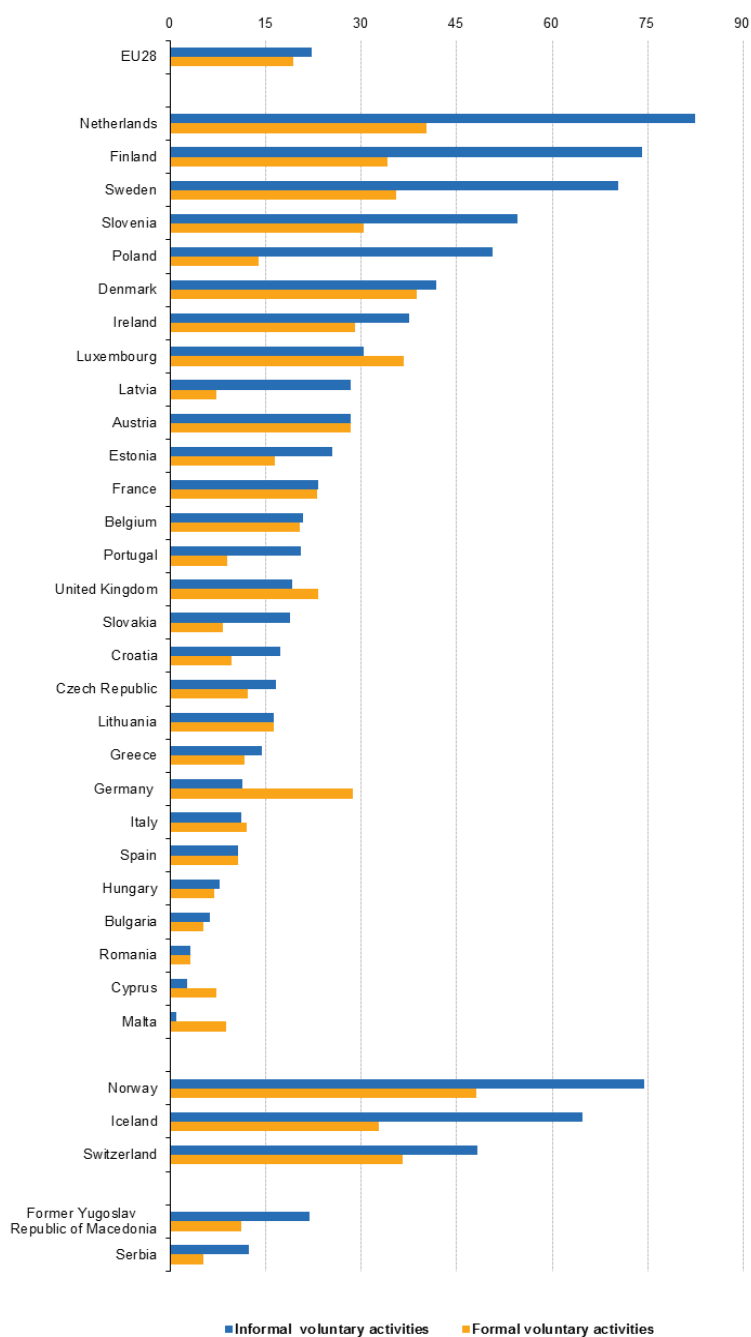
20. Kohalike omavalitsuste sisese juhtimiskorralduse arendamisel peab olema keskne roll kohalikel omavalitsustel endil. Selleks tuleks luua pikaajaline strateegia erinevate osapoolte (kohalikud omavalitsused ja nende liidud, riigi keskvalitsus, parlament, ülikoolid ja teadlased, uurimiskeskused) koostöös, mille käigus läbi analüüsida arengutrendid ja määratleda soovitud

tuleviku suunad. Selles protsessis õppida teiste riikide, sh Soome vastavast uue omavalitsusmodeli kujundamise kogemusest (mille käigus kujundatakse omavalitsuse sisene ja omavalitsusorganite vaheliste suhete juhtimismudel; omavalitsuse pädevuste ja ülesannete määratlemine ja perspektiivsed muudatused; e-omavalitsuse olemus, roll ja arenguperspektiiv; riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhtemudel) ning võimalusel ette valmistada riikidevahelised koostööprojektid.

21. Arendada kohalike omavalitsuste sisekontrollimeetmeid ja analüüsida selleks vajalikke õiguslikke muudatusi (nt siseauditi kohustuslikkuse võimalused). Koos detsentraliseerimise süvenemisega riigi keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste suhtes liikuda senise tugeva eksternse kontrollimudelilt enam internse kontrollimudelile.

Lisa 1. Osalemine vabatahtlikus tegevuses Euroopa riikides

Participation in voluntary activities (formal and informal), 2015



Source: Eurostat (online data code: ilc_scp19)
 Note: EU-28 estimated data
 Ireland, Poland, United Kingdom unreliable data

eurostat 

Allikas: Eurostat. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Participation_in_voluntary_activities_\(formal_and_informal\),2018.png#file](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Participation_in_voluntary_activities_(formal_and_informal),2018.png#file)

Lisa 2. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandi töötajate ja ametnike arv

Aasta	Keskvalitsus	Kohalik omavalitsus	Suhe
2005	58 035	62 835	51,99%
2006	58 731	63 101	51,79%
2007	58 622	62 957	51,78%
2008	58 498	63 578	52,08%
2009	57 340	62 965	52,34%
2010	56 028	61 372	52,28%
2011	56 879	60 986	51,74%
2012	56 110	60 955	52,07%
2013	55 416	61 056	52,42%
2014	55 604	62 666	52,99%
2015	55 189	62 272	53,01%
2016	54 000	61 831	53,38%
2017	53 763	61 810	53,48%

Allikas: riigiraha.fin.ee

Lisa 3. Soome regionaalarengu ja -haldusega seonduvad materjalid

Soome valitsus on esitanud parlamendile mitmed olulised seaduse eelnõud, mis seonduvad regionaalarengu ja -haldusega. Järgnevalt tuuakse nendest ülevaade (valdkonnaga seonduvaid eelnõusid on rohkem, kuid kuna nende kõigi menetlus jätkub, siis ei ole võimalik lõplikke otsustusi välja tuua).

I REGIONAALARENG JA -HALDUS

Soome valitsuse ettepanek Eduskunnale (parlamendile) seonduvalt regioonide arendamise ja kasvuteenuste seaduse ning teiste valdkonna seadustega (esitatud 5.aprill 2018, eelnõud parlamendi menetluses)

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_35+2018.aspx

Ettepaneku kokkuvõte

Ettepanekus „Soome valitsuse ettepanek Eduskunnale (parlamendile) seonduvalt regioonide arendamise kasvuteenuste seaduse ja ning teiste valdkonnaga seadustega“ sisaldub ka Uusimaa maakonna ja sellega seotud õigusaktide jõustumise seadus, millega tunnistatakse kehtetuks regioonide arendamise ja struktuurivahendite haldamise seadused. Maakondlike liitude arendamisega seonduvad tegevused viiakse üle loodavatele maakondadele sarnaselt praegusele. Ettevõtluse, transpordi ja keskkonna ning tööjõu ja ettevõtlusbüroode töö- ja ettevõtlusministeeriumi haldusala ülesanded antakse suures osas üle maakondadele maakondlike kasvuteenuste korraldamiseks. Pealinnapiirkonna eritarbed võetakse arvesse Uusimaa kasvuteenuste korraldamiseks moodustatava omavalitsusühenduse kaudu.

Ettepaneku eesmärgiks on organiseerida avaliku sektori poolt rahastatavad ja korraldamisvastutusel olevad ülesanded ja teenused alates 2020. a kohaliku omavalitsuse kaudu nii, et teenused oleksid kättesaadavad parimal võimalikul viisil, arvestades regioonide vajadusi. Esitatud seaduse eelnõu sisaldab maakondlike kasvuteenuste korraldamise, tootmise, üleriigiliste ja maakondlike kasvuteenuste teabesüsteemidega, kasvuteenuste kontrolli ning järelevalvega seonduvaid sätteid.

