

EESTI MAAÜLIKOOL  
Metsandus- ja maachitusinstituut  
Geomaatika osakond



Elliko Kõiv

**TEGEVUSKAVA PAIDE LINNA MAADE  
ADMINISTREERIMISE SÜSTEEMI  
LOOMISEKS AASTATEKS 2012-2014**

Magistritöö maakorralduse erialal

Juhendaja lektor Evelin Jürgenson

Tartu 2012

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töös kasutatud teiste autorite tööd ning andmeallikad on viidatud.

Käesolevaga kinnitan, et annan lõputöö tulemuste suhtes oma intellektuaalomandi varalised õigused üle Eesti Maaülikoolile.

.....

Kuupäev / nimi / allkiri /

Juhendaja

.....

Kuupäev / nimi / allkiri /



Eesti Maaülikool Kreutzwaldi 1, Tartu 51014		Magistritöö lühikokkuvõte	
Autor: Elliko Kõiv		Õppekava: Maakorraldus	
Pealkiri: Tegevuskava Paide linna maade administreerimise süsteemi loomiseks aastateks 2012-2014			
Lk.: 77	Jooniseid: 5	Tabeleid: 1	Lisasid: 3
Osakond:	Geomaatika		
Uurimisvaldkond:	Maade administreerimine		
Juhendaja(d):	Lektor Evelin Jürgenson		
Kaitsmiskoht ja aasta:	Tartu, 2012		
<p>„Paide linna arengukava aastateks 2011-2020, visioon aastani 2035“ linnamajanduse, planeerimise ja infrastruktuuri valdkonna strateegiliseks eesmärgiks on maakasutuse strateegia elluviimine ning üks tegevus selle saavutamiseks on maade administreerimise süsteemi välja töötamine aastaks 2015.</p> <p>Käesoleva magistritöö eesmärgiks on luua rakenduslikud juhised ehk tegevuskava maade administreerimise süsteemi loomiseks, et Paide Linnavalitsusel oleks võimalik oma arengukavast tulenevat strateegilist eesmärki täita.</p> <p>Magistritööga on antud panus kohaliku omavalitsuse kui avaliku sektori organisatsiooni funktsioneerimise ja maade administreerimise süsteemi teoreetiliste küsimuste mõistmisesse. Teoreetiliste lähteseisukohtade tundmine võimaldab paremini aru saada linna arenguks vajalike strateegiliste ja operatiivsete dokumentide formuleerimise olulisusest, maade administreerimise temaatikast üldse ning administreerimise süsteemi loomise vajalikkusest administreerimise tegevuste koordineerimiseks.</p> <p>Magistritöö tulemusena leiti, et kohaliku omavalitsuse olemuse ja arenguks oluliste strateegiliste dokumentide koostamise aluseks ja nende põhimõtete mõistmiseks sobib kõige paremini Max Weberi ning Henry Fayoli organisatsiooni juhtimise mudelil põhinev kompleksne organisatsiooniteoreetiline käsitlusviis, mis ütleb, et kohalikus omavalitsuses ülesannete ja tegevuste koordineerimine ning nende formaliseerimine</p>			

suurendab tööprotseduuride administreerimise ja täitmise efektiivsust ning tagab mõistliku organisatsiooni juhtimise.

Maade administreerimise süsteemi loomise vajalikkuse mõistmiseks sobib enam I.P. Williamsoni lähenemine, mis ütleb: et maade administreerimise süsteemi on vaja maaressursside ja looduskeskkonna poliitikate elluviimisel, maaomandi õiguste kaitseks, administreerimisega seotud teenuste parendamiseks ja detsentraliseerimiseks, inimeste ja organisatsioonide vahelise koostöö hõlbustamiseks ja maainfo haldamise tugevdamiseks, reformide läbiviimiseks, registrite täiustamiseks ja tehniliste tingimuste arendamiseks. Süsteemiga luuakse neid valdkondi omavahel siduv, ühtne ja terviklik kogum.

Magistritöö raames läbiviidud teoreetilise aluste, Paide Linnavalitsuse arengu dokumentide ja riigipoolt vastuvõetud seadusandluse analüüsi tulemusena valmis tegevuskava Paide linna maade administreerimise süsteemi loomiseks. Tegevuskavas antakse töö teoreetilises osas kirjeldatud maade administreerimise süsteemi komponentide põhjal olulisemad maade administreerimise tegevussuunad.

Üheks olulisemaks tegevussuunaks on maade administreerimise süsteemi lõplik formuleerimine, mis peab toimuma hiljemalt 2015 aasta jooksul. 2016. aasta lõpuks peab olema aga maade administreerimise süsteemi arengudokument sellises staadiumis, et oleks võimalik see Paide Linnavolikogu poolt kehtestada.

Käesolev magistritöö on praktilise suunitlusega ning mõeldud eelkõige Paide Linnavalitsuse töö tõhustamiseks maade administreerimisel. Samuti peaks see huvi pakkuma ka teistele omavalitsustele, kes soovivad aluseks võtta samasuguseid tegevuskavast tulenevaid tegevussuundi enda omavalitsuse maade administreerimise süsteemi loomisel.

Märksõnad: kohalik omavalitsus, organisatsiooniteooria, maade administreerimise süsteem, tegevuskava, Paide linn

Estonian University of Life Sciences Kreutzwaldi 1, Tartu 51014		Abstract of Master Thesis	
Author: Elliko Kõiv		Speciality: Land Management	
Title: Activity plan for development of land administration system of Paide City for 2012-2014			
77 pages	5 figures	1 tables	3 appendices
Department:		Geomatics	
Field of research:		Land administration	
Supervisor(s):		Lector Evelyn Jürgenson	
Place and date:		Tartu, 2012	
<p>The strategic objective of the sector of urban economics, planning and infrastructure of "Development plan of Paide City for 2011-2020, vision until 2035" is the implementation of the strategy of land use, one of the activities to achieve it being the development of the land administration system by 2015.</p> <p>The aim of the present Master's thesis is to create implementing guidelines or an activity plan for the development of the land administration system, so that Paide City Government could be able to pursue the strategic purpose proceeding from its development plan.</p> <p>The Master's thesis has contributed to the understanding of the functioning of local government as a public sector organisation as well as of the theoretical questions on the land administration system. The knowledge of the initial theoretical outline enables to better understand the significance of the formulation of the strategic and operative documents, necessary for city development, the topic of the land administration in general, and the necessity to develop the land administration system for the coordination of activities.</p> <p>The Master's thesis determined that the basis for the nature of local government and for the preparation of the strategic documents, important for development, as well as for understanding their principles should lie on the complex approach to organisation management theory, based on the model designed by Max Weber and Henry Fayol,</p>			

which states that the co-ordination and performance of functions and activities in local government increases the efficiency of the administration and implementation of working procedures, and guarantees reasonable organisation management. However, I. P. Williamson's approach is more suitable for understanding the necessity to develop the land administration system. According to this approach, the land administration system is necessary in order to implement the policies of land resources and natural environment, to protect the rights of land ownership, to improve and decentralize the services related to administration, to facilitate the co-operation between people and organizations and to enhance the management of land information, to carry out reforms, to improve registers, and to develop technical requirements. Together with the system, a single and comprehensive aggregate binding all these issues will be created. As a result of the analysis of the theoretical bases, the development documents of Paide City Government as well as of national legislation, which was carried out in the framework of the Master's thesis, an activity plan for the development of Paide City's land administration system was completed.

The activity plan presents the most important courses of action for land administration on the basis of the components of the land administration system, described in the theoretical part of the thesis. One of the essential courses of action is the final formulation of the land administration system, which should take place in 2015 at the latest. By the end of 2016, the development document of the land administration system should be in such a condition that Paide City Council could adopt it.

The present Master's thesis has a practical purpose and it is meant for, first and foremost, Paide City Government to make its work in the field of land administration more efficient. It should also excite the interest of other local governments who intend to take similar courses of action proceeding from the activity plan as the basis of the development of their own land administration systems.

Keywords: Local government, organizational theory, land administration system, action plan, city of Paide

# SISUKORD

Sissejuhatus .....	7
1. Teoreetilised alused.....	11
1.1. Organisatsiooni teoreetilised alused.....	11
1.1.1. Organisatsiooni olemus avaliku sektori tähenduses.....	11
1.1.2. Organisatsiooni funktsioneerimine .....	12
1.1.3. Organisatsiooni kultuur.....	15
1.1.4. Organisatsiooni teoreetilised käsitlusviisid arengudokumentide koostamisel .....	16
1.2. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimise õiguslikud alused .....	22
1.2.1. Kohalik omavalitsuse olemus ja ülesanded.....	22
1.2.2. Kohaliku omavalitsuse võimuorganid ja avalik huvi.....	23
1.2.3. Juhtimise tähendus kohalikus omavalitsuses .....	25
1.2.4. Kohaliku omavalitsuse arengu kavandamine ja arengudokumendid .....	27
1.3. Maade administreerimise teoreetilised alused .....	30
1.3.1. Maa ja maasuhted.....	30
1.3.2. Maade administreerimise teema aktuaalsus.....	31
1.3.3. Maade administreerimise mõiste ning olemus.....	32
1.3.4. Maade administreerimise tegevused ja protsessi läbiviimine .....	34
1.3.5. Maade administreerimise seos maapoliitikaga.....	37
1.3.6. Maade administreerimise süsteem ja komponendid .....	39
1.3.7. Maade administreerimise süsteemi loomise vajalikkus .....	41
2. Tegevuskava maade administreerimise süsteemi loomiseks .....	43
2.2.1. Paide linna omavalitsusorganite lühiülevaade .....	43
2.2.2. Paide linna arengudokumendid ja riiklikud õigusaktid.....	44
2.2.3. Tegevuskava koostamise meetodika ja kasutatud materjalid .....	48
2.2.5. Visioon, eesmärgid ja tegevussuunad tegevuskava koostamisel .....	50
2.2.6. Tegevuste hindamine .....	53
2.2.7. Tegevuste läbiviimise rahastamine .....	53
2.2.8. Uurimistöö tulemused .....	55
Kokkuvõte .....	57
Viidatud allikad.....	59
Lisad.....	63
Lisa 1. Kehtivad seadused seisuga 28.05.2012.a .....	63
Lisa 2. Tegevuskava Paide linna maade administreerimise süsteemi loomiseks aastateks 2012 – 2014 .....	65
Lisa 3. Näidisküsimused Paide Linnavalitsuse olukorra analüüsi läbiviimiseks ....	77

## SISSEJUHATUS

Ühiskonna pidevas arengus kasvab kohaliku omavalitsuse vastutus muutustele väga tundlikes valdkondades nagu maakasutus, linnaplaneerimine, maade haldamine (administreerimine) ning ehitus- ja arhitektuur. Maadele kavandatakse küll järjest suurema mastaabiga ruumilisi üksusi – magalarajoone, infrastruktuurikogumeid ja nende vahelisi ühendusteid, kuid seejuures jäetakse arvestamata sellega, et muutused kõigis nendes valdkondades ja täna ehitatav keskkond jäävad püsima mitmeks aastakümneks (Eesti arhitektuuripoliitika 2002).

Inimtegevus on seotud maaga, mõjutades seda ressursi igasuguste tegevuste tulemusena. Ühesõnaga ükskõik, mida me ei tee või ei otsusta, mõjutab see meie suhtumist maasse ning ka meie elukvaliteeti. Seega hea maa kasutamine ja hästi läbi mõeldud planeerimistegevus on hädavajalikud meie tulevastele põlvkondadele, et tagada neile turvaline ning hästitoimiv elukeskkond.

Riik on inimeste ja maa vaheliste suhete reguleerimiseks välja töötanud erinevad õigusaktid, kuid üksnes riigipoolsetest põhimõtetest jääb kohalikule tasandile väheks, kuna need on rohkem riigi huve, mitte kohaliku omavalitsuse enda ja kogukonna huvisid arvestavad. Mistõttu on oluline reguleerida ja koordineerida ka kogukonna ning kohaliku omavalitsuse suhteid maade administreerimisel, ehitustegevusel ja ruumilisel planeerimisel. Koordineeritud tegevused aitavad kohalikul omavalitsusel lihtsustada maaga seotud tegevusi ning lahendada efektiivsemalt nende tegevuste käigus kaasnevaid maade administreerimise ja maareformi järgseid probleeme ning üleüldse tegutseda süsteemselt ja jätkusuutlikult.

Maade administreerimise tegevused hõlmavad omandiõiguse, maa väärtuse ja maakasutuse kohta käiva informatsiooni kogumist, säilitamist, levitamist ning sellega seotud ressursside haldamist. Kuid maade administreerimise tegevused ei ole seotud ainult tehniliste või administratiivsete protsessidega, vaid tegevused on pigem



poliitilised ja kajastavad üldtuntud sotsiaalseid arusaamasid (Stuedler *at al.* Williamson 2004).

Seega, et luua eeldused kohalikule elanikkonnale harmoonilise elukeskkonna kujundamiseks ning lihtsustada ja tasakaalustada Paide Linnavalitsuse tööd maade administreerimise tegevustes, on linnale vajalik luua maade administreerimise süsteem. Samuti on see vahendiks Paide linna maapoliitika elluviimiseks ja maaressursside haldamise ja korraldamise raamistiku tugevdamiseks.

"Paide linna arengukava aastateks 2011-2020, visioon aastani 2035" linnamajanduse, planeerimise ja tehnilise infrastruktuuri valdkonna strateegiliseks eesmärgiks on maakasutuse strateegia elluviimine ning üks tegevus selle saavutamiseks on maade administreerimise süsteemi välja töötamine aastaks 2015. Et Paide linnal oleks võimalik see süsteem välja töötada, tuleb eelnevalt luua alused ehk tegevuskava, millele selle süsteemi loomisel tugineda.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja töötada tegevuskava Paide linna maade administreerimise süsteemi loomiseks aastateks 2012-2014. Tegevuskavaga antakse Paide Linnavalitsusele tegevussuunad süsteemi loomiseks, milledele tuginedes saab linnavalitsus välja töötada arengudokumendi, et nende formuleeritud põhimõtete alusel tõhustada ja süstematiseerida organisatsiooniliikmete tööd maade administreerimisel. Teisisõnu tegevuskava on konkreetseks rakendusplaaniks, mille põhieesmärk on esitada nimekiri maade administreerimise tegevustest, millest tuleb administreerimise süsteemi loomisel lähtuda või millele toetuda ehk see on abivahendiks ressursse säästes linna arengukavalise visiooni elluviimiseks. Riiklikul tasandil vastavaid põhimõtteid või juhiseid maade administreerimise süsteemi ja tegevuskava koostamiseks väljatöötatud ei ole, seega toimub selle välja töötamine autori enda äranägemise järgi.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on töö ülesehitatud kahest peatükist, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks. Töö mahukam osa on esimene peatükk, mis on pühendatud kohaliku omavalitsuse funktsioneerimise ja maade administreerimise (sh ka maade administreerimise süsteemi) teoreetilistele küsimustele. Teoreetiliste aluste tundmine aitab paremini mõista avalikus sektoris toimuvaid protsesse ning võimaldab kavandada vajalikke arengulisi muudatusi.

Esmalt on antud ülevaade kohaliku omavalitsuse kui avaliku sektori organisatsiooni olemusest ja ülesannetes, organisatsiooni funktsioneerimise põhimõtetest ja organisatsioonisisest kultuurist. Seejärel on esitatud ülevaade nendest arengudokumentidest, millest kohalik omavalitsus peab tegevuskava koostamisel lähtuma. Samuti on vaadeldud lähemalt organisatsiooniteoorial põhinevaid käsitlusi, mis oleksid kohaliku omavalitsuse olemuse ja arenguks oluliste strateegiliste dokumentide (arengukavade/tegevuskavade) koostamise aluseks.

Töö teises peatükis keskendutakse esmalt tegevuskava olemuse selgitamisele ning tuuakse välja olulisemad põhimõtted, mis näitavad tegevuskava seotust teoreetiliste alustega. Analüüsitakse Paide Linnavalitsuse arengudokumente ja antakse ülevaade seadusandlusest, millest tuleb tegevuskava ja maade administreerimise süsteemi loomisel lähtuda. Tuuakse välja ka töö teoreetilisest osast kirjeldatud maade administreerimise süsteemi komponentide põhjal olulisemad maade administreerimise tegevussuunad. Tegevussuundadest lähtuvalt antakse peatüki lõpus tabeli kujul väljatöötatud tegevuskavalised tegevused maade administreerimise süsteemi loomiseks aastateks 2012-2014.

Käesolev magistritöö on praktilise suunitlusega ning mõeldud eelkõige Paide Linnavalitsuse töö tõhustamiseks maade administreerimisel. Samuti peaks see huvi pakkuma ka teistele omavalitsustele, kes soovivad võtta aluseks samasuguseid tegevussuundi ja tegevuskavast tulenevaid tegevusi enda omavalitsuse maade administreerimise süsteemi loomiseks.

# **1. TEOREETILISED ALUSED**

## **1.1. Organisatsiooni teoreetilised alused**

### **1.1.1. Organisatsiooni olemus avaliku sektori tähenduses**

Mõistet „organisatsioon“ on püütud defineerida mitmete erinevate autorite poolt, kuid käesoleva magistritöö kontekstis on aluseks võetud Valk'i (2003) definitsioon, mis ütleb:

„Organisatsioon on inimeste ühendus, kellel on ühised eesmärgid, mille poole tööd tehes püüelda. Organisatsioonisisene tegevus on teadlikult koordineeritud, organisatsioonil on olemas struktuur, teatud materiaalsed, immateriaalsed ja füüsilised ressursid ja organisatsioon toimib ja tegutseb pidevalt. Organisatsioonide mõistmiseks on ta kasutanud ka selliseid väljendeid nagu primaarne ja sekundaarne organisatsioon ning formaalne ja mitteformaalne organisatsioon.“

Roots (2005) on primaarse organisatsiooni kohta öelnud, et sellisesse organisatsiooni koonduvad inimesed sellepärast, et neile meeldib koos töötada. Sekundaarne organisatsioon on pigem selline organisatsiooni vorm, kus töö ei käida kooskäimise pärast, vaid oluline on, mis sellest organisatsioonist saab ja kuidas organisatsiooni eksisteerimiseks püstitatud eesmäärke saavutada. Mitteformaalset organisatsiooni on ta kirjeldanud kui ühingut, kus puuduvad reeglid ning kindel struktuur. Seega formaalsuse all mõistame just eeskirjade alusel või põhimäärusest tulenevate põhimõtete järgi toimivat bürokraatlikku organisatsiooni ehk mida mahukam on organisatsioonis kirjalike dokumentide hulk, seda formaalsem on organisatsioon.

Rootsi (2005) järgi võimegi organisatsioonid jaotada formaalseteks ehk avaliku sektori organisatsioonideks ning mitteformaalseteks ehk erasektori organisatsioonideks. Avaliku sektori ülesanne on eelkõige üldsuse huve arvesse võttes korraldada kohaliku

kogukonna elu ning erasektori organisatsiooni eesmärk on tegutseda just erahuvidest lähtuvalt. Kui erasektori organisatsioonid tegutsevad kasumi saamise eesmärgil, siis avaliku sektori asutused keskenduvad just formuleeritud põhimõtetest tulenevate ülesannete täitmisele, st peamiseks eesmärgiks on oma valitsemise piirkonnas ühiskonnaliikmete teenimine ning osalemine halduspoliitika elluviimisel.

Osa avaliku sektori organisatsioonidest on avalik – õiguslikud juriidilised isikud, st nad on loodud seadusega avalikes huvides nagu näiteks koolid, ministriumid, töötukassa ja ka kohalik omavalitsus (Tõnisson 1998), viimati nimetatud moodustab avaliku halduse süsteemis esmase tasandi (Kohalik omavalitsus...2008).

Mis on avalik haldus? Avaliku halduse peamiseks tunnuseks on orienteeritus avalikele huvidele ehk põhirõhk on suunatud haldusülesannete täitmisele, demokraatlike väärtuste kaitstusele ning kogukondlike probleemide lahendamisele. Kõik tegevused, mis avaliku halduse tasandil kohaliku omavalitsuse poolt tehakse, tehakse ühiskonnaliikmete hüvanguks, kusjuures need tegevused peavad olema läbipaistvad ja juurdepääs vastu võetud otsustele ning muudele dokumentidele (mis ei puuduta isikuandmeid) peab olema kõigile tagatud (Kohalik omavalitsus...2008).

Kuna kohaliku omavalitsuse eesmärgiks on funktsioneerida avalikust huvist lähtuvalt, siis et seda eesmärki efektiivselt täita, tuleb kohalikul omavalitsusel koordineerida oma tegevusi nii, et need oleksid kooskõlas seadusandlusega, organisatsioonisiseste põhimõtetega ning annaksid avalikkusele ehk kogukonna liikmetele võimaluse osalemiseks elutähtsate küsimuste lahendamisel igasugustel kohaliku omavalitsuse arengut puudutavatel teemadel.

