

Haldusreformidest Euroopas ja Eestis läbi aegade Mida kogemustest õppida?



Garri Raagma

KOHAHALDUSE REFORMIMINE

Keeruline lugu
demokraatiast
tehnoloogiast ja ruumist

Põhi-lõuna - KOV tugevus

- PÕHI

- Suured tugevad KOVd

- Heatasemelised heaoluteenused
 - 20-30% SKTst

- Sihikindel riiklik moderniseerimispoliitika

- Nt. Taani ja Soome värsked reformid

- Lõuna

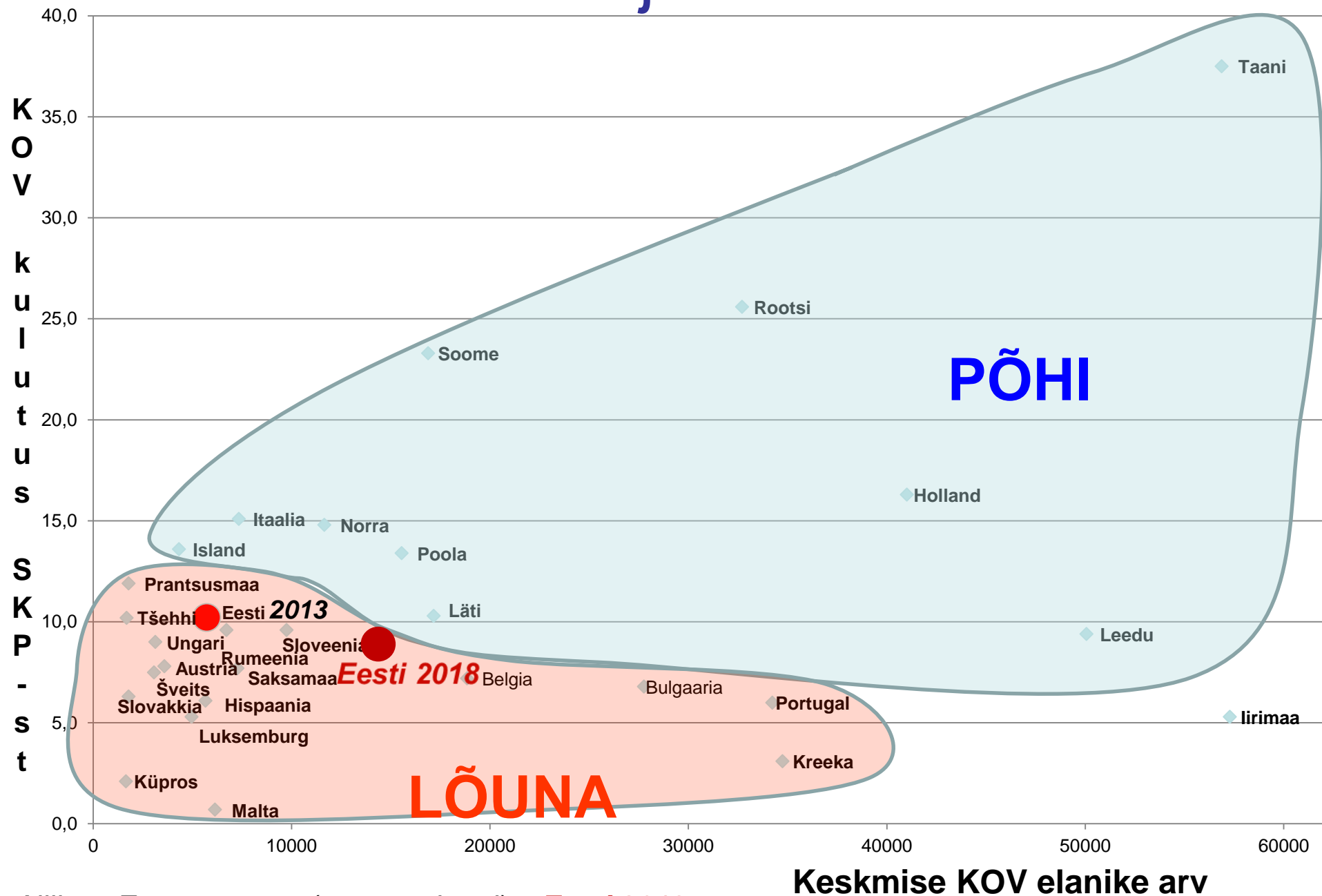
- Väikesed ja nõrgad KOVd

- 2-5% SKTst
 - Näiteks 36569 kohalikku omavalitsust Prantsusmaal

- Ebajärjekindel riiklik poliitika

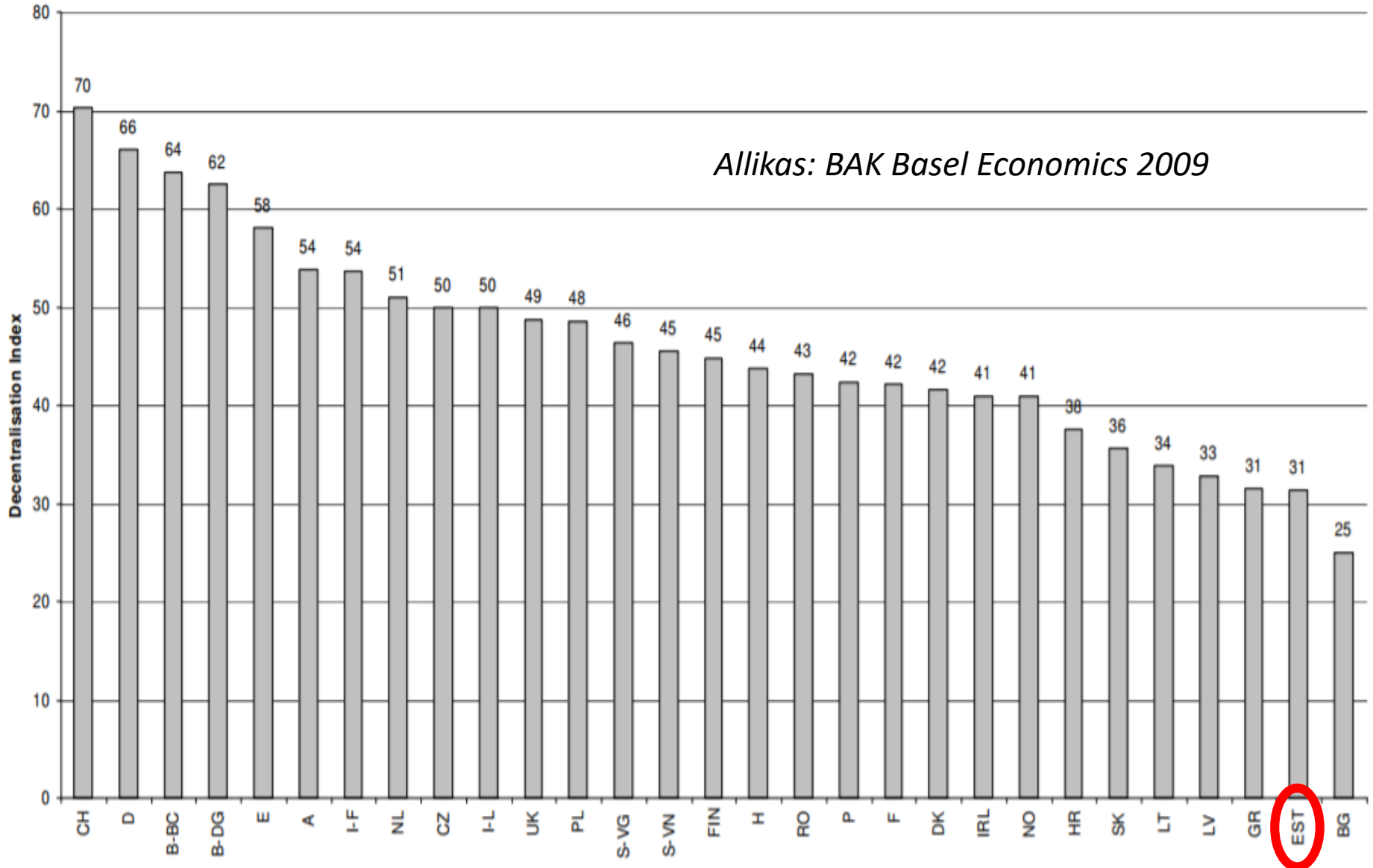
- Jätkuvalt palju väikesi KOV
 - Ebaõnnestunud reformikatsed

KOV elanikkond ja kulutused SKPst

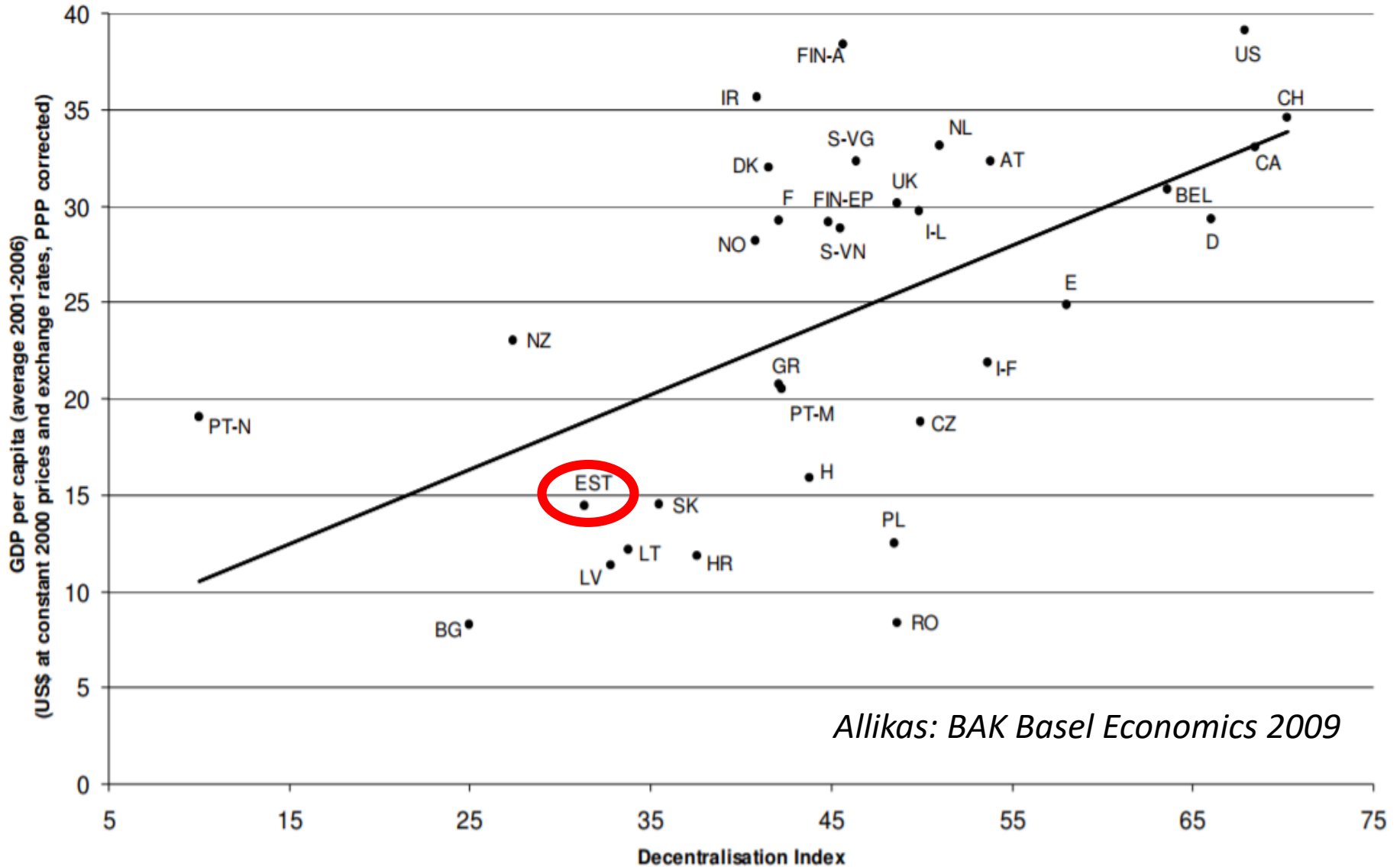


Allikas: Eurostat 2013 (2013 andmed) + Eesti 2018

Detsentraliseerimisindeks



Detsentraliseerimisindeks ja selle seos SKPga



Allikas: BAK Basel Economics 2009

Ida-lääs - demokraatia

- Lääs
 - Demokraatia kui väärtus
 - Meetmed kohaliku osaluse tugevdamiseks
 - ÜK
 - Reformid põhjalikult ette valmistatud ja läbi räägitud
 - Saksamaa
- Ida
 - Demokraatia pole probleem – seda pole
 - Reformid nii nagu võimuritel vaja

