



EESTI LINNADE LIIT
Association of Estonian Cities

Linnade ja Valdade Päevad 2013

**Linnade ja Valdade Üldkogu 31.03.2012
ettepanekud halduse ümberkorraldamiseks**

Jüri Võigemast

LVP, Tallinn, 14. veebruar 2013



EESTI LINNADE LIIT
ASSOCIATION OF ESTONIAN CITIES

Linnade ja Valdade Üldkogu 31.03.2012

Taust

Kas ja kus on valikuvõimalusi ning kas on võimalik midagi ühiselt ette võtta ja kohaliku omavalitsuse omapoolsete ettepanekutena välja pakkuda, et halduskorralduse paigalseisust edasi liikuda?

Eesmärk:

- Peegeldada kohalike omavalitsuste põhihuvid;
- Esitada omapoolsed **ettepanekud**, kuidas seisakust välja tulla ja
- **kuidas tagasilanguse jätkumist ära hoida**

Linnade ja Valdade üldkogu 31.03.2012:

http://f.ell.ee/failid/ELL_volikogu/2012/2012-03-31_Eestimaa_Linnad_ja_Vallad/Trykis.pdf

Linnade ja Valdade Üldkogu

Linnade ja Valdade üldkogul käsitleti kolme kohalike omavalitsuste jaoks olulist teemat:

- **Regionaalhalduse ja kohaliku omavalitsuse reform** või riigi halduskorralduse muutmine;
- **Finantseerimiskorraldus** maakondliku juhtimise ja kohaliku omavalitsuse muudatuste tagamiseks;
- **Ettepanekud Euroopa Liidu järgmise perioodi (2014–2020) toetusvahendite kasutamiseks.**
- **Võeti vastu Üldkogu deklaratsioon**

Linnade ja Valdade Üldkogu

**Regionaalhalduse ja kohaliku omavalitsuse
reform või riigi halduskorralduse muutmine**

Linnade ja Valdade Üldkogu

Tavateadvuses nähakse haldusreformi üksnes kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või kohustusliku liitmisenä. Selline lähenemine on ühekülgne ning jätab kõrvale kõik muud valikuvõimalused.

Seisukoht: ainult omavalitsuste sundühendamisega ei ole võimalik kõiki avalikkusele esitletud haldusreformi eesmärke saavutada.

Terviklikumas lähenemises tähendab haldusreform mitte ainult linnade ja valdade, vaid kõigi erinevate haldustasandite omavaheliste suhete, õiguste, kohustuste ja vastutuse ülevaatamist ning sellega kaasnevalt juhtimiskorralduslike, organisatsiooniliste, õiguslike ja muude lahenduste kaasajastamist.

Linnade ja Valdade Üldkogu

Kirjeldati probleemid

Toodi välja, millest probleemid tulenevad

Fikseeriti reformi eesmärgid

Esitati ettepanekud

1. Tugevdada regionaalset omavalitsuslikku juhtimiskorraldust.

2. Sätestada maakonna omavalitsusliitude avalik õigusliku isiku (ühisomavalitsus) staatus.

+ Alternatiiv 2; + Alternatiiv 3; + **Lisavõimalus**

3. Sätestada strateegilise planeerimise õigus ja kohustus maakondlikele omavalitsusliitudele

4. Lahendada maakonna omavalitsusliidu ressursikatte korraldus maakonna ulatusega ülesannete täitmiseks.

5. Anda maavalitsuse ülesannete täitmine ja vastav ressursikate üle maakondlikule omavalitsusliidule.

Linnade ja Valdade Üldkogu

Probleemid

Probleemid (1)

- **Eesti tervikliku ja tasakaalustatud arengu eesmärgi täitmine** – kõigi piirkondade jätkusuutliku arengu tagamine, tuginedes piirkondade sisestele arengueeldustele ja eripäradele ning pealinnaregiooni ja teiste linnapiirkondade konkurentsivõime kvalitatiivsele arendamisele – **ei ole juhtimiskorralduslikult tagatud ning ressursiliselt kaetud.**
- Olemasolev, ülekaalukalt tsentraliseeritud riiklikule haldusele orienteeritud juhtimiskorraldus (ametkonnapõhine killustatud riiklik haldus ja riiklik maakondlik haldus) on **tasakaalust väljas** – **maakondliku omavalitsusliku juhtimiskorraldusega tasakaalustamata.**