Ettepanekuga seonduvad ka parlamendis juba menetluses olevad maakondade loomist sätestav seaduse eelnõu ja maakonnareformi rakendamise ning riigi luba ning juhtimis ja järelevalve uut korraldamist sätestavad valitsuse ettepanekud. Ettevõtluse-, liikluse- ja keskkonnakeskused ning töö- ja ettevõtlusbürood lõpetavad tegevuse vastavalt seaduse rakendussätetele. Regioonide arendamisega seonduvas õiguskorras ei tehta suuri sisulise muudatusi. Regioonide arendamine jätkub eri haldusalade, regioonide, kohaliku tasandi ning teiste toimijate koostööna. Regioonide arendamise vastutus oleks maakondadel ja omavalitsustel oma piirkonnas. Riik vastutaks üleriigiliselt regioonide arendamise eest. Riigi ja maakondade koostöö korraldamiseks luuakse menetlus, mille kohaselt mitmete ministeeriumide valitsemisalasse kuuluvates regionaalse arendamise küsimustes toimuksid igal aastal diskussioonid regioonide arendamise eesmärkidest ja nende realiseerimisest. Maakond toimiks oma territooriumil regiooniarengu ametkonnana, kes teeks koostööd piirkonna omavalitsustega. Omavalitsused vastutaksid regioonide arenguga seonduvates küsimustes oma üldise pädevuse alusel. Ettepanek sisaldab samuti sätteid Euroopa Liidu struktuurivahendite haldamiseks aastateks 2014-2020. Järgneva Euroopa Liidu rahastamise perioodiga seonduv sätestatakse täpsemalt peale seda, kui Euroopa Liidu asjakohased õigusaktid on välja töötatud.

Maakond vastutaks selle eest, et selle territooriumil oleksid kättesaadavad piisaval hulgal maakondlikke kasvuteenuseid, mis edendaksid töötute võimalusi tööd saada. Maakondadel tuleks korraldada kasvupiirkondades tööturu toimivuse ja oskusliku tööjõu kättesaadavuse tagamist värbamis- ja täiendõppe teenuste kaudu. Lisaks peaksid maakonnad taotlema sihtrahastust palkade tõstmiseks ja samuti võiks kaaluda teisi kasvu rahastuse võimalusi. Teenuste sisu ja rahastamist sätestatakse täpsemalt eraldi seadustes. Maakond võiks korraldada kasvuteenuseid ettevõtluse ja ettevõtlikkuse ning rahvusvahelistumise arendamiseks, samuti teenuseid, mis looksid eeldusi innovatsiooni arengule.

Töö- ja ettevõtlusministeeriumi haldusalast maakondadele minevatest majanduskasvu, tööturu ja ettevõtete tegevuse eelduste arendamisega seonduvad regionaalseid teenuseid rakendatakse maakondades kasvuteenustega seoses teenusesaajate valikuvabaduse ja tootmise konkurentsi tõstvate mudelite kaudu. Maakond võib vajalikud kasvuteenused toota ise või viia läbi hankeid toodete saamiseks. Vallad ja valdade sidusrühmad ei või olla maakondlikke teenuste tootjateks. Uues teenuste tootmise mudelis võetakse praegusest paremini arvesse iga regiooni kasvu erinevaid jooni. Samas töö- ja ettevõtlusministeeriumi haldusalade teenuste juhtimine muutuks riigi ametkondade juhtimismudelitest omavalitsuslikuks maakondade õigusaktide juhtimise kaudu. Ettepanekus sätestatakse ministeeriumide ja omavalitsuslike maakondade vahelise vastastikuse mõjutamise suhted uuel moel ning see kehtib ka kasvuteenuste korraldamise ja tootmise järelevalve kohta. Viimane kuulub alates 1. jaanuarist 2020 tegevust alustava riigilubade ja järelevalve ametkonnale.

Maakondlikud kasvuteenused tuleks korraldada ja toota ühendatuna riigi poolt korraldatavate üleriigiliste kasvuteenustega ning maakonna muude teenustega ja omavalitsuste mitte seadusjärgsete ettevõtlusteenustega. Teenusesaajale pakutav teenus peaks moodustama vajaliku terviku.

Maakondlike kasvuteenuste korraldamise eest vastutab maakond. Töö- ja ettevõtlusministeerium vastutaks üleriigiliste kasvuteenuste korraldamise eest. Üleriigiliste kasvuteenuste osutamine ja nende tootmine sätestatakse edaspidi eraldi.

Uusimaa maakonna kasvuteenuste korraldamiseks Espoo, Helsingi, Kauniainen ja Vantaa linnades luuakse omavalitsusühendus, kes vastutaks kasvuteenuste osutamise eest Uusimaa maakonnas. Kui omavalitsusühenduse leping ei sünni enne 1. märtsi 2019, Uusimaa kasvuteenuste korraldamisvastutus siirdub maakonnale, samuti nagu teistes Soome maakondades. Ühistegevuse mudeliks on omavalitsusühendus, mille liikmelisus on avatud kõikidele Uusimaa omavalitsustele. Omavalitsusühenduse korraldamiskohustus ei puuduta maakonna arengut ning samuti Euroopa Liidu struktuurivahenditega seonduvat, kuna nende valdkondade eest vastutab Uusimaa maakond. Omavalitsusühenduse kasvuteenuste korraldamiseks Uusimaal kohaldatakse samu sätteid nagu kasvuteenuste osutamiseks teistes maakondades.

Seadused jõustuvad 1. jaanuaril 2020, vastu võetakse ka asjakohane rakendusseadus.

Maakonna arenguraha

Maakonna arenguraha oli 2014. aastani sihtotstarbeline üleriigiline regioonide arengu raha. Seda sätestab regioonide arengu ja struktuurivahendite hangete rahastamise seadus. Maakonna arenguraha kasutasid maakonna liidud ning töö- ja ettevõtlusministeerium. Alates 2014. aastast, seoses eelarve vähendamisega, maakondade arenguraha andmine lõpetati.

2014. aastal oli sihtotstarbelist raha kokku 6 066 000 eurot, millest valitsuse otsuse kohaselt anti maakonnaliitudele 5,7 miljonit eurot ja töö- ja ettevõtlusministeeriumile 366 000 eurot üleriigiliseks regionaalarenguks.

2014-2016 aastal, üleminekuperioodil, oli töö- ja ettevõtlusministeeriumi kasutuses raha linna- ja saartepiirkondade regionaalhalduse uuendamiseks. Selle rahaga teostati ka uurimus- ja selgitushankeid.

Regionaalne innovatsioon ja eksperimendid (AIKO) olid perioodil 2016-2018 kokku 30 miljonit eurot, ehk 10 miljonit aastas. Seda raha kasutati struktuurimuutusteks, riigi- ja linnadevahelisteks arengulepinguteks ja kasvuvähepiirkondade arendamiseks.

II MAAKONNA NING SOTSIAAL -JA TERVISHOIU (SOTE) REFORM

1. MAAKONNA NING SOTSIAAL -JA TERVISHOIUREFORMI (SOTE) AJAGRAAFIK

Maakonna ning sotsiaal- ja tervishoiu valdkonna reformide seaduste eelnõud on praegusel momendil Soome parlamendi menetluses. Uuendused on kavas ellu viia 1. jaanuaril 2021. Koos reformiga lähevad sotsiaal- ja tervishoiuteenused, päästetegevus ja arenguteenuste korraldamise vastutus üle maakondadele. Teenuste osaline valikuvabadus jõustub etappide kaupa.

Maakonna ja SOTE reformi ajakava (www.alueuudistus.fi/aikataulu)

Aasta	Õigusruum	Halduskorraldus
November-detsember 2018	Valdkonna seadused jõustuvad	Maakondade ajutine halduskorraldus
Mai 2019	Esimesed maakonna valimised	Valikuvabaduse pilootprojektid
August 2019	Maakonna volikogud alutavad tegevust	Maakonna volikogud
1. jaanuar 2021	Uuendused jõustuvad, teenuste korraldamise vastutus ja muud ülesanded siirduvad maakondadele	SOTE keskuste valikuvabadus maakondades vastavalt taotlustele (täpne aeg sõltub kriteeriumide täitmisest)
1. jaanuar 2022	Eelarved ja kliendisüsteem võetakse kasutusele	
1. jaanuar 2023	SOTE keskuste valikuvabadus, hambaravi valikuvabadus	

SOTE UUENDUSTE EESMÄRGID

SOTE uuendus on sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna struktuuri ja teenuste uuendus. Eesmärgiks on parandada inimeste heaolu ja vähendada tervisehoiuvaldkonna teenuste erinevusi, parandada teenuste osutamise kvaliteeti ja kättesaadavust ning hoida kulusid kontrolli all.