Konsolideerumine vs. fragmenteerumine

- Konsolideerumine
 - Põhjamaad
 - ÜK & Saksamaa
 - Poola & Bulgaaria
 - Leedu & Läti
- Fragmenteerumine
 - Tšehhid-slovakid
 - Ungari
 - Itaalia
 - Makedoonia

Väikeste hädad

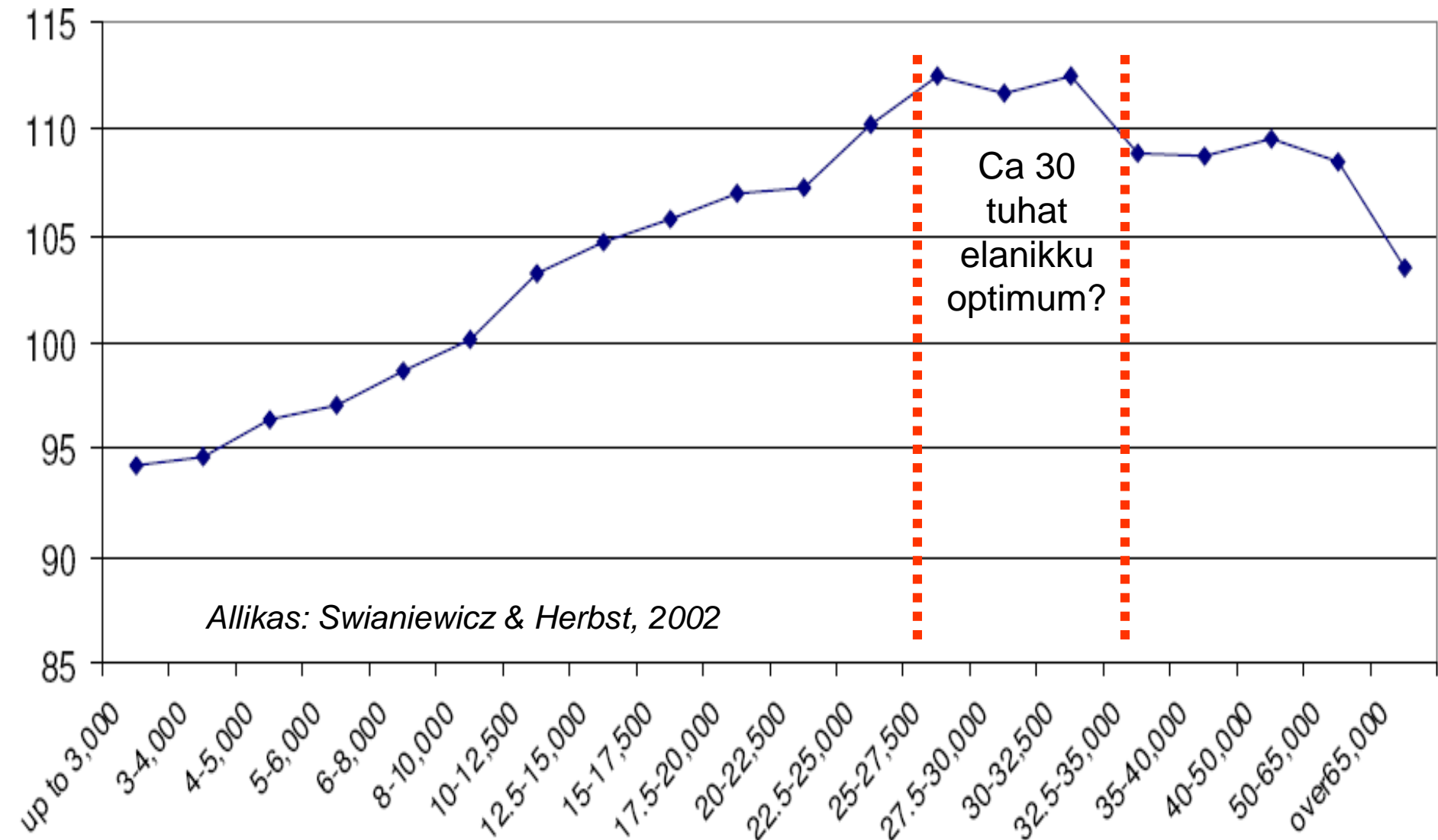
- Piiratud teenused ja kallim omahind
- Ei saa võtta uusi ülesandeid
- Vähene professionaalsus
- Suured halduskulud elanike kohta
- Väga väikeste puhul võimumonopoli oht
- KOVide suur heterogeensus
- Tagasihoidlik võime mõjutada ettevõtlust

Trend suurenemisele

- Tänu elulaadi muutusele ja ühtlustumisele; haldustehnoloogiate arengule ja professionalismi kasvule, vabaühenduste tugevnemisele on väikeste KOV eelised oluliselt kahanenud
- KOV suurendatakse kõikjal:
 - liitmise
 - poolsundusliku koostöö tõhustamise läbi:
 - Tšehhi
 - Saksa
 - Prantsusmaa

Aga mitte liiga suureks!

Poola KOV suurus ja edukus



Suurte hädad

- Võim võimu pärast – parteide paradiis
- Kohalike vajaduste eiramine, kodanike vähene kontroll – demokraatia defitsiit
- Suurem bürokraatia
- Raskem juurdepääs
- Territoriaalsed konfliktid volikogudes
 - Kui ei arvestata väljakujunenud geograafia ja identiteediga
 - Nt. mis hakkaks juhtuma Viljärvandi vallas?

Miks suuremaks?

- Heaoluriigi sünd → OV suurenemine, enam ja oskuslikumaid teenuseid
- „Multi-level governance” – MLG
 - multi-tiered governance
 - polycentric governance,
 - multiperspectival governance,
 - functional overlapping
 - competing jurisdictions

Eduka reformi “iseloom”

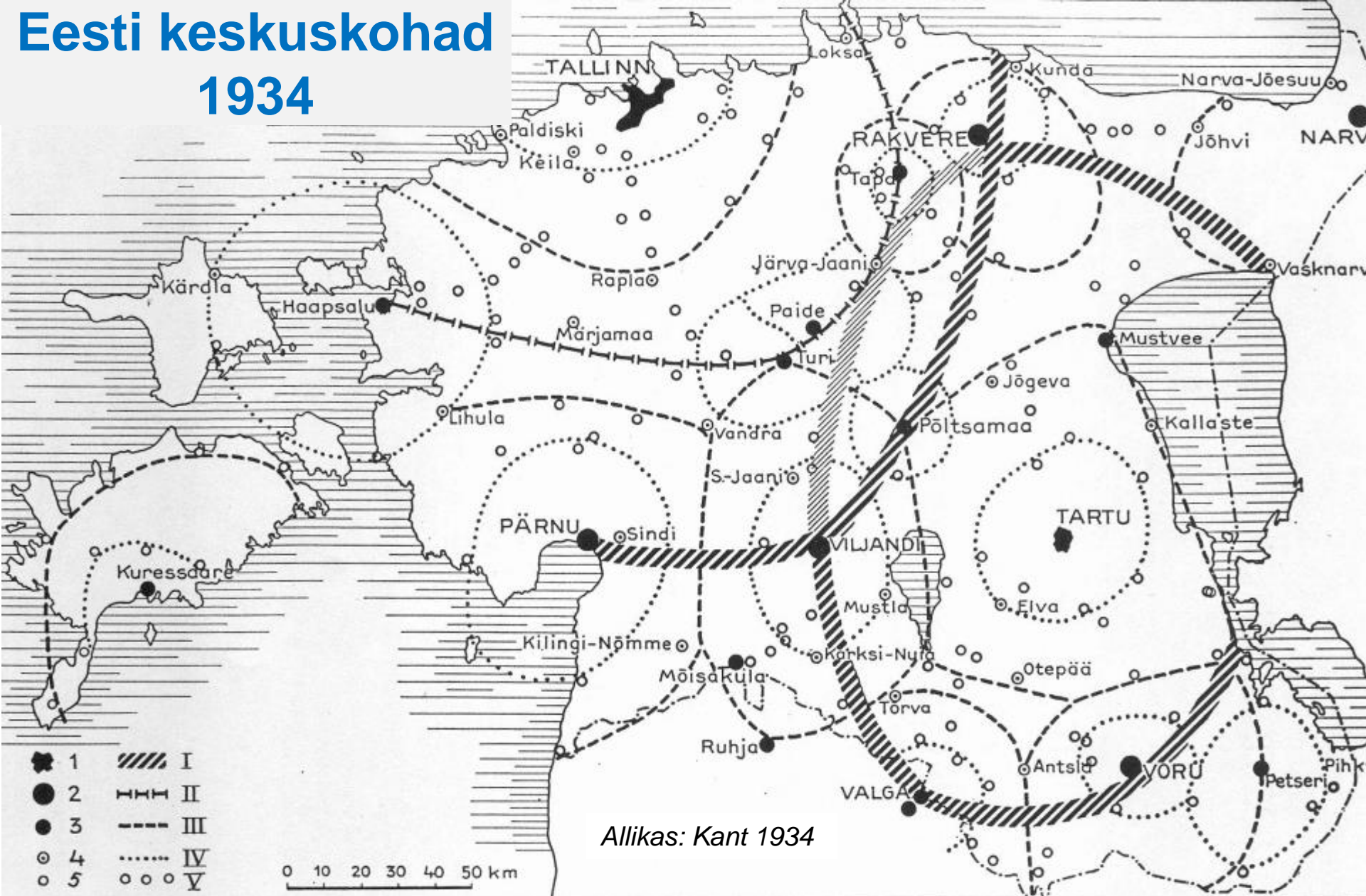
- *Kindlate ja selgete eesmärkidega ?*
- *Asjaosalised kaasatud ja teavitatud ??*
- **Protsess oskuslikult juhitud:**
 - Konkreetne plaan
 - Selge vastutus
 - Boonused eesjooksjatele
 - Lõpp sunduslik
- **Teostus “õigel ajal”**

EESTI VARASEMAD TERRITORIAALSED HALDUSREFORMID

Eesti haldusjaotus enne II MS

- Muinaskihelkonnad ja –maakonnad
- 1816/19 üle tuhande mõisavalla
- 1867 vallakogukonnaseadus
- 1881-1893 valdade liitmine u 400-ks (Eestis 366)
- 1921 Eestis 387 valda, 19 alevit, 13 linna.
- 1917 liideti Pärnu, Saare, Tartu, Viljandi ja Võru maakond Eestimaa kubermanguga, vallad haarasid enda alla lisaks talumaadele mõisamaad.
- 1920. aastal moodustati Valga ja Petseri maakond
- Täieline haldusreform 1938/9
 - 1938 muudeti linnaks 14 alevit
 - 1939 vähendati keskuskohtade põhiselt valdade arvu 365lt 248ni (KOV arv 398-lt 281-le)