### **1.1.2. Organisatsiooni funktsioneerimine**

Inimesed peavad organisatsioone elavaks süsteemiks, mis on sõltuvuses teda ümbritsevast väliskeskkonnast. Erinevates väliskeskkondades funktsioneerivad organisatsioonid erinevalt, nagu näiteks bürookraatlikud organisatsioonid töötavad paremini stabiilsetes keskkondades ning erasektoril põhinevad organisatsioonid on just edukamad ja efektiivsemad konkurentsitihedamates ja tormilistes keskkondades. Organisatsioonide funktsioneerimisel on paralleele tõmmatud ka komplekssete organismidega, ökoloogia ja gruppide, organisatsioonide ja nende sotsiaalse keskkonna vahel. Selline vaade organisatsioonidele on tekitanud palju uusi ideid mõistmaks seda,

kuidas organisatsioonid funktsioneerivad ja millised tegurid mõjutavad nende heaolu. Idee, et organisatsioonid on nagu organismid on pööranud meie tähelepanu ellujäämisele, organisatsiooni ja keskkonna suhetele ning organisatsiooni efektiivsusele. (Matt 2009)

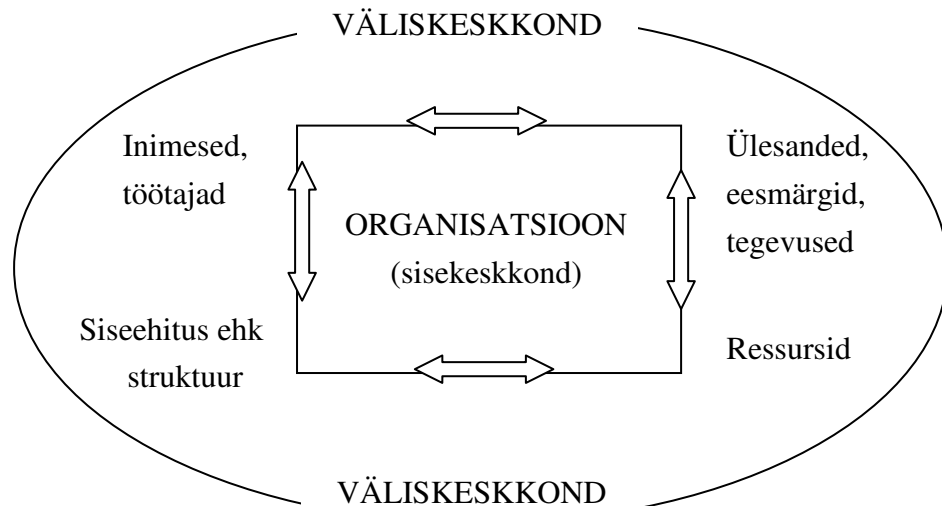
Seega mõjutab väliskeskkond kõiki funktsioneerivaid organisatsioone, kaasaarvatud ka kohalikku omavalitsust ning et väliskeskkonna mõistest paremini aru saada, on Tõnisson (1998) jaganud väliskeskkonna omakorda üldiseks ja vahetuks keskkonnaks:

- Üldine keskkond tähendab seda, et organisatsioon tegutseb mingis geograafilises paigas, kuhu kuuluvad üldine kultuuriline ja poliitilis-õiguslik taust, majanduslik olukord, tehnoloogiline keskkond (kaasaarvatud teadmiste ja oskuste tase), looduskeskkond, tööjõud jne;
- Vahetu keskkond tähendab inimesi või asutusi, kellega organisatsioon kokku puutub. Sinna kuuluvad kodanikud, huvigrupid, koostööpartnerid, riigiasutused jt.

Üldine ja vahetu keskkond kokku on kui konkreetses kogukonnas erinevate ootustega huvigruppide kooslus, kes organisatsiooni edukaks funktsioneerimiseks pidevalt omavahel suhtlevad. Ilma suhtlemata ja avalikkust arenguplaanidesse ning otsustusprotsessidesse kaasamata, muutuks organisatsioon liiga enesekeskseks ja tema areng taanduks.

Väliskeskkond toob kaasa ka teatud annuse ebakindlust ja mõjutab organisatsioone suuremal või vähemal määral oma plaane muutma ning redigeerima, kuid pakub ka hulgaliselt võimalusi, mida edukad organisatsioonid saavad enda kasuks pöörata. Igal juhul on väliskeskkond tegur, millega kõik organisatsioonid peavad arvestama, kui teevad oma strateegiaid ja töötavad välja arengu- ning tegevuskavasid. (Alas 1997)

Lisaks välisesekskonna mõjule, mõjutab organisatsiooni funktsioneerimist ka tema sisekeskkond, mida saab mõista läbi tema nelja komponendi. Nendeks komponentideks on inimesed, ülesanded, struktuur ja ressursid (Üksvärav 2004).



**Joonis 1.** Organisatsiooni sisekeskkonna komponendid. (autori koostatud)

Organisatsiooni sisekeskkonna komponentidest ja nende omavahelistest seostest annab hea ülevaate joonis 1, millelt on näha, et kõik komponendid sõltuvad teineteisest täielikult. Nad on omavahelises ringluses, mis tähendab seda, et ükskõik missugune muutus ühes komponendis, avaldab see tugevat mõju teiste komponentide edukaks toimimiseks. Näiteks sisekeskkonna ülesandeid saavad täita ainult inimesed ning nad täidavad neid vastavalt oma võimetele ja olemasolevatele vahenditele.

Seega kui organisatsioonis töötajate spetsialiseerituse tase on madal, struktuurisene töökorraldus nõrk ja ressursid ülesannete täitmiseks puuduvad, ei saa me rääkida efektiivselt toimivast organisatsioonist. Samuti võib konflikt ühes organisatsiooni osas mõjutada teisi komponente sedavõrd, et organisatsiooni funktsioneerimine sellisel kujul, mis eesmärgil ta ülesehitatud oli, kaotab oma mõtte või lõpeb sootuks. Mistõttu on väga oluline mõista, et organisatsiooni jätkusuutlikuks funktsioneerimiseks on vajalik tähelepanu pöörata kõigile komponentidele üheaegselt, sest ükski neist ei ole teisest olulisem, vaid nad pigem täiendavad üksteist.

Kõik sisekeskkonna komponendid on organisatsiooni funktsioneerimisel olulised, kuid kohaliku omavalitsuse seisukohast avaldab asutuse funktsioneerimise edukusele kõige tugevamat mõju just juhtimisstiil (k.a poliitilised vaated) ning organisatsiooni

struktuuriline ülesehitus. Viimati nimetatut võib vaadelda kahest erinevast aspektist lähtuvalt. Esimeseks aspektiks on organisatsiooni hierarhiline tasand, kus tööjaotus on korraldatud kõrgemalt astmelt madalama astme poole ehk igal organisatsiooniliikmel on oma kindel vastutusala, alluvusaste ja kindlad ametijuhendist tulenevad ülesanded. Antud juhul võimaldatakse omavalitsuse juhil koordineerida organisatsiooni sisest töökorraldust nii, et kõik töötajad kasutaksid oma teadmisi ja oskuseid maksimaalselt ära. Teiseks aspektiks on funktsioneerimise tasand, st vaadeldav on organisatsiooni sisene käitumine ning kultuur ehk kuidas organisatsiooniliikmed täidavad õigusaktides, eeskirjades, ametijuhendis kirja pandud ülesandeid. Samuti kas nad täidavad ülesandeid avalikust huvist ja avaliku teenistuse eetikakoodeksi põhimõtetest lähtuvalt ning milline on ametnike spetsialiseerituse tase ning motiveeritus nende ülesannete täitmiseks (Alas 1997).

### **1.1.3. Organisatsiooni kultuur**

Lisaks struktuurile on veel teinegi oluline sisekeskkonna omadus ehk organisatsioonis domineeriv kultuur (Roots 2005). Samal arvamusel on olnud ka Valk (2003), kes on öelnud, et organisatsiooni sisekeskkonna moodustavad organisatsiooni sisemised mõjurid, mida kõige laiemas tähenduses võib nimetada organisatsioonikultuuriks.

Kultuur on see, millel on sotsiaalne tähendus, st kultuur on konkreetsetes sootsiumis tunnustatud ja omaks võetud. Kultuuri sisu hulka käib ettekujutus tegevuste eesmärkidest ja tegutsemise reeglitest, struktuursetest töökorraldusest, üksteise mõistmisest ning ühtsetest väärtustest. Kultuur on organisatsiooni liikmeid ühendav kogum uskumustest ja rituaalidest, mis mõjutavad väga paljusid organisatsiooni igapäevaelu aspekte – kuidas võetakse vastu otsuseid, keda edutatakse, mille alusel antakse soodustusi ja kuidas suheldakse teiste organisatsioonidega (Harrison *et al.* 1992).

Kui aga organisatsioonis puuduks igasugune kultuur, siis kaotaks organisatsioon lisaks töötajatele ka oma maine või halvimal juhul lakkaks üldse funktsioneerimast. Seega on väga oluline mõista organisatsiooni sisekeskkonnas domineerivat kultuuri ning püüda aru saada selle mõjust organisatsioonile tervikuna. Organisatsioonis domineeriv kultuur võib olla kas madala või kõrge tasemega. Madala organisatsioonikultuuritasemega organisatsioonides võib töötajate käitumine ja vale juhtimisstiil avaldada olulist mõju

organisatsiooni strateegiale ning üldisele arengule. Tugeva juhiomadustega juhiga ja kõrge kultuuriga organisatsioonis on võimatu muuta eesmärke, poliitikat või strateegiat vastupidises suunas. Seega, et organisatsiooni juhtida efektiivselt ja jätkusuutlikult, peaks iga uus juht ametipostile asudes kõigepealt kindlaks tegema, milline on või peaks olema selle asutuse kultuur, kuid kahjuks kohalikus omavalitsuses on olukord vastupidine. Juhiks saab see, kes osutus peale kohalike omavalituste valimisi enamhäälis saanud partei poolt soosituks ning tal puudub igasugune ülevaade, milline võiks olla või peaks olema selle asutuse kultuur. Ta hakkab ise oma valitsemisega looma uut kultuuri, mistõttu on organisatsiooni sisekeskkonna seisukohast väga oluline, missuguste isiku- ning juhiomadustega inimene satub organisatsiooni etteotsa. Kas ta on avatud, empaatiavõimeline ja ka usaldusväärne partner kolleegide ning koostööpartnerite jaoks.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et kohaliku omavalitsuse kui avaliku sektori organisatsiooni edukas funktsioneerimine ja ülesannete täitmine on võimalik tänu erinevate tegurite (struktuuri, organisatsiooni kultuuri ja juhtimisstiili) koostoimimisel, kuid nende tegurite toimimise mehhanismist annab kõige parema ettekujutuse ikkagi organisatsiooniteoreetiline käsitlus, mis on ühtlasi aluseks kogu kohaliku omavalitsuse funktsioneerimise mõistmiseks ja lähtepunktiks tegevuskava koostamisel maade administreerimise süsteemi loomisel.

#### **1.1.4. Organisatsiooni teoreetilised käsitlusviisid arengudokumentide koostamisel**

Mõistele „teooria“ on võõrsõnade leksikon andnud järgmise tähenduse: „Teooria on kui loogiline kogemuste ning ühiskondliku praktika üldistamine ehk mingi teadusharu juhtivate ideede süsteem“ (Kleis *et al.* 1961). Siimon (2004) on aga defineerinud sõna teooriat, kui objekti olemusse puutuvate seaduspärasuste ja põhitõdede kogumit, mis inimese mõttetegevuses vastandub praktikale kui materiaalsele tegevusele ja samastub teaduse mõistega.

Antud seletuste põhjal võime tõdeda, et organisatsiooniteooria on kui organisatsiooni loomust ning organisatsiooni funktsioneerimisega seotud asjaolusid käsitlev teoreetiliste vaadete süsteem, mille taga seisvaks jõuks on idee, et kui me neid organisatsioone mõistame, siis võime kujundada organisatsioonid sellisel viisil (Siimon 2004), et nad tegutseksid:



- võimekalt – kasutades ressursse tasuval viisil;
- tõhusalt – saavutades eesmäärke;
- vastutustundlikult – viisil, mis tunnustab kogukonda, ühiskonda ja keskkonda (Arumäe 2010).

Organisatsiooniteooriaid on liigitatud erinevate teoreetikute lähenemisviisidelt kolmeks: klassikaliseks, uusklassikaliseks ja modernseks organisatsiooniteooriaks. Klassikalise organisatsiooniteooria rõhk on suunatud struktuurselt ja formaalselt toimivale organisatsioonile ning sellele, kuidas muuta organisatsiooni tegevused ja juhtimine koordineeritavamaks ja efektiivsemaks. Uusklassikaline organisatsiooniteooria lähtub pigem inimeste omavahelistest suhetest ja organisatsioonis domineerivast kultuurist ning moderne organisatsiooniteooria vaatab organisatsiooni kui struktuuret tervikut, mis püüab kohaneda nii sise- kui ka väliskeskkonna muutustega (Alajoni *et al.* 2010).

Kuna kohaliku omavalitsuse seisukohalt on tegemist formaalselt toimiva organisatsiooniga, st kohalik omavalitsus täidab nii iseenda kehtestatud õigusaktidega, arengukavade, tegevuskavade jm dokumentidega kui ka riigi poolt vastu võetud seadustega määratletud ülesandeid, siis tulenevalt eelnevast lähtutakse antud magistritöö kontekstis klassikalise organisatsiooniteooria käsitlusviisidest. Klassikalise organisatsiooniteooria kolm käsitlusviisi on:

1. Teaduslik juhtimine – selle käsitlusviisi loojaks on Frederick Taylor (1861-1915), kelle huvi keskmes oli organisatsiooni tööjaotus ning sellelt pinnalt võrsunud erialasel juhtimisel põhinev nn funktsionaalne organisatsioon (Üksvärav 2004). Tema seisukohad põhinevad hüpoteesil, et maksimaalse tootluse tagavad inseneriteadmistel põhinev töökorraldus ja tulemusprintsipiil tasustamine (Siimon 2004). Teadusliku juhtimise koolkond demonstreeris seega töö tasustamise otsust sõltuvust töö tulemustest, innustust igat ülesannet paremate tulemuste nimel hästi selgeks õppima ning näitas personali valiku ja väljaõppe tähtsust (Valk 2003).

Taylori arvates funktsioneerib organisatsioon efektiivselt siis, kui töötajaid valitakse nende oskuste järgi, neile leitakse parim meetod ülesande lahendamiseks ja luuakse pidevalt enesetäiendamise võimalusi. Tema jaoks ei olnud oluline see, kas

organisatsioon toimib formaalselt või mitte, oluline oli pigem töötajate motiveerimine ning selle pinnalt saadav maksimaalne organisatsiooni tootlikkus (Alajlone *et al.* 2010).

2. Bürokratlik juhtimine – selle käsitlusviisi esindajaks on Max Weber (1864-1920), kelle teooria keskendus hästi liigendatud ametlikule organisatsioonile ning seda kindlustavate reeglite ja juhendite väljatöötamisele ehk nn bürokratiseerimisele. Bürokratia oli tema mõistes tegutsemisvõimeline ja tõhus organisatsioonivorm legaalse võimu kindlustamiseks, kus põhirõhk on suunatud paberimajanduslikule juhtimise stiilile (Üksvärav 2004).

Terminit “bürokratia” on defineeritud võõrsõnastikus kui väiklast, venitatud asjaajamist ja kitsarinnalist suhtumist; rahvast irdunud ametnikega valitsust (Võõrsõnastik 2005). Seda terminit on püüdnud lahti mõtestada ka Tõnisson (1998), kes on kirjutanud, et:

- bürokratia on kui ratsionaalne organisatsioon – see organisatsioon funktsioneerib tänu hästi läbimõeldud ja kaalutletud käitumisele;
- bürokratia on kui organisatsiooniline võimetus (ebaefektiivsus) – sellise kasutuse põhjused: organisatsioonide suurus, eeskirjade ja normide üleküllus, grupi introvertsus, initsiatiivi puudumine, viivitamine;
- bürokratia on kui avalik haldus – avalik haldus hõlmab inimesi, kelle peamine ülesanne on juhtimis- või valitsemisülesannete täitmine ning keda on tööle võetud meetodil, mis ei sisalda pärimuslikku aspekti ega valimist rahva poolt;
- bürokratia on kui ametnike administratsioon – bürokratia on eeskätt juhtimismudel, kus on oluline haldamise aspekt, kirjalikud dokumendid, hierarhia;
- bürokratia on kui organisatsioon – igas organisatsioonis on peale administreeriva personali ka teisi töötajaid, kes ei kuulu administratsiooni hulka. Samas on administratsioonile omased tunnused omased ka neile. Ka seal on teatud spetsialiseeritus, tööjaotus, hierarhia jne. Seega pole bürokratia ainult administreeriv personal, vaid kogu organisatsioon.

Lisaks eelnevale ja tulles tagasi Weberi mõtteviiside juurde, siis Weberi arvates põhineb bürokraatlik organisatsiooniteoreetiline käsitlus hüpoteesil, et organisatsiooni efektiivse funktsioneerimise tagavad konkreetne tööjaotus ja hierarhiasüsteem, kus igasuguste ülesannete täitmine käib formaalsete reeglite ning kindlaks määratud protseduuride järgi (Arumäe 2010). Weberi panus organisatsiooniteooriale oligi efektiivse bürokraatia mudeli miinimum- ja maksimumvariandi välja töötamine, mille printsiibid kõlavad järgmiselt.

**Miinimumvariant:**

- organisatsioonis tuleb väärtustada spetsialiste;
- selge hierarhia olemasolu;
- kindel tööjaotus ja organisatsiooni kontroll oma vara, maine ja tegevuse üle.

**Maksimumvariant:**

- ametnikud on isiklikult vabad, tööpostil on nad allutatud ainult ametikohustustele;
- koordineeritud tegevused ja formaalsus kogu organisatsiooni dokumentatsioonis;
- organisatsioonis valitseb kindel ametikompetents, st töötajate valik ja edutamine toimub kompetentsuse alusel, erialase kvalifikatsiooni olemasolu;
- kindla edutamise süsteemi olemasolu, mis on seotud nii töö tulemuslikkuse kui ametis oledud ajaga (Tõnisson 1998).

Weberi koostatud mudelitel oli kolm peamist eesmärki, mida ta tahtis eelpool toodud põhimõtete rakendamisel organisatsioonis saavutada – kiirem töö tegemine, usaldusväärse tõus ja isiklike suhete elimineerimine (*Ibid.*).

Käesoleva magistr töö konteksti sobivad kõik Weberi maksimaalsel mudelil põhinevad printsiibid, kuid nende printsiipide ainukesteks miinusteks võib lugeda esmalt töötajate rutiinsuse suurenemist ehk nende initsiatiivi ja tühimuse suurenemist töösse ning teiseks võivad organisatsioonis kehtestatud reeglid muutuda omaette eesmärgiks vaatamata otstarbekusele, millest omakorda tuleneb töötajate bürokraatlik käitumine, kus töötaja põhjendab oma saamatust ja tegemata jätmisi asutuses kehtivate reeglitega.

3. Administratiivne juhtimine – samal ajal bürookraatliku juhtimise käsitlusviisiga oli populaarne ka administratiivsete meetodite ehk efektiivse bürookraatia teooria, mida esindas Henry Fayol (1841-1925). Tema teooria keskendus organisatsiooni siseste seoste ja administratiivsete tegevuste uurimisele, samuti kogu asutuse organisatoorse kujunemise uurimisele (Siimon 2004). Fayoli pidas vajalikuks organisatsiooni juhtimisel enam tähelepanu pöörata just organisatoorsetele tegevustele ehk organiseerimisele, käskude andmisele, ülesannete koordineerimisele ja kontrollimisele (Valk 2003).

Ka selle teooria peamine eesmärk oli luua ideaalselt töötav organisatsiooni mudel. Kuid erinevalt teadusliku juhtimise teooriast, ei keskendunud administratiivse juhtimise teooria mitte niivõrd üksikutele töökohtadele, kuivõrd just organisatsiooni kui terviku funktsioneerimisele. Fayol pidas eriti oluliseks töötajate kompetentsust, kirjalikku dokumentatsiooni ja kontrolli (Tõnisson 1998). Fayoli poolt välja töötatud administratiivse juhtimise mudeli olulisemad printsiibid:

- ametnikud on kompetentsed ning tööjaotus on organiseeritud;
- järgitakse reegleid ja väljakujunenud protseduure;
- otsused on selged ja üheselt mõistetavad;
- tihe koostöö tegemine organisatsiooni liikmete ja välispartnerite vahel;
- isiklike huvide tahaplaanile jätmine;
- valitseval kohal on süsteemne ja reglementeeritud tegutsemine, stabiilsus;
- tsentraliseeritus ja organisatsiooni vajadustega arvestamine (Alajlõni *et al.* 2010).