SOTE UUENDUSTE NURGAKIVID (www.alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet)

Eesmärk	Tegevused
Vastutus maakonnale	Kodumaakond vastutab jätkuvalt selle eest, et saad vajalikud sotsiaal- ja tervishoiuteenused
Teenused sobitatakse kokku	Teenused sobitatakse vajadustele vastavalt tervikuteks. Inimene saab teenused õigeaegselt.
Lisandub valikuvabadus	Inimene saab ise valida, millises kohas teenuseid saada. Suurenevad mõjutusvõimalused, võib valida avalikus – või eraomandis olevaid teenuseid.
Informatsioon kulgeb elektroonselt	Inimene saab veebist vajalikku teavet ja erinevaid teenuseid. Teave liigub sujuvalt erinevate teenuse osutajate vahel.
Kulude kasv on kontrolli all	Kui maksutulused kasutatakse efektiivsemalt, siis on võimalik kulude kasvu hoida kontrolli all.

Reformiga kaasnev uuendus tähendab järgnevat:

- Avalike -, sotsiaal – ja tervishoiuteenuste korraldamise vastutus siirdub kohalikelt omavalitsustelt ja omavalitsuste ühendustelt 18-le maakonnale alates 01.01.2021. Maakonnad on suuremad ja neil on majanduslikult parem kandevõime. Nad korraldavad teenuseid oma piirkonnas kõigi elanike aspektist mõistlikult.
- Sotsiaal- ja tervishoiuteenused ühendatakse kõikidel tasanditel kliendikeskseteks tervikuteks. Teenused peab korraldama nii, et need oleksid õigeaegsed, mõjuvad efektiivsed. Samaaegselt on eesmärgiks tagada lähiteenuste kättesaadavus.
- Sotsiaal – ja tervishoiuvaldkonna mitmekihiline finantseerimissüsteem lihtsustatakse.
- Inimeste valikuvabadus teenuste kättesaamisel on suurem. Teenusesaaja valikuvabadus on peamine abinõu põhiteenuste kättesaadavuse parandamiseks.
- Teenuse saajatele lisatakse digitaalseid teenuseid ja tagatakse teabe sujuv liikumine teenuse osutajate vahel.
- Uuenduse üks suur eesmärk on avaliku sektori majanduse jätkusuutlikkuse probleemide lahendamine. Valitsuse 10 miljardi euro suurusest kokkuhoiu eesmärgist on ca 3 miljardit eurot kavas saada SOTE uuenduse kaudu.
- SOTE struktuuri ja finantseerimise uuendamisele lisaks kaasajastatakse põhimõtteliselt sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna juhtimist. Eesmärgiks on kaasajastada teenused, nende kättesaamise mehhanismid ning finantseerimist neid paremini kokku sobitades.

Koostatud on materjal, mida maakonna tasandi uuendus tähendab igale elanikule.

Mis on avalikud sotsiaal- ja tervishoiuteenused?

Näiteks nendeks on tervishoid, haiglateenused, hambaravi, vaimse tervishoiu teenused, emade ja laste nõuandlad, täiskasvanute sotsiaaltoetused, lastekaitse, erivajadustega inimeste teenused, pensionäride eluaseme teenused, koduhoid.

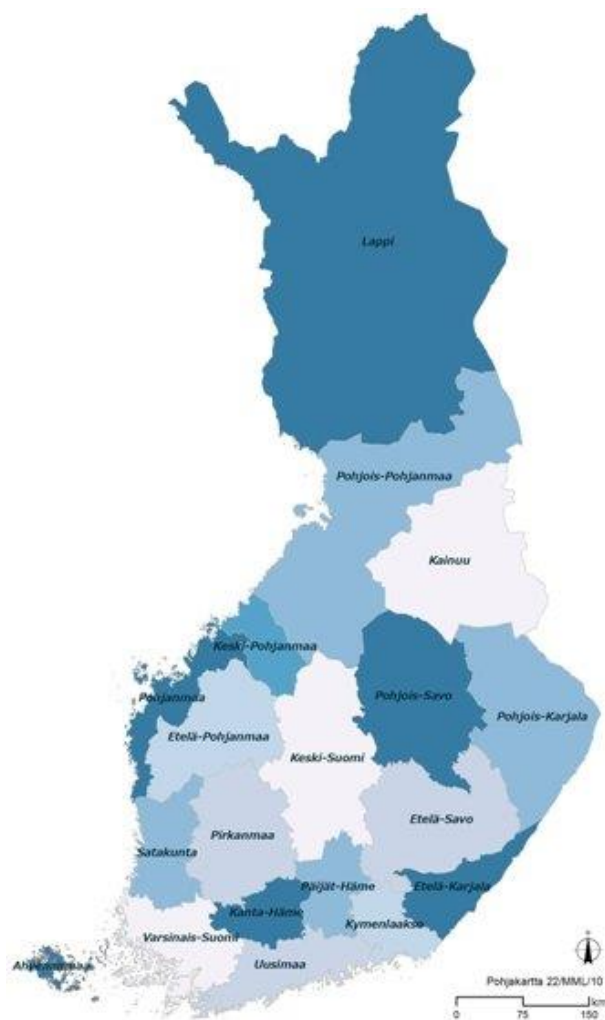
Miks seda uuendust on vaja?

Inimesed ei saa erinevates piirkondades võrdseid teenuseid. Sotsiaal- ja tervishoiuteenustes on ebaefektiivseid toimimisvorme, mis lisavad järjekordi ja suurendavad kulusid. Soomlased vananevad ja hoiutarve kasvab. Tööealiste inimeste arv jätkuvalt väheneb. Eelnevad kaks väljakutset kokku annavad tulemuse, et aasta aastalt vähenevad maksutulud. Tulenevalt eelnevast võtab riik iga aasta täiendavat võlga, et teenuseid finantseerida.

SOTE uuenduse eesmärgiks on, et kõik Soome elanikud saaksid sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid kvaliteetselt ja võrdselt. Eesmärgiks on, et inimeste heaolu kasvaks ja tervise erinevused väheneksid. Sotsiaal- ja tervishoiuteenuste valdkonnas võetakse kasutusele parimad ja efektiivseimad toimimisevormid.

III MAAKONDADE ÜLESANDED JA UUS SOTE STRUKTUUR 1.01.2021

Maakondade kaart



Uue SOTE ja maakonna struktuuri osapooled:

RIIK

18 MAAKONDA

- Korraldusvastutus
- Finantseerimisvastutus
- Otsustab teenuste ja koostöö lepingute küsimusi

5 SOTE KOOSTÖÖ PIIRKONDA

OMAVALITSUSED

Teenuseid osutavad: avalik -, era- ja kolmas sektor.

Osapoolte vastutus:

RIIK:

- SOTE põhimõtete koostamine
- Üleriigiline tööjaotus
- Regioonide piire ületavate tegevuste tööjaotus
- Teenuste osutamise põhisuunad
- Suuremahulised investeeringud
- Teenuste kättesaadavust eeldavad muud tegevused
- IT valdkonna juhtimine
- Maakondade lepinguline juhtimine

18 MAAKONDA:

- Korraldamise ja finantseerimise vastutus
- Otsustab teenuste taseme ja koostöölepingute küsimusi
- Sotsiaal- ja tervishoiud
- Päästetegevus
- Maakondlike omavalitsusliitude ülesanded
- Regionaalse arengu ja ettevõtluse arendamise ülesanded
- Keskkonnatervishoiu teenused
- Maakonna juhtimine
- Muud regionaalsed teenused
- Maakondade vaheline koostöö
- Maakonna identiteedi ja kultuuri edendamine
- IT muud tugiteenused

5 SOTE REGIONAALSET KOOSTÖÖPIIRKONDA

- Keskenduvad keerukamatele teenustele
- Teenuste struktuur, investeerimine ja kokku sobitamine
- Arendamise- ja kompetentsikeskused, koostööülesanded ja foorumid
- Koostöölepingud

12 laia ööpäevast tugikeskust, 5 ülikoolide haiglat

OMAVALITSUSED:

- Seadusjärgsed ülesanded, kohalikud ülesanded
- Heaolu- ja tervise edendamine
- Kohalik demokraatia ja elujõud
- Üldine tegevusala

Loodav üleriigiline luba ja järelevalve institutsioon valvab tegevuste seaduslikkust ja ülesannete täitmist.