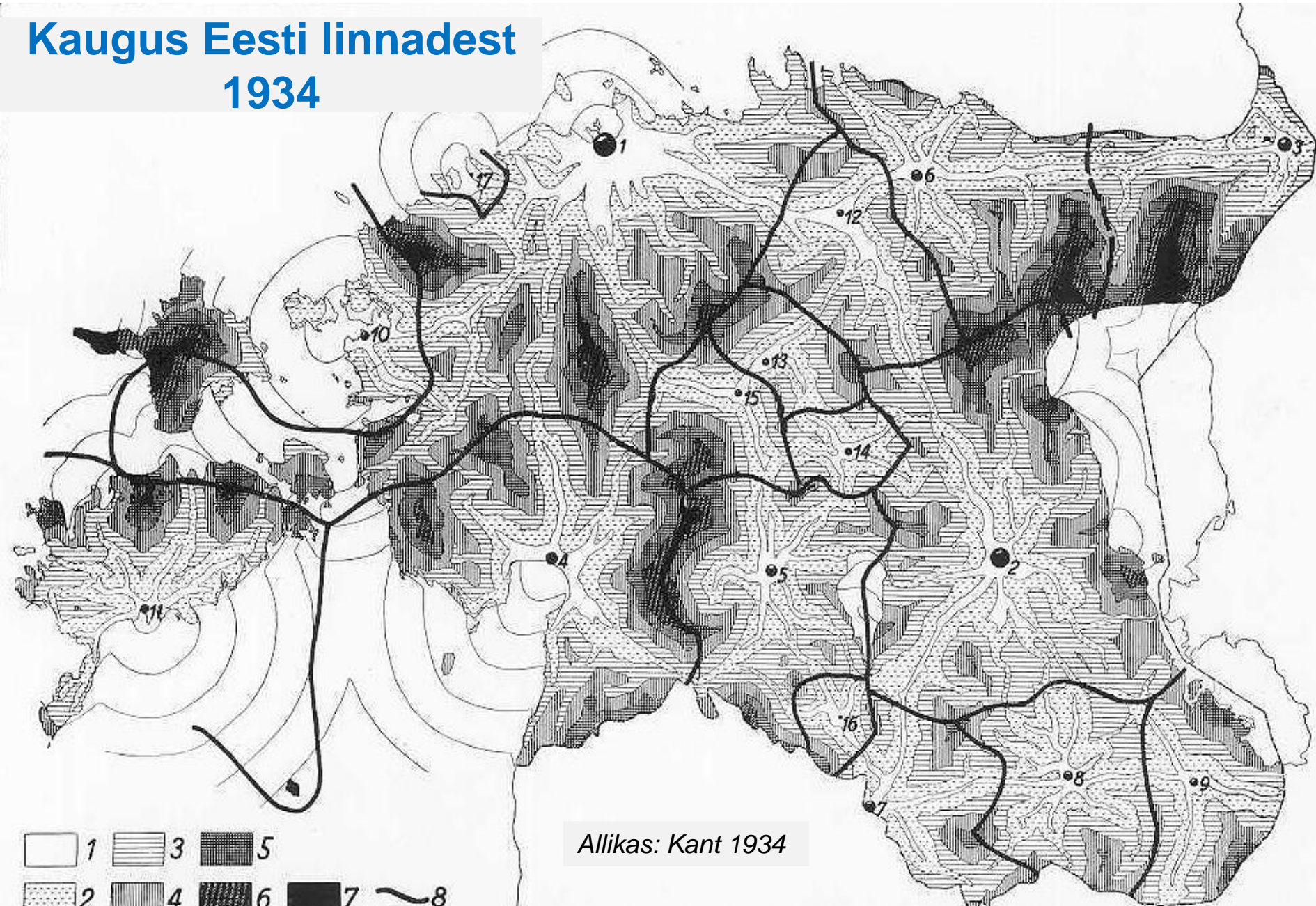
Eesti keskuskohad 1934



1. Täislinn; 2. Väikelinnad; 3. Maalinn; 4. Alev; 5, Alevik

2. Tagamaad: I – Täislinna teenuste kaugeim piir, II & III linnateenuste välis- ja vahepiir

Kaugus Eesti linnadest 1934

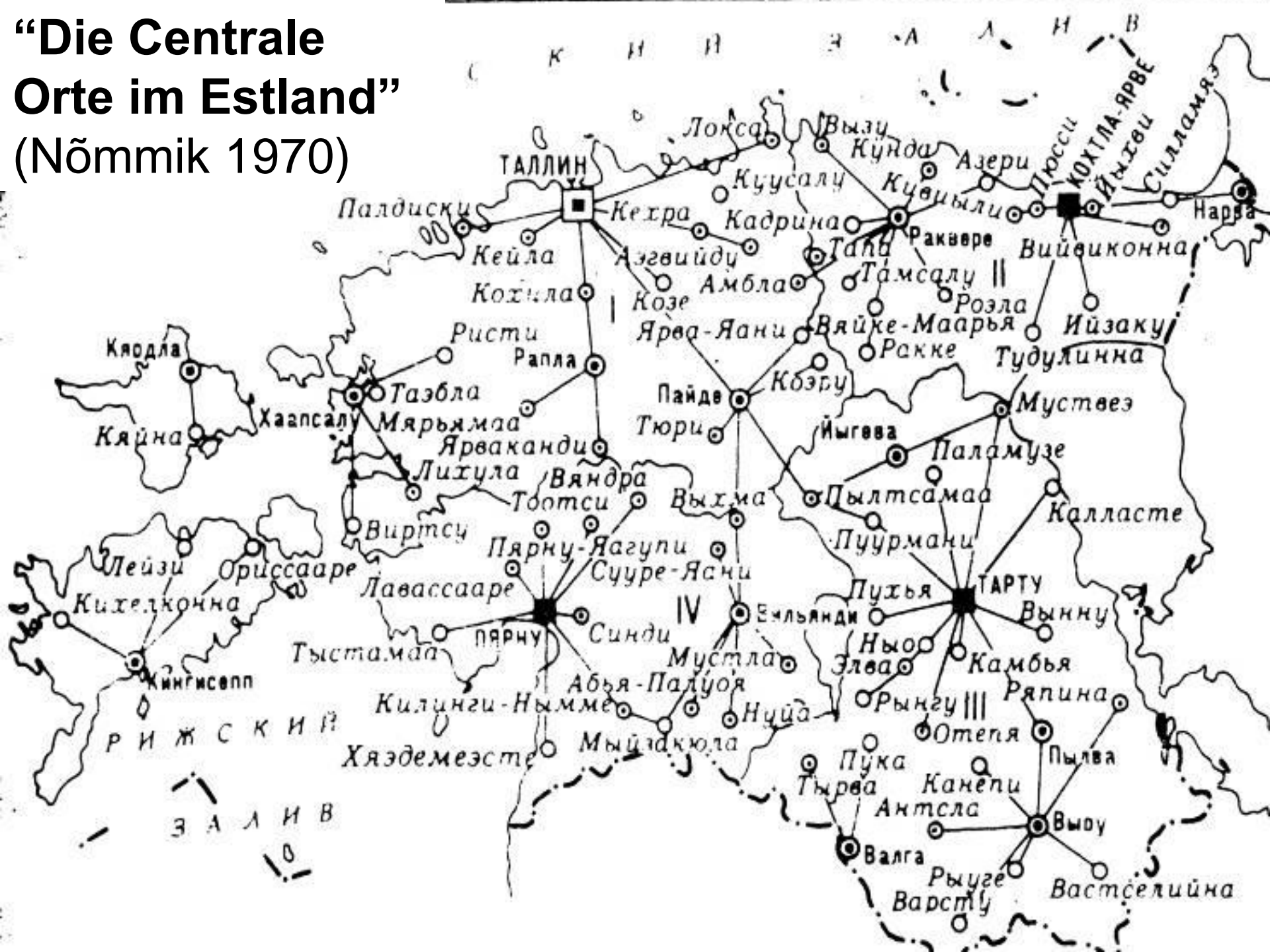


1. Suur-Tallinn; 2. Tartu; 3. Narva; 4. Pärnu; 5. Viljandi; 6. Rakvere; 7. Valga; 8. Võru; 9. Petseri; 10. Haapsalu

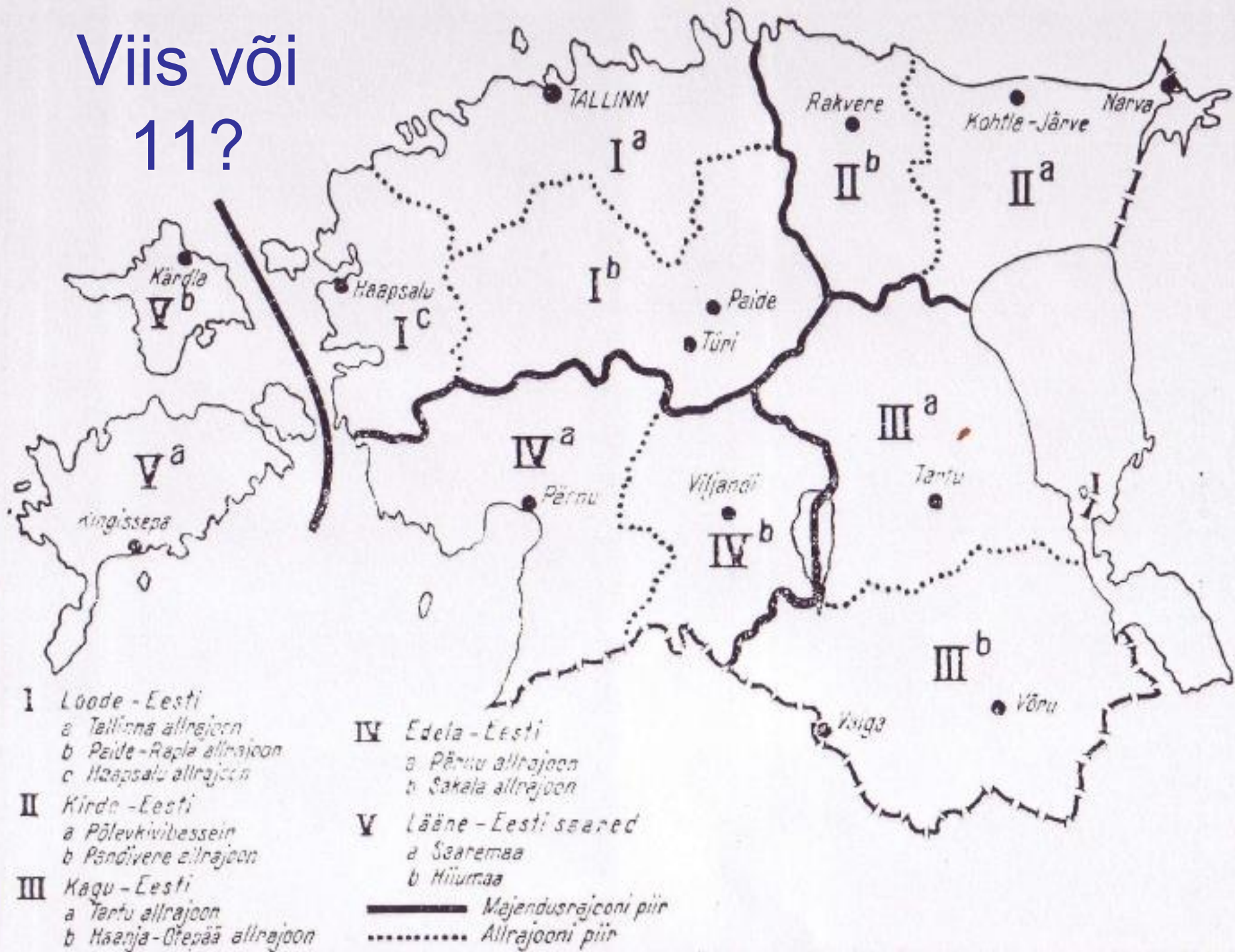
Nõukogude piiritu piirivedamine

- algas 1950
 - 13 maakonnast 39 rajooni
 - 233 valla asemele 636 külanõukogu,
- 1952-53 Tallinna, Tartu ja Pärnu oblastid
- 1954 liideti külanõukogud, nende arv vähenes 651lt 320ni
- 1959 ja 1961-62 liideti rajoonid enam-vähem tagasi maakondadeks
- 1975-76 7000 maa-asulast (küla, alevik, asundus, asund) jäid alles pooled
- **Toimus intensiivne linnastumine!**