Fayol teoorial põhinev organisatsiooni toimimise efektiivsus seisnebki stabiilsuses, distsipliinis ning süsteemses tegutsemises. Teisisõnu tema jaoks oli organisatsiooni puhul oluline otstarbekas tööjaotus, õiglus alluvatega suhtlemisel, kord organisatsiooni ülesehitusel ning kus valitseb käsuliiniühtsus ja tegevussuunaühtsus ehk süsteemsus (*Ibid.*).

Kuna klassikalisel organisatsiooniteoorial on kolm erinevat käsitlusviisi, siis teeb raskeks ühe kindla suuna esiletõstmine teiste ideede hulgast. Kuid siiski leiti töös see

organisatsiooniteoreetiline kontseptsioon, mis oleks magistritööle edasiseks teoreetiliseks aluseks.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja töötada tegevuskava ühtselt toimiva maade administreerimise süsteemi loomiseks, seega sobib kohaliku omavalitsuse olemuse ja arenguks oluliste strateegiliste dokumentide koostamise aluseks ja nende põhimõtete mõistmiseks kõige paremini Max Weberi ning Henry Fayoli organisatsiooni juhtimise mudelil põhinev kompleksne organisatsiooni teoreetiline käsitlusviis.

Kohaliku omavalitsuse puhul on just eriti oluline formaalsus, hierarhiline tegutsemine, kokkulepete ühtlustatus, asjaajamise avalikkus ja protseduuride ning reeglite kirjapanemine ning nende järgimine. Teades, millised organisatsiooni eripäralised omadused kohalikus omavalitsuses domineerivad, võime lähtuvalt komplekssest käsitlusviisist teha järeltõlgitud:

Kohalikus omavalitsuses ülesannete ja tegevuste formaliseerimine ning koordineerimine ja vastutuse täpne defineerimine juhtimisstruktuuris suurendab tööprotseduuride administreerimise ja täitmise efektiivsust ning aitab säilitada sisulisi organisatsioonilis-kultuurilisi väärtusi ja tagab mõistliku organisatsiooni juhtimise (Alajlõni *et al.* 2010).

Tegevuskava väljatöötamine kohalikele omavalitsustele kohaliku arengu kavandamiseks maade administreerimise valdkonnas eeldab selget ja ühtset arusaamist nii organisatsiooniteooriast, kohaliku omavalitsuse olemusest kogukonna tasandil kui ka selle kohast riigi haldussüsteemis (Haljaste *et al.* 2006).

Kui kohaliku omavalitsuse ehk avaliku sektori organisatsiooni funktsioneerimise põhimõtteid ja formaliseerituse olulisust saab selgitada läbi organisatsiooni teoreetiliste lähteseisukohtade, siis kohaliku omavalitsuse olemus ja tema ülesanded ning kohustused on kindlaks määratud erinevates riigi poolt vastu võetud õigusaktides ja seadustes ning kohalikes määrustes. Seega aitab edasine teoreetiline osa mõista just seda õiguslikku konteksti, millele toetudes kohalikus omavalitsuses arengudokumente (sealhulgas ka tegevuskavasid) koostatakse.

## **1.2. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimise õiguslikud alused**

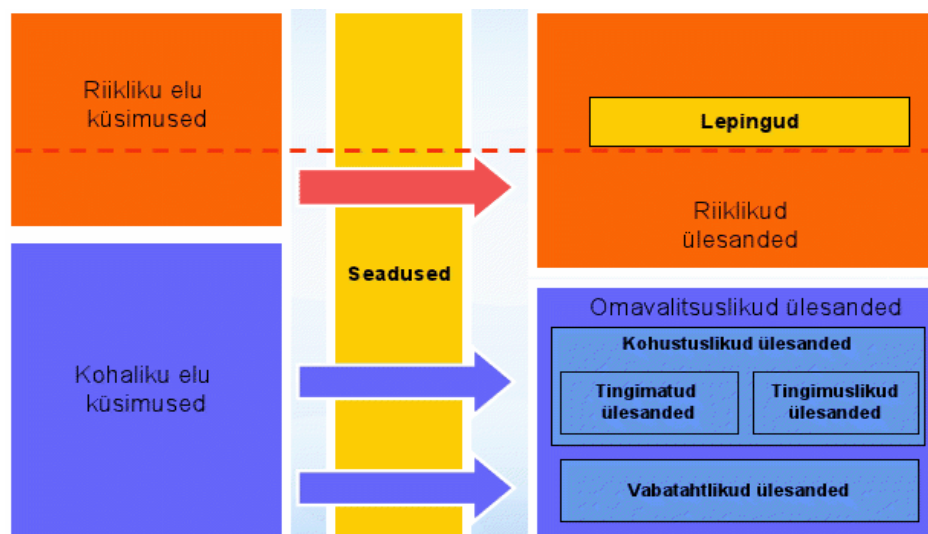
### **1.2.1. Kohalik omavalitsuse olemus ja ülesanded**

Kohaliku omavalitsuse olemuse Eestis määravad Eesti Vabariigi põhiseadus, Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (*edaspidi* KOKS) ja Riigikogus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, milledega mõistetakse kohalikku omavalitsust kui põhimõtet ja elu korraldamise viisi, mis sõltub kohalike võimuorganite korralduslikust ja juhtimisalasest tegevusest (Haljaste *et al.* 2006).

Olenemata territooriumi suurusest ja elanike arvust on kohalikul omavalitsuse üksusel ehk vallal või linnal võrdne õiguslik staatus. Samuti on neil samasugused kogukonda teenivad eesmärgid ning täita ühesugused ülesanded arvestades seejuures elanikkonna vajadusi ja kohaliku valla või linna iseärasusi. Nende eesmärkide saavutamise seisneb selleks vajalike süsteemsete tegevuste loomises ning tarvilike strateegiate, arengukavade ja valdkondlike tegevuskavade väljatöötamises. Kõiki ülesandeid täidavad ning kohaliku elu küsimuste üle otsustavad kohalikud omavalitsused iseseisvalt ning neile võib panna kohustusi ainult seaduste alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega (Põhiseadus: § 154).

Omavalitsuslikud ülesanded liigitatakse kohustuslikeks ja vabatahtlikeks ülesanneteks vt joonis 2. Kui kohustuslike ülesannete täitmine on reguleeritud riigi poolsete seadustega, siis vabatahtlike ülesannete kohta on KOKS-i § 6 lõike 3 punktis 2 öeldud, et kohalik omavalitsus lisaks kohustuslikele ülesannetele otsustab ja korraldab neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada (Arengul põhinev...2006).

Peamised kohustuslikud ülesanded on sätestatud KOKS-i samas paragrahvi lõigetes 1 ja 2, mille kohaselt on kohalik omavalitsus kohustatud korraldama linnas noorsootööd, jäätmemajandust, elamu- ja kommunaalmajandust, ruumilist planeerimist, infrastruktuuride korrashoidu, keskkonnakaitset jne (Üksvärv 2004).



**Joonis 2.** Avalike ülesannete liigitus kohaliku omavalitsuse seisukohast (Haljaste *et al.* 2006).

Vabatahtlike ülesannete puhul on kohalikul omavalitsusel õigus oma võimuorganite poolt vastu võetud õigusaktidest tulenevalt korraldada ja otsustada kohaliku elu küsimuste üle, mis puudutavad näiteks munitsipaalpolitse'i loomist, täiendavate sotsiaaltoetuste ja ettevõtlustoetuste maksmist ja erinevate kohaliku elu arendavate konkursside korraldamist jne (Üksvärav 2006). Antud magistritöö kontekstis kuulub vabatahtliku ülesande alla ka tegevuskava koostamine maade administreerimise süsteemi välja töötamiseks kui ka hiljem selle tegevuskava raamistiku alusel maade administreerimise süsteemi loomine. Kuid, et selle maade administreerimises süsteemi juurutamine kannaks vilja ja tal oleks õiguslik alus, siis on oluline väljatöötatud süsteemi põhimõtted dokumenteerida ja kohalike võimuorganite poolt heaks kiita, Paide linnas on pädevus anda sellisele arengudokumendile heakskiit Paide Linnavolikogu.

### 1.2.2. Kohaliku omavalitsuse võimuorganid ja avalik huvi

Kohaliku omavalitsuse võimuorganid jagunevad volikoguks ja valitsuseks. Valitsuse pädevuses on ette valmistada volikogu komisjonidele ja valitsuse istungitele erinevaid õigusaktide eelnõusid, lahendada kohaliku elu küsimusi, mis volikogu on delegeerinud täitmiseks valitsusele ning korraldada neid küsimusi, mis ei kuulu volikogu ainupädevusse.

Volikogu ainupädevusse kuuluvad näiteks alljärgnevate küsimuste üle otsustamine:

- valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine;
- valla või linna arengukava vastuvõtmine ja muutmine;
- valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine;
- taotluse esitamine või arvamuse andmine valla või linna piiride või valla või linna nime muutmiseks ning sellega seotud varaliste või muude vaidluste lahendamiseks;
- valla või linna ehitismääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamiseks;
- kinnisasja sundvõõrandamise taotluse esitamine;
- üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine, selle vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamine;
- detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja planeerimisseaduse § 10 lõikes 6<sup>1</sup> nimetatud detailplaneeringu kehtestamine;
- kaevetööde eeskirjade ja heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade kehtestamine;
- muud seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus: § 22).

Omavalitsuse võimuorganitel on ainupädevus planeerida omavalitsuse tulevikku ja juhtida kohaliku kogukonna elu, kuid iga käimasolev või kavandatav arendus- ja planeerimistegevus peab olema avalikkusele läbipaistev ja avaliku huviga arvestav. Kuna avaliku huvi mõistet ei ole tänaseni üheselt ja selgepiirilisel defineeritud ei üheski õigusaktis ega muudes teaduslikes töodes, siis püütakse antud magistritöös terminit „avalik huvi“ selgitada läbi mõiste enda alaliikide.

Avaliku huvi sihiks on teatud avalik (üldine, ühiskondlik) hüve. Terminit „avalik hüve“ (või „ühiskondlik hüve“) kasutatakse igas praktilises distsipliinis. Hüve peitub huvi taga: hüve on see, mistõttu millegi vastu huvi tuntakse, ta on põhjustajaks. Avaliku huvi



seisukohast lähtuvalt on olulised sellised hüved, mida ei kasutata eratarbimiseks, vaid mis on kõigile kättesaadavad nagu looduskeskkond, turvalisus, kultuur jne (Ikkonen 2005).

Õigusleksikon samastab avaliku ja üldise huvi, defineerides üldist huvi kui „avalikku huvi, mis hõlmab mingi inimkoosluse ühist, üksikisiku huvist avalikumat huvi“, samuti „õiguslikult määratletud riigi tahet“, defineerides seega avaliku huvi kitsamas mõttes. Avalikku huvi tuleb vaadelda kui ühiskonna terviku tahtena, sest avaliku huvi taga peitub avalik hüve, mis peab olema ühiskonnaliikmete vahel jagatav (*Ibid.*). Seega on autori arvates avalikkus ehk avalik huvi selgitatav sellega, et omavalitsus on demokraatlikult valitud ja moodustatud võimuorganite kooslus, mille tegevused ja juhtimine peavad alati lähtuma õigusaktidega sätestatust ning eelkõige just kohalike elanike õigustatud vajadustest.

### **1.2.3. Juhtimise tähendus kohalikus omavalitsuses**

Klassikalise organisatsiooniteooria teadusliku juhtimise koolkonna põhimõtetest lähtuvalt, mõistame juhtimise all just inimeste juhtimist nii era-kui ka avaliku sektori organisatsioonides. Kuid Tõnissoni (1998) arvates, ei ole kohaliku omavalitsuse mõistes tegemist ainult inimeste juhtimisega, vaid see on kui võimuorganite poolt kohaliku kogukonna valitsemise protsess, mille moodustavad viis alljärgnevat tegevust:

1. planeerimine, mis on eesmärkide püstitamine, formuleerimine ning vahendite leidmine nende saavutamiseks, samuti arengustrateegiate-, valdkondlike arengukavade- ja tegevuskavade väljatöötamine;
2. organiseerimine, mille all mõistetakse organisatsiooni struktuuri väljaarendamist, tööjaotuse ja vastutuse korraldamist;
3. juhtimine ehk konkreetsete ülesannete jagamine töötajate vahel;
4. eestvedamine, st töötajate õpetamist, suunamist, julgustamist, informeerimist ja motiveerimist;
5. kontrollimine on eelkõige töö hindamine eesmärgiga teha kindlaks peamised arengusuunad ning anda tagasiside organisatsiooni töötajatele, kas nende töötulemused vastavad organisatsiooni eesmärkidele või mitte.

Juhi (volikogu esimees/linnapea/abilinnapea/osakonna juhataja jne) ülesanne ongi nende ülalmainitud tegevuste kaudu eest vedada organisatsiooniliikmete tööd, võimaldades seeläbi saavutada organisatsiooni toimimiseks püstitatud eesmärgid ning muuta organisatsiooni funktsioneerimine aina efektiivsemaks.

Juhtimine kohalikus omavalitsuses peab kindlustama kõigi seatud eesmärkide ja temale seadusega pandud ülesannete täitmise ning et seda kõike tagada, peab juhil olema väga hea ülevaade organisatsioonis toimuvast igal tasandil ning ka võimalus hinnata, millise ülesande täitmisel on arengureservi või kus kipub probleem üle pea kasvama (Kohaliku omavalitsuse...2010). Omavalitsuse juhtimise kõige olulisemaks tegevuseks on planeerimine ja seeläbi linna/valla arengu kavandamine. Juhtimisteadlane Joyce eristab avalikes organisatsioonides nelja planeerimise tüüpi:

1. Ühiskondlik planeerimine
2. Strateegiline planeerimine
3. Tegevuste planeerimine
4. Tegevuste parandamise planeerimine (Valk 2003).

Kõik need tüübid täidavad planeerimisel ühesugust eesmärki, mis tähendab seda, et olgu tegemist ükskõik millise planeerimise tüübiga, määratakse nende kõikide liikide osas kindlaks olulised tegevussuunad tulevikuks. Kui eesmärkide seadmine on pigem visioon omavalitsuse edasisest arengust, siis konkreetsed tegevused arengu tagamiseks ja arengu võimaluste elluviimiseks pannakse paika ikkagi tegevuskavadega, mis ühtlasi on ka käesoleva magistritöö võtmesõnaks.

Kohaliku omavalitsuse arengudokumentide (arengu- ja tegevuskavade) võivad olla lühiajalised või pikaajalise kestusega. Nende kestustest on andnud hea ülevaate Valk (2003), kelle järgi jagunevad arengudokumendid järgnevalt kolme gruppi:

1. Pikaajalised (strateegilised kavad ehk arengukava/valdkondlikud arengukavad) – need kirjeldavad seda, kuhu organisatsioon peaks 5-10 aasta pärast jõudma;
2. Vahepealse kestusega (taktikalised kavad ehk valdkondlike arengukavade järgsed tegevuskavad) – kirjeldavad lühemat perspektiivi 1-2 aastat. Need koostatakse erinevate valdkondade jaoks ning tavaliselt neljaks aastaks;

3. Lühiajalised (operatiivsed kavad ehk arengukavade/valdkondlike arengukavade eelsed tegevuskavad) – kajastavad konkreetsemaid tegevusi.

Käesoleva magistritöö kontekstis on maade administreerimise süsteemi loomiseks tegevuskava koostamine lühiajalise kestusega operatiivkava, mille eesmärk on anda tegevussuunad kohalikule omavalitsusele pikaajalise valdkondliku arengukava välja töötamiseks. Oluline on selle tegevuskavaga saavutada see, et ta oleks rakendatav ning et selle alusel saaks kohalik omavalitsus välja töötada arengudokumendi, mis aitaks tõhustada ja süstematiseerida organisatsiooniliikmete tööd maade administreerimisel.

#### **1.2.4. Kohaliku omavalitsuse arengu kavandamine ja arengudokumendid**

Arengudokumentide koostamisel ning muude seadustest tulenevate ülesannete täitmisel tuleb kohalikul omavalitsusel eelkõige lähtuda riigi ja enda võimuorganite poolt õigusaktidega kirja pandud põhimõtetest. See tähendab seda, et kohalik omavalitsusüksus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel ning talle on KOKS-st tulenevalt antud õigus, võime ja kohustus erinevate teistes seadustes ja madalamates õigusaktides toodud põhimõtete alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus: § 2). Nende põhimõtete eesmärk on lihtsustada kohaliku omavalitsuse tööd omavalitsuse arengu planeerimisel ning aidata saavutada tegevuste läbipaistvus ja kooskõla organisatsiooni enda ning kogukonna liikmete vahel. Arengu kavandamisega otsitakse eelkõige stabiilsust ja püütakse tegevusi ette planeerides toime tulla uute ning etteaimamatute olukordadega (Alajloni *et al.* 2010).

Arengu kavandamisel avaldub arendustegevuste iseloom kahel dimensioonil, vastavalt selle koordineeritusele ja formaliseeritusele. Koordineerituse puhul toimub erinevate osapoolte huvide vastastikune teadvustamine ja sidumine ning formaliseerituse all mõistame eelkõige olulisemate otsuste kirja panemist dokumentidena, plaanidena ja kavadena (Arengukaval põhinev...2006). Lisaks koordineeritusele ja formaliseeritusele, saab arendustegevust eristada veel järgnevate tüüpide järgi:

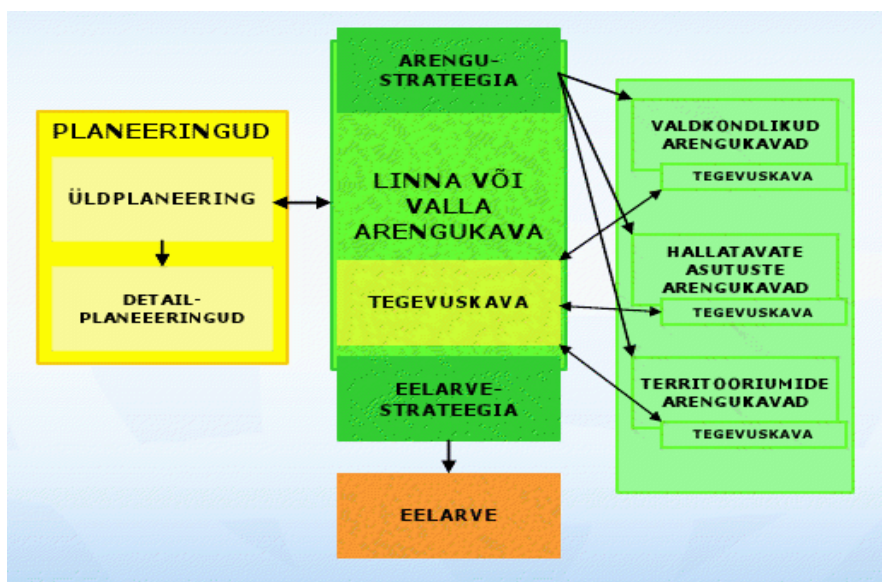
1. projektipõhine arendustegevus, kus üksikud projektid on küll formaliseeritud, kuid puudub projektidevaheline koordineerimine;
2. organisatsiooni- ja partnerluskultuuril põhinev arendustegevus, mille puhul

toimub organisatsioonisisene ja -väline koordineerimine mitteformaalselt, vastavalt eksisteerivatele tavadele, harjumustele ja kogemustele;

3. arengukaval põhinev arendustegevus, mis liidab formaalsuse ja koordineerituse aspekti (Arengukaval põhinev...2006).

Kuna kohaliku omavalitsuse korral on tegemist formaalselt funktsioneeriva organisatsiooniga, siis tulenevalt kolmandast tüübist formuleeritakse kohaliku omavalitsuse arendustegevuse eesmärgid ja koordineeritakse nende elluviimise võimalused omavalitsusüksuse enda poolt koostatud arengudokumentis ehk arengukavas.

KOKS-i kohaselt on omavalitsuse arengukava selline dokument, mis arvestab tasakaalustatult majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi ning on aluseks erinevate eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. Lisaks peab arengukava olema kooskõlas kohaliku omavalitsuse üksusele seaduse alusel koostatavate kohustuslike valdkonnapõhiste arengukavadega ja üldplaneeringuga ning seda tuleb vaadata kui kesket osa kohaliku omavalitsuse arengudokumentide süsteemis (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus: § 37). Kõige parema ülevaate arengudokumentide omavahelistest seostest annab joonis 3.