IV MÕNINGAD VÄLJAVÕTTEID ASJAKOHADEST SEADUSTE EELNÕUDEST

1. SEADUSE EELNÕU. Regioonide arendamisest ja kasvuteenustest

1. Peatükk § 4 Regioonide arendamine

Regioonide arendamise eesmärk

Regioonide arendamine on ministeeriumide, maakondade, omavalitsuste ja teiste toimijate vastastikusel mõjutamisel põhinev suure mastaabiga ja mitmetasandiline tegevus eri regioonide arendamiseks.

Regioonide arendamise eesmärgiks on:

- 1) Tugevdada regioonide uuendamist, tasakaalukat arendamist, konkurentsivõimet ning majanduse kestvat kasvu;
- 2) Tugevdada ja mitmekesistada jätkusuutlikult regioonide elujõulisust ja kasvu ettevõtluse kaudu ning arendada majanduslikku tasakaalu;
- 3) Arendada kestvat tööhõivet ning töötajate heaolu, oskusi, ühtlustada võimalusi ja sotsiaalset osalemist ning sisserändajate kodunemist;
- 4) Vähendada regioonide väliseid ja siseseid arengu erinevusi ja soodustada olemasolevate ressursside täielikku kasutamist kestlikult;
- 5) Parandada regiooni tugevusi ja eriilmelisust ning arendada nende kultuuri;
- 6) Parandada elukeskkonna kvaliteeti, kestvat regionaal- ja ühiskonnastruktuuri ning juurdepääsetavust.

§ 5 Regioonide arendamise vastutus

Regioonide arendamise vastutus oma territooriumil on maakondadel ja kohalikel omavalitsustel. Üleriigiline regioonide arendamise vastutus kuulub riigile. Maakond on oma territooriumil regiooni arengu eest vastutav ametkond ja teeb sellega seoses koostööd, eriti regiooni kohalike omavalitsustega.

Töö- ja ettevõtlusministeerium vastutab regioonide arengu ja sellega seonduva koostöö eest. Töö- ja ettevõtlusministeerium valmistab ette regiooni arengu otsuse, mis sisaldab üleriigilisi regioonide arendamise rõhuasetusi ja riiklikke (rahvuslikke) struktuuri arendamise programme koostöös ministeeriumidega, maakondadega ning teiste regionaalarengu aspektist oluliste institutsioonidega.

Töö- ja ettevõtlusministeerium vastutab struktuurivahendite programmi ja EL ülepiirilise ja Euroopa regionaalse koostöö programmide ning vähe-kindlustatutele suunatud Euroopa abi rahastamisele kuuluvate programmide eest. Maakonnad vastutavad regioonidega seonduvate struktuurivahendite programmide koostamise eest. Töö- ja ettevõtlusministeerium valmistab ette riiklikud (rahvuslikud) struktuurivahendite programmi ettepanekud Riiginõukogule menetlemiseks koostöös maakondade, ministeeriumidega ning teiste regionaalarengu aspektist oluliste institutsioonidega.

Töö- ja ettevõtlusministeerium korraldab struktuurivahendite programmi riiklikke (rahvuslikke) halduse- ja realiseerimise ametkonna ülesandeid selles osas, kui Töö- ja

ettevõtlusministeerium ei ole delegeerinud neid teiste § 6 lg 4 ettenähtud vahendatavate institutsioonide ülesanneteks. Ministeerium koordineerib koos maakondadega regiooni arenguga seonduvate maakonna kavade ettevalmistamist ning täideviimist.

Maakonnad vastutavad regiooni regionaalse arengu strateegilise terviklikkuse ja maakonna üldise arendamise ning sellega seonduva rahvusvahelise koostöö ja riigi ametkondade, regiooni keskse linna, teiste omavalitsuste, kõrgkoolide ja muude regiooni arendamises osalevate institutsioonide ning Lapi maakonnas saami käärajate ning vajadusel teiste maakondadega tehtava koostöö eest. Maakond arendab regiooni ettevõtluskeskkonna toimimise eeldusi, võttes arvesse omavalitsuste erilistest seisukohtadest tulenevaid vajadusi ja tugevusi. Maakond vastutab regionaalsete kalkulatsioonide ja sellega seonduvate kokkulepete eest.

Käesoleva seaduse kohaste regioonide arendamisega seonduvate programmide realiseerimise ja mõjude järgimist ja hindamist korraldatakse programmides ettenähtud hindamisindikaatorite abil. Hindamise ja järgimise korraldamise eest vastutab programmi ettevalmistamise eest vastutav institutsioon. EL struktuurivahendite programmide järgimisel ja hindamisel juhendatakse lisaks EL reeglitest.

§ 13 Piirkonna jaotused

Riiginõukogu (Valitsuse) määrusega võidakse maa nõrgemini arenenud piirkonnad arenguvajaduste alusel jaotada I ja II toetuspiirkondadeks. See jaotus toimuks omavalitsuste ja vajadusel ka nende osadest moodustatud piirkondade põhjal. Piirkondade määratlemisel võetakse arvesse nii EL piirkondade klassifitseerimissüsteemi ja halduspiiridest sõltumatute piirkondade identifitseerimist kui ka täpsemalt piirkonnas tööl käimist, asjaajamist, valdade vahelist koostööd ja transpordiühendust.

Valitsus võib kehtestada ettenägematuteks struktuurimuutuspiirkondadeks selliseid piirkondi, mis on juba mõjutatud või eeldatavasti saavad mõjutatud töökoha muutustest või muudest teguritest, mis ootamatult võivad mõjutada majanduslikku olukorda. Valitsus võib saarestiku edendamise eesmärgil välja antud seaduse (494/1981) paragrahvis 14 nimetatud arhipelaagi asjade nõuandekogu arvamuse ärakuulamise järel nimetada sama seaduse paragrahvi 9 alusel saarestiku omavalitsusüksuse ja mõne muu kohaliku omavalitsusüksuse osa, kus eelpool mainitud nõuandekogu on otsustanud kohaldada saarestiku eeskirju, I või II toetuspiirkonnaks.

3 peatükk 14 § Kasvuteenused ja nende korraldamine

Kasvuteenuseid korraldatakse ja toodetakse üleriigiliselt ja regioonide kaupa. Kasvuteenused tuleb korraldada kättesaadavalt nii, et kõik kodanike nõudmised oleks hüvitatud finantside maksimaalses ulatuses ja kvaliteedis. Kasvuteenused on vabatahtlikud.

Kasvuprogrammid on riigi, regiooni ja kohaliku omavalitsuse muude teenustega kooskõlastatud, võttes arvesse elanike ja ettevõtete vajadusi ning kasutades ära e-keskkonda (e-asjaajamine). Nende kasvuteenuste arendamisel arvestavad regioonid kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmisega kohalike omavalitsuste seaduse (410/2015) § 7 ning püüdlevad kasvuteenuste ja kohalike omavalitsuste teenuste tõhusa kooskõlastamise poole. Lisaks võivad teenuste korraldajad ja tootjad koostöös kavandada, arendada ja rakendada maakondlike ja kohalike omavalitsuste poolt juba loodud teenuste pakette.

15 § Riiklikud kasvuteenused

Töö- ja ettevõtlusministeerium vastutab korraldajana üleriigiliste kasvuteenuste eest. Riiklikud kasvuteenused on korraldatud tsentraalselt ja on saadaval kogu riigis. Riiklike kasvuteenuste pakkujatest ja nende pakutavatest teenustes sätestatakse eraldi.