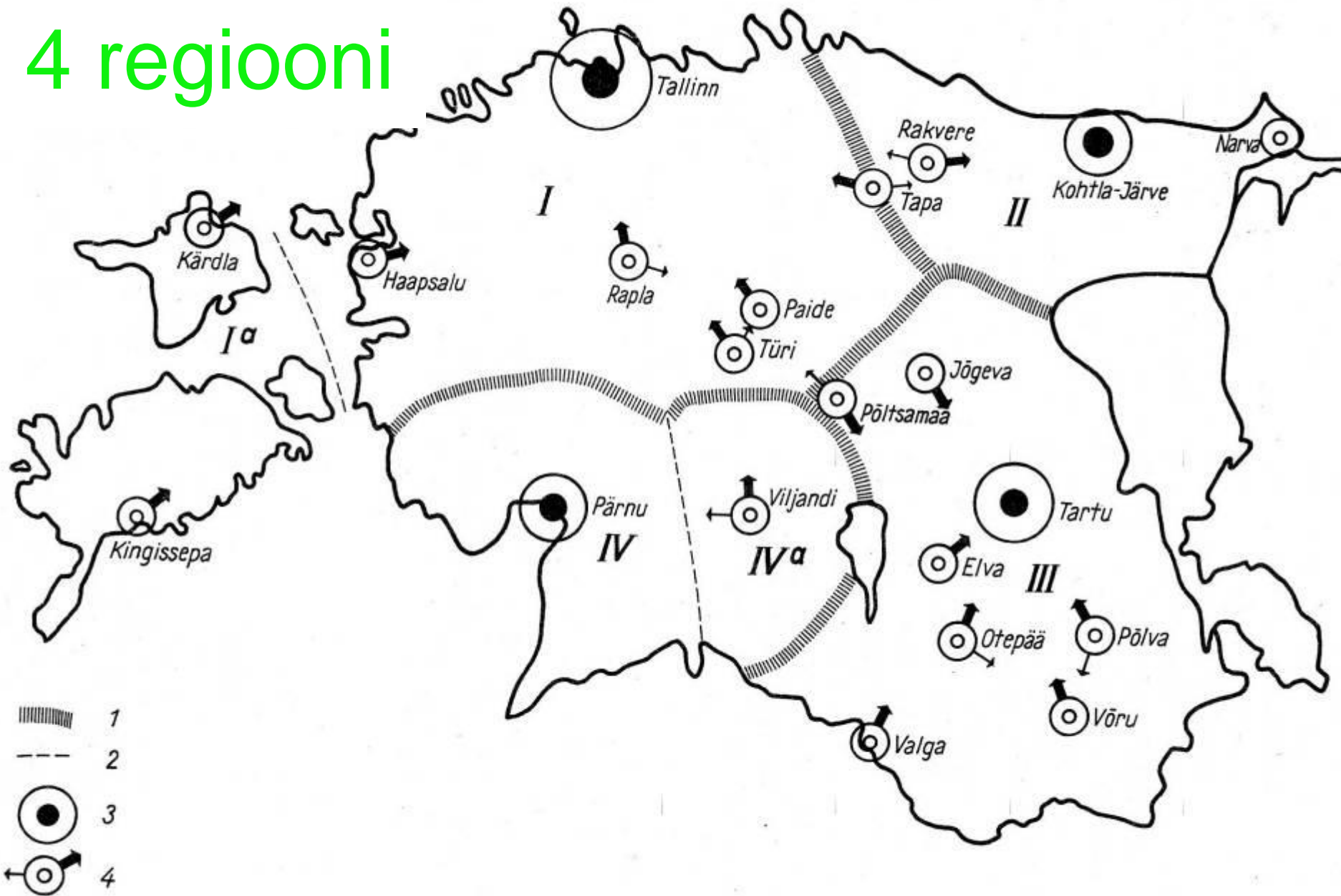
“Die Centrale Orte im Estland” (Nõmmik 1970)



Viis või 11?



4 regiooni



Uue Eesti aja reformid

- 1989 muudeti rajoonid maakondadeks
- 1990 algas külanõukogude muutmine valdadeks
- 1993 muudeti alevid vastavalt nende taotlustele kas maa- või linnaomavalitsusteks
- 1994 rakendus uus KOKS ja 1-tasandiline KOV-süsteem ja „riiklikud maavanemad“
- Hakkab toimuma hiiliv haldusreform, millega ametkonnad joonistasid igaüks oma Eesti
- Alates 1999 – 7 katset muuta valdade piire, üksikud ühinemised senistes piirides
- 2017 – KOV piiride suvaline muutmine ja maavalitsuste kaotamine

EESTI 2017
HALDUSTERRITORIAALNE
REFORM

Teostunud HTRi põhiprobleem

- Seaduses sätestatud eesmärkide
 - „võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel“
- eiramine
- keskendumine vaid haldusefektiivsusele
- ning arenguvõime tugevdamise ja asustussüsteemi tagaplaanile jätmine.

2017 HTR reformi „ekspertkomisjon“

Jüri Võigemast Eesti Linnade Liidust,
Märt Moll Eesti Maaomavalitsuste Liidust,
Külli Taro Eesti Koostöö Kogust,
Rivo Noorkõiv Geomediast,
Veiko Sepp Tartu Ülikoolist,
Georg Sootla Tallinna Ülikoolist,
Mikk Lõhmus Tallinna Tehnikaülikoolist,
Rein Ahas Tartu Ülikoolist,
Airi Mikli riigikontrollist,
Mihkel Juhkami Rakvere linnapea,
Neeme Suur Lääne maavanem,
Rait Maruste riigikogu eelmisest koosseisust,
Katrín Pihor Praxisest,
Margus Sarapuu riigikantseleist,
Kalle Küttis haridus- ja teadusministeeriumist,
Sulev Liivik rahandusministeeriumist ning
Kaia Sarnet ja Väino Tõemets siseministeeriumist.

Ekspertid ja
**ametnikud-
poliitikud**

2017 reformi muud probleemid

- 79 üksusest enamus on ikka alakriitilised
 - majanduse regionaalse juhtimise võime oluliselt ei paranenud
- Geograafia mittearvestamine:
 - loomulike kogukonna- ja toimepiiride sage eiramine põhjustab inimeste vöörandumist
 - palju konflikte uutes volikogudes
- Võimule jäid valdavalt samad vanad juhid
- Halduskulud pigem kasvasid
- Politikaanluse ja bürokraatia kasv

2017 reformi plussid

- Seisva vee segamine
- Paremad spetsialistid
- Parem haldusökonomika

Kuidas tagada regionaalne areng?

- Enamik Eesti maakonnalinnu kui oma tagamaa arengumootorid – teenus-, töö- ja suhtluskeskused –, on endiselt tagamaast halduslikult ära lõigatud.
 - Kuidas tagada Rakvere, Viljandi, Võru ja mõne naabriga liitunud Haapsalu, Paide ja Pärnu linna areng?
- Kuidas tagada piirkondade globaalne konkurentsivõime tulevikus?
- Kui piiriregioonides ei ole noori mehi, siis milline on mõju julgeolekule?

HALDUSSÜSTEEMI EELDATAV MÕJU REGIONAALSELE ARENGULE

Arengu võti on linnades

Regionaalsed erinevused kasvavad ja maa tühjeneb inimestest

- Kui mujal Eestis ei teki uusi töökohti jookseb kogu maa Harjusse tühjaks
- Maapiirkondades saab olema suvitamine. Kui saab...

Kas nii jääbki?

- Saamaks uusi töökohti tuleb kogu maakonna (=linnaregiooni) omavalitsustel korraldada ühiselt majanduspoliitikat
 - Eriti praegu, kui muutused on väga kiired
- Millised institutsioonid võtavad seda teha?