Probleemid (2)

- **Maakonna kui territoriaalse üksuse tervikliku juhtimise organisatsiooniline korraldus puudub.**
- **Puudub maakondade demokraatlik otsustuspädevus.**
- **Avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse ebaühtlus suureneb, väheneb piirkondade riigisisene ja rahvusvaheline konkurentsivõime.**
- **Demograafilistes protsessides süvenevad väljarände ja elanikkonna vanuselises struktuuris vanemaealiste grupi osakaalu suurenemise tendentsid.**

Probleemid (3)

- **Olemasolev õigusruum**, kus kohalike omavalitsuste ühistegevuse ja ülesannete ühise täitmise organisatsiooniline vorm on määratud eeskätt mittetulundusühingute seadusega, **ei ole kohalike omavalitsuste ühistegevust toetav**.
- Asjaolu, et mitmete sisult kohaliku elu ülesannete majanduslikult otstarbeka juhtimise ja korraldamise ulatus on täna suurem kui üksiku valla või linna territoorium ning kohalike omavalitsuste koostöö vähene, annab keskvalitsusele võimaluse nende ülesannete täitmise tsentraliseerimise kavandamiseks, **vähendades sellega elukorralduse kohapeal otsustamise võimalusi ning kohaliku omavalitsuse rolli ühiskonnas**.

Linnade ja Valdade Üldkogu

Millest probleemid tulenevad

Probleemid tulenevad (1)

- **Töökohtade kadumisest ja vähenemisest maapiirkondades**, mille tõttu alul noored, seejärel ka vanemaealised lahkuvad uue töö otsinguil kas suurtesse linnadesse või lahkuvad kodumaalt. Põhimõtteliste reformide, põllumajanduse-, omandi- ja maareformi taustal toimunud protsesside mõju töökohtade vähenemisele ei suudetud piisavalt arvestada ning paikkondliku ettevõtluse ning uute töökohtade loomise meetmete vajalikkust tähtsustada.
- **Kohaliku omavalitsuse ametliku kohustuse, motiveeriva maksusüsteemi ja ressursi puudumisest ettevõtluse arendamiseks ning kohapealsete töökohtade loomise soodustamiseks.**

Probleemid tulenevad (2)

- Ülesannete ulatuses, mille täitmine pole otstarbekas vaid ühe omavalitsuse piires (jäätmekäitlus, ühistransport, haridus-, hoolekandeadasutused, teehoid jms), ühise täitmise **õiguslike ja organisatsiooniliste lahendite puudulikkusest**. Kohalike omavalitsuste ülesannete ühiseks täitmiseks maakondlikele omavalitsusliitudele panemise keerukusest ning kohalike omavalitsuste ühistegevuse ja ülesannete ühise täitmise õigusliku raamistiku lünklikkusest.
- Kohalike omavalitsuste eelarvetulude vähenemisest seadusega ja seaduse alusel pandud ülesannete ning muude kohapeal vajalike ülesannete täitmiseks tulenevalt **tööd või paremat töökohta otsivate elanike piirkondadest lahkumisega**.

Probleemid tulenevad (3)

- **Omavalitsuste tulubaasi mittevastavusest** täitmist vajavate ülesannete mahule, varasematele ülesannetele lisandunud, lisanduvate ja muudetud tingimustega ülesannete rahastamata jätmisest keskvõimu poolt.
- **Riiklike ja omavalitsuslike institutsioonide reaalse vastutuse puudumisest maakonna kui terviku ühtse toimimise ja arendamise eest.**