2. SEADUSE EELÕU. Kasvuteenuste korraldamisest Uusimaa maakonnas

1 § Seaduse eesmärk

Selle seaduse eesmärk on tagada kvaliteetsed kasvuteenused ja neid kasutavate klientide võrdne kohtlemine Uusimaal. Seaduse eesmärk on ka Uusimaa regiooni omavalitsuste ja regiooni ressursside kokku sobitamine kasvuteenuse ja elujõulisusega seotud teenuste pakkumisel, et efektiivselt ja operatiivset kasutada Uusimaa rahvamajandust.

§ 2 Omavalituste vahelise ühenduse (edaspidi OVK) moodustamine ja organisatsioonilise vastutuse kindlaksmääramine

Espoo, Helsingi, Kauniainen ja Vanta linnade (pealinnapiirkonna omavalitsused) võivad kokku leppida koostööks kasvuteenuste korraldamiseks omavalitsusüksuste vahel Uusimaal. Loodud ühendus korraldab kasvuteenuste haldamist, majanduslikku ja operatiivjuhtimist ning organiseerib ka koostööd teiste Uusimaa omavalitsustega ja regioonidega. OVK vastutab kasvuteenuste korraldamise eest, nii nagu on ette nähtud arengu- ja kasvuteenuste seaduses (/) 1.01.2020.

§ 3 OVK ülesanded:

OVK ülesanded on:

1. hoolitseda piirkondade arendamise ja kasvuteenuste seaduses märgitud ülesannete täitmise eest, välja arvatud sama seaduse teise peatüki paragrahvide 4-13 mainitud piirkondade arendamise ülesandeid nii, et OVK on maakonna kasvuteenuseid puudutavate asjade ettevalmistuses kaasatud;
2. ...
3. ...
4. ...
5. integratsiooni edendamise seaduses (1386/2010) mainitud kasvuteenustena organiseeritavad integratsiooni hõlbustavad teenused, mis kuuluvad omavalitsuse ülesannete alla;
6. Välismaalaste seaduses (301/2004) antud omavalitsuse ülesanded.

§ 4 Muud ülesanded

OVK liikmes-omavalitsused võivad OVK põhikirjas leppida kokku, et OVK võib võtta enda hallata paragrahvis 3 toodud ülesannetele lisaks ka muid omavalitsuse üldisesse pädevusse kuuluvaid ülesandeid.

§ 6 OVK koosolek

OVK kõrgemaks otsustajaks on OVK koosolek. Hääled jagunevad osalevate omavalitsuste vahel elanike arvu alusel. Ühe omavalitsuse häälemõju võib aga maksimaalselt olla 50%.

§ 7 OVK põhikapital

OVK põhikapitali moodustab omand, mis liigub riigilt OVK-le piirkondade arendamiseks ning kasvuteenustest ning kasvuteenuste organiseerimisest. ...

Põhikapital ei jagune liikmes-omavalitsustele.

§ 8 Uusimaa maakonna kasvuteenuste rahastamine

OVK-le antakse riigieelarvest kasvuteenuste osutamiseks raha, mis on Uusimaa maakonnale maakondade rahastamise seaduse paragrahvides 18 ja 19 sätestatud summa ning maakonna rahastust vähendatakse kasvuteenuste finantseerimisosa võrra.

Rahandusministeerium annab OVKle finantseeringu kasvuteenuste organiseerimiseks ilma taotluseta eelarveaastat eelneva aasta lõpuks. Rahandusministeerium maksab OVK kasvuteenuste vahendite osa maakondade rahastamise seaduses antud seaduse paragrahv 23 lg 2 alusel otse OVK-le. OVK võib nõuda korrekture Uusimaa kasvuteenuseid puudutavates finantsküsimustes otse Rahandusministeeriumilt nii nagu maakondade finantside kohta antud seaduse paragrahvid 27 ja 28 ette näevad. OVK ei esita Uusimaa teistele omavalitsustele arveid seadusest tulenevate ülesannete täitmise eest.

§ 9 OVK-ga liitumine

Omavalitsusseaduse paragrahv 57 lg 1 sätestatust erinevalt on OVK liikmeskonna hulka õigus kuuluda ka teistel Uusimaa omavalitsustel. OVK liikmelisus algab järgmise kalendriaasta algusest, kui omavalitsus on teavitanud liikmelisuse algamisest vähemalt 6 kuud enne liikmelisuse algust. Liikmeks saamisel ei eeldata põhivara maksmist.

10 § OVK koostöö omavalitsuste, maakonna ja riigiga

OVK teeb koostööd Uusimaa maakonna ja OVK-sse mittekuuluvate Uusimaa omavalitsustega. Koostöö tegemise kohta tehakse leping. OVK on lepingu osapooleks maakonnaseaduse paragrahvis 13 ette nähtud riigi ja maakonna konsultatsioonides, kus teemaks on Uusimaa kasvuteenused. OVK on lisaks partner ka sama seaduse paragrahvis 11-s toodud Uusimaa maakonna kõrval, olles piirkonna arengutegevuse ja kasvuteenuste arendamise läbirääkimiste osapooleks.

TULEVIKU OMAVALITSUSE STSENAARIUMID JA VISIOONID 2030 (SOOME)

VÄLJAVÕTE²⁶

5. Tuleviku omavalitsusüksuse visioonid 2030

Tuleviku omavalitsusüksuse reformi ülesanne oli luua visioon tuleviku omavalitsusüksusest aastal 2030. Visiooni all peetakse silmas loodud ühist nägemust sellest võimalikust maailmast, kuhu tahetakse välja jõuda. Parlamendi töörühm lõi oma töö tulemusena detsembris ühe ühise visiooni ja nägemuse nelja erineva stsenaariumi kohta eraldi.

Omavalitsusüksus on koduks kõigile

Parlamendi töörühma koostatud ühine visioon "Omavalitsusüksus on koduks kõigile" peegeldab tuleviku omavalitsusüksuse tuumikideed. Tuleviku omavalitsusüksus on võrgustike aktiivne kasutaja ning tegutseb laiaulatuslikus partnerluses äriühingutega, kolmanda sektori ja oma elanikega. Omavalitsusüksus on oma tulevikku suunatud uuendaja, mis suudab strateegilisi valikuid teha.

Innustava elujõulise omavalitsusüksuse visioon "*Oleme koos edukad*".

Visiooni kirjeldus rõhutab omavalitsusüksuse rolli tulevikku suunatud uuendaja ja aktiivse võimaluste ärakasutajana. Omavalitsusüksus on edukas oma pikaajaliste strateegiliste valikute tõttu. Erilisi jõupingutusi on tehtud atraktiivsuse säilitamiseks ja omavalitsusüksus arendab oma territooriumi koostöös piirkondlike, maakondlike, riiklike ja rahvusvaheliste toimijatega. Omavalitsusüksuse roll on olla ettevõtjatele, organisatsioonidele, kodanikuühiskonnale ja kohalikele inimestele tingimuste soodustaja ja looja. Töömeetodites ja juhtimises on rõhk ka võrgustikulisusel, koostöömisel ja partnerlusel.

Lahendusi otsiva omavalitsusüksuse visioon "*Leiame tee heaoluni ja sujuvasse igapäevaellu*".

Visiooni kirjeldus rõhutab omavalitsusüksuse tulevikku vaatavat rolli. Omavalitsusüksus on leidnud oma profiili ja teinud selged strateegilised valikud. Kohalikud teenused, haridus, sujuva igapäevaelu võimaldamine ja elukeskkonna arendamine on omavalitsusüksuse tegevuse keskmes. Laialdase sektorite ja administratiivseid piire ületava koostööga otsib omavalitsusüksus teenuste pakkumiseks paindlikke ja kulutõhusaid lahendusi. Samuti rõhutatakse töömeetodites ja juhtimises klientidele ja elanikele orienteeritust ning omavalitsusüksuse kogukondlikku rolli. Omavalitsusüksuse tegevus ja teenuste pakkumine juhivad laiaulatuslikust heaoluperspektiivist.

Laisa omavalitsusüksuse visioon "*Läheme sealt, kus tara kõige madalam*".