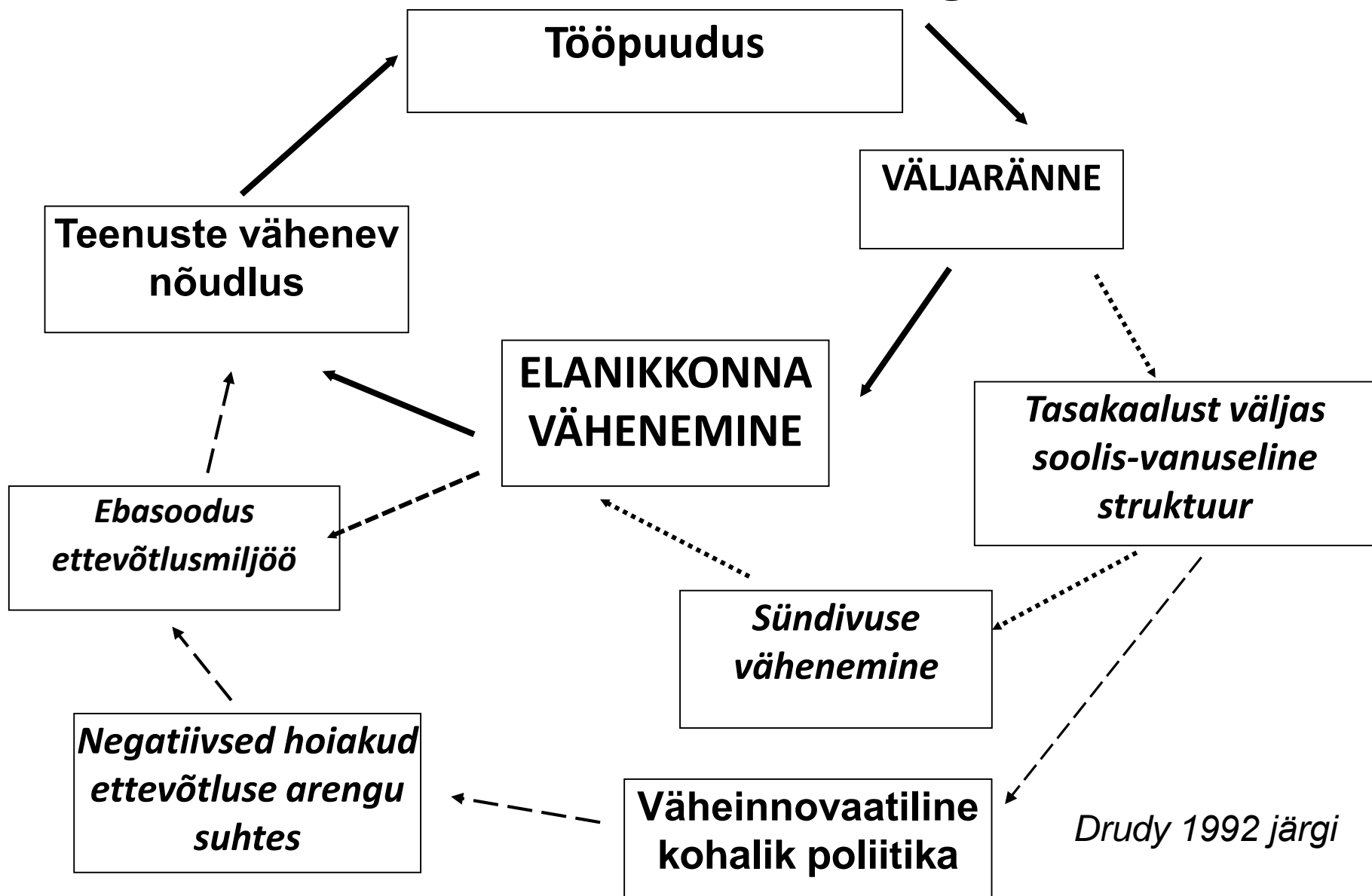
Hääbuvad kolhoosiküla



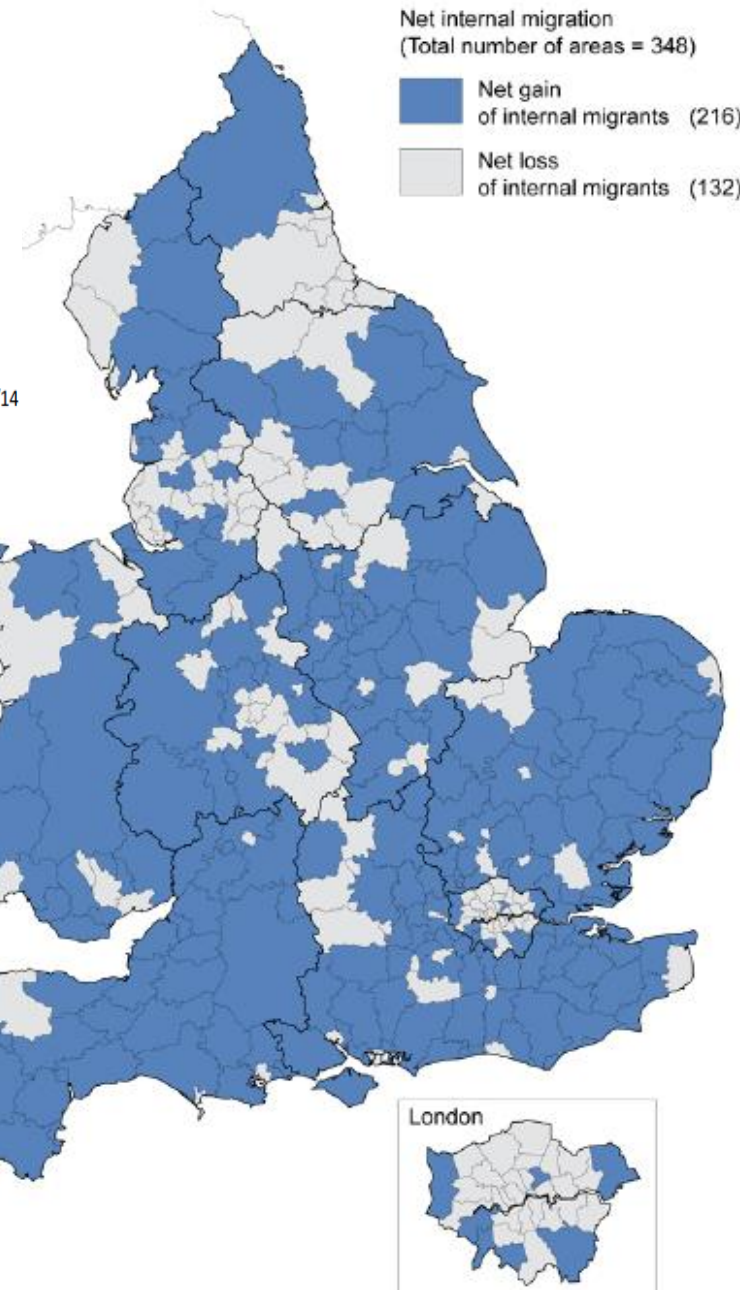
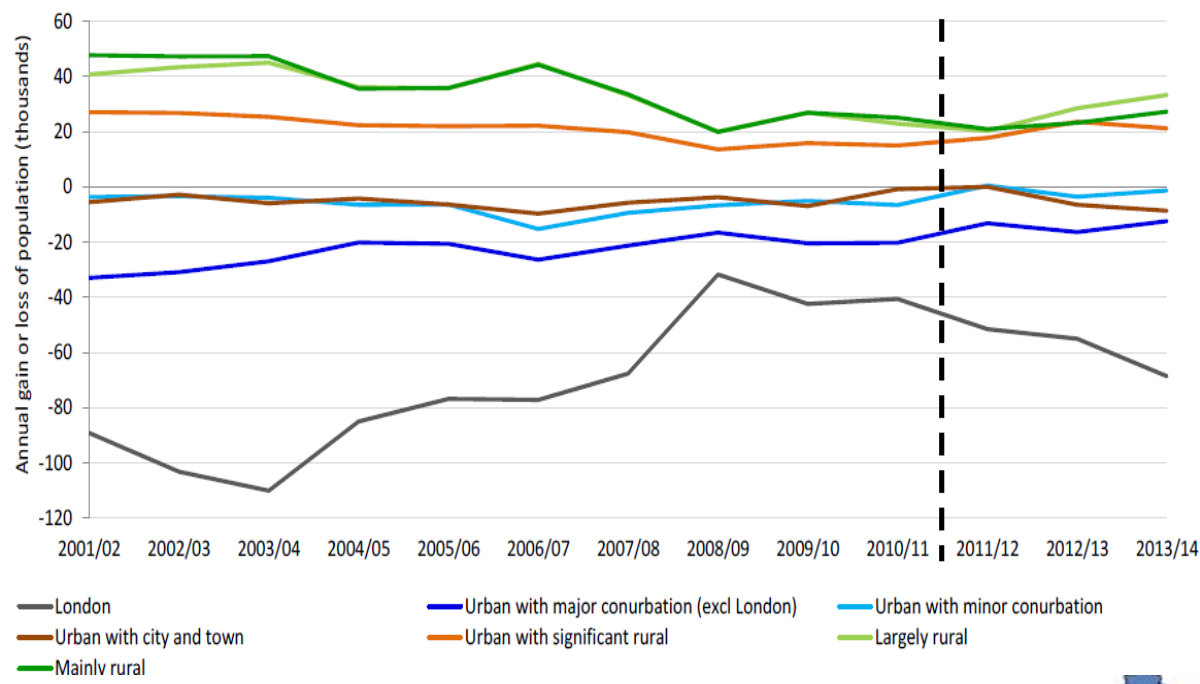
... ja kaevandusasad



Kumulatiivse taandarengu tsüklid

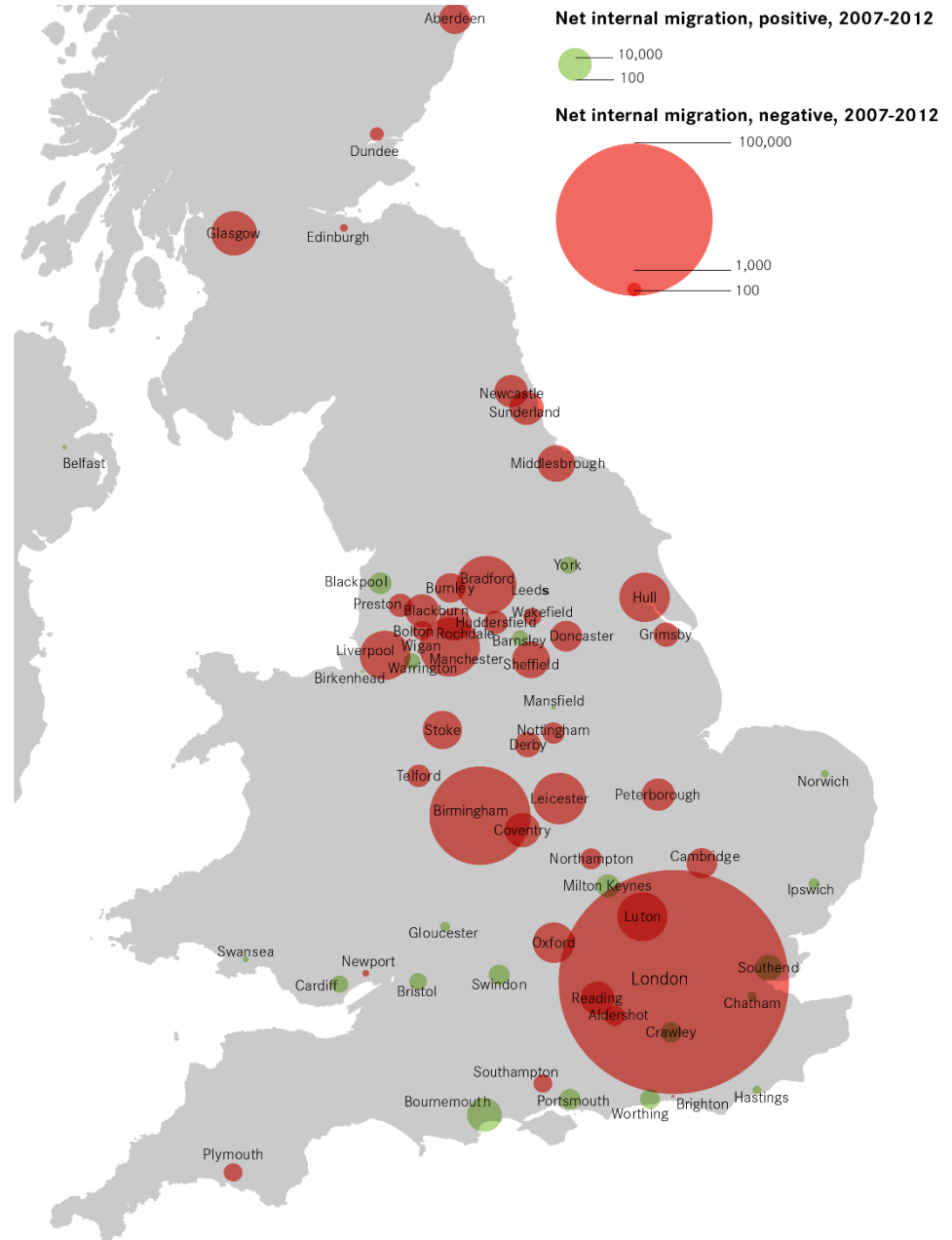
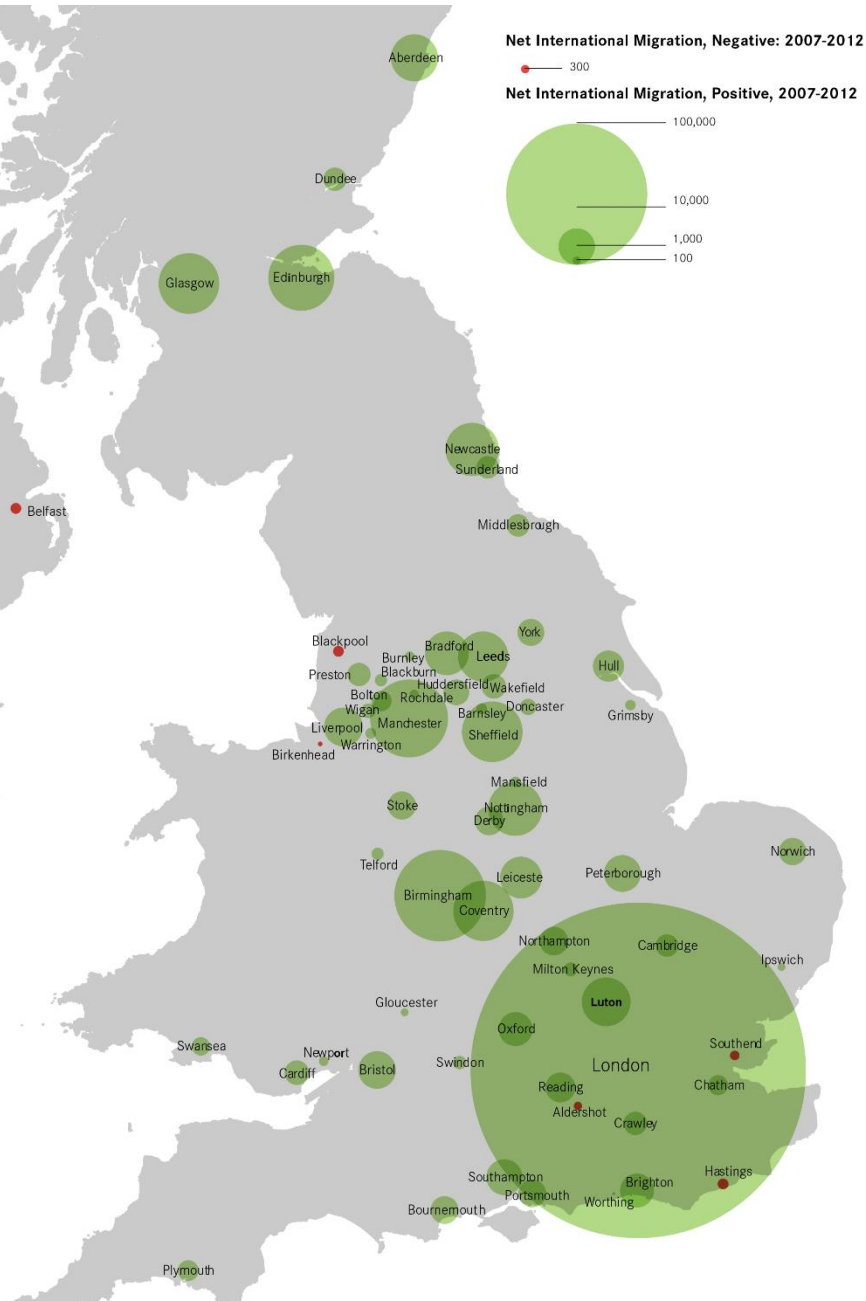