Linnade ja Valdade Üldkogu

Reformi eesmärgid

Reformi eesmärgid

1. Avalike teenuste **kvaliteedi tõstmine ja kättesaadavuse parandamine** kohalikul tasandil.
2. **Maakonna (regionaalselt) tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamine.**
3. Piirkondade riigisisese ja rahvusvaheline **konkurentsivõime** tugevdamine.
4. Kohaliku omavalitsuse **osakaalu, otsustusõiguse ja vastutuse suurendamine** ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel.
5. **Maakonna (regionaalse) omavalitsusliku juhtimiskorralduse tugevdamine.**
6. Omavalitsustele pandud ülesannete ja nende rahastamise **tasakaalustamine.**

Linnade ja Valdade Üldkogu

Ettepanekud

Ettepanekud (1)

1. Tasakaalustada ametkonnapõhine killustatud riiklik haldus ja riiklik maakondlik haldus, **tugevdades regionaalset omavalitsuslikku juhtimiskorraldust.**
2. **Sättestada vastutus maakonna tervikliku arengu eest kohalikele omavalitsustele: sättestada maakonna omavalitsusliitude avalik õiguslike funktsioonide juhtimise ja korraldamise kohustuse täitmiseks avalik õigusliku isiku (ühisomavalitsus) staatus.**

Ettepanekud (2)

- **Alternatiiv 2:** sätestada seadusega **maakonnale avalik õigusliku isiku staatus ja maakonna juhtimine omavalitsusliidu organite kaudu;**
- **Alternatiiv 3:** sätestada seadusega kohalike omavalitsuste **kohustuslik koostöö erinevate ülesannete täitmiseks maakonna ulatuses läbi maakondliku omavalitsusliidu;**
- *** Lisavõimalused:** Sätestada seadusega kohalike omavalitsuse **kohustuslik koostöö** (regionaalne koostööliit, <http://43939.edicypages.com/partnerid/materjalid-1>) teenuste kvaliteeti tagavas teenuspiirkonnas.

Ettepanekud (3)

3. Sätestada maakonna ulatusega strateegilise planeerimise õigus ja kohustus maakondlikele omavalitsusliitudele ning maakonna ulatusega strateegilise planeerimise dokumentidele (maakonnaplaneering, maakonna arengukava, valdkondlikud arengukavad, teemaplaneeringud) kohustuslik õiguslik jõud.

4. Lahendada maakonna omavalitsusliidu ressursikatte korraldus maakonna ulatusega ülesannete täitmiseks.

5. Anda maavalitsuse ülesannete (välja arvatud järelevalve funktsioon) täitmine ja vastav ressursikate üle maakondlikule omavalitsusliidule.

Ettepanekud (4)

* **Lisavõimalused:** Soovides saavutada tasakaalu kohaliku omavalitsuse mõistliku suuruse, kohaliku demokraatia ja kohaliku elu korralduse vahel, jäävad **paratamatult** täita ka ülesanded, mis ületavad kohaliku omavalitsuse üksuste piire.

3.1. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse esindusorganisatsioonide koostöös töötatakse avaliku huvi seisukohalt oluliste ülesannete ja teenuste osas välja miinimumnõuded, **mida iga kohalik omavalitsus peab suutma iseseisvalt täita.**

3.2. Ülesannete osas, kus miinimumnõuete saavutamine ei ole üksiku valla või linna tasandil täitmiseks otstarbekas, rakendatakse **kohustuslikul koostöömudelil** (regionaalne koostööliit) **põhinevat juhtimist.**

- **Ettepanekud (5)**

3.3. Anda regionaalsetele koostööliitudele, kuhu kuuluvad kõik koostööpiirkonna omavalitsusüksused, **avalik õiguslike funktsioonide juhtimise ja korraldamise kohustuse** täitmiseks avalik õigusliku isiku staatus.

3.4. Anda regionaalse koostööpiirkonna ulatusega **strateegilise planeerimise õigus ja kohustus** üle regionaalsele koostööliidule ning strateegilise planeerimise dokumentidele (planeering, arengukava, valdkondlikud arengukavad, teema-planeeringud jms) **kohustuslik õiguslik jõud**.