**Joonis 3.** Kohaliku omavalitsuse arengudokumentide süsteem (Haljaste *et al.* 2006).

Jooniselt 3 on näha, et kõik omavalitsuse arengudokumendid on omavahel tihedas seoses ja nad sõltuvad kõik linna/valla arengukavas kirja pandud põhimõtetest ning eesmärkidest. Kõige kõrgemal positsioonil asetseb arengustrateegia, mis on omavalitsuse arendustegevuse strateegiline visioon. Joonisel vasakul pool seisavad üldplaneering ning detailplaneering, millega fikseeritakse eelkõige maa-alade planeerimise ja kasutuse põhimõtted ning üldised suunad. Paremalt aga paiknevad konkreetsete valdkondade arengukavad ja tegevuskavad, milles kajastatakse omavalitsusüksuse pikaajalise strateegia ja arenguprioriteetide elluviimist. Samuti on neis määratletud nii tegevuste elluviimise tähtsused, elluviimiseks vajalikud ressursid ning ka elluviimise korraldus ja elluviimise eest vastutajad (Haljaste, Keskkpaik, Noorkõiv, Pirso, Sepp 2006). Sisuliselt tähendab see seda, et kohaliku omavalitsuse igasugune arendustegevus saab alguse ikkagi arengustrateegia formuleerimisest ning üldise valla/linna arengukava koostamisest, millele toetudes saame välja töötada juba detailsemad valdkondlikke arengukavasid ja kavandada konkreetseid tegevusi. Kuid miks ikkagi on kohaliku omavalitsuse arengu tagamise juures kõige olulisemad just planeerimine ja arengukavade/tegevuskavade koostamine? Sellele küsimusele on kõige parema seletuse andnud Valk (2003), kelle olulisemad argumendid kõlavad järgmiselt:

1. Planeerimine ja kavade koostamine annab kindlustunde teatud tööde ja projektide tegemisel ja soodustab organisatsioonis meeskonnatööd;
2. Kavade abil on võimalik oma seisukohti välja pakkuda ja oma organisatsiooni tuleviku seisukohalt kaasa rääkida;
3. Planeerimismenetlus ja kavade koostamine annavad avalikkusele teada, millega asutus tegeleb ning soodustab dialoogi avalikkusega;
4. Hästi koostatud ja argumenteeritud kavade on aluseks ressursside efektiivsemaks planeerimiseks ja võimalusel koostööpartneritelt toetuste saamiseks.

Seega lasub kohalikul omavalitsusel suur vastutus kogukonna ees kohaliku arengu kavandamisel ning selle vastutuse realiseerimine ja omavalitsuslike ning riiklike ülesannete edukas täitmine saab teoks just läbi efektiivse organisatsioonisisese töökorralduse, ressursipaigutuse täpse koordineerimise ning konkreetsete tegevuste formuleerimise (Haljaste *et al.* 2006).

## **1.3. Maade administreerimise teoreetilised alused**

### **1.3.1. Maa ja maasuhted**

Inimkond on osa pidevalt arenevast universumist. Maa, meie kodu, elab ja moodustab unikaalse elu kogumi ning selle kogumi heaolu sõltub biosfääri hoidmisest ning ökosüsteemide rikkalikkusest. Piiratud ressurssidega globaalne keskkond on kogu inimkonna esmaseks ühiseks hooleks ja mureks. Tootmise ja tarbimise dominantsetel mustritel on oma osa elukeskkonna laastamisel – globaalne soojenemine, õhu, maapinna ja vee ulatuslik saastatus, liikide massiivne väljasuremine ja maaressursside kahanemine, kõik see kahju on tekkinud majanduskasvu tõttu. Seega vajavad fundamentaalselt muutmist meie suhtumine, väärtused, elustiil, poliitika ning valitsemisviis, sest ainult nii suudaksime me taastada hävitatud ja säilitada keskkonda elamiskõlblikuna (Maaharta...2000).

Ühesõnaga igasugune inimtegevus on seotud maaga, kasutades ja mõjutades seda ressursi nii oma füüsiliste tegevuste kui ka vaimse mõttetöö näol, st ükskõik mida me ei tee või ei otsusta, mõjutab see inimese elukvaliteeti ning mõlema osapoolle – maa ja inimese vahelisi suhteid (Maaressursside haldamine...2008).

Riik on küll välja töötanud erinevad õigusaktid, millega reguleeritakse riiklike institutsioonide ja kohaliku omavalitsuse üksuste suhteid maaga seotud tegevustes nagu näiteks maareformiseadus, maakorraldusseadus, maakatastriseadus, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus jt, kuid üksnes riigipoolsetest põhimõtetest jääb kohalikul tasandil väheks, sest nad on liiga üldistavad, st nad on just nimelt riigi, mitte omavalitsuste huvisid, kultuuri ja eripära arvestavad. Lisaks riigi poolt formuleeritud põhimõtetele on oluline reguleerida ka kogukonna ning kohaliku omavalitsuse suhteid maade kasutamisel, ehitustegevusel, ruumilisel planeerimisel, maareformi järgsete probleemide lahendamisel, maade administreerimise tegevustes jne, sest koordineeritud tegevused aitavad tasakaalustada erinevate osapoolte omavahelisi suhteid ning võimaldavad kohalikul omavalitsusel lahendada efektiivsemalt maadega seotud tegevuste käigus kaasnevaid probleeme ning üleüldse tegutseda süsteemselt ja jätkusuutlikult.

### **1.3.2. Maade administreerimise teema aktuaalsus**

20 aastat tagasi loodud maareformi seaduse eesmärgiks oli ning on ka praegu kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted ümber peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks ning luua eeldused maa efektiivsemaks kasutamiseks (Maareformiseadus: § 2), kuid vaatamata seadusest tulenevale eesmärgile on siiski veel protsentuaalselt suures ulatuses riigile kuuluvat maad, millel puudub asjaõigusseadusest tulenev õigusjärgne omanik. Viimasel ajal on üha aktiivsemaks muutunud maareformi lõpule viimine ning maale omaniku leidmine. Kuid sellega on tekitatud olukord, kus mitmed maa kasutamise küsimused on jäänud tähelepanuta ja maade administreerimise probleemid lahendamata ehk tegeletakse küll maareformi lõpetamisega, mis on vajalik ja aktuaalne, kuid piisavat tähelepanu ei ole pööratud maareformi järgsetele probleemidele (Maareformi seaduse haldamine...2008).

Maareformi lõpuleviimisega tegeletakse ka Paide Linnavalitsuses, kuid ka siin on mitmeid maareformi järgseid probleeme, mis on jäänud piisava tähelepanuta. Näiteks Paide linnavalituse territooriumil on probleemid seotud eelkõige jätkuvalt riigi omandis oleva maaga, selle hooldamise ja sellele planeerimise küsimustega ning maareformi käigus tekkinud maaribadega, millest ei ole võimalik moodustada iseseisvalt kasutatavat kinnisasja.

Probleeme on ka selliste eraomandis olevate maaüksustega, millede piirid on moodustatud plaanimaterjali alusel või mis on tagastatud õigustatud subjektidele endistes piirides, st olemasolevate kinnistute piirid on ebatäpsed ja seetõttu kerkivad üles pidevalt piirivaidlused. Probleeme on ka selliste erakinnistutega, kus erastamisprotsessi tulemusena toimub kinnistutele juurdepääs üle võõra kinnisasja ning kus maaomanikud süüdistavad linna sellise situatsiooni loomises ja nõuavad linnavalitsuse ostueesõigusega erastamise korralduste tühistamist.

Kuid konkreetsete maareformi järgsete probleemide ja maade administreerimise probleemide välja selgitamine ning kaardistamine, nende analüüsimine ja lahenduste leidmine, saab toimuda alles peale magistr töö raames välja töötatud tegevuskava koostamist, kuna tegevuskavas antakse täpne ülevaade ja suunised, milliste maade administreerimise ülesannetega Paide linnavalitsuses tegeletakse ja ka milliste tegevustega peaks tegelema.

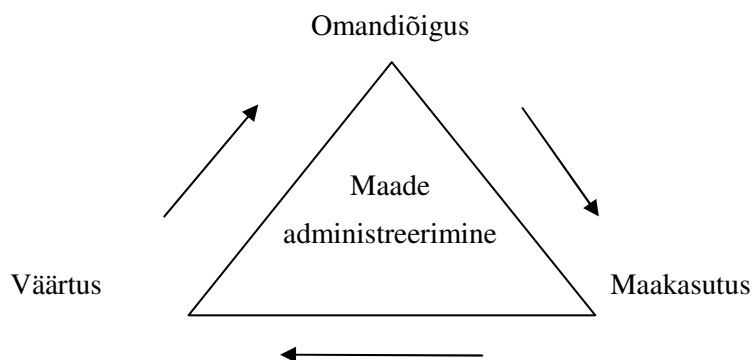
Et luua kindel alus tegevuskava koostamiseks ja aidates lugejal paremini mõista maade administreerimise ja maade administreerimise süsteemi temaatikat, antakse järgnevates alapunktides ülevaade maade administreerimise teoreetilistest alustest, st antakse selgitused maade administreerimise sisule ja olemusele, tuuakse välja maade administreerimise põhikomponendid ja tegevused ning selgitatakse maade administreerimise süsteemi loomise vajalikkust.

### 1.3.3. Maade administreerimise mõiste ning olemus

Kui mõistele administreerimisele on võõrsõnastiku andmetel omistatud järgmised tähendused: haldama, valitsema, kontrollima, suunama, bürokratlikult ja formaalselt juhtima (Võõrsõnastik...2005), siis käesoleva magistritöö konteksti sobib kõige paremini Dale ja McLaughlin'i üheselt määratletud definitsioon, mis ütleb: Maade administreerimine on kui protsess, mille käigus toimub õigusaktide alusel riiklike institutsioonide ja kohaliku omavalitsuse poolt:

- maa ja kinnisvara arendamine, maa kasutus ja selle säilitamine;
- maalt müügi tulu kogumine ja selle rentimine maksustamise kaudu;
- konfliktide lahendamine seoses omandiõigusega ja maakasutusega (Stuedler *et al.* 2004).

Maade administreerimist on nad kirjeldanud ka erinevate komponentide kaudu (vt joonis 4), milledeks on maa omandiõigus, maa väärtus ja maakasutus.



**Joonis 4.** Maade administreerimise peamised funktsioonid (Stuedler *et al.* 2004).

Maade administreerimine hõlmab kõigi nende komponentide kohta käiva informatsiooni kogumist, registreerimist, levitamist ning sellega seotud ressursside haldamist.



Järgnevalt antakse selgitus komponentide tähendustest:

- Maa omandiõigus on seadusandluse alusel antud õigus maad vallata, kasutada ja omandada selle vilju. Maa omandiõigus tekib maa omanikul alles peale maakatastris registreerimist ning maatüki kinnistusraamatusse kandmist;
- Maa väärtust saame mõista aga erinevate maale antud väärtuste järgi ehk maa väärtuse moodustavad maale hindamismeetodite järgi määratud turuväärtus, rendihind ja maa korralise hindamise tulemusena antud maksustamishind;
- Termin maakasutus seondub maa kasutamise õigusega ja maa kasutamise viisiga. Maakasutus määrab maast saadava tulu, mõjutades seeläbi selle väärtust. Igasugused muudatused maa lubatavas kasutuses tekitavad muutusi maa turuväärtuses ning lõpuks ka maamaksus (Stuedler *et al.* 2004).

Kõik need komponendid on omavahel tihedalt seotud, mõjutades ja täiendades üksteist pidevalt. Näiteks muutused omandiõiguses toovad kaasa muutused nii maakasutuses kui ka maa väärtuses. See tähendab seda, et kui maa omandiõigus läheb üle sellisele omanikule, kes oma maad ei hoolda või ei kasuta sihipäraselt, siis võib maa väärtus selliste tegevuste tulemusena väheneda. Samas, kui uus omanik on kohusetundlik ja hoolib oma maast, siis näiteks maale metsanoorendiku peale istutades võib ta maa väärtust aastate pärast hoopis mitmekordselt tõsta.

Stig Enemark ja Paul van der Molen (2008) toovad maade administreerimise mõiste määratlemisele juurde veel neljanda komponendi, milleks on maade arendamine, mis hõlmab järgnevaid tegevusi: uue infrastruktuuri loomine ja arendamine, ehituslik ja arhitektuurne planeerimine, maakasutuse muutmine läbi planeeringute ja ehitusloa saamise ning kinnisvara arendamiskulude planeerimine.

Maade administreerimist võime mõista ka läbi erinevate ühiskondlike tasandite ning neis tasandites (organisatsioonides) läbiviidavate administratiivsete tegevuste järgi:

1. riigi tasand (riiklikud institutsioonid): maa-amet, keskkonnaministeerium jne) – mis tegeleb maa maksustamise poliitika läbiviimise ja majanduse edendamise, info kättesaadavuse tagamisega maaturu jaoks ja õigusaktide väljatöötamisega, reguleerimaks maaga seotud tegevuste läbiviimise protsessi;

2. regionaal- ja kohaliku omavalitsuse tasand (maavalitsus, valla/linnavalitsus) – mis tegeleb ruumilise planeerimise, maakorralduse läbiviimise, maa kasutamise muutumise ja selle kasutamise kontrolliga, maade haldamisega ning informatsioonile juurdepääsu tagamisega maa ja omandi kohta jne;
3. füüsiliste ja juriidiliste isikute tasand (eraettevõtted/eraisikud) – kinnisvaraturu arengu ja sellesse investeerimisega, omandiõiguse ülemineku liikuvusega (Land administration...2005).

Maade administreerimine kui põhivahend, mille abil juhtida, suunata ja toetada maakorralduse läbiviimist, maakasutuse planeerimist, maade haldamist ja maaressursside kasutamist ning tegutseda riigi poolt õigusaktides kirja pandud sätete alusel, arvestades seejuures konkreetset kogukonnas väljakujunenud põhimõtete ning keskkonna vajadustega (Burns 2003).

#### **1.3.4. Maade administreerimise tegevused ja protsessi läbiviimine**

Maade administreerimise protsess hõlmab igasuguseid maaga seotud tegevusi ehk see on seotud kõige sellega, mis puudutab maa ressursside haldamist alates merekeskkonnast lõpetades maapealsete ehitiste ja kõige muu haldamisega maapõues. Maade administreerimist teostatakse läbi erinevate menetlustoimingute, milledeks on näiteks katastrimõõdistustööde läbiviimine ja kontrollimine, maade maksustamine, maa hindamise korraldamine, maakasutuse planeerimine, maa ostu- ja müügi korraldamine, ehitustegevuse teostamine, maastiku hooldus, maade kinnistamine ja geoinfosüsteemide arendamine jne.

Neid toiminguid viivad läbi erinevad riiklikud kui ka kohaliku tasandi organisatsioonid. Eesti maade administreerimise peamiseks tunnuseks ongi see, et maaga seotud menetlustoimingud on hajutatud maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste ning nelja ministeeriumi vahel, milledeks on Keskkonnaministeerium (Maa-amet, mis tegutseb selle ministeeriumi alluvuses), Justiitsministeerium, Põllumajandusministeerium ja Siseministeerium (Maasikamäe 2007).

Keskkonnaministeerium ja Maa-amet on vastutavad järgmistes maade administreerimise tegevustes:

- Maakatastri korrashoid. Maakatastri pidamise eesmärk on maa väärtust, maa looduslikku seisundit ja maa kasutamist kajastava informatsiooni registreerimine katastris ning informatsiooni kvaliteedi, säilimise ja avalikkusele kättesaadavuse tagamine (Maakatastriseadus: § 1<sup>1</sup>);
- Maareformi läbiviimise koordineerimine;
- Riigimaa kasutuse kontrollimine;
- Maade hindamistegevuste organiseerimine, järelevalve ja kooskõlastamine;
- Geodeetiliste, kartograafiliste ja fotogrammeetriliste tööde organiseerimine ja läbiviimine;
- Eesti Maainfosüsteemi arendamine. Maainfosüsteemi keskseks osaks on katastriinfosüsteem, mis koosneb maaregistrist koos katastrikaartide ruumiandmetega (Maasikamäe 2007).

Justiitsministeeriumi vastutusallas on registreerida omandiõigusi. Omandiõiguste registreerimine ja asjaõiguste kinnistamine toimub läbi kinnistusosakondade ja e – kinnistusportaali. Andmete säilitamiseks on Justiitsministeerium loonud kinnistusraamatu (Justiitsministeeriumi koduleht). Eestis on tugev kinnistusraamatu süsteem, mis tagab kinnisasjade käibes õiguskindluse ja maandab kinnisvaratehingute riskid, sest:

- kinnisasjaga seotud asjaõigused tehakse kinnistusraamatu kaudu avalikuks ning keegi ei saa ennast vabandada kinnistusraamatu andmete mitteteadmiseга;
- kinnisasjaõigused tekivad, muutuvad ja lõpevad kinnistusraamatusse kande tegemisega ning neile saab tehinguid tehes toetuda;
- kanded kinnistu kohta tehakse avalduste kinnistuspäevikusse märkimise järjekorras;
- kinnistusraamatusse kantud õigusi saab muuta üksnes selle õiguse omaniku avaldusel või nõusolekul või kohtumenetluse kaudu (Kinnistusraamat).

Põllumajandusministeeriumi tegevused maade administreerimisel on keskendunud pigem just maapiirkondadele, seda nii põllumajandustoodete töötlemisele ja põllumajandusliku turu reguleerimisele, kui ka maaelu arengu küsimuste ja probleemide lahendamisele ning erinevate toetuste välja maksmisele (Maasikamäe 2007).

Siseministeeriumi vastutusalas on maade administreerimise tegevusteks piirkondliku arengu tagamine läbi ruumilise planeerimise. Ruumiline planeerimine on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi (Planeerimisseadus: § 1 lõige 3). Ruumilisel planeerimisel eristatakse nelja planeeringu tüüpi, milledeks on:

1. Üleriigiline planeering – mille ülesandeks on riigi regionaalse arengu kujundamiseks ruumiliste aluste loomine, üleriigilise transpordivõrgustiku kujundamise ning tehniliste infrastruktuuride arengu suunamine, eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist tagava ning asustuse ja majandustegevuse mõjusid tasakaalustava looduslikest ja poollooduslikest kooslustest koosneva süsteemi aluste kujundamine;
2. Maakonna planeering – mille ülesandeks on maakonna säästva ja tasakaalustatud arengu aluste kujundamine ja sidumine ruumilise arenguga ning majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna arengu vajaduste tasakaalustatud arvestamine;
3. Üldplaneering – mille ülesandeks on valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine, detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid;
4. Detailplaneering (KOV planeering) – mille ülesandeks on valla või linna territooriumil maakasutuseks ja lähiaastate ehitustegevuseks tingimuste sätestamine (Planeerimisseadus: §-d 6 kuni 9).

Kohalike omavalitsuste tegevused maade administreerimisel on:

- Maareformi tegevuste täitmine (omandiõiguste tagastamine ja maade erastamine, maade munitsipaliseerimine ning riigiomandisse jätmine);
- Maakorralduse läbi viimise korraldamine, maakasutuse suunamine;
- Planeerimisülesannete administreerimine (üldplaneeringute koostamine ja detailplaneeringute koostamise protsessi eestvedamine
- Maade hindamine ja maksustamine (Maasikamäe 2007).

Kuid maade administreerimise tegevused ei ole seotud ainult tehniliste või administratiivsete protsessidega, vaid need on seotud ka maapoliitiliste otsustega, puudutades inimesi, õigusi ning maaga seotud objekte koos maakasutuse, maa turu, maade maksustamise, maa arengu ja maakasutuse kontrolli ning keskkonnajuhtimisega (Enemark 2009).

### **1.3.5. Maade administreerimise seos maapoliitikaga**

Maapoliitika on seotud ressursside jaotamisega, eriti oluliseks peetakse selle juures maa korralduse ja kasutamise õiguse reguleerimist. Seda selleks, et saavutada tasakaal looduskeskkonna ja ühiskonna heaolu vahel, nii lühikeses kui ka pikas perspektiivis. Maapoliitilised otsused määravad ära, kuidas maad peaks kasutama ja kaitsma, samal ajal saavutades sotsiaalsed ja majanduslikud eesmärgid (Enemark 2004).

Maapoliitilised otsused on otseselt seotud maakasutussuhete poliitikaga, mida saab kõige paremini iseloomustada maale omandiõiguse määramise kaudu. Maale omandiõiguse määramise all mõtleme neid protsess, mis on seotud maade tagastamisega endistele omanikele, maade erastamisega ostmise teel, maade riigistamisega ja maade munitsipaalomandisse andmisega (Kaing *et al.* 1993).