Drudy 1992 järgi



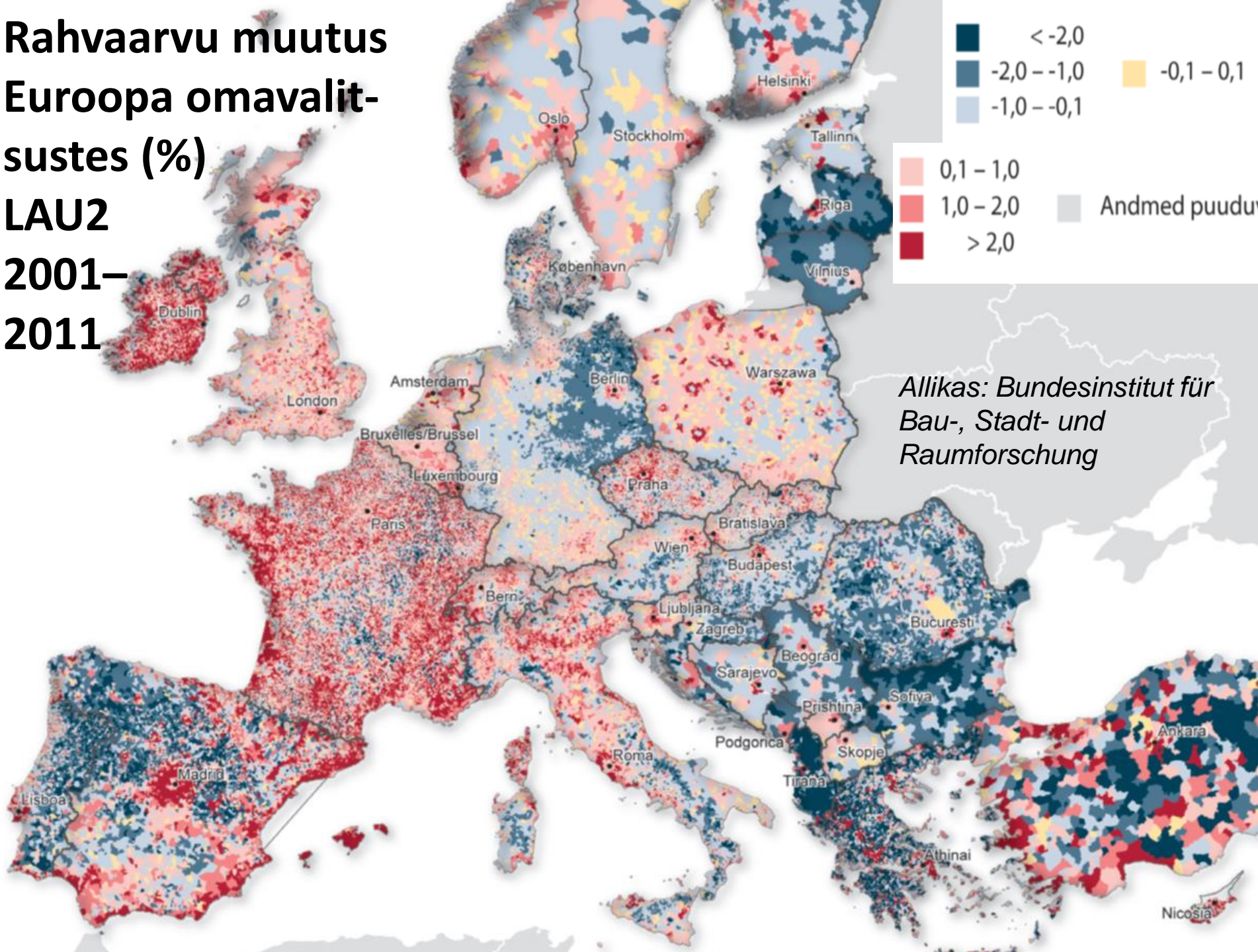
Inglismaa ja
Walesi siseränne
regioonitüübiti,
(kaart 2012)

Briti linnade välis- ja siseränne 2007-2012



Rahvaarvu muutus Euroopa omavalit- sustes (%)

LAU2
2001–
2011

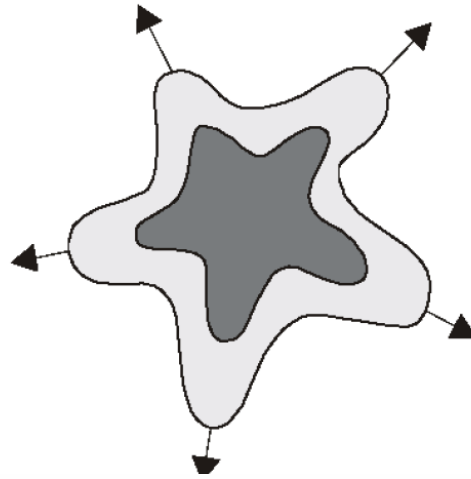
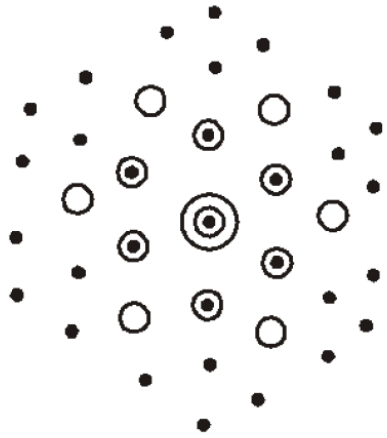


Allikas: Bundesinstitut für
Bau-, Stadt- und
Raumforschung

Kuidas kasvatada kohtade arendusvõimekust?

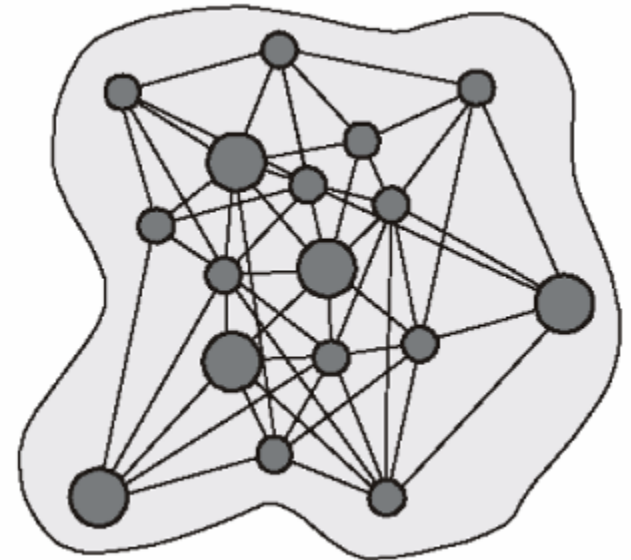
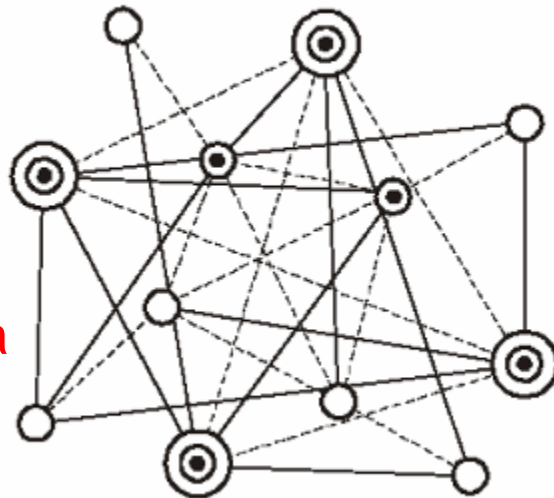
- Taanis ja Soomes haldusüksuse elanike alampiir 20 000 elaniku juures.
- Lahendus on uusmaakondlik tasand: kas riikliku planeerimisregiooni või kohalike omavalitsuste liiduna.
- Määrav on keskuslinna tugevus, selle reaalse tagamaa suurus ja funktsionaalsus.
- Sisend peaks tulema uutelt KOVide elanikelt (mitte ainult nende juhtidelt), kes peavad keskust aktsepteerima.

Neoliberaalsus vs. polütsentraalsus



Neoliberaalne lähenemine loodab, et keskusest nõrgub kasv välja perifeeriasse

Polütsentraalsus rõhutab koostööd, oskamise levimist: linnaregioonide spetsialiseerumist ja innovatsiooni

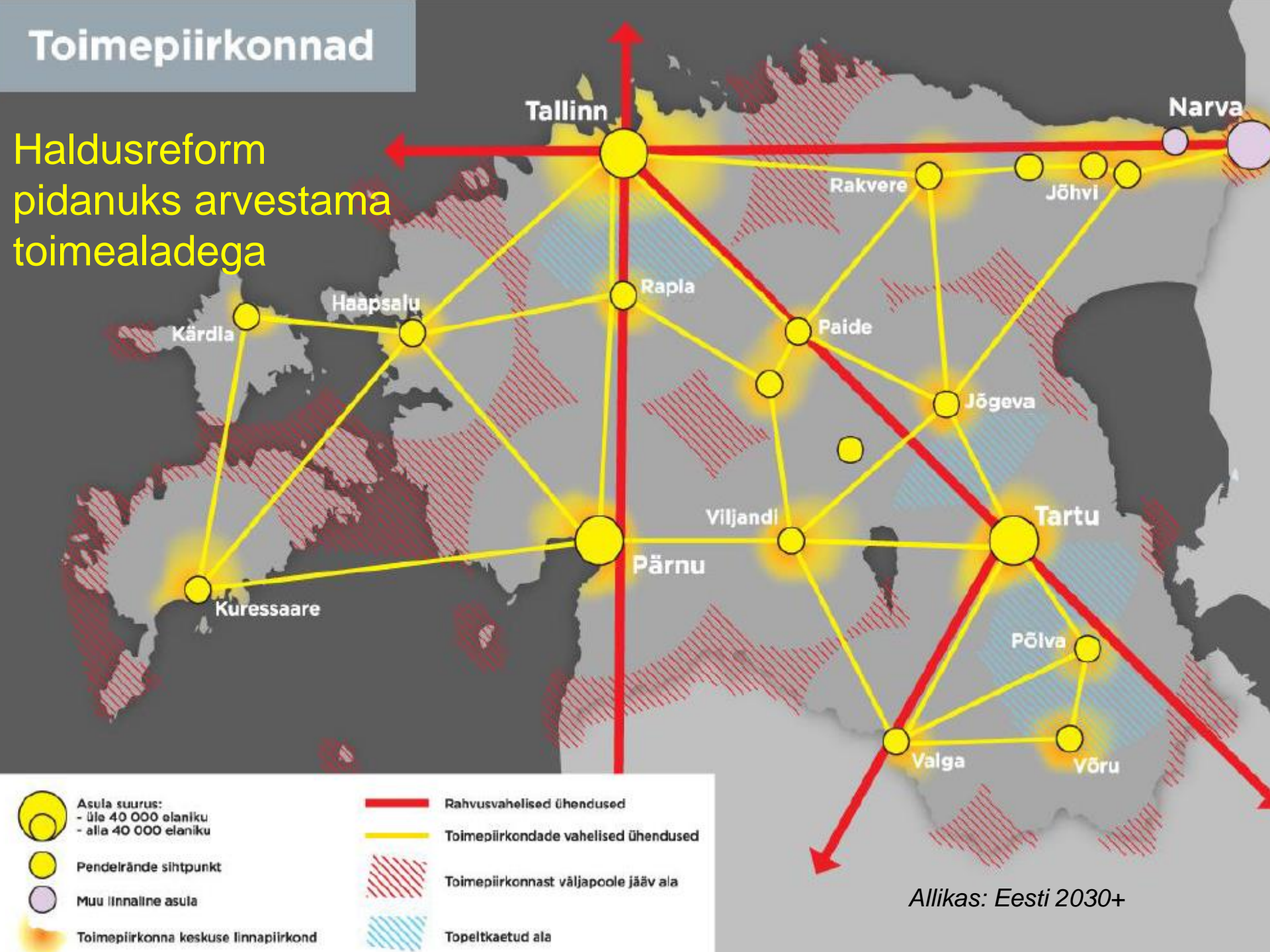


Võimalik oleks tosinkond arenduskeskust

- Harjuvälise Eesti konkurentsivõime halveneb
 - alla 10'000 tööturuga üksused ei suuda üldjuhul uusi töökohti luua
 - inim- ja loodusressursid jäävad ääremaadel kasutamata
- Haldusest oleks restruktureerimisel abi kui:
 - tugevdada regionaalseid arendusinstituutsioone,
 - muuta ametnikud proaktiivseteks arendutöötajaks ja
 - rakendada ettevõtluse struktuurimuutuse, energiamajanduse, rahvastikuarengu pikaajalisi trende arvestavaid koha-põhised arengustrateegiaid