Ettepanekud (6)

- **Lisavõimalusi saab kasutada paralleelselt põhiettepanekuga** tuua reaalne vastutus maakonna kui terviku arengu eest maakonna omavalitsusliidu tasandile. Teemaplaneeringutest lähtudes on võimalik korraldada erinevate kohustuste täitmine omavahelises koostöös vastava piirkonna omavalitsuste poolt (regionaalne koostöö), kusjuures ka maakonna piirid ei peaks olema takistuseks, aga vajaks koostööd naabermaakondade vahel.

Linnade ja Valdade Üldkogu

Maakonna ulatuses ühist otsustusõigust ja omavalitsuslikku juhtimiskorraldust vajavad tegevusvaldkonnad

Maakonna ulatuses ühist otsustusõigust ja omavalitsuslikku juhtimiskorraldust vajavad tegevusvaldkonnad

I Maavalitsuselt maakonna omavalitsusliidule üle anda (1):

1. Arengu- ja planeerimisosakonna ülesanded ja tegevused

- maakonna arengukava, maakonnaplaneering, teemaplaneeringud;
- maakonna ühistranspordikorraldus

2. Haridusvaldkond

- haridusvaldkonna ülesanded, mis ei ole seotud kontrollifunktsiooniga;
- lastekaitse küsimused koos alaealiste komisjoniga

I Maavalitsuselt maakonna omavalitsusliidule üle anda (2):

3. Tervishoiu- ja sotsiaalvaldkond

- maavalitsuse sotsiaalala spetsialistide ülesanded, välja arvatud kontrolli funktsioon

4. Võimalike riigiülesannete täitmine

- perekonnaseisu ja rahvastikutoimingud riikliku ülesandena.

II Sätestamata ülesanded, mis lisanduvad maakonna omavalitsusliidule (1):

1. Vastutus maakonna tervikliku arengu, omavalitsuste koostöö eest;
2. Rahvuskultuuri säilitamine ja arendamine;
3. Piirkonna ajaloo-, kultuuri- ja spordi traditsioonide säilitamine ja arendamine;

II Sätestamata ülesanded, mis lisanduvad maakonna omavalitsusliidule (2):

4. Maakonna taseme kultuuri, spordi, noorsoo ja vaba aja, õpilaste ja pedagoogide ürituste planeerimine ja korraldamine, üldlaulupidude ettevalmistamine;

5. Ettevõtluse paiknemine, arendamine, soodustamine, töökohtade loomine, turismi arendamine, selle infrastruktuuri korrastamine;

6. Õpilaste ja noorte õpi- ja karjäärinõustamise korraldamine.

III Omavalitsustelt maakonna omavalitsusliidule ühiseks korraldamiseks (1):

1. Ülesanded, mille täitmine ei ole ühe omavalitsuse piires majanduslikult ja korralduslikult otstarbekas.

1.1. Ühistranspordi korraldus;

1.2. Jäätmekäitlus, keskkonnahoid ja -järelvalve;

1.3. Laste ja vanurite hoolekandeadasutused;

1.4. Võimalus: Teehoid ja liikluskorraldus (vt* lisavõimalused);

1.5. Läbi kohustuslike maakonna teemaplaneeringute:

1.5.1. Gümnaasiumide, põhikoolide võrgu ja muu sotsiaalse infrastruktuuri paiknemise kavandamine ja korraldamine.

III Omavalitsustelt maakonna omavalitsusliidule ühiseks korraldamiseks (2):

1.6. Erinevate ühishangete korraldamine, koostöös korraldatavad ülesanded:

1.6.1. Üld- ja teemaplaneeringute koostamine ühendatud kompetentsi pinnal;

1.6.2. Ehitusjärelvalve ja riigihanked;

1.6.3. Majandushanked;

1.6.4. Juriidiline ja finantsplaneerimise tugi;

1.6.5. IKT alane nõustamine ja tehniline tugi;

1.6.6. jms.

Linnade ja Valdade Üldkogu

- Ümberkorraldusi ette valmistades peab kohalikele omavalitsustele jääma kohustus ja vastutus kõigi talle pandud ülesannete osas. **Maakondlike omavalitsusliitude poolt täidetavad ülesanded põhinevad omavalitsusfunktsioonide ühisel täitmisel, kohustusel ja vastutusel.**
- Ülesannete panemisel ja üleandmisel maakondlikule omavalitsusliidule tuleb läbi töötada **suuri linnu puudutavad erisused**, sealhulgas pealinnapiirkonna terviklik omavalitsuslik toimimine, sidustades erisused uuendatava halduskorralduse põhimõtetega.