Maapoliitikat võib vaadelda nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandi poliitikana. Riigi maapoliitika on osa riigi ühiskonnapoliitikast ehk sotsiaalsest aspektist lähtudes on vastu võetud poliitiline otsus maaomandisuhete muutmiseks. Riigi maapoliitikale tuginevad ka kõik majandusharud, mis on vahetult seotud maaga, näiteks põllu- ja metsamajandus, linnades aga ehitus. Majanduslikku külge saab reguleerida eelkõige

maa hinna ja maamaksu abil, aga ka laenudega maasse investeerimise teel (Kaing 1996).

Kohalik omavalitsus kujutab endast maapoliitika teostamise teist tasandit. Omavalitsuse vastutus maapoliitikas seisneb planeerimiskava realiseerimises ja järelevalves selle teostamise üle. Maapoliitika peab olema selline, et planeerimisega oleks tagatud selle territooriumi elanike töö- ja elukeskkonda puudutavate huvide ning vajaduste rahuldamine (Kaing *et al.* 1993). Maapoliitika paremaks mõistmiseks võime selle jaotada Kaing'ü (1996) seisukohalt viie põhimõtte järgi, milledeks on sotsiaalne, majanduslik, õiguslik, eetiline ning keskkonnakaitseline printsiip:

- Sotsiaalne printsiip lähtub sellest, et anda võimalikult paljudele võimalus maad omandada või rentida ehk eesmärgiks on tekitada juurde võimalikult palju maaomanikke;
- Õiguslik printsiip loob eeldused seaduste süsteemile ehk sellega kindlustatakse maaomandi taastamine ja tekkimine maareformi käigus, samuti tagatakse seeläbi maaomandi säilimine, omandiõiguse pärimine ja teised tsiviilõiguslikud tehingud maaga;
- Majanduslik printsiip põhineb kapitali paigutuses ja et see oleks kasulik nii maaomanikule kui ka rentnikule. Maaomanik peab saama omanikutulu. Maaga tuleb ringi käia otstarbekalt, et kasutamata maad oleks minimaalselt ja ebasihipärast kasutamist ei esineks. Riik saab seda reguleerida maahinna ja -maksupoliitikaga;
- Eetiline printsiip põhineb neil väärtustel ja asjadel, mida ühiskonnas elavad inimesed peavad tähtsaks. Maapoliitika eetika viitab sellele, milline on moraalselt hea või paha maapoliitika. Ühiskonna eetilised põhimõtted on sellised, mida ühiskonnaliikmete enamik tunnustab ning mille täitmist peetakse kõigi kohustuseks;
- Keskkonnakaitseline printsiip seisneb selles, et õigete planeeringutega tagatakse hea kvaliteediga maa ja vee säilimine ka tulevastele põlvetele.

Maapoliitika all mõtleme just neid riigi ja omavalitsuste abinõusid, mis on suunatud maa hankimise ja müümise ning maaomandi ja haldussuhete korraldamisele ehk teisisõnu hästi läbimõeldud maapoliitilised otsused aitavad tagada igasuguste maaga seotud administreerimise protsesside eduka läbiviimise (Enemark 2004).

### **1.3.6. Maade administreerimise süsteem ja komponendid**

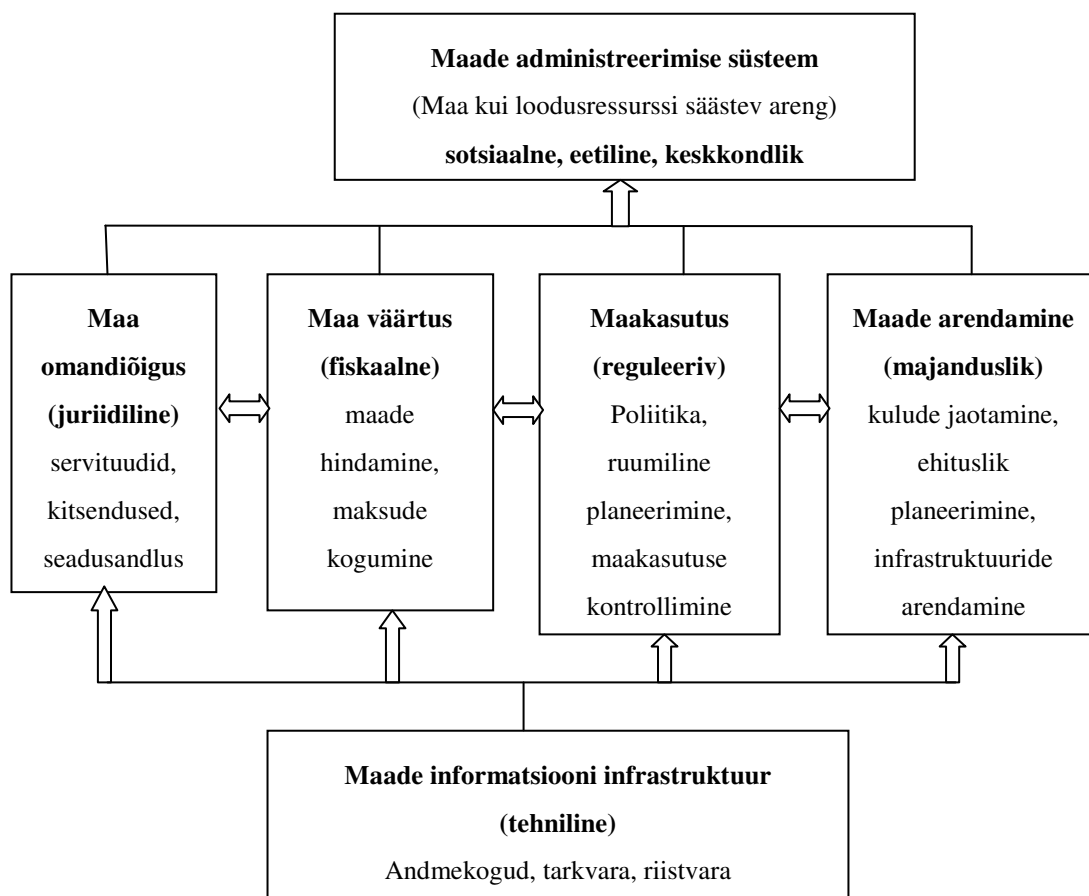
Eelmistes alapunktides selgitati maade administreerimise olemust ja sisu, mis hõlmas erinevaid maaga seotud tegevusi, mida organisatsioonid igapäevaselt seadustest ja muudest õigusaktidest tulenevalt täidavad. Need tegevused olid seotud maale omandiõiguse määramisega, maade hindamisega, maade maksustamisega, maakorraldusega ja maakasutusega ning maadele infrastruktuuride rajamise ning arendamisega.

Käesolevas alapunktis antakse ülevaade maade administreerimise süsteemist, mis laiemas mõistes on kui maade administreerimise tegevusi koondav kogum, mis on loodud maapoliitika ja maakasutuse strateegia elluviimiseks ehk kohaliku omavalitsuse mõistes maaressursside haldamise ja korraldamise raamistiku tugevdamiseks. Kitsamas mõistes on see struktuuride ja institutsioonide kogum, mis tegeleb omandiõiguste ja tehingutega ning haldab infosüsteeme (Maaressursside haldamine...2008).

Võõrsõnade leksikon annab sõnale „süsteem“ järgneva tähenduse: „Süsteem on kord, mis on tingitud osade õigest ning plaanipärasest jaotusest teatud seoses; mingit õpetust moodustavate põhimõtete kogum; ühiskondliku korralduse vorm; ühise funktsiooniga seotud osade tervik“ (Kleis *et al.* 1961).

Enemark (2004) on öelnud, et maade administreerimise süsteem on aluseks omandiõiguste, piirangute ja vastutuse lahtimõtestamisel, st omandiõigused puudutavad õigust maa omandile ja kinnisvarale, piirangud kontrollivad maakasutust ja tegevusi maaga ning vastutus on seotud sotsiaalse ning eetilise suhtumisega maasse ehk üleüldse kogu keskkonda. Veel on ta öelnud, et maade administreerimise süsteem on seotud lisaks sotsiaalsele ja eetilisele aspektile ka õigusliku, majandusliku ja tehnilise aspektiga, milles maakorraldajad peavad tööd tehes juhinduma.

Seega lähtuvalt Enemarki seisukohast määravad maade administreerimise süsteemi olemuse kindlaks tema erinevad komponendid, mille kohta annab hea ülevaate joonis 5.



**Joonis 5.** Maade administreerimise süsteemi komponentide raamistik. (autori koostatud)

Jooniselt 5 on näha, et juurde on lisandunud veel üks komponent, milleks on maade informatsiooni infrastruktuur. See hõlmab infotehnoloogilist aspekti, st näiteks katastrimõõdistustööde käigus kasutatavat või geoloogiliste uuringute tarbeks kasutatavat riistvara ja andmete töötlemiseks vajalikku tarkvara. Samuti hõlmab registreid ja andmebaase, kus hoida ja säilitada andmeid ruumiliste topograafiliste andmete, katastriandmete, mullastiku, kitsenduste jms kohta.

Maade administreerimise süsteem hõlmab seega erinevaid komponente, mis on seotud konkreetsete valdkondadega nagu õigusliku, majandusliku, regulatiivse ja tehnilise valdkonnaga. Järgnevalt antakse lühiülevaade olulisematest tegevustest, millega need valdkonnad igapäevaselt seotud on :



- Õiguslik valdkond – kaasaegse maa õigusaktide ja maapoliitika suuniste koostamine, maapoliitika formuleerimine, õiguslik reform, seaduses sätestatud raamistiku arendamine, maapoliitika ja regulatiivse raamistiku kokkusobitamine, avaliku maa maafondi ja haldamise strateegia (Enemark 2004);
- Tehniline valdkond – geodeetilise võrgu uuendamine, ortofotograafia, satelliitfotod, süstemaatiline katastrimõõdistamine ja kaardistamine pilootaladel või riigi osades, olemasolevate katastrikaartide vektoriseerimine, katastrisüsteemi arendamine, olemasolevate ja tulevaste maaõiguste loomine, süstemaatiline maa valdusõiguse registreerimine, institutsioonidevaheline tegevus ja infotehnoloogia, arvutiseadmete hankimine (Myles 2006);
- Fiskaalne, majanduslik ja reguleeriv valdkond – detsentraliseerimine ja maade administreerimisega seotud teenuste parandamine, maakasutuse strateegia, kulude jaotamine, maksude kogumine, planeeringute koostamine, maakorralduslikud tegevused (ümberkruntimine, maade jagamine, piiride muutmine jne), ehitustegevuse teostamine ja kontrollimine, teede ja kommunikatsioonide rajamine ning rekonstrueerimine (Enemark 2004).

Nende valdkondade mõistmine paneb paika administreerimise süsteemi aluspõhimõtted ehk selle millega tuleb arvestada ning millest juhinduda, kui kohalik omavalitsus soovib maade administreerimise süsteemi loomisega alustada (Enemark 2009).

### **1.3.7. Maade administreerimise süsteemi loomise vajalikkus**

Williamson (2000, 2001) on öelnud, et maade administreerimise süsteemi on vaja fiskaalse, juriidilise, tehnilise, reguleeriva ja majandusliku valdkonna efektiivseks toimimiseks. Süsteemiga luuakse neid valdkondi omavahel siduv, ühtne ja terviklik kogum. Süsteemi on vaja maaressursside ja looduskeskkonna poliitiliste põhimõtete elluviimiseks, maaomaniku kindluse tundeks omandi suhtes, maaomandi õiguste kaitseks, administreerimisega seotud teenuste parendamiseks ja detsentraliseerimiseks, inimeste ja organisatsioonide vahelise koostöö hõlbustamiseks ja maainfo haldamise tugevdamiseks, maaturu toimimiseks, reformide läbiviimiseks, maaga seotud õigusaktide muutmiseks, institutsioonide maaosakondade töökorralduseks, registrite täiustamiseks ja tehniliste tingimuste arendamiseks.

Maade administreerimise süsteemi on vaja, et luua eeldused kohaliku elanikkonna sotsiaalseid vajadusi rahuldava, turvalise ja harmoonilise elukeskkonna kujundamiseks, toetades ühtlasi ruumilist planeerimist ning kvaliteetset ehitustegevust ja maade kasutamist. Oluline on käsitleda kohalikku elukeskkonda kui kogukonna rikkuse ühe osana ning säilitada ja kasutada selle väärtusi mõistlikult. (Williamson *et al.* 2010).

## **2. TEGEVUSKAVA MAADE ADMINISTREERIMISE SÜSTEEMI LOOMISEKS**

### **2.2.1. Paide linna omavalitsusorganite lühiülevaade**

Paide linn on Järvamaa maakonnakeskus ning ühtlasi ka ainus linna nime kandev omavalitsusüksus Järvemaal. 01.04.2012.a. seisuga elas rahvastikuregistri andmetel Paide linnas 8857 elanikku, neist 3961 mehed ja 4896 naised. Paide linna pindala on 10,036 km<sup>2</sup>; olles seega oma territooriumi poolest väikseim Järvamaa omavalitsusüksus (Paide linna arengukava).

Paide linnas korraldavad kohaliku kogukonna elu ja kehtestavad õigusakte ning võtavad vastu linna arenguks olulisi arengudokumente kaks omavalitsusorganit, linnavolikogu ja linnavalitsus. Paide Linnavolikogu koosneb 21 liikmest ja ühest volikogu sekretärist. Volikogu tööorganid on eestseisus, alatised ja ajutised komisjonid (sh ka keskkonnamisjon, kus arutatakse ehitus-, planeerimis-, maa- ja keskkonna teemalisi küsimusi) ning fraktsioonid (Paide Linnavolikogu töökord).

Paide linn juhindub oma tegevustes Eesti Vabariigi põhiseadusest, Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, KOKS-st, Eesti Vabariigi teistest seadustest ning nende alusel täitmiseks antud õigusaktidest, Paide linna õigusaktidest, üldplaneeringust, arengukavast ja linna enda põhimäärusest. Põhimääruses sätestatakse linna omavalitsusorganite, nende komisjonide ning ametiasutuste moodustamise kord, õigused, kohustused ja töökord. Samuti ülesanded ja tegevused, milledeks on näiteks korraldada sotsiaalabi ja teenuseid, vanurite hoolekannet, elamu- ja kommunaalmajandust, heakorda, territoriaalplaneerimist, linnasisest ühistransporti ning teede ja tänavate korrashoidu jne (Paide linna põhimäärus).

Paide linn soovib kõigi nende tegevustega pakkuda kohalikele elanikele ja linna külalistele parimat keskkonda elamiseks, töötamiseks, õppimiseks ja vabaaja

veetmiseks. Kõige selle saavutamise üheks eelduseks on järjepideva arendustegevuse korraldamine. Paide Linnavalitsuse ülesandeks on seega arenguks vajalike dokumentide koostamise korraldamine ja töötulemusena välja töötatud põhimõtete formuleerimine.

Arengudokument esitatakse Paide Linnavolikogule heakskiitmiseks, kelle pädevuses on ühtlasi ka selle arengudokumendi avalikustamine ja lõplik kinnitamine. Väljatöötatud maade administreerimise süsteemi dokument on samuti linnale oluline maa valdkonda puudutav arengudokument, mille põhimõtete formuleerimine on Paide Linnavalitsuse ülesandeks. Magistritööga antakse Paide Linnavalitsusele tegevuskavatabelis ülesanne formuleerida maade administreerimise süsteemi dokument hiljemalt 2015.aastaks, et Paide Linnavolikogul oleks võimalik see 2016. aasta lõpuks kinnitada.

### **2.2.2. Paide linna arengudokumendid ja riiklikud õigusaktid**

Olulisemad strateegilised dokumendid Paide linna tuleviku kujundamisel on arengukava ning üldplaneering ja munitsipaalmaade valitsemist reguleeriv linnavara valitsemise kord. Oluline on ka planeerimist ja ehitamist reguleeriv ehitusmäärus, millega sätestatakse kohalikke olusid arvestavad tingimused planeerimisel ja ehitamisel Paide linna territooriumil. Seega, kui meil on tegemist ükskõik millise valdkondliku arengudokumendi, seda ka maade administreerimises süsteemi jaoks tegevuskava koostamisega, tuleb arengukavas, üldplaneeringus ja ehitusmääruses kirja pandud põhimõtetele tugineda. Järgnevalt antakse lühiülevaade olulisematest Paide linnas kehtivatest arengudokumentidest ja nendes konkreetset maade administreerimise valdkonda puudutavatest küsimustest. Linna võimuorganid on kehtestanud ka teisi määruseid, millede sätetest tuleb maade administreerimise süsteemi loomisel arvestada. Kuid antud magistritöö kontekstis neil pikemalt ei peatuta, vaid antakse tegevustabelis konkreetne ülesanne maade administreerimise süsteemi loomisel neist lähtuda.

**Paide linna ehitusmäärus** – (jõustus 01. oktoobril 2007.a.), milles sätestatakse linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted, ülesannete jaotus planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel, ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused, sealhulgas miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted (Paide linna ehitusmäärus).

**Paide linna üldplaneering aastani 2010** – (kehtestati 10. oktoobril 2002.a.), mille kehtivust pikendati kuni 2014. aasta lõpuni (Paide Linnavolikogu 20.05.2010.a. otsusega nr 9), on Paide linna põhimääruse kohaselt linna maa-ala kasutamise geograafiline kavand linna territoriaal-majandusliku arengu põhisuundade paika panemiseks (Paide linna põhimäärus).

Üldplaneeringu peaesmärk on soodustada põhjendatud ning üldistele huvidele orienteeritud maakasutuse suuniste ja kitsenduste kaudu linnaelanike jaoks tervisliku, turvalise ja nende sotsiaalsete vajaduste rahuldamist võimaldava elukeskkonna kujundamist (Planeerimisseadus: § 8). Rõhuasetus on kogu linna hõlmavatel või linna kui terviku arengut mõjutavatel valdkondadel ja struktuurilelementidel, nagu uued või muutuvad hoonestusalad, liikluslahendus, haljasmaade süsteem ning keskkonnakaitse. Kuna üldplaneeringu kehtivus hakkas lõppema ja vastavalt Planeerimisseaduses sätestatule, tuli kuue kuu jooksul peale 2009.a. kohalike omavalitsuste valimisi üldplaneering üle vaadata. Ülevaatamisel leiti nii mõnigi kitsaskoht, mis sõnastati järgmiselt:

1. algatada detailplaneering Paide linna turu rajamiseks;
2. algatada Joodi piirkonna osaüldplaneering;
3. täiendada üldplaneeringut rekreatsioonialade ja kergliiklusteede teemakaartidega;
4. planeerida uued elamualad, Kaevu tänava ja Järve tee vahele ning Aasa tänava ja Pärnu jõe vahelisele haljasalale;
5. jagada Paide linn piirkondadeks ja määrata piirkondade kaupa lubatavate sihtotstarvete loetelu ning nende protsent, hoonestustingimused ja kruntide minimaalne suurus;
6. täiendada üldplaneeringut kaugkütte piirkonna ja infrastruktuuri teemakaartidega;
7. algatada detailplaneering Paide Kontsertmaja rajamiseks ja Paide tehisjärve alale puhke ja virgestusala loomiseks;
8. algatada detailplaneering sotsiaalelamispinna ja aktiveerimiskeskuse rajamiseks (Paide linna arengukava 2011-2020).

Kahjuks ei ole käesolevaks ajaks üldplaneeringusse kantud ei peale üldplaneeringu esmast kehtestamist toimunud muutuseid ega ka ülevaatamise käigus tehtud ettepanekuid. Kuna Paide linnavolikogu on pikendanud Paide linna üldplaneeringu aastani 2014, siis tuleks linnal kiiremas korras alustada ajakohase üldplaneeringu koostamist, sest planeeringu koostamine on pikk ja aega nõudev protsess. Samuti ei ole üldplaneeringu ja arengukava põhimõtted enam omavahel kooskõlas, mistõttu teebki autor ettepaneku alustada uue üldplaneeringu koostamisega juba sellel aastal, sest vastasel juhul ei pruugi uus planeering 2014 aastaks kehtestatud saada.

**Paide linna arengukava** – (jõustus 12. septembril 2011.a.), mis käsitleb perioodi 2011-2020 (visioon aastani 2035) ja määratleb Paide linna sotsiaal-majandusliku ja keskkonna hetkelise olukorra ning üldised arengu põhisuunad, territoriaalse üldplaneeringu ja infrastruktuuri arendamise alused. Linna arengukavaga antakse eluvaldkondade lõikes strateegilised visioonid ning tegevused konkreetsete valdkonna põhiste arengukavade ja tegevuskavade koostamiseks (Paide linna arengukava 2011-2020).