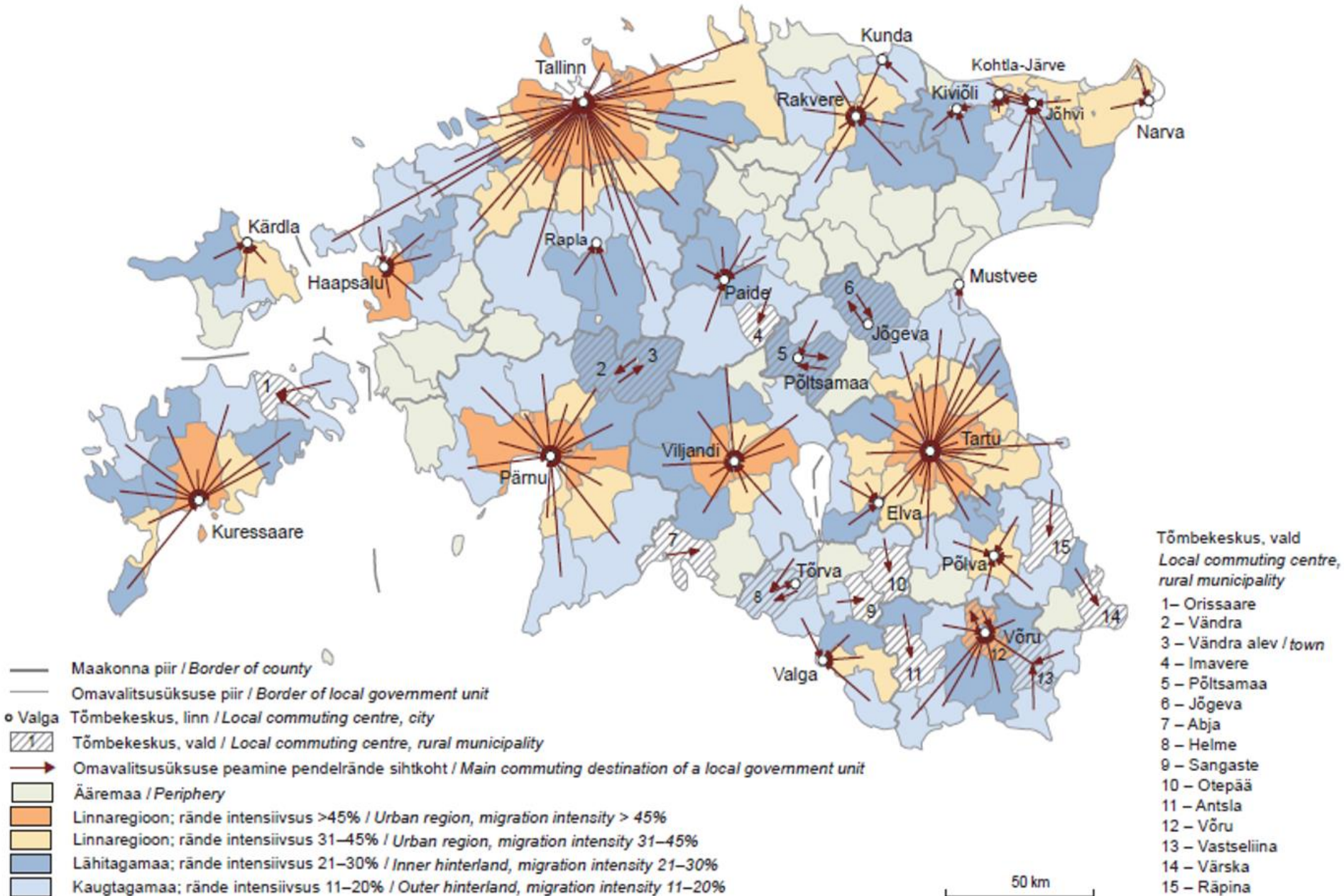
Toimepiirkonnad

Haldusreform
pidanuks arvestama
toimealadega



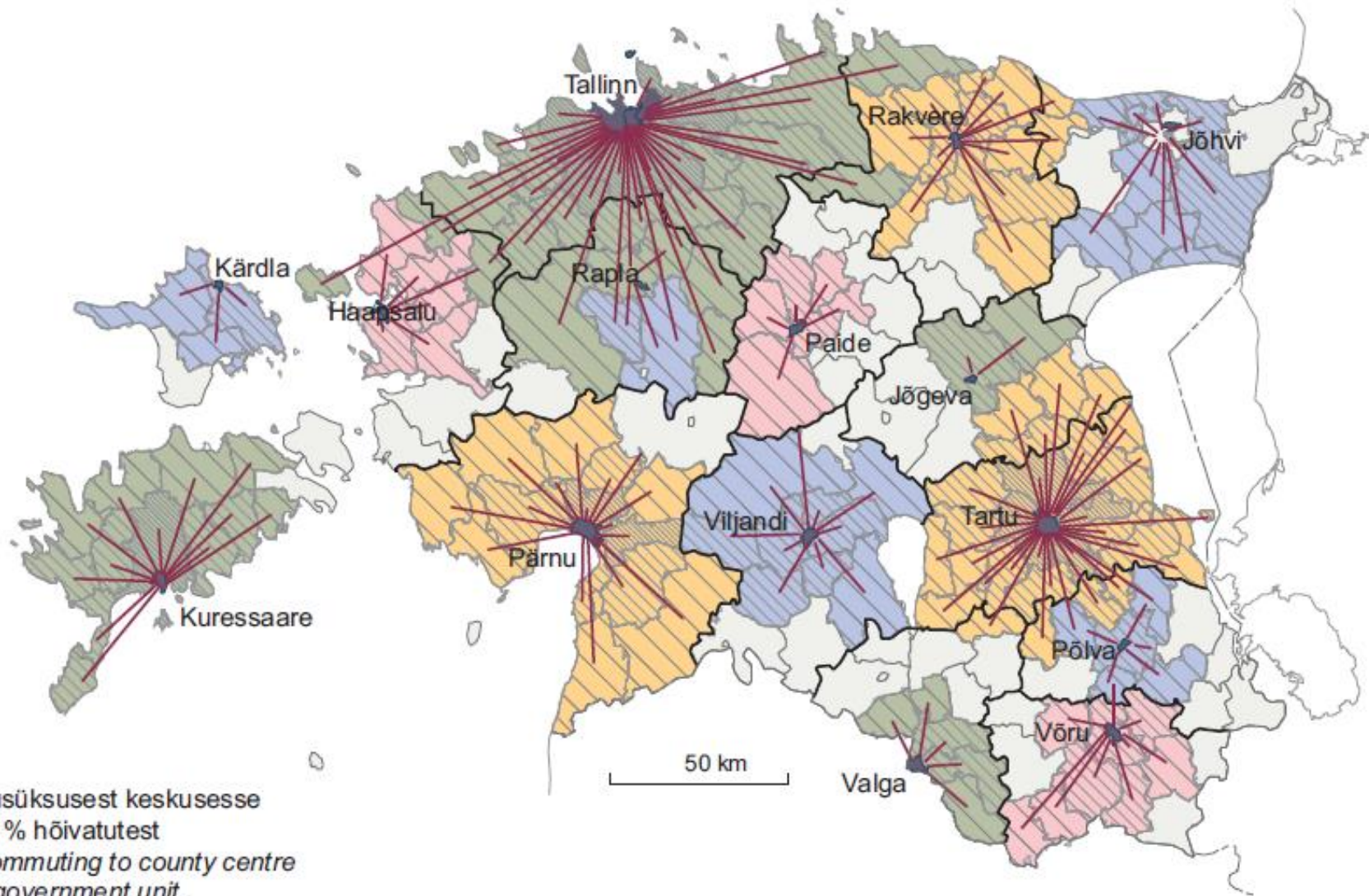
Allikas: Eesti 2030+

Linnaregioonid 2011

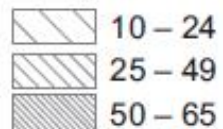


Tööränne maakonnakeskustesse, 31.12.2011

Labour migration to county centres, 31.12.2011



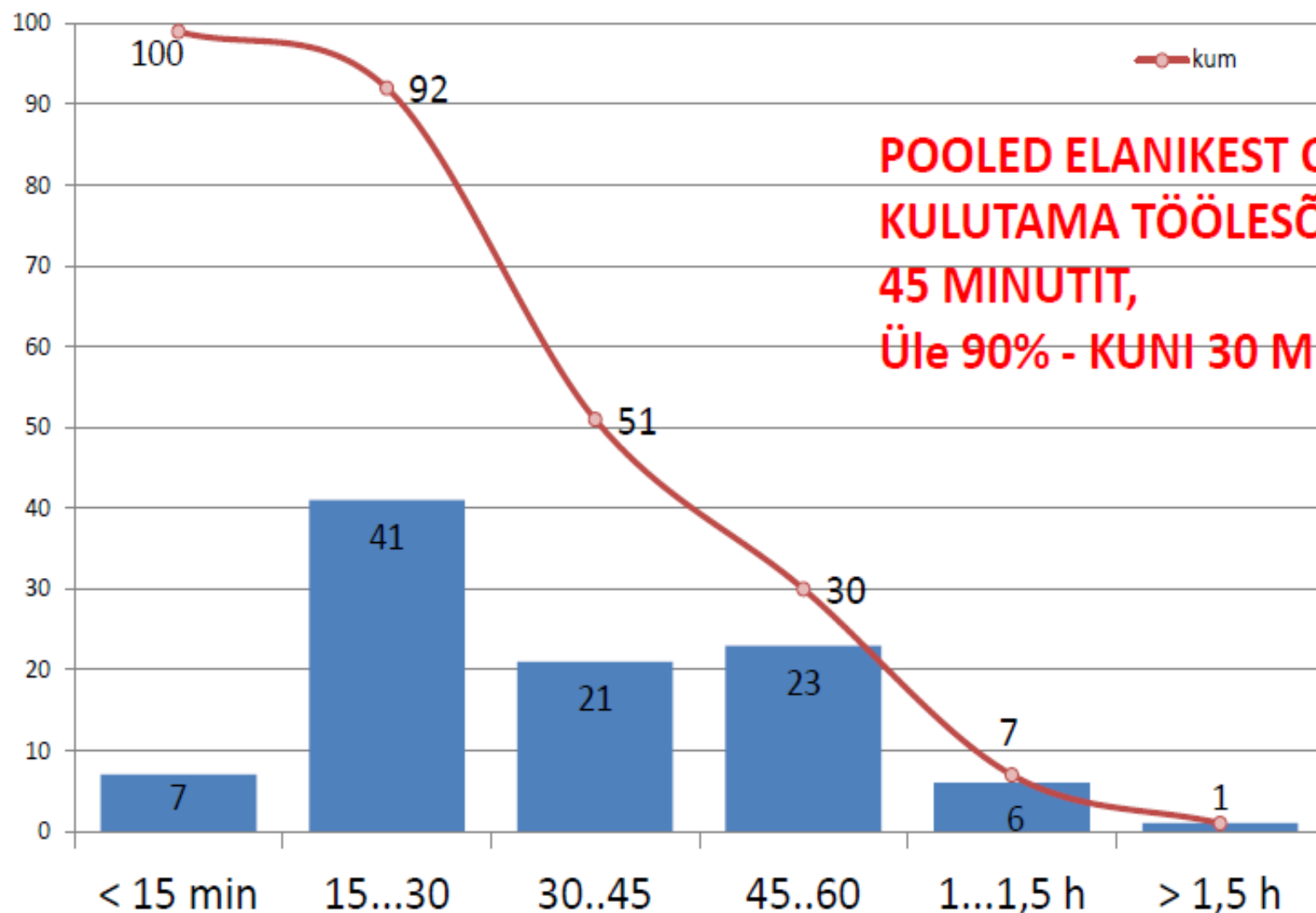
Omaavalitsusüksusest keskusesse
tööl käijad, % hõivatutest
Persons commuting to county centre
from local government unit,
% of persons employed