Visiooni kirjeldus rõhutab kohaliku omavalitsuse reaktiivset arusaama arendusest. Omavalitsusüksuses on tehtud lühiajalisi strateegilisi valikuid ja omavalitsusüksuse rolli

²⁶http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79243/Tulevaisuuden%20kunta_zinepdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y

nähakse kitsalt teenusepakkujana. Omavalitsusüksus ajab traditsioonilist majanduspoliitikat, jätab võimalused kasutamata ja ei kasuta süstemaatiliselt võrgustikke, partnerlussuhteid ega näiteks digiteerimist. Tegevus ja juhtimine põhinevad vanadel tegutsemismudelitel ning uuendamine toimub sageli viimasel minutil.

Heitunud omavalitsusüksuse visioon *”Viimane kustutab tule”*.

Visiooni kirjeldus rõhutab, et omavalitsusüksusel ei ole visiooni ega strateegiat. Omavalitsusüksus püüab toime tulla eelkõige oma jõududega. Tegevuses ja juhtimises domineerib passiivsus, mis väljendub suutmatuses uuendusi sisse viia ja otsida uusi, partnerlusel põhinevaid lahendusi. Passiivsus on toonud kaasa negatiivse arengu nõiaringi ja tekitanud olukorra, kus ressursid on vähenenud, teenused on halvenenud ja omavalitsusüksuse olemasolu legitiimsus on ähmastunud.

Kasutatud allikad

Artiklid:

- Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Vallo Olle (2018) Lex localis - Journal of Local Self-Government. "Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonian Legislation" to Lex localis - Journal of Local Self-Government.
- Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Vallo Olle (2018) Local Self-Government in Estonia. National report on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonian legislation. Handbook of Local Self-Government in Europe. Lex localis Handbook of Local Self-Government in Europe.
- Wiesław Kisiel (Ed.), Aistė Lazauskienė, Algirdas Astrauskas, Kazimierz Bandarzewski, Gatis Litvins, Vallo Olle, Sulev Lääne (2018) "THE RESTORATION OF MUNICIPAL SELF-GOVERNMENTS IN ESTONIA, LATVIA, LITHUANIA AND POLAND IN THE 1990s" Published: "Przegląd Prawa Publicznego" [monthly by Wolters Kluwer Polska Ltd, "Public Law Review"; No.10 (139), pp. 92-102.
- Wiesław Kisiel (editor), Aistė Lazauskienė, Algirdas Astrauskas, Kazimierz Bandarzewski, Gatis Litvins, Vallo Olle, Sulev Lääne (2019) Substantial share of public affairs under municipality's responsibility as provided by the constitutions of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland. Published: "Przegląd Prawa Publicznego" monthly by Wolters Kluwer Polska Ltd. *Public Law Review*, No.12 (141), pp. 102-117.
- Kogumik (2017). Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees (Toim.). Eesti kohalik omavalitsus ja liidud - taastamine ning areng 1989-2017. Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit/Polis.
- Lääne, Sulev; Sulev, Mäeltsemees; Sirje Ludvig (2017) Koostööst omavalitsuse valdkonnas, üleriigiliste omavalitsusliitude tegevuse taastamisest ning ühistevuse arengust. Kogumik. Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees (Toim.). Eesti kohalik omavalitsus ja liidud - taastamine ning areng 1989-2017 (lk 36-84). Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit/ MTÜ Polis.
- Lääne, Sulev; Sulev, Mäeltsemees; Raivo, Vare; Kersten Kattai (2017). Eesti omavalitsussüsteemi taastamisest ja arengust – õigusruumist, analüüsist ning haldusreformidest. Kogumik. Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees (Toim.). Eesti kohalik omavalitsus ja liidud - taastamine ning areng 1989-2017 (lk 36-84). Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit/Polis.
- Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2016) Top-down and bottom-up approaches to public administration reforms: a need for balanced synthesis. In: *E-Democracy, E-Governance and Public Sector Reform Revisited – Experiences of The Main Themes of the PADOS project in Finland and Estonia*. Painopaikka: Painotalo Casper, Kurikka. Pp 60-74.
- Sootla, G., Kattai, K., Viks, A., Lääne, S. (2016) *Top down and bottom up approaches to local government reforms: a need for balanced approach*. Paper presented at NISPAcee Annual Conference, May 19-21, 2016, Zagreb, Croatia.
- Sootla, Georg; Laanes, Liia (2015). Sources of Institutional Integrity and Contradictions of County Governance: Analyzing the Estonian Experience. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 46E, 197–216.
- Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2015) *Size of municipalities and democracy: an institutional approach*. Paper presented at NISPAcee Annual Conference, May 20-23, 2015, Tbilisi, Georgia.
- Sootla, Georg; Kattai, Kersten; Viks, Ave. (2013). *Instruments of effective amalgamation reforms - Comparative analysis of municipal amalgamations in Estonia, Latvia, Denmark*

and Finland. In: Permanent Study Group V "Regional and Local Government". Territorial up-scaling, re-scaling or inertia: does size really matter?: EGPA 2013 Annual Conference, UK-Edinburgh, 11.-13. sept 2013. 1–24.

- Kogumik (2015) 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest. Koostajad: Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees (lk 27-52). MTÜ Polis koostöös Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liiduga.
- Lääne, Sulev (2015). Eesti kohalikud omavalitsused ja nende liidud - osalejad demokraatliku avaliku halduse ja euroopaliku omavalitsussüsteemi taasloomisel. Kogumik. 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest. Koostajad: Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees (lk 27-52). Tallinn 2015.
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev; Kattai, Kersten; Viks, Ave. (2013). Municipal Amalgamations from the Perspective of Multilevel Governance: The Analysis of Voluntary Amalgamations in Estonia. *Contemporary Central Asia*, 1, 112–140
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (2013). Public Administration Institutions and Development in Estonia. In: Liebert, S., Condery S., Gontscharov D. (Ed.). *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe and Mongolia* (00–00).. Taylor and Francis Group, CRC Press. (Public Administration and Public Policy).
- Lääne, Sulev (2012). Responses to the Decline of Local Autonomy in Estonia. In: Nemec Juraj, De Vries Michael (Ed.). *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe* (141–153).. Bratislava: NISPA (Network of Institutes and Schools of Public administration in Central Eastern Europe).
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (2012). Keskkvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhete areng. Vetik, Raivo (Toim.). *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: Poliitika ja valitsemise transformatsioon* (278–324).. Tallinn: Acta Universitatis Talliensis.
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (2012). Responses to the Decline of Local Autonomy in Estonia. In: Nemec Juraj, De Vries Michael (Ed.). *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe* (141–153).. Bratislava: NISPA (Network of Institutes and Schools of Public administration in Central Eastern Europe).
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (2012). Towards new focus and mechanisms of local autonomy: needs of change and choices done during Estonia's transition. NISPA, Ohrid, 2012. NISPA (Network of Institutes and Schools of Public administration in Central Eastern Europe).
- Lääne, Sulev (2011). Eesti Maaomavalitsuste Liidu loomine ja uuestisünd – kogemus ning õppetunnid edaspidiseks. Eesti Vabariik 100 – kohalik omavalitsus 2018. aastaks, Tallinn, 2011.
- Sootla, Georg., Lääne, Sulev. (2011). Evolution of local autonomy in transition process: an analysis of choices of elites enabling or restraining the development of new sources of local autonomy.
- Sootla, Georg; Truuväli, Eerik, Juhan; Lääne, Sulev; Vare, Raivo; Trasberg, Viktor; Kalev, Leif (2010). Autonomoomia ja integratsiooni dilemma kesk- ja kohaliku valitsuse suhetes Eestis. Sootla, Georg; Lääne, Sulev (Toim.). *Euroopa Liidu Läänemere regiooni strateegia - uus väljakutse teadmispõhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja koostööks* (78–84).. Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (2010). Kas kohalike omavalitsuste vabatahtlike ühinemistega saab korrastada kesk- ja kohaliku valitsuse suhteid? Sootla, G., Lääne, S. (Toim.). *Euroopa Liidu Läänemere regiooni strateegia - uus väljakutse teadmispõhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja koostööks* (208–213).. Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.