Järelevalve ja riiklike teenuste kättesaadavus

- Täna sed maavalitsuse **järelevalve ülesanded** on otstarbekas viia riigi regiooni tasemele. Regiooni tasemel võiks toimuda ka teiste riiklike institutsioonide tegevuse kooskõlastamine.
- **Riiklikult korraldatavates valdkondades elanikele osutatavate teenuste ja toimingute kättesaadavuse tagamiseks** on otstarbekas rakendada kõigis maakondades niinimetatud „Riigi maja“ põhimõte, kus on tagatud riiklikult korraldatavate valdkondade esindatus ning kus elanik saab esitada iga valdkonna osas oma soovid ning saada sealt vastused tema lahendamist vajavatele küsimustele.

Linnade ja Valdade Üldkogu

Kokkuvõtteks

Linnade ja Valdade Üldkogu

- Senised halduse terviklikuma ümberkorralduse arutelud pole andnud **tulemust**;
- Kõik **jooksvad omavalitsuspoliitika sisendid** on jooksnud liiva;
- Tegelikku omavalitsuspoliitika **arutelu riigi (otsustus)tasandil ei ole**

Linnade ja Valdade Üldkogu

Deklaratsioon

Peame vajalikuks leida keskvalitsuse ja omavalitsuste koostöös konsensus põhimõttelistes arengusuundades ning saavutada kokkulepped, mis võimaldavad:

1. Kodanikuühiskonna tugevdamist, kohalike omavalitsuste osakaalu, otsustusõiguse ja vastutuse suurendamist ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel **alternatiivina** senisele ressursi ja otsustusõiguse tsentraliseerimisele;
2. Kohalike omavalitsuste koostöös maakondade juhtimise ja omavalitsuste koostöö tugevdamist **alternatiivina** senisele killustatud ametkondlikule juhtimisele;
3. Selget ja jätkusuutlikku, Eesti kõikide piirkondade elu ja arengut toetavat omavalitsus- ja regionaalpoliitikat **alternatiivina** pealinnapiirkonnast kaugemal asuvate piirkondade hääbumisele;

Linnade ja Valdade Üldkogu

4. Maakonnalinnade ja teiste tõmbekeskuste aktiivset kujundamist paikkonna arengumootoriks, mis toetab elu jätkusuutlikkust maal **alternatiivina** ühe või kahe keskusega Eestile;

5. Kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamist, tugevdamist ja ümberkujundamist **alternatiivina** senisele kohaliku elu korraldamiseks ja arenguks vajaliku ressursi kärpimisele;

6. Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia tugevdamist, sealhulgas kohalike maksude kehtestamise õiguse laiendamist, riiklikest maksudest osa suunamist kohalikesse eelarvetesse, üksikisiku tulumaksu ning maamaksu kujundamist tegelikeks kohalikeks maksudeks, **alternatiivina** kohapealse kogukonna õiguste ja vastutuse puudumisele eelarvetulude kujunemisel;

Linnade ja Valdade Üldkogu

7. Euroopa Liidu uue eelarveperioodi 2014-2020 vahendite kavandamisel kohalike omavalitsuste ja maakondade arenguvajaduste ja ettepanekutega **arvestamist**;

8. Riigikogu alatise kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika komisjoni moodustamist, millel peab olema juhtiv roll tervikliku omavalitsus- ja regionaalpoliitika kujunemisel, **alternatiivina** strateegiliste küsimuste aruteluareeni puudumisele;

9. Keskvalitsuse ja omavalitsuste sisulist ja toimivat partnerlust probleemidele lahenduste leidmisel **alternatiivina** praegusele omavalitsuste osakaalu vähendavale valitsemiskorraldusele.

Linnade ja Valdade Üldkogu

Täna kuulamast !