Linnamajanduse, planeerimise ja tehnilise infrastruktuuri valdkonna arengukavaline visioon näeb ette, et aastal 2035 on Paide rohkelt haljastatud kvaliteetset elukeskkonda pakkuv väikelinn. Linna üldplaneeringuga on tagatud võimalused linna mitmekülgsaks arenguks. Säilinud on väikelinlik miljöö ja tasakaal rohe ja hoonestatud alade vahel. Linna areng väärtustab vana ja sobitab sellega uued suunad (*Ibid.*). Selle valdkonna üheks strateegiliseks eesmärgiks on maakasutuse strateegia elluviimise tagamine ja tegevused selle saavutamiseks on toodud tabelis 1.

**Tabel 1.** Paide linna maakasutuse strateegia elluviimise tegevused. (Paide linna arengukava 2011-2020)

Eesmärk	Tegevus	Periood
Maareform on lõpetatud	Linna arenguks vajalike maade munitsipaliseerimine	2011-2020
	Hoonestusõiguse seadmine riigimaale	2011-2020
	Omandireformi lõpule viimine	2011-2013

	Ostueesõigusega erastamise korraldamine	2011-2013
	Kinnisasjaga piirneva maariba erastamise korraldamine	2011-2018
Geoinfosüsteem on toimiv	Geoinfosüsteemi (GIS) tarkvara uuendamine ja täiendamine	2011-2020
	Kinnistu- ja mõõdistusregistrite järjepidev aktualiseerimine	2011-2020
	Kinnistu- ja mõõdistusarhiivide pidamine	2011-2020
	Linna geodeetilise aluskaardi ja teemakaartide järjepidev uuendamine	2011-2020
Maakasutuse strateegia elluviimine on tagatud	Maareservi tagamine avalikeks huvideks	2012-2014
	Linna arenguks vajalike kinnistute või kinnistute osade sundvõõrandamine	2011-2020
	Maade administreerimise süsteemi väljatöötamine	2013-2015

Lisaks linna maareservi tagamisele avalikes huvides ja linna arenguks vajalike kinnistute või kinnistu osade sundvõõrandamisele, on veel üks oluline antud magistritööga haakuv tegevus. Selleks tegevuseks on 2015. aastaks valdkondliku arengukava ehk Paide linna maade administreerimise süsteemi väljatöötamine.

Et Paide linnal oleks võimalik viimati nimetatud tegevus ettenähtud perioodiks välja töötada, on eelnevalt vajalik luua konkreetne tegevusplaan, millele selle süsteemi loomisel tugineda. Selle tegevuskava koostamise tulemusena saame võimalikult täpse ülevaate planeeritavatest tegevustest ja nende ajalisest täitmisest kasutamisest.

**Paide linnvara valitsemise kord** – (jõustus 01. detsembril 2010.a.), mis määrab kindlaks Paide linna omandis oleva vara omandamise, valdamise, kasutusse andmise, võõrandamise, koormamise ja mahakandmise alused (Linnavara valitsemise kord).

**Topo-geodeetiliste uurimistöode ja teostusmõõdistamiste kord Paide linnas** – (jõustus 16. Märts 2009.a.), mis sätestab topo-geodeetiliste uurimistöode ja teostusmõõdistamiste, sealhulgas digitaal mõõdistuste teostamise ja aruannete esitamise ja säilitamise korra Paide linnas. Topo-geodeetiliste uurimistöode ülesanne on õigete ja

hetkeseisule vastavate topo-geodeetiliste alusplaanide koostamine ehituslikuks projekteerimiseks ja maa-alade planeerimiseks. Teostusmöödistamiste ülesanne on ehitise või selle osa asendi ja karakteristikute kindlaks määramine ning teostusjooniste koostamine eelkõige maa-alustele tehnovõrkudele (Topo-geodeetiliste uurimistöde ja...2009).

Lisaks Paide linnas kehtivatele kõrgemal seisvate arengudokumentide ja madalamate õigusaktide arvestamisel tegevuskava koostamisel ja süsteemi loomisel, on kohustuslik järgida ka riigipoolt kehtestatud põhimõtteid. Need põhimõtted on riik sätestanud seadustes ja määrustes, kuid ka „Üleriigilise Eesti 2030+ planeeringus“, mille eelnõuga on võimalik tutvuda aadressil Eesti 2030+ internetiportaalil. Samuti tuleb järgida ka kohalikku Järva maakonnaplaneeringu põhimõtteid. Maade administreerimise temaatikaga seonduvate kehtivate seaduste kohta on töö autor Riigi Teataja andmebaasi põhjal koostanud nimekirja, mis on välja toodud töö lisas 1.

### **2.2.3. Tegevuskava koostamise metoodika ja kasutatud materjalid**

Käesolev magistritöö on koostatud erinevate materjalide analüüsimisel ja autori enda kogemuste põhjal. Autor on töötanud ligikaudu kaheksa aastat Paide Linnavalitsuses geomaatikuna (alates märtsist 2012.a. maanõunikuna). Vajaminev informatsioon on saadud: seadustest, millega on võimalik tutvuda Riigi Teataja kaudu ([www.riigiteataja.ee](http://www.riigiteataja.ee)); raamatutest, internetist; Paide Linnavalitsuse dokumentidest ja Paide Linna kodulehelt ([www.paide.ee](http://www.paide.ee)). Teooriat puudutav alusmaterjal on saadud raamatutest ja internetist, kasutatud on nii võõrkeelset kui ka eesti keelset kirjandust. Töö praktilise osa koostamisel on tegevuskava koostamiseks mõtteid saadud otse suhtlemise käigus Paide Linnavalitsuse spetsialistidelt. Eesti Vabariigi seaduses on kättesaadavad internetist ning Paide Linnavalitsuse töökorralduse ja asjaajamise kohta käivad määrused, muud õigusaktid, arengukava, üldplaneeringu jne kohta käiv teave on saadaval Paide linna kodulehel.

Magistritöö esimeses osas analüüsiti erinevaid materjale, et saada teada, millised on kohaliku omavalitsuse arengudokumentide koostamisel ja kehtestamisel vajalikud põhimõtted ning uuriti, millised on maade administreerimise süsteemi loomiseks olevad teoreetilised alused.



Magistritöö praktilise osa ehk tegevuskava koostamisel võeti aluseks Max Weberi ning Henry Fayoli organisatsiooni juhtimise mudelil põhinev kompleksne organisatsiooniteoreetiline käsitlusviis ja Stig Enemarki poolt maade administreerimise süsteemi komponentide seletused. Nende teoreetiliste aluste põhjal töötati välja maade administreerimise süsteemi tegevussuunad ning teostati esmane hetkeolukorra analüüs. See tähendab seda, et tehti kindlaks, milliste riiklike ülesannetega kohalik omavalitsus maade administreerimisel tegelema peab, millistest riiklikest põhimõtetest ning teoreetilistest alustest tuleb nende tegevuste läbiviimisel ja arengudokumentide formuleerimisel lähtuda.

Tegevuskava koostamisel lähtuti esmalt väljatöötatud tegevussuundadest, mille põhjal töö autor hakkas konkreetseid tegevusi genereerima. Seejärel formuleeriti need tegevused ja koostati tegevuste tabel programmiga Microsoft Excel. Järgnevalt liigitati need tegevused ja teostati nende sisuline analüüs. Analüüsi tulemusena hinnati neid tegevusi ning tehti nendest lõplik valik. Lõplikud tegevused formuleeriti uuesti Exceli tabelisse, kus toodi välja konkreetseid tegevused, tähtajad, vastutajad jne maade administreerimise süsteemi loomiseks.

Riiklikul tasandil vastavaid põhimõtteid või juhiseid maade administreerimise süsteemi ja tegevuskava koostamiseks väljatöötatud ei ole, seega töötati tegevussuunad ja konkreetseid tegevused maade administreerimise süsteemi loomiseks välja autori enda kogemuste põhjal ning äranägemise järgi.

Uurimustöö temaatika ei ole valitud juhuslikult. Autor on teema käsitlemisel toetunud paljuski praktilistele kogemustele, mida on omandanud Paide Linnavalitsuse ametis töötades ja mitmeid maade administreerimise ning maareformiga seonduvaid probleeme lahendades.

#### **2.2.4. Tegevuskava seos organisatsiooni teoreetiliste alustega**

Organisatsiooni teoreetilistes käsitlustes on korduvalt öeldud, et kohaliku omavalitsuse kui avaliku sektori organisatsiooni ülesanne on korraldada kohaliku kogukonna elu nii, et tegevused oleksid koordineeritud, formuleeritud ja avalikkusele läbipaistvad. Lisaks on öeldud, et kohalik omavalitsus keskendub eelkõige just formuleeritud põhimõtetest tulenevate ülesannete täitmisele ehk kohalik omavalitsus täidab nii iseenda kehtestatud

õigusaktidega, arengukavade jm dokumentidega kui ka riigi poolt vastu võetud seadustega määratletud ülesandeid. Rõhutatud on ka, et igasuguste arengudokumentide (valdkondlike arengukavade /tegevuskavade / üldplaneeringu) koostamisel tuleb lähtuda samuti riigi ja enda võimuorganite poolt õigusaktidega kirja pandud põhimõtetest. Samuti on rõhutatud, et kohaliku omavalitsuse arengut ja avalikkust oluliselt puudutavad tegevused tuleb formuleerida ja dokumenteerida, et oleks tagatud asjadest ühtne arusaam ja kõigile nii avalikkusele kui ka organisatsiooniliikmetele endile juurdepääs.

Antud magistritöö kontekstis on tegemist Paide linna arengu suunamiseks loodava praktilise ning konkreetseid maade administreerimise tegevusi sisaldava formaalse arengudokumendiga (tegevuste rakendusplaaniga), mis aitab linnavalitsusel arengukavast tulenevat strateegilist visiooni ja maa küsimustega seotud valdkondlikku eesmärki ellu viia. Teoreetilistes käsitlustes on veel rõhutatud, et arengukavas eesmärkide seadmine on pigem visioon omavalitsuse edasisest arengust, aga konkreetsed tegevused arengu tagamiseks ja arengu võimaluste elluviimiseks pannakse paika siiski tegevuskavadega. Teisisõnu püstitatud eesmärgid ei tohi olla üksnes eesmärgid, vaid eesmärgiks peab olema ka nende elluviimine. Seega näitab eelpool öeldu tugevat seost organisatsiooni teoreetiliste alustega ja kinnitab veelkord seda, et arengudokumentide koostamisel tuleb lähtuda organisatsiooni teoreetilistest käsitlusviisidest.

### **2.2.5. Visioon, eesmärgid ja tegevussuunad tegevuskava koostamisel**

Tegevuskava on rakenduslik juhispõhine, mis aitab ressursse säästes omavalitsusel arengukavast tulenevat valdkondlikku eesmärki realiseerida. Tegevuskava koostamine annab võimalikult täpse ülevaate, millistele tegevussuundadele tuleb süsteemi loomisel toetuda ning milliseid konkreetseid maade administreerimistegevusi need suunad sisaldavad. Tegevuskava annab täpse nimekirja planeeritavatest tegevustest, nende perioodilisest täitmisest ja tegevuste läbiviijatest (Aru 2001).

**Tegevuskava Visioon** – „Paide linna arengukava aastateks 2011-2020, visioon aastani 2035“ linnamajanduse, planeerimise ja tehnilise infrastruktuuri valdkondliku

arengueesmärgi realiseerimiseks on tegevuste rakendusplaan maade administreerimise süsteemi välja töötamiseks loodud.

**Tegevuskava eesmärk 1** – Konkreetsete maade administreerimise tegevuste välja töötamine aastateks 2012-2014 maade administreerimise süsteemi loomiseks.

**Tegevuskava eesmärk 2** – Paide Linnavalitsuse töö tõhustamine maade administreerimise süsteemi loomisel ja maade administreerimise tegevuste täitmise efektiivsuse suurendamine.

Tegevuskava koostamiseks töötas autor magistritöö teoreetilise osa alusel välja maade administreerimise tegevussuunad. Tegevussuundadest saadi pidepunktid, millest tegevuste nimekirja koostamisel lähtuti. Nimekirja alusel töötati välja konkreetsed maade administreerimise tegevused, määrati vastutajad ning eeldatav teostamise aeg. Kuna Paide linna arengukavalsed eesmärgid ja tegevused on vormistatud tabeli kujul, siis tegevuste paremaks jälgimiseks on maade administreerimise tegevuste nimekiri lõplikult formuleeritud ka tabeli kujule (vaata lisa 2). Lisaks töötas autor välja küsimused, millest Paide linnavalitsus saab oma organisatsiooni olukorra ja maade administreerimise tegevuste analüüsimisel näidiseks võtta (vt lisa 3).

Järgnevalt antakse tegevussuunad tegevuskava koostamiseks ning mõningad tegevused, mis neid suundi kirjeldavad:

**Tegevussuund 1.** Analüütilised tegevused (hetkelise situatsiooni hindamine)– kohaliku omavalitsuse inimressurssi ja tehnoloogiliste võimaluste välja selgitamine; maade administreerimise tegevuste välja selgitamine, millistega käesoleval ajal Paide linnas tegeletakse; maade administreerimise ja maareformi käigus tekkinud konfliktide ja probleemide välja selgitamine; probleemide analüüsimine ja nende kaardistamine, SWOT analüüs, mille põhjal selguvad maade administreerimise tegevuste tugevad ja nõrgad küljed.

**Tegevussuund 2.** Juriidilised tegevused (maa omandiõigus) – maareformi ja omandireformi lõpule viimiseks tegevuste täitmine; linnale maareservi tagamine; kooskõlastuste andmine; tsiviilõiguslike tegevuste läbiviimise korraldamine; seadustest ja õigusaktidest tulenevate põhimõtete järgimine; võimalike konfliktide lahendamine seoses omandiõigusega ; nõukogude ajal ehitatud korterelamute omandiõiguse probleemidele lahenduste leidmine.

**Tegevussuund 3.** Fiskaalsed tegevused (maa väärtus) – müügi- ja rentimise eest tulu kogumine; maade maksustamine ja hindamine; linnamaale reklaamtahvlite paigaldamise tasu määramine; kasutusvalduse-, hoonestusõiguse- ja isikliku kasutusõiguse eest tulu kogumine.

**Tegevussuund 4.** Reguleerivad tegevused (maakasutus) – selge ja täpne maakasutuse planeerimine; maakorralduse läbiviimine; territoriaalpiiri muutmine; detailplaneeringu kohustusega alade määratlemine; linna kvartalite muutmise piirkondadeks; väärtuslike objektide säilitamiseks tingimuste tagamine; detailplaneeringute ja teemaplaneeringute koostamine; üldplaneeringu uuendamine; maade haldamine ja hooldamine; topogeodeetiliste ja teostusmöödistustööde kontrollimine; maa-alade kuivendamine, keskkonna säilitamine.

**Tegevussuund 5.** Majanduslikud tegevused (arendustegevus) – tehnovõrkude trasside asukohtade planeerimine ja vanade trasside rekonstrueerimine; finantsplaanide koostamine ning rahastamisallikate ja toetajate otsimine; ehitus- ja arhitektuuri arendamine; investeerimispiirkondade välja selgitamine; elamumajanduse arendamine; konkursside korraldamine (detailplaneeringu koostamiseks, majad korda jne); uute sotsiaalobjektide jaoks maa-alade planeerimine.

**Tegevussuund 6.** Tehnilised tegevused (maade informatsiooni infrastruktuur) – kvaliteetse kaardimaterjali olemasolu tagamine; linna aluskaartide järjepidev uuendamine; geoinfo tarkvara uuendamine; andmete kogumine; registrite ja andmebaaside loomine; nii digitaalsete kui ka paberkandjal andmete säilitamine ja arhiveerimine; Paide linna kodulehele maade administreerimise süsteemi lingi ja foorumi loomine; avalikkusele informatsiooni kättesaadavuse tagamine.

**Tegevussuund 7.** Organisatoorsed tegevused – menetluse korrektsuse tagamine ehk et ei oleks seadustega / õigusaktidega / planeeringutega vastuolu ning loogilisi vasturääkivusi; maade administreerimise süsteemi täpne sõnastamine ning lõplik formuleerimine; maade administreerimise süsteemi arengudokumendi avalikustamine ja kinnitamine; koostöö avalikkusega ja erinevate institutsioonidega; koostööpartnerite kaasamine; töökomisjonide moodustamine; tööde täitmise eest vastutajate määramine.

## 2.2.6. Tegevuste hindamine

Omavalitsuse tegevuste hindamine ja põhjalik analüüs on üks peamisi kohaliku arengu eduka käsitlemise eeltingimusi. Kohaliku omavalitsuse hetkeolukorra hindamine põhineb tavaliselt SWOT-analüüsil, mille abil saab välja tuua nii organisatsiooni enda kui ka arenguliste tegevuste tugevad kui ka nõrgad küljed (Haljaste *et al.* 2006). Nimetus SWOT tuleneb ingliskeelsete sõnade esitähedest ja see analüüs tähendab hinnangu andmist neljast aspektist tulenevalt: tugevused (strenghts), nõrkused (weaknesses), võimalused (opportunities) ja ohud (threats).

SWOT-analüüsi väärtus seisneb eelkõige selles, et iga väide peab lähtuma otseselt kas organisatsiooni sise- või väliskeskonna analüüsi tulemustest. Vahel on raske hinnata, kas konkreetne tegur ikka on sisekeskkonnast tulenev tugevus/nõrkus või hoopis väliskeskonda iseloomustav tegur. Mõningatel juhtudel kasutatakse ka lähenemist, et tugevused ja nõrkused on need, mis on praegu olemas, võimalused ja ohud aga need, mis võivad organisatsiooni tulevikus mõjutada. SWOT-analüüs võimaldab muuta algselt emotsionaalsena tundunud informatsiooni ratsionaalselt kajastatavaks ja pakub juhtidele otsuste langetamiseks selgeid aluseid (Mis toimub...2008).

SWOT-analüüsi kasutamist on maade administreerimise tegevuste ja süsteemi hindamiseks välja pakkunud ka Steudler ja Williamson (2010). Seega, et selgitada välja maade administreerimise tegevuste kasu- ja ohutegur, teeb autor ettepaneku tegevuste analüüsimiseks kasutada SWOT-analüüsi mudelit ja lähtuda selle mudeli põhimõtetest ning Steudler'i ja Williamson'i poolt välja pakutud ideedest.

## 2.2.7. Tegevuste läbiviimise rahastamine

Kuigi magistritöös on välja toodud tegevussuunad ja konkreetsete tegevused, on vajalik koostada ka nende tegevuste elluviimise ehk finantseerimise kava. Sellest annab mõista ka majandusliku tegevussuuna üks tegevustest (finantsplaanide koostamine ning rahastamisallikate ja toetajate otsimine). Magistritöö tulemusena valminud tegevuskavas finantsilist poolt ei käsitleta, vaid antakse selle väljaselgitamiseks ja kulude jaotamise planeerimiseks konkreetne tegevuskavaline tegevus – „finantsallikate leidmine ja toetuste taotlemine“.

Paide linna tegevuskavade finantseerimise allikatena käsitletakse eelkõige omavalitsuse

vahendeid (linnaelarve) ja finantskohustusi (laen, liising jms), Eesti riigi eelarvest eraldatud finantstoetusi ning Eesti, välisriikide või rahvusvaheliste organisatsioonide abi- ja koostööprogrammide (fondidest) saadavaid sihtfinantseeringuid sh Euroopa Liidu struktuurifondide vahendeid (Paide linna arengukava). Arengukavalisest seletusest lähtuvalt, teeb autor ettepaneku uurida ja hinnata võimalusi taotlemaks toetust riigilt, Euroopa Liidu struktuurifondidest ning muudest finantseerimisallikatest maade administreerimise tegevuste elluviimiseks ehk maade administreerimise süsteemi loomiseks. Järgnevalt annab autor ülevaate võimalikest toetuste saamise- ja finantseerimisallikatest:

**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ehk EAS pakutavad toetused** – Avalike teenuste arendamine

Avalike teenuste arendamisega aidatakse EAS'i kaudu kaasa piirkondade terviklikule ja tasakaalustatud arengule. Toetused on suunatud elukeskkonna parandamisele, alates koolide ja lasteaedade remontimisest, lõpetades spordiobjektide rajamisega. Avalike teenuste arendamisega pakutakse tegevuste elluviimiseks näiteks järgmisi meetmeid:

- Kergliiklusteede toetuskeem – liiklusohutuse tagamiseks;
- Kohalike avalike teenuste arendamine – kvaliteetsete avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks kohalikes keskustes ning kohalike avalike teenustega seotud infrastruktuuri kasutuse efektiivsuse parandamiseks
- Linnaliste piirkondade arendamise toetus – avaliku linnaruumi arendamiseks, linnaspetsiifiliste probleemide lahendamiseks ning keskuste ja tagamaa paremaks sidustamiseks;
- Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise toetus – kohaliku avaliku ettevõtlusinfrastruktuuri arendamiseks;
- Regionaalsete investeeringute toetus – ehitus-, rekonstrueerimis- ja remonttööde toetamiseks lastele, noortele, peredele, vanuritele ja puuetega inimestele hoolekande, õppimise, sportimise ja vaba aja veetmise tingimuste parandamiseks (Avalike teenuste arendamine).