- Sootla, Georg., Lääne, Sulev., Kattai, Kersten. (2010). *Voluntary amalgamations of municipalities: process and outcomes*. Public Administration in Times of Crisis. NISPA, Warsaw, 2010. NISPA (Network of Institutes and Schools of Public administration in Central Eastern Europe).
- Sootla, Georg; Kattai, Kersten. (2009). Impacts of amalgamations on the structure of municipal governance. *Moldoscopia*, 3, 22–56.
- Sootla, Georg; Kattai, Kersten (2010). Estonia: Challenges and Lessons of the Development of Local Autonomy. In: John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström (Ed.). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (576–595). Oxford University Press.
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (2010). Amalgamation of Municipalities as a Tool for Reorganising Central-Local Relations: Traditional and Multi-level Governance Perspectives. In: Sootla, G., Lääne, S. (Ed.). *The European Union Baltic Sea Region Strategy - a new challenge for knowledge-based regional and local governance and cooperation* (204–210).. Tallinn: Tallinn University Institute of Political Science and Governance.
- Kattai, K., Saarts, T. (2010) *The linkage between local participation and representation. The case of Estonia*. 32nd EGPA Annual Conference, 8.-10. September 2010, Toulouse.
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (2010). Euroopa Liidu Läänemere regiooni strateegia . uus väljakutse teadmistepõhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja koostööks. Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev (2010). *The European Union Baltic Sea Region Strategy - a new challenge for knowledge-based regional and local governance and cooperation*. Tallinn: Tallinn University Institute of Political Science and Governance.
- Sootla, Georg., Lääne, Sulev. (2010). Municipal amalgamations from the perspective of multilevel governance: the analysis of voluntary amalgamations in Estonia. *European Group of Public Administration (EGPA) Annual conference, September, Toulouse, 2010*.
- Sootla, Georg; Kalev, Leif; Kattai, Kersten (2009). Perspectives of Local Government Amalgamations in a Transition Society: The Case of Estonia. *Studies of Transition States and Societies*, 1, 52–65.
- Sootla, G. (2004). Esindus- ja täitevvõimu rollimudelid kohalikus omavalitsuses. *Riigikogu Toimetised*, 10, 41–50.
- Sootla, Georg (2003). Võimutasakaal autonoomses kohalikus omavalitsuses. Inimarengu trendid ja ühiskondliku kokkuleppe vajadus : Eesti inimarengu aruanne 2003 (24–28).. Tallinn,: TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut.
- Sepp, V., Noorkõiv, R., Loodla K. (2009). Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks: meetoodika ja tulemused 2005-2008, lk 3-34. Vallad ja linnad arvudes. Statistikaamet.
- Noorkõiv, R. (2010). Eesti Inimarengu aruanne. Peatükk III Toimetaja. Regionaalne areng ja elukeskkond.
- Ruoppila, S.; Lember, V.; Drechsler, W.; Kauppinen, I.; von Hertzen, N.; Kiiski, E.; Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M.; Lääne, S. (2007). Possibilities of Joint Public Services Provision between the Cities of Helsinki and Tallinn.
- Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K., Lõõnik J. (2013). Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat. Siseministeerium.
- Raagmaa, G., Noorkõiv, R. (2013). Globaliseeruv Eesti küla. MTÜ Eesti Külaliikumine Kodukant. <https://kodukant.ee/wp-content/uploads/2016/12/Ka%cc%88siraamat.pdf>

- Vinni, R., Paabus, K., Uudelepp, A., Sarapuu, K., Tamsar, T., Noorkõiv, R. (2015). Valimised 2015. Teemapaber riigivalitsemise reformist. Usaldusväärne, võimekas ja jõukohane riik. Praxis.
- Noorkõiv, R. (2016). Külavanematel põhinev kogukondlik mudel. Eesti Statistika kvartalikirj 1/2016. lk 151-160. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/02/riigivalitsemise-reformi-teemapaber.pdf>
- Noorkõiv, R., Nõmm, M. (2016). Kohalike omavalitsuste teenistujate kompetentsipõhine koolitusvajaduse hindamine. Lk 58-86. Eesti piirkondlik areng 2016. Statistikaamet.
- Noorkõiv, R., Lõhmus, M. (2017). Haldusreform: ülevaade toimumust ja esimesed järeldused. Statistikaameti Kvartalikirj 3/2017, lk. 134-173.
- Noorkõiv, R., Ristmäe, K. (2017). Kohaliku omavalitsuse võimekuse indeks 2013. Artiklite kogumik. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud-taastamine ning areng 189-2017. Lk. 310-341.
- Kattai, K., Sootla, G., Noorkõiv, R., Lõhmus, M. (2017). Kohaliku omavalitsuse haldusreformi poliitikavalikud aastatel 2016-2017. Artiklite kogumik. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud-taastamine ning areng 189-2017. Lk 361-374.
- Sepp, V., Noorkõiv, R. (2018). Haldusreformi kesksete kriteeriumite valik: kuidas tuli 5000 ja 11000 elaniku nõue. Haldusreform 2017. Artiklite kogumik. Lk. 123-160.
- Laan, M., Kattai, K., Noorkõiv, R., Sootla, G. (2018) Ühinemisläbirääkimised volikogude algatusel. Haldusreform 2017. Artiklite kogumik. Lk.165-241.
- Noorkõiv, R. (2018). Haldusreformi taustategurid ja trendid. Haldusreform 2017. Artiklite kogumik. Lk 269-299.
- Noorkõiv, R., Lõhmus, M., Kattai (2018). Külade üleandmine ühest omavalitsusüksusest teise. Haldusreform 2017. Artiklite kogumik. Lk. 441-466.
- Kattai, K., Noorkõiv, R., Sootla, G., Lõhmus, M. (2018). Eesti kohalike omavalitsuste süsteem muutustes: tagasivaade ja perspektiivid. Artiklite kogumik. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik. Lk. 258-271.

Uurimisraportid:

- 2017, Suure territooriumiga ühinenud omavalitsuse mitmetasandilise haldusorganisatsiooni kujundamine Saaremaa vallas (Sootla, Kattai)
- 2014, Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemiskorralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel (Kattai, Sootla, Lõhmus)
- 2012-2013, Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerimise kaudu (Sootla, Kattai)
- 2011, Läti 2009. aasta kohaliku omavalitsuse reformi analüüs (Sootla, Kattai, Lääne, Viks)
- 2008-2009, Eesti valdade 2005.aasta ühinemiste tagajärgede analüüs (Sootla, Kattai, Viks)
- 2006-2007, Eesti Teadusfondi projekt, Kohalikud võimuinstitutsioonid ja kodanike osalus: mõjukanalid ja vormid
- 2005-2006, Lääne- ja Hiiumaa kohalike omavalitsuste suutlikkuse analüüs ja ühisarengute stsenaariumite kavandamine
- 2004-2005, Eesti haldusreformide institutsionaalse korralduse ja juhtimise analüüs (Sootla)
- Riigi kohahaldusasutuste reorganiseerimise mõjud nende juhtimisele ja regionaalhalduse perspektiividele. (Sootla)
- (2013) Eesti riigi ja regioonide territoriaalse koostöö vajaduste analüüs (Tellija: Siseministeerium; Teostaja: Tartu Ülikool)