Tööränne maakonnakeskustesse
Labour migration to county centres

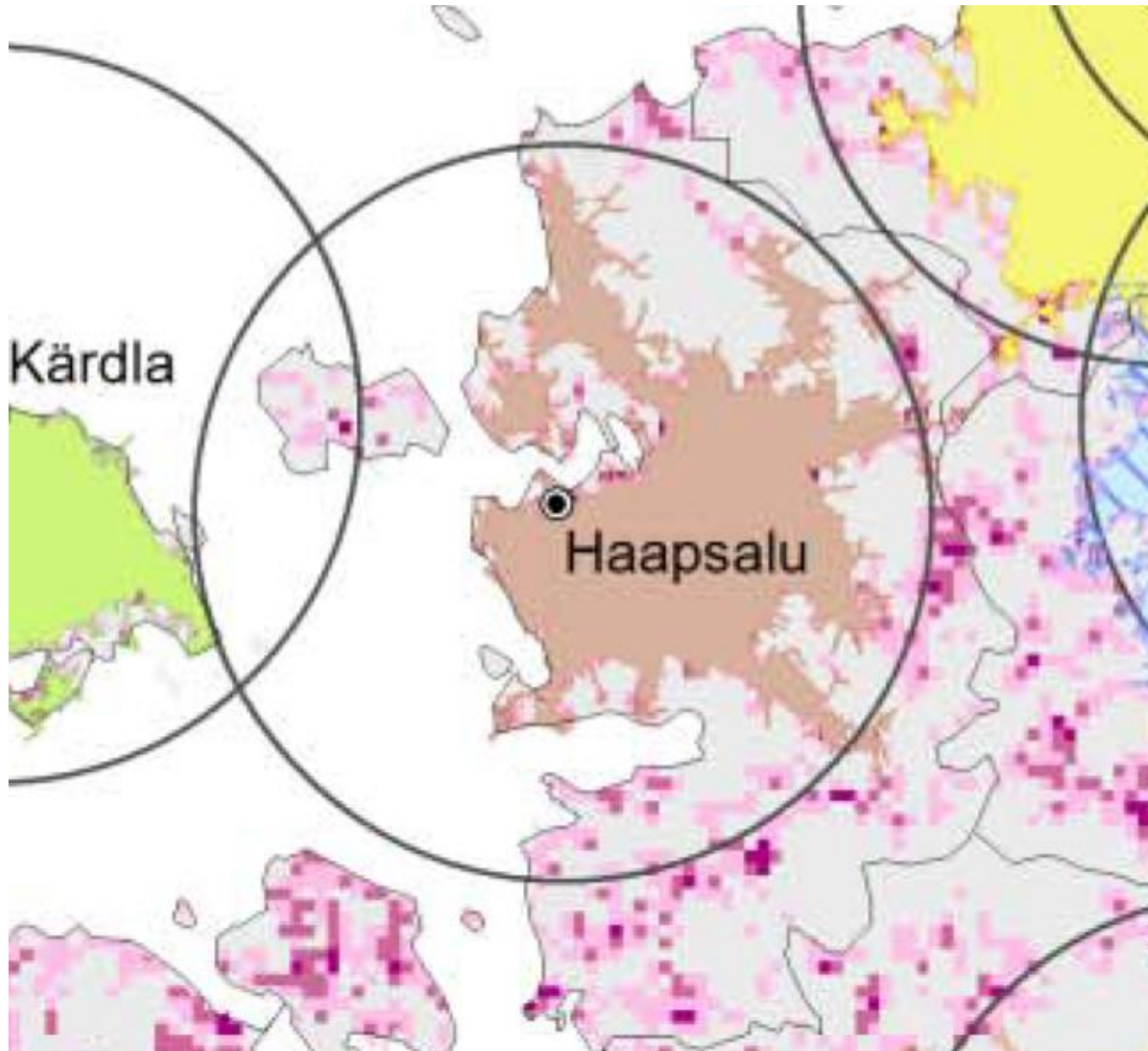
Omaavalitsusüksused, kust käib keskusesse tööle vähemalt 10% Eestis hõivatutest
Local government units with at least 10% of persons employed in Estonia commuting to centre

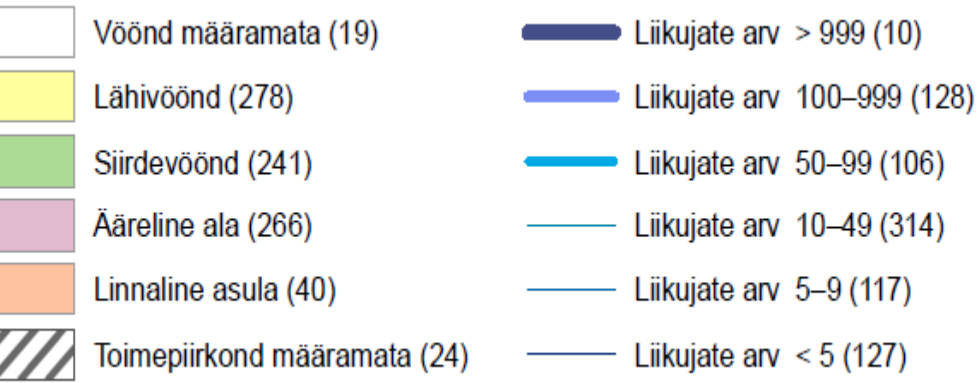
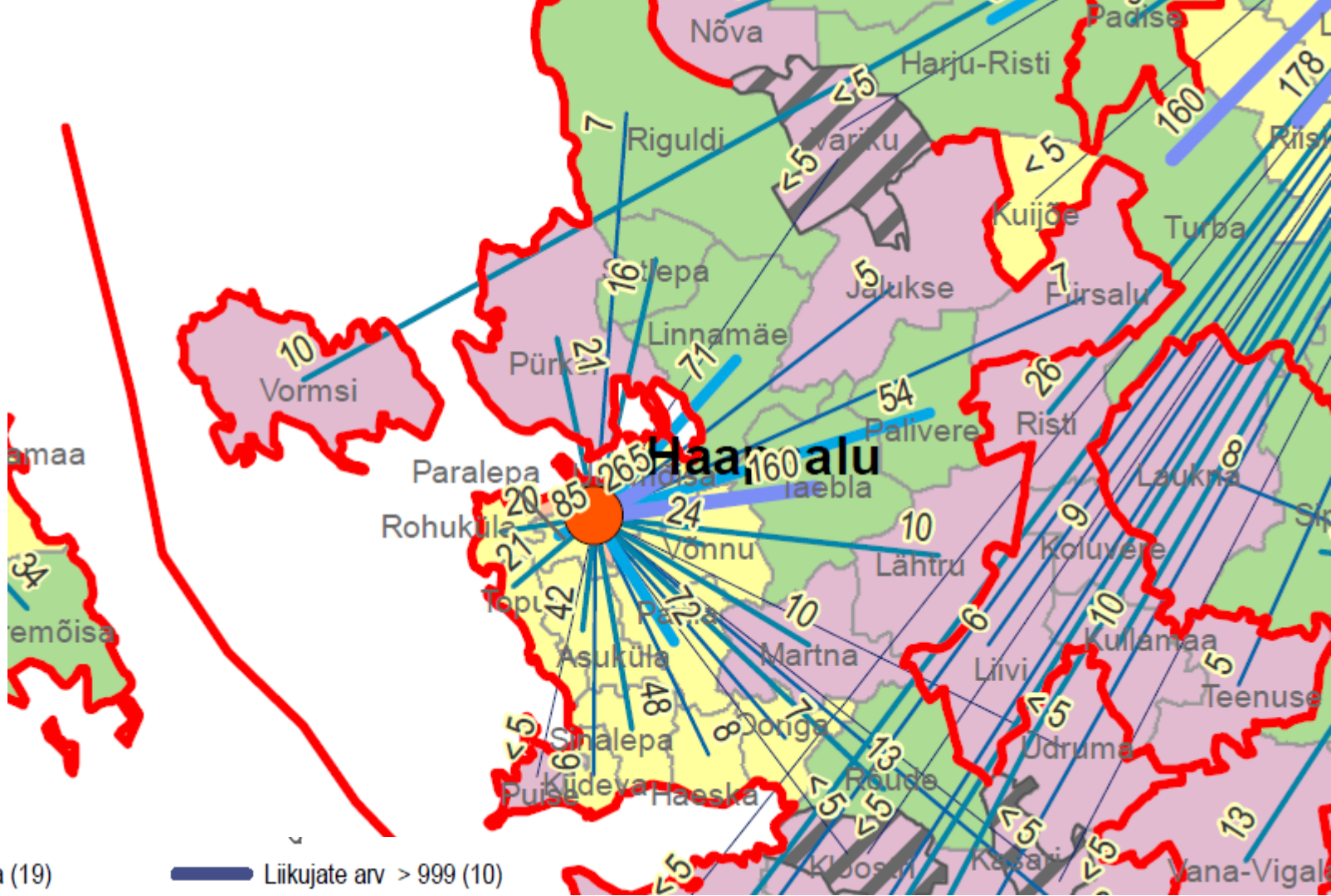
Aktsepteeritav tööle jõudmiseks kuluv aeg



**POOLED ELANIKEST ON NÕUS
KULUTAMA TÖÖLESÕIDULE KUNI
45 MINUTIT,
Üle 90% - KUNI 30 MIN !**

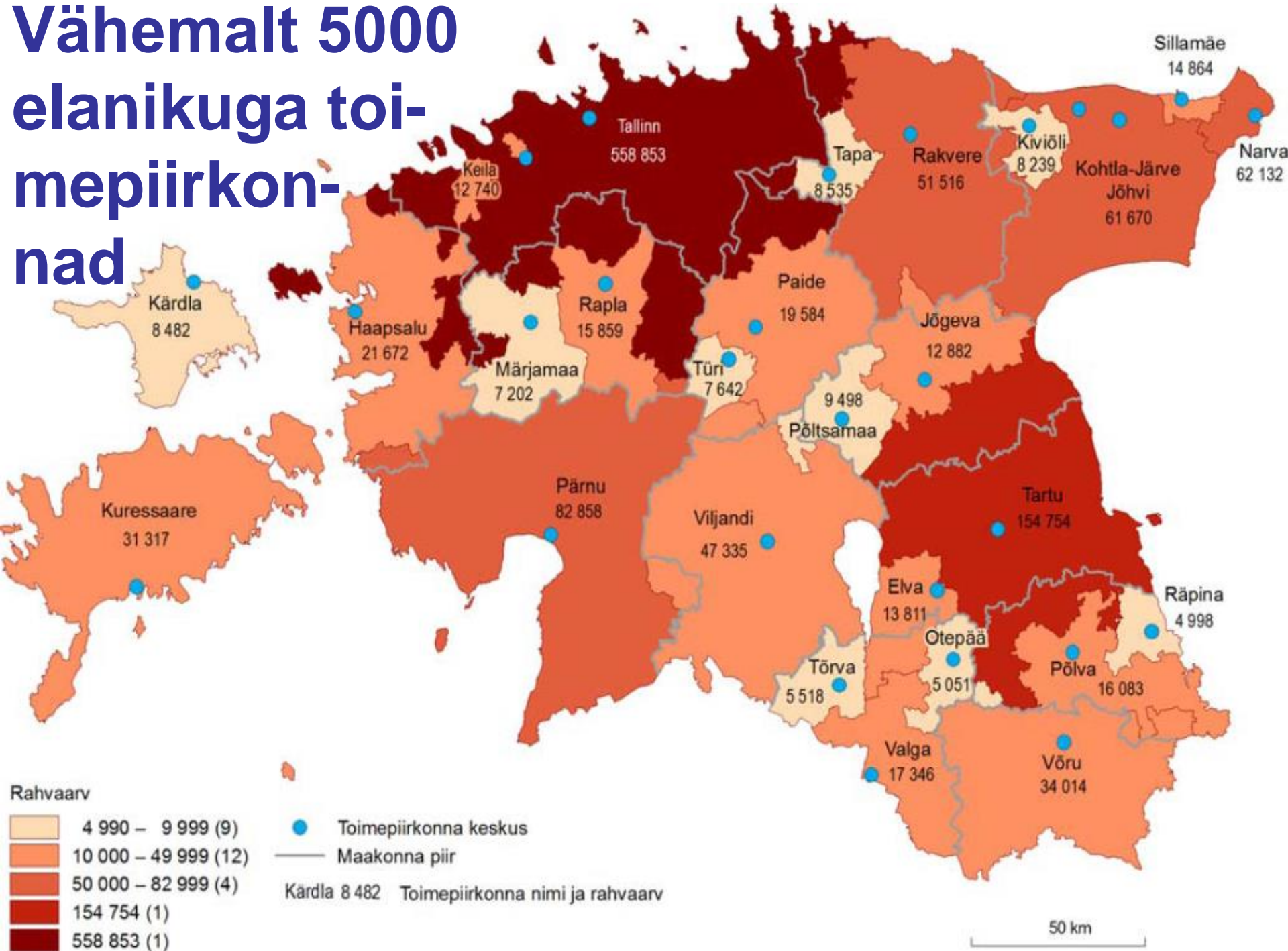
30 min kättesaadavus





Pendelränne 2011

Vähemalt 5000 elanikuga toi- mepiirkon- nad



Vähemalt 10000 elanikuga toimepiirkonnad