## **Elukeskva Õppe Arendamise Sihtasutus ehk INNOVE pakutavad toetused –**

Perioodil 2007-2013 on hariduse ja tööelu valdkonna toetusi võimalik taotleda elukeskkonna arendamise rakenduskava raames:

- Elukeskkonna arendamise rakenduskava prioriteetne suund – „Hariduse infrastruktuuri arendamine” ehk uute koolide ehitamine ja olemasolevate kaasajastamine (Toetuse taotlejale).

## **Keskkonnainvesteeringute keksus ehk KIK pakutavad toetused –**

KIK annab toetust reoveekäitlusele, jäätmekäitlusele, keskkonnakaitsele ja energeetikale. Samuti ka keskkonnaharidusele, mis sisaldab endas ka keskkonnateadlikkuse infrastruktuuri (Keskkonnainvesteeringute Keskus).

Lisaks on võimalik taotleda toetusi ja vahendeid ka otse ministeeriumitelt nagu Siseministeeriumilt, Keskkonnaministeerium ning Euroopa Liidult. Euroopa Liidu toetusvahendite kasutamise soovist on ELL ja EMOL tööruhmade poolt koostatud materjal, milles tehakse riigile ettepanekuid kohalikele omavalitsustele Euroopa Liidu järgmise perioodi (2014-2020) toetusvahendite eraldamiseks (Eestimaa Linnade ja ...2002).

### **2.2.8. Uurimistöö tulemused**

Käesoleva magistr töö peamiseks tulemuseks on maade administreerimise süsteemi loomise jaoks välja töötatud tegevuskava, kuid üheks tulemuseks on kindlasti ka tõestus, et maade administreerimise küsimustega ja maaga seotud probleemidega on vaja tegeleda juba kohaliku omavalitsuse tasandil. Järgnevalt antakse ülevaade mõningatest tulemustest, mis toetab magistr töö teema valikut ja annab ülevaate, mis hakkab toimuma pärast selle töö valmimist:

- tegevuskavaga anti suunised „Paide linna arengukava aastateks 2011-2020, visioon aastani 2035“ linnamajanduse, planeerimise ja tehnilise infrastruktuuri ühe valdkondliku arengueesmärgi ehk maade administreerimise süsteemi loomiseks;
- andmebaasid, registrid ja arhiivid on maade administreerimise valdkonnas täienenud ning koondunud ühtseks tervikuks.;

- Paide linna kodulehele on loodud maade administreerimise teemat käsitlev link ning foorum;
- Paide linna territoriaalpiiri on muudetud, st Paide vallas asuvate Kriilevälja ja Viraksaare elamurajoonid haaratakse linna koosseisu.



## KOKKUVÕTE

Oma arengut teadlikult suunav kohalik omavalitsus vajab asjadele süsteemset lähenemist. Arengu suuna määrab teadlikult valitud visioon ja selle sihipärane elluviimine. Kohaliku omavalitsuse arengukava on kohaliku kogukonna elu suunav töövahend, mis väljendab elanike, huvigruppide ja organisatsioonide soovi, tahet ning võimalusi kujundada oma tulevikku (Noorkõiv 2002).

„Paide linna arengukava aastateks 2011-2020, visioon aastani 2035“ linnamajanduse, planeerimise ja infrastruktuuri valdkonna strateegiliseks eesmärgiks on maakasutuse strateegia elluviimine ning üks tegevus selle saavutamiseks on maade administreerimise süsteemi välja töötamine aastaks 2015.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli luua tegevuskava ehk rakenduslikud juhised maade administreerimise süsteemi loomiseks. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks uuriti esmalt erinevaid võõrkeelseid kui ka eesti keelseid materjale, et välja selgitada need teoreetilised alused, mis aitaksid paremini mõista kohalikus omavalitsuses kui avaliku sektori organisatsioonis toimuvaid protsesse ning oleksid aluseks arengudokumentide koostamisel. Uuriti kohaliku omavalitsuse olemust ja tema funktsioneerimise põhimõtteid, anti ülevaade administreerimise olemusest ja maade administreerimise süsteemi põhikomponentidest. Lisaks analüüsiti Paide linna arengudokumente ja seadusandlust, millede sätetest on kohalik omavalitsus kohustatud tegevuskava koostamisel lähtuma.

Teiseks keskenduti tegevuskava olemuse välja selgitamisele ja tegevuskava seoste leidmisele organisatsiooni teoreetiliste alustega. Anti ülevaade ka võimalikest finantseerimisallikatest maade administreerimise süsteemi loomiseks ja töötati välja maade administreerimise seitse tegevussuunda, mis aitasid autoril hõlbustada tegevustabeli koostamisel konkreetsete tegevuste välja töötamist. Tegevussuundadeks kujunesid analüütilised tegevused, millega on võimalik hinnata Paide linna maade

administreerimise olukorda; juriidilised tegevused, mis kajastavad õigusaktidest tulenevate põhimõtete järgimist ja maale omandiõiguse määramist; fiskaalsed tegevused, mis on seotud maade maksustamise ning hindamisega; reguleerivad tegevused, mis hõlmavad maakasutust ja maade hooldamist; majanduslikud tegevused, millega pannakse paika maade arendamise ja sellele ehitamise põhimõtted; tehnilised tegevused, mis on seotud infotehnoloogilise valdkonna arendamisega ning seitsmes tegevussuund kajastab neid organisatoorseid tegevusi, mis on vajalikud igasuguste arengudokumentide vastu võtmiseks.

Teoreetilistele alustele ja tegevussuundadele tuginedes töötas magistr töö autor välja tegevustest koosneva tabeli Paide linna maade administreerimise süsteemi loomiseks. Välja töötatud tegevuste abil võimaldatakse Paide linnavalitsusel koordineerida oma tööd maade administreerimise tegevustes, lahendada efektiivsemalt maareformi ja administreerimise käigus kaasnevaid probleeme ning töötada välja Paide linna maade administreerimise süsteem aastaks 2015.

Kuna riiklikul tasandil vastavaid põhimõtteid tegevuskava koostamiseks ning maade administreerimise süsteemi loomiseks väljatöötatud ei ole, siis koostas töö autor tegevuskava enda äranägemise järgi. Käesolev töö on praktilise suunitlusega ning mõeldud eelkõige Paide linnavalitsuse töö tõhustamiseks maade administreerimisel.

## VIIDATUD ALLIKAD

- Alajlani, M., Almashaqba, Ziad., Marqzouq Ayed Nemer Al-Qeed. 2010. The Classical Theory of Organisation and its Relevance. International Research Journal of Finance and Economics. [[http://www.eurojournals.com/IRJFE\\_41\\_06.pdf](http://www.eurojournals.com/IRJFE_41_06.pdf)] (15.05.2012)
- Alas, R. 1997. Strateegiline juhtimine. Firma edu saladus. Kirjastus Külim, 152 lk.
- Aru, H. 2001. Strateegiline juhtimine avalikus sektoris. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolituse õppematerjal, Tallinn. [<http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/stratjuht.pdf>] (20.05.2012)
- Arumäe, U. 2010. Territoriaalne kogukond ja selle juhtimise õiguslik korraldus. Doktoritöö. Estonian Business School. Tallinn. [[http://www.ebs.ee/public/oppeosakond/doktoriope/Arum\\_e\\_2010\\_varuta.pdf](http://www.ebs.ee/public/oppeosakond/doktoriope/Arum_e_2010_varuta.pdf)] (14.05.2012)
- Avalike teenuste arendamine. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus. [<http://www.eas.ee/et/avalikule-ja-mittetulundussektorile/avalike-teenuste-arendamine>] (20.05.2012)
- Burns, T. 2005. International experience with land administration projects: a framework for monitoring of pilots. [[http://siteresources.worldbank.org/INTINDIA/Resources/Tony\\_Burns\\_paper.doc](http://siteresources.worldbank.org/INTINDIA/Resources/Tony_Burns_paper.doc)] (14.04.2012)
- Eesti 2030+ internetiportaal. [<http://eesti2030.wordpress.com/>] (30.05.2012)
- Eesti arhitektuuripoliitika. 2002. [<http://web1.arhliit.ee/et/arhitektuuripoliitik>] (30.05.2012)
- Eesti Vabariigi Põhiseadus. 1992. –eRT. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>]

- Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu. 2002. Eesti maaomavalitsuste Liit. Eesti linnade Liit. Tallinn 2012, 42 lk.
- Elektooniline Riigiteataja. Süstemaatiline liigitus. [https://www.riigiteataja.ee/jaotused.html?jaotus=S%C3%9CSTJAOT] (30.05.2012)
- Enemark, S. 2004. Building Land Information Policies. FIG [http://www.fig.net/pub/mexico/papers\_eng/ts2\_enemark\_eng.pdf] (20.05.2012)
- Enemark, S. 2009. Managing Rights, Restrictions and Responsibilities in Land. [http://www.fig.net/council/enemark\_papers/2009/gsdi\_rotterdam\_june\_2009\_paper.pdf] (17.04.2012)
- Enemark, S. 2009. Sustainable land administration infrastructures to support natural disaster prevention and management [http://www.fig.net/council/enemark\_papers/2009/unrcca\_newyork\_2009.pdf] (10.05.2012)
- Enemark, S., Molen, P. 2008. Capacity Assessment in Land Administration. Capacity Assessment in Land Administration. International federation of surveyors food and agricultural organization of the united nations. FIG. [http://www.fig.net/pub/figpub/pub41/figpub41\_A4\_web.pdf] (28.05.2012)
- Haljaste, K.L., Keskpai, A., Noorkõiv, R., Pirso, A., Sepp, Veiko. 2006. Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Arengukava kui Euroopa Liidu Struktuurtoetuste aruka kasutamise eeldus, 245 lk.
- Harrison, R., Stokes. 1992. H. Diagnosing organizational culture. Pfeiffer and Co. Indiana University, 32 lk.
- Ikkonen, K. 2005. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica* III/2005. 187-199 lk.
- Kaing, M. 1996. Mis on maapoliitika? – *Tartu Postimees*. 27.03.1996. [http://vana.www.postimees.ee:8080/leht/96/03/27/tartu/pilk.htm] (20.04.2012)
- Kaing, M., Elmet, H. 1994. Land policy in Estonia - a historical survey. *European Spatial Research and Policy* 1(2), 89-93. (16.10.2009)
- Keskonnainvesteeringute Keskus. [http://www.kik.ee/] (30.05.2012)
- Kinnistusraamat. Justiitsministeeriumi koduleht. [http://www.just.ee/4267] (30.05.2012)

- Kleis, R., Silvet.J., Vääri, E. 1961. Võõrsõnade leksikon. Eesti riiklik kirjastus. Tallinn, 561 lk.
- Kohalik omavalitsus Eestis. 2008. Siseministeerium, Tallinn. Kohalik omavalitsus Eestis] (14.05.2012)
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 1993. –eRT. [ <https://www.riigiteataja.ee/akt/1048161>]
- Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. UNECE, Geneva. 2005. [<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-e.pdf>] (17.04.2012)
- Linnavara valitsemise kord. Kehtestatud Paide Linnavolikogu 25.11.2010.a. määrusega nr 23.
- Maaharta.2000.[[http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter\\_estonian.pdf](http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter_estonian.pdf)] (18. 04. 2012)
- Maakatastriseadus. 1994. –eRT. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/13335388>] (18.04.2012)
- Maareformiseadus. 1992. –eRT. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/13338097>] (18.04.2012)
- Maaresusside haldamine täna ja homme. Seminar. Eesti Maaülikool. 2008 [[http://mivana.emu.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=417298/MHS2008\\_1\\_seminari+kokkuvote.pdf](http://mivana.emu.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=417298/MHS2008_1_seminari+kokkuvote.pdf)] (18. 04. 2012)
- Maasikamäe, S. 2007. The land administration system as a framework for the land consolidation in Estonia. [[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/Europe/documents/Events\\_2007/Land2007/Estonia.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2007/Land2007/Estonia.pdf)] (28.05.2012)
- Matt, A. 2009. Organisatsioonid kui organismid. [<http://www.hot.ee/allen/pr.htm>] (14.05.2012)
- Mis toimub ettevõttes? 2008. Ettevõtte hindamine ja arendamine. Õppematerjal. Haridus- ja teadusministeerium. [[http://www.innove.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=3035/Mis+toimub+ettev%F5ttes\\_Ettev%F5tte+hindamine+ja+arendamine.pdf](http://www.innove.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=3035/Mis+toimub+ettev%F5ttes_Ettev%F5tte+hindamine+ja+arendamine.pdf)] (30.05.2012)

- Myles, K. Ann. 2006. If the Timing is Right.... XXIII FIG Congress Munich, Germany, October 8-13, 2006. [http://www.fig.net/pub/fig2006/papers/ts30/ts30\_01\_myles\_0235.pdf] (20.04.2012)
- Noorkõiv, R. 2002. Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise soovitusel. Tallinn-Tartu.
- Paide linna arengukava aastateks 2011-2020, visioon aastani 2035. Kehtestatud Paide linnavolikogu 08.08.2011.a. määrusega nr 52.
- Paide linna ehitusmäärus. Kehtestatud Paide Linnavolikogu 19.06.2003.a.määrusega nr 15. Muudetud Paide linnavolikogu 27.09.2007 määrusega nr 33.
- Paide linna põhimäärus. Kehtestatud Paide Linnavolikogu 24.05.2012.a. määrusega nr 7.
- Paide Linnavolikogu töökord. Kehtestatud Paide Linnavolikogu 17.05.2007.a. määrusega nr 20 . [http://www.paide.ee/public/files/volikogu%20tookord.pdf] (29.05.2012)
- Planeerimisseadus. 2002. –eRT. [https://www.riigiteataja.ee/akt/130122011023] (18.04.2012)
- Roots, H. 2005. Loenguid organisatsiooniteooriast. Sisekaisteakadeemia, Tallinn, 191 lk.
- Siimon, A. 2004. Organisatsiooniõpetus. Majandusteadusond, Juhtimise ja turunduse instituut. Tartu Ülikooli kirjastus, 223 lk.
- Staudler, D., Williamson I.P. 2010. Evaluation of national land administration system in switzerland [http://csdila.unimelb.edu.au/publication/journals/Evaluation%20of%20National%20Land%20Administration%20System%20in%20Switzerland.pdf] (20.05.2012)
- Staudler, D., Rajabifard, A., Williamson, Ian P. 2004. Evaluation of Land Administration Systems [http://csdila.unimelb.edu.au/publication/journals/Evaluation%20of%20Land%20Administration%20Systems.pdf] (17.04.2012)
- Toetuse taotlejale. Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus. [http://www.innove.ee/struktuuritoetused/taotlejale] (30.05.2012)

- Topo-geodeetiliste uurimistöde ja teostusmõõdistamiste kord Paide linnas. Kehtestatud Paide Linnavolikogu 16.03.2009.a. määrusega nr 3.
- Tõnisson, K. 1998. Avalike organisatsioonide juhtimine. Riigi- ja omavalitsuse ametnike pädevuskoolitusprogramm. Eesti Vabariigi Riigikantselei Eesti Haldusjuhtimise Instituut, Tallinn.  
[<http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/AOjuhtimine.pdf>] (18.04.2012)
- Valk, A. 2003. Organisatsioon ja juhtimine avalikus sektoris. Sisekaitseakadeemia, Tallinn, lk .291
- Williamson, I.P. 2000-2001. Land Administration “Best Practice” providing the infrastructure for land policy implementation.  
[<http://www.deepdyve.com/lp/elsevier/land-administration-best-practice-providing-the-infrastructure-for-tabFxXymly>] (28.05.2012)
- Williamson, I.P., Enemark, S., Wallace, Rajabifard, A. 2010. Land administration for sustainable development. FIG Congress 2010.  
[[http://www.fig.net/pub/fig2010/papers/ts03a/ts03a\\_williamson\\_enemark\\_et\\_al\\_4103.pdf](http://www.fig.net/pub/fig2010/papers/ts03a/ts03a_williamson_enemark_et_al_4103.pdf)] (28.05.2012)
- Võõrsõnastik. TEA kirjastus. Tallinn 2005, 863 lk.
- Üksvärav, R. 2004. Organisatsioon ja juhtimine. TTÜ kirjastus, 473 lk.

**Lisa 1.** Kehtivad seadused seisuga 28.05.2012.a (Riigiteataja)

<b>Jrk nr</b>	<b>Seaduse nimetus</b>
1	Asjaõigusseadus
2	Asjaõigusseaduse rakendamise seadus
3	Avaliku teabe seadus
4	Avaliku teenistuse seadus
5	Eesti NSV taluseadus
6	Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus
7	Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus
8	Eesti Vabariigi Põhiseadus
9	Ehitusseadus
10	Elektriohutusseadus
11	Endise kruntrendimaa (obrokimaa) omandisse andmise ja kompenseerimise seadus
12	Endiste omanike õdedele ja vendadele või nende alanejatele sugulastele endise omaniku maal asuvate endise omaniku hoonete ja rajatiste tagastamise seadus
13	Erastamisest laekuva raha kasutamise seadus
14	Erastamise seadus
15	Haldusmenetluse seadus
16	Jahiseadus
17	Jäätmeseadus
18	Kaevandamise seadus
19	Kalmistuseadus
20	Keskkonnajärelevalve seadus
21	Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
22	Keskkonnaseadustiku üldosa seadus
23	Kiirgusseadus
24	Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus
25	Kinnisasja sundvõõrandamise seadus
26	Kinnistusraamatuseadus
27	Kohalike maksude seadus
28	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
29	Kohanimeseadus
30	Looduskaitse seadus
31	Maa hindamise seadus
32	Maakatastriseadus
33	Maakorralduse seadus
34	Maamaksuseadus
35	Maaparanduse seadus
36	Maapõueseadus



37	Maareformi käigus kasutusvaldusesse antud maa omandamise seadus
38	Maareformi seadus
39	Muinsuskaitse seadus
40	Pakendiseadus
41	Planeerimise seadus
42	Pärimise seadus
43	Riigilõivuseadus
44	Riigivaraseadus
45	Taimekaitseseadus
46	Teeseadus
47	Valla- ja linnaeelarve seadus
48	Veeseadus
49	Välisõhu kaitse seadus
50	Õigusvastaselt võõrandatud vara maksumuse määramise ja kompenseerimise seadus
51	Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus

**Lisa 2.** Tegevuskava Paide linna maade administreerimise süsteemi loomiseks aastateks 2012-2014 (autori koostatud).

(Maade administreerimise süsteemi loomine on pikaajaline protsess ning õiguslikud alused pidevalt muutuvad. Seega võib tegevuskava nimekirjas ette tulla muudatusi. Autor teeb Paide Linnavalitsusele ettepaneku nimekirja järjepidevaks ülevaatamiseks ning vajadusel täiendamiseks)

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
1. Analüütilised tegevused (hetkelise situatsiooni hindamine)	1.1. Inimressurssi olemasolu kindlaks tegemine	Paide linnavalitsuse töötajad, lepingulised töötajad maade administreerimisel	Paide linnavalitsuse personalinõunik	sept - okt 2012
	1.2. Inimressurssi motiveerituse ja kvalifikatsiooni taseme hindamine	Tasustatavus, staaž, võimekus, haridustase, enesetäiendamise võimalused	Paide linnavalitsuse personalinõunik, pearaamatupidaja	okt - nov 2012
	1.3. Koostööpartnerite, teenuste osutajate ning osutavate teenuste välja selgitamine	Teenuse pakkujad, institutsioonid ja ametkonnad, kellega tehakse koostööd maade administreerimisel. Paide linnavalitsusele pakutavad teenused.	Paide linnavalitsuse maanõunik, ettevõtlusspetsialist	nov - dets 2012
	1.4. Paide linnavalitsuse poolsete maade administreerimise valdkonda puudutavate teenuste osutamise uurimine	Teenused nii era- kui ka juriidilistele isikutele, institutsioonidele	Paide linnavalitsuse maanõunik	dets 2012 - jaan 2013
	1.5. Tehnoloogia taseme ja tehnoloogiliste võimaluste välja selgitamine	Tarkvara, riistvara, teenuse pakkujad	Paide linnavalitsuse itnõunik	jaan - märts 2013
	1.6. Kulude ja tulude kaardistamine	Palgad, riigilõivud, maamaks, realservituutide eest saadav tulu. Seadustest tulenev menetlustoimingute katteks saadav tulu	Paide linnavalitsuse pearaamatupidaja	märst - august 2013
	1.7. Seadustest, õigusaktidest, määrustest ja arengudokumentidest tulenevate kohustuslike maade administreerimise tegevuste kaardistamine	Nii riigipoolsed kui ka Paide linnas kehtivad õiguskatid, mis reguleerivad maade administreerimise tegevusi	Paide linnavalitsuse maanõunik	sept 2012 - mai 2013