- (2015) Esmatasandi tervishoiuteenuste geograafilise kättesaadavuse vajaduse hindamine ja esmatasandi tervishoiuteenuste optimaalse korralduse mudeli loomine (Tellija: Eesti Teadusagentuur, TerVe programm; Teostaja: Tartu Ülikool)
- (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes (Tellija: Siseministeerium; Teostaja: Tartu Ülikool)
- (2016) Kuriteoennetus kohalikul tasandil (Tellija: Justiitsministeerium; Teostaja: Tartu Ülikool)
- (2016) Uuring „Teenuste uuenduslikum ja säästlikum korraldamine toimepiirkondade keskuste tagamaal“ (Tellija: Rahandusministeerium; Teostaja: Tartu Ülikool)
- (2017) Arengu ruumiline ja strateegiline kavandamine, sh regionaaltasandi funktsioonid ruumilise arengu suunamisel (Tellija: Rahandusministeerium; Teostajad: Irbis Konsultatsioonid, Tartu Ülikool, Hendrikson & Ko)
- (2017) Shrinking regions and innovative solutions: entrepreneurship, employment and the accessibility of services (Tellija: Rahandusministeerium; Teostaja: Tartu Ülikool)
- (2018) Kohalike avalike teenuste tasemete seire metoodika väljatöötamine ja testimine ning analüüsi läbiviimine (Tellija: Riigikantselei; Teostajad: Tartu Ülikool, Geomedia)
- Noorkõiv, R. (2016). Külavanemate roll kohaliku kogukonna arengus ja selle dünaamika. OÜ Geomedia. https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/kogukondlik-mudel_analuus_final2.pdf
- Rivo Noorkõiv, Priit Orumaa, Kaja Loodla (2013). Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud initsiatiivid ettevõtluskeskkonna arendamise ja ettevõtluse toetamise suunal. OÜ Geomedia <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/kohalike-omavalitsuste-vabatahtlikud-initsiatiivid-ettevõtluskeskkonna-arendamise-ja-ettevõtluse-toetamise-suunal-geomedia-2013.pdf>
- Noorkõiv, R. (2013). Regionaalministri valitsemisala omavalitsuskorralduse reformi seaduse väljatöötamiskavatsuse eelnõu. Arvamus siseministeeriumile. https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_riv_o-noorkoiv_reformi-mojud.pdf
- Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K., Noorkõiv, R. (2016). Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis-ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses. https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudel_elid_loplik_21.07.2016.pdf
- Sootla, G., Lõhmus, M., Kattai, K., Noorkõiv, R. (2016). Detsentraliseeritud valitsemismudelite kujundamine ühinenud omavalitsustes. Soovitused. https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/09/kov_juhtimismudelid_web.pdf
- Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K., Lõõnik, J. (2013/2016). Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat. https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/2016_kov-uhinemiste-kasiraamat.pdf
- Sootla, G., Kattai, K., Lõhmus, M., Noorkõiv, R. (2016). Õppetunnid pool aastat pärast ühinemisi. <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/oppetunnid-pool-aastat-parast-uhinemisi.pdf>
- Soovituslikud juhised uue ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu täitmiseks. Rahandusministeerium, 2017. https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/11/uue_ametiasutuse_teenistuskohdade_koosseisu_taitmine_juhend.pdf

- Kohalike omavalitsuste IT juhtimise, e-teenuste analüüs ja arendusettepanekud Rahandusministeerium. AS PricewaterhouseCoopers Advisors, 2015. http://kov.riik.ee/wp-content/uploads/2016/01/Kohalike-omavalitsuste-IT-juhtimise-ja-e-teenuste-anal%C3%BC%C3%BCs-ja-arendusettepanekud_final.pdf
- Riigikontrolli tähelepanekud haldusreformi läbiviimise riskide kohta (2017). https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/09/kovid_haldusreformi_riskid_riigi_kontroll.pdf
- Seletuskiri Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu juurde (2009). https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf
- Haldusreform 2017. <https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Haldusreform%202017.pdf>
- SA Eesti Koostöö Kogu. Detsember 2014. „Eesti Koostöö Kogu riigipidamise kava“, http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/01/Riigipidamise-kava-terviktekst_final.pdf
- OECD. 2011. Estonia: Towards a Single Government Approach. http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf
- Geomedia (2010). Jõgeva linna ja Jõgeva valla omavalitsusüksuste ühinemise või muu haldusintegratsioonivormi rakendamise mõju uuring. Tartu: Geomedia.
- Geomedia (2010). Võru linna, Võru valla ja Sõmerpalu valla ühinemise analüüs. Tartu: Geomedia.
- Eesti Koostöö Kogu (2014). Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks. https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%C3%BC%C3%BCs_loplik_27.11.14.pdf
- Sootla, G., Kattai, K., Haljaste, K-L., Lõhmus, M., Noorkõiv, R. (2015). Ühinemise analüüs Märjamaa ja Türi valla näitel.
- Nõukogu soovitus, 12. juuli 2016, milles käsitletakse Eesti 2016. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohta (2016/C 299/11). [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32016H0818\(11\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32016H0818(11))
- Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2017. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2017. aasta stabiilsusprogrammi kohta. Brüssel, 22.5.2017 COM(2017) 506 final. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_estonia-et.pdf
- Raplamaa omavalitsuste avalik pöördumine. Eesti vajab riigireformi. Teeme eesti riigikorralduse lihtsamaks ja paremini toimivaks. Raplas, 19. märtsil 2015. http://rol.raplamaa.ee/attachments/123_ROLi%20p%C3%B6%C3%B6rdumine%20Eesti%20vajab%20riigireformi%202015.pdf
- Raidla, J. (2016) Riigireform riiklikult tähtsaks küsimuseks. Ettekanne Riigikogus. 14. aprill 2016. <https://www.reformiradar.ee/c/juri-raidla-riigireform-riiklikult-tahtsaks-kusimuseks/>
- Taro, K. (2013). Mis on väikeriik ehk millest me räägime? Riigimasina erileht, <http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/11/Riigimasin.pdf>
- Ülper, A., Jaansoo, A., & Reiljan, J. (2014). Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele. Riigikogu Toimetised, 29, <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-29/uhinemiste-moju-kohalike-omavalitsusuksuste-finantsilisele-jatkusuutlikkusele/>

- Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2016.–2017. aastal. Riigikontrolöri kokkuvõtte riigi majanduse ja rahanduse väljavaadetest ning riigi varaga seotud probleemidest. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2017. file:///C:/Users/Riks/Downloads/RVKS%202017_06.11.2017_LOPP.pdf
- Geomedia OÜ (2012) Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012–2030 http://www.siseministeerium.ee/public/KOVindeks_2011_rahvastiku_aruannne.pdf
- Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks. (2014). Eesti Koostöö Kogu. https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%3%bc%3%bcs_loplik_27.11.14.pdf
- Eesti regionaalarengu strateegia 2020 lähteolukorra tervikanalüüs. https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/242_Lisa%202_ERAS_2020%20lahteolukorra%20analuuus_tervi....pdf
- Vihma, P., Lippus, M. (2014). Eesti kogukondade hetkeseis. Uuringuraport. Tallinn: Linnalabor ja Eesti Külaliikumine Kodukant. <http://www.linnalabor.ee/failid/n/52b5698cef1431087333dbf84a56380f>
- Drechsker, W. (2000). Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. Riigikogu Toimetised 2/2000. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-2/eesti-valdade-haldusterritoriaalse-reformi-pohimottelised-kusimused/>
- Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu. Töörühmade materjalid. (2012). Tallinn. <http://www.emovl.ee/files/Linnade,%20valdade%20ldkogu/Linnade%20ja%20Valdade%20Yldkogu%2031.03.2012%20Tooryhmade%20materjalid%20Yldkogule.pdf>
- Ekspertarvamus haldusreformi ekspertkomisjonile: *Omavalitsuste struktuurireformi vajaduste ja lahenduste põhjendamiseks.*
- Ekspertarvamus haldusreformi ekspertkomisjonile: *Omavalitsuste ühinemiste kriteeriumitest ja indikaatoritest*
- Ekspertarvamus 2013. a kohaliku omavalitsuse reformi seaduse juurde: *Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele*

Muud kasutatud allikad:

- OECD (2018), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris
- <http://www.riigiraha.fin.ee>
- Praxis (2014) Avalike teenuste delegeerimine vabaühendustele kohalikes omavalitsustes 2014.
- Poliitika ja valitsemise alused. Kõrgkooliõpik.
- <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H. (2016) Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), *Regional & Federal Studies*, 26:3, 321–357.
- Viks, A. (2018) Haldusreformi protsessi disain. Valner, S. (toim). Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Otsused. Taustad. Elluviimine. Tallinn: Rahandusministeerium. Lk 23–48. Samuti Haldusreformi kontseptsiooni eelnõu, 17.12.2015.
- https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf
- Caulfield, J., Larsen, H.O. (2002) *Local Government at the Millennium*. Leske+Budrich, Opladen: Germany.