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
<p style="text-align: center;"><b>1. Analüütilised tegevused</b> (hetkelise situatsiooni hindamine)</p>	<p>1.8. Maade administreerimise ja omandi- ning maareformi käigus tekkinud probleemide välja selgitamine ja probleemide kaardistamine</p>	<p>Hoonestusõiguse seadmisel ja ostueesõigusega erastamisel puuduvad hoone andmed ehitisregistrist, reformimata riigimaa, tagastamisel pärijate puudumine, eraomanikele märgukirjade saatmine kinnistu heakorra tagamiseks, maa munitsipaalomandisse taotlemine ärimaa maakasutuse sihtotstarbel, nõukogude ajal ehitatud korterelamute omandiõiguse probleemid. Probleemid omandiõiguse määramisel seoses reformimata riigimaaaga (sh maariba erastamised)</p>	<p>Paide linnavalitsuse maanõunik</p>	<p>juuli 2012 - juuli 2013</p>
	<p>1.9. Erasikute vaheliste konfliktide uurimine ja kirja panemine</p>	<p>Konfliktid maade kasutamisel, hooldamisel, planeerimise tegevustes (huvid, positsioon). Konfliktid maareformi- ja omandireormi lõpule viimisel. Konfliktid katastripiiridega, pärandiga, kinnistuomanike rohkusega (ühel kinnistul mitu omanikku erinevate huvidega), ressursside puudusega, sadevee juhtimisega võõrale kinnistule</p>	<p>Paide linnavalitsuse maanõunik</p>	<p>juuli 2012 - juuli 2013</p>
	<p>1.10. Maade administreerimise tegevuste formuleerimine</p>	<p>Maade administreerimise tegevuste kirja panemine, millega Paide linnavalitsusel käsoleval ajal tegeletakse.</p>	<p>Paide linnavalitsuse maanõunik</p>	<p>juuli 2013 - jaan 2014</p>
	<p>1.11. Maade administreerimise tegevuste analüüsimine ja tulemuste formuleerimine</p>	<p>SWOT-analüüsi teostamine</p>	<p>Maade administreerimise komisjon/Paide Linnavalitsuse maanõunik</p>	<p>jaan 2014 - juuni 2014</p>

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
<b>2. Juriidilised tegevused (maa omandiõigus)</b>	2.1. Seadustest ja õigusaktidest tulenevate põhimõtete järgmine omandiõiguse välja selgitamisel ja otsuste vastuvõtmisel	Maale omaniku leidmisel lähtuda riigipoolsetest ja KOV enda õigusaktidest. Ebaeetilise käitumise ja valeandmete esitamise vältimine, tähtaegadest kinnipidamine	Paide linnavalitsuse maanõunik, keskkonnanõunik, ehitusnõunik, arhitekt-nõunik	pidev
	2.2. Omandireformi tegevuste täitmine ja omandireformiaruandluse esitamine Järva Maavalitsusele	Maade tagastamisega seotud menetlustoimingud, maadele omandiõiguse seadmise toimingud, omandiõiguse tagamine. Pärimine. Omandireformi lõpule viimine Paide linnas	Paide linnavalitsuse maanõunik	pidev
	2.3. Maareformi tegevuste täitmine ja maareformiaruandluse esitamine Järva Maavalitsusele	Maade ostueesõigusega erastamise korraldamisega seotud menetlustoimingud. Maade riigiomandisse jätmiseks nõusoleku andmine ja eeltoimingud. Maadele omandiõiguse seadmise toimingud. Maareformi lõpule viimine Paide linnas	Paide linnavalitsuse maanõunik	pidev
	2.4. Tsiviil- ja asjaõiguslike tegevuste läbiviimise korraldamine	Realservituutide seadmine linna maale, eeltoimingute läbiviimine reformimata riigimaale. Hoonestusõigus, kasutusvaldus, isiklikud kasutusõigused. Maadele omandiõiguse seadmise toimingud, omandiõiguse tagamine.	Paide linnavalitsuse maanõunik, jurist-õigusnõunik	pidev
	2.5. Omandiõiguse seadmise toimingud reformimata riigimaale	Maariba erastamised, riigiomandisse jätmisel nõusoleku või mittenõusoleku andmine	Paide linnavalitsuse maanõunik	pidev
	2.6. Kohustuslike ja vabatahtlike ülesannete täitmise üle otsustamine maa omandiõiguse määramisel	Juhatuse nõusolek, otsused ja korraldused	Paide linnavalitsus/Paide linnavolikogu	pidev
	2.7. Linnale vajalike maade välja selgitamine ja nende omandamine	Omandiõiguse üleminek linnale - eraomanikelt maade võõrandamise ning sundvõõrandamise ja reformimata riigimaa munistpaliseerimise tulemusena	Paide linnavalitsus/Paide linnavolikogu	pidev

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
2. Juriidilised tegevused (maa omandiõigus)	2.8. Kooskõlastuste ja nõusolekute andmine, kokkulepete sõlmimine	Juriidiliste- ja eraisikutega, institutsioonidega kokkulepped maa omandiõiguse määramise küsimustes	Paide linnavalitsus/linnapea	pidev
	2.9. Katastriüksuste katastris registreerimiseks ja maaomandi õiguse kinnistusregistrisse kandmiseks eeltoimingute tegemine	Omandiõiguse määratlemine, piiride kindlaksmääramine, maamõõtjale lähteülesande väljastamine, piiriprotokollidele allakirjutamine. Munitsipaalomandisse taotletavate maade korral katastrimõõdistuse tellimine, kinnistusregistrile vajalike andmete saatmine	Paide linna maanõunik	pidev
	2.10. Maaomandiõigust puudutavate dokumentide vormistamine ja väljastamine	Notarile õiendid, eraisikutele kinnistusregistri väljavõtted ja koopiad katastriplaanidest	Paide linna maanõunik	pidev
	2.11. Koostöö tegemine erinevate institutsioonidega omandiõiguse tagamisel	Notarid, kinnistusregister, Maa-amet, Järva Katastribüroo, maamõõdubürood, kinnisvarabürood, Järva Maavalitsus	Paide linnavalitsus/Paide linna maanõunik	pidev
	2.12. Lepingute sõlmimine	Eratee avaliku kasutamise lepingud, hoonestusõiguse seadmise ja kasutusvalduse seadmise lepingud	Paide linnavalitsus	pidev

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
3. Fiskaalsed tegevused (maa väärtus)	3.1. Maade administreerimisel tulude saamine	Seadustest ja õigusaktidest ning lepingutest tulenevate maksude tasumine linnale nii menetlustoimingute katteks kui ka muul otstarbel. Linna maal trasside ja reklaamtahvlite talumise eest ja maade ajutise kasutamise eest saadav tulu. Kasutusvalduse ja hoonestusõiguse seadmise eest saadav tulu. Linnamaade ja vara müügi eest saadav tulu	Paide linnavalitsuse maanõunik, raamatupidajad	pidev
	3.2. Maade administreerimisel kulutuste tegemine	Seadustest ja õigusaktidest ning lepingutest tulenevate maksude tasumine teistele isikutele. Eretee avaliku kasutamise eest tehtavad kulutused. Sundvõõrandmaise eest makstav kompensatsioon. Era- ja juriidiliste isikutele tehtvada kulutused. Maakorralduslikud ja haldus- ning hooldusteenuste osutamisel tehtavad kulutused	Paide linnavalitsuse maanõunik, raamatupidajad	pidev
	3.3. Maade maksustamine ja läbi e-Maksuameti Maksu- ja Tolliametile maamaksumaksjate andemete esitamine	Maksustamishinna määramine, iga aastane maamaksu kogumine	Paide linnavolikogu/Paide linnavalitsus/Paide linnavalitsuse maanõunik	pidev
	3.4. Maade hindamine. Linna kinnisvara hindamiseks hindamisaktide tellimine	Ajutised hindamistoimingud ja korralisel hindamisel osalemine	Paide linnavolikogu/Paide linnavalitsus	erakorraline/ vastavalt linna vajadusele
	3.5. Linnamaade ja linna kinnisvara arendamiseks toimingute teostamine ja kulutuste tegemine	Detailplaneeringutega ja projektidega seotud kulutused, ehitiste rekonstrueerimine ja uute ehitiste rajamine. Topo-geodeetiliste aluste tellimine. Üldplaneeringu maakasutuskaardi täiendamise kulud, üldplaneeringu koostamise kulud, keskkonnamõju hindamise tellimise kulud	Paide linnavalitsus/Paide linnavalitsuse maanõunik, ehitusnõunik, arhitekt-nõunik	pidev

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
<b>3. Fiskaalsed tegevused (maa väärtus)</b>	3.6. Linnale kuuluvate kommunikatsioonide arendamiseks toimingute teostamine ja kulutuste tegemine	Detailplaneeringutega ja projektidega seotud kulutused, ehitiste rekonstrueerimine ja uute ehitiste rajamine. Topo-geodeetiliste aluste ja teostusmöödistuste tellimine	Paide linnavalitsus/Paide linnavalitsuse maanõunik, ehitusnõunik, arhitekt-nõunik	pidev
	3.7. Institutsiooniliste finantseerimisallikate otsimine, projektide kirjutamine toetuste taotlemiseks ja lepingute sõlmimine maade administreerimise süsteemi loomiseks	EAS, INNOVE, KIK, Euroopa Liit	Maade administreerimise komisjon/Paide linnavalitsuse arendusnõunik	sept 2012 - dets 2013
	3.8. Muude võimalike tuluallikate välja mõtlemine ja teenustasude määramine	Teemakaartide (asutustele, era- ja juriidilistele isikutele) koostamise eest teenustasu määramine, ajutise linna maa kasutamise eest tasu määramine, kinnisvaramaksu võimalik sisseviimine	Maade administreerimise komisjon/Paide linnavalitsus	sept 2012 - dets 2013
	3.9. Eelarve koostamine maade administreerimise süsteemi loomiseks	Tulude ja kulude hindamine, välja arvestamine ning kirja panemine ja vastu võtmine	Maade administreerimise süsteemi komisjon/Paide linnavalitsus raamatupidjad/Paide linnavolikogu	dets 2013 - sept 2014
	3.10. Kokkulepete ja lepingute sõlmimine	Detailplaneeringu elluviimise ja finantseerimislepingute sõlmimine, ehitiste rajamise finantseerimise lepingud, süsteemi loomiseks finantsallikatega lepingute sõlmimine	Paide linnavalitsus	pidev

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
4. Reguleerivad tegevused (maakasutus)	4.1. Maakasutuse planeerimine ja kontrolli teostamine	Ruumiline planeerimine. Elamu-, rekreatsioonialade-, sotsiaalobjektide ehitamiseks-, investeerimispiirkondadele maalade broneerimine ja neile detailplaneeringute koostamine. Detailplaneeringu kohustusega alade määratlemine. Maakasutuse sihtotstarvete määramine ja sihtaotstarvete muutmine vastavalt hoone kasutusotstarbele.	Paide linnavailitsuse maanõunik, arhitekt-nõunik	pidev
	4.2. Maakorraldustoimingute läbiviimine ja järelvalve	Võimaluste loomine kinnisasja otstarbekamaks kasutamiseks. Kinnisasja vahetamise, jagamise, kinnisomandi kitsenduste selgitamise ja kinnisasja piiri kindlaksmääramisega seotud toimingud.	Paide linnavalitsus/Paide linnavalitsuse maanõunik	pidev
	4.3. Väärtegade menetlemine ja võimalike lahenduste leidmine	Kinnistu piiripunktide ebaseadsulik eemaldamine, kohaliku geodeetilise põhivõrgu hävitamine	Paide linnavalitsuse maanõunik	vastavalt vajadusele
	4.4. Mõõdistustööde kontrollimine ja jooniste ning piiriprotokollide kooskõlastamine	Katastrimõõdistustööd, arheoloogilised, geoloogilised, topo-geodetilised ning teostusmõõdistustööd	Paide linnavalitsuse maanõunik/Paide linnapea	pidev
	4.5. Linna kvartalite muutmine piirkondadeks	Vana kvartalite teemakaardi muutmine seoses aegumise ja väärinfo jagamisega (Kvartalite nimetus ei sobi enam tänapäeva). Piirkondade kaardi kinnitamine linnavalitsuse poolt	Paide linnavalitsuse maanõunik/Paide linnavalitsus	august 2012 - dets 2012
	4.6. Paide linna territoriaalpiiri muutmise ettepaneku tegemine Paide vallale. Menetslustoimingu piiri muutmiseks	Viraksaare ja Kriilevälja elamupiirkondade litmine Paide linna koosseisu. Elamute asukohad saavad alguse koheselt linna- ja vallapiirilt, mis tekitab segaduse, millise omavalitsuse koosseisu erakinnistud jäävad	Paide linnavalitsus/Paide linnavolikogu	juuli 2012 - juuli 2014
	4.7. Maastiku kaitse, väärtuslike objektide säilitamiseks tingimuste tagamine	Mälestiste, väärtuslike puude, miljööväärtuslike alade säilitamiseks tingimuste loomine	Paide linnavalitsus/keskkonnanõunik	pidev



Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
<b>4. Reguleerivad tegevused (maakasutus)</b>	4.8. Maade ja ehitiste hooldamine	Puude lõikamine, taimede istutamine, rajatiste ja hoonete hooldus, muru niitmine, Paide Tehisjärve puhastamine, suvine- ja talvine kohalike teede hooldus, mänguväljakute taristu hooldamine ja uuendamine	Paide linnavalitsuse keskkonnanõunik/Paide linnavalitsuse ehitusnõunik/SA Paide Haldus	pidev
	4.9. Linnamaade ajutiseks kasutamiseks loa andmine	Küttepuude hoidmiseks, ehitusmaterjalide hoidmiseks	Paide linnavalitsus	alates jaan 2013 /pidev
	4.10. Linna maa-alade kuivendamine ja sadevee äravoolu tagamine võõralt kinnistult	Kraavide puhastamine, uute kraavide rajamine, sadevekanalistasiooni rekonstrueerimine ja uue rajamine	Paide linnavalitsuse keskkonnanõunik/Paide linnavalitsus	alates jaan 2013 /pidev
	4.11. Kohaliku geodeetilise põhivõrgu punktide ülevaatamine ja rikutud punktide kaardistamine	Katastrimõõdistustöödeks vajalike geodeetiliste punktide säilitamine ning vajadusel punktide taastamise tellimine	Paide linnavalitsuse maanõunik	okt 2013 - nov 2013
	4.12. Rohelise keskkonna säilitamine ning linnas sissehingatava õhu kvaliteedi tagamine	Keskona säästliku tegevuse tagamine. Rohealade kaardistamine ja nendele haljastuse planeerimine, parkide loomine, kõrghaljastuse ja alleede rajamine, tööstus-tootmine elamupiirkondadest eemale viimine. Koerte jooksuplatsi loomine linnaserva	Paide linna keskkonnanõunik/Paide linnavalitsus	pidev
	4.13. Aadresside ja kohanimede määramine	Aadresside korrastamise ja uutele objektidele kohanime määramine. Haldusmenetluse läbiviimine	Paide linnavalitsus	pidev

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
<b>5. Majanduslikud tegevused (arendustegevus)</b>	5.1. Eelduste loomine maade administreerimisega seotud linna teenuste kättesaadavuse parandamiseks	Paide linna koduleht, linnaleht	Paide linnavalitsus	pidev
	5.2. Prioriteetide ning kasuteguri välja selgitamine	Sihipärane maakasutamine. Kapitali paigutamine vastavalt olulisusele (detailplaneeringute koostamine uute ehitiste rajamiseks)	Paide linnavalitsus	pidev
	5.3. Linna kinnisvara arendamine	Linnale kuuluvate objektide renoveerimine ja rekonstrueerimine. Hooldus	Paide linnavalitsus	pidev
	5.4. Ehituslike- ja arhitektuuriliste objektide ehitamise vajaduse määramine. Objektide arendamine ja ehitusliku järeelvalve teostamine	Linnale vajaliku ehitustegevuse kavandamine ning ehitusjärelvalve korraldamine	Paide linnavalitsus	pidev
	5.5. Uute infrastruktuuride rajamise vajaduse määramine. Ehitamine ja arvestamine maakasutuse tingimustega	Eelduste loomine efektiivseks maakasutuseks	Paide linnavalitsus	pidev
	5.6. Uute rajatiste püstitamise vajaduse määramine	Purskkaevud, skulptuurid, atraktsioonid (skatepark, kämpingud järve äärde)	Paide linnavalitsus	pidev
	5.7. Konkursside korraldamine	Majad korda, kinnistud korda, talgupäevad, arhitektuuri ja detailplaneerimisega seotud konkurssid	Paide linnavalitsuse keskkonnanõunik, arhitekt-nõunik	iga aastane tegevus

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
6. Tehnilised tegevused (maade informatsiooni infrastruktuur)	6.1. Ruumindmete kogumine, säilitamine, igapäevane kasutamine ja levitamine	Geodeetilised-, aadressi- ja topograafilised andmed	Paide linnavalitsus	pidev
	6.2. Paide linna aluskaardi uuendamine	Topo-geodeetiliste ja teostusmöödistuste andmete sisestamine	Paide linnavalitsuse maanõunik	pidev
	6.3. Geoinfosüsteemi (GIS) tarkvara uuendamine ja täiendamine	Programmade update. Uute töökohtade loomine. Uue tarkvara soetamine	Paide linnavalitsuse itnõunik	pidev
	6.4. Kinnistusregistri, möödistustööderegistri ning maamaksu andmebaasi järjepidev aktualiseerimine	Plaanide skaneerimine, andmete sisestamine. Kinnistuomanike andmete ja maamaksu andmete sisestamine. Süstemaatiline katastripiiride sisestamine ja maa omandiõiguse registreerimine. Kinnistusregistri täiendamine vaidluste ja probleemide osas. Täiendada detailplaneeringute piiride osas. Möödistustööde käigus valminud plaanide alusel, situatsiooni elementide kandmine Paide linna aluskaardile	Paide linnavalitsuse maanõunik	pidev
	6.5. Kvaliteetse kaardimaterjali kättesaadavuse tagamine nii töötajatele kui ka kodanikele	Katastriüksuse plaanid, hinnatsoonide kaart, erinevat kommunikatsioone sisaldavad teemakaardid, kohalike teede kaart, aerofotod, topo-geodeetilised alusplaanid ja teostusjoonised. Kvaliteetsete teenuste osutamine tagab sobiva arengustrateegia ellu viimise	Paide linnavalitsuse maanõunik, itnõunik	pidev
	6.6. Paide linna kodulehel "Maakorralduse" lingi muutmine "Maade administreerimise süsteem" lingiks	Ühtsete arusaamade loomine. Nupukese alla ka alamtegevuste nupukese loomine	Paide linnavalitsuse avalike suhete nõunik	jaan 2014 - juuli 2014

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
6. Tehnilised tegevused (maade informatsiooni infrastruktuur)	6.7. "Maade administreerimise süsteemi" nupukese alla foorumi loomine	Foorum võimaldab kodanikel maa administreerimisega seotud probleemidest linnale teada anda ja üldse maaküsimuste lahendamisest osa võtta	Paide linnavalitsuse avalike suhete nõunik	jaan 2014 - juuli 2014
	6.8. Institutsioonide vaheline pidev koostöö ja infotehnoloogiliste arvutiseadmete hankimine	Võimaldatakse uuendustega kaasas käia ja tagatakse kõige uuema versiooni olemasolu. Tõhustatakse omavalitsuse töötajate tööd	Paide linnavalitsuse itnõunik	pidev
	6.9. Uute registrite ja andmebaaside loomine ja sidumine kinnistusregistriga	Arheoloogiliste uuringute, geoloogiliste uuringute andmebaasi loomine. Tehniliste objektide registri (postkastid, kaamerad), linna tehingute registri, kalmsitute registri, liiklusmärkide ja teedemärgituste registri, kommuniaktsioonide registri (toru läbimõõt, pikkus, materjal, sügavus) loomine. Luua linnast 3D vaade.	Paide linnavalitsuse itnõunik	jaan 2014 - jaan 2016
	6.10. Kõik registrid ja andmebaasid koondada lõpuks ühtse nimetuse alla "Maade administreerimise süsteem"	Stabiilsuse, ühtluse tagamine. Kõik andmed ühest kohast. Vältib andmete dubleerimist mitme registri vahel	Paide linnavalitsuse itnõunik	jaan 2014 - jaan 2016
	6.11. Kinnistus- ja mõõdistusarhiivide pidamine	Topo-geodeetilised ja teostusjoonised arhiveeritakse aastate lõikes nii digitaalselt kui ka paberandjal	Paide linna maanõunik	pidev

Tegevussuund	Tegevused	Alamtegevused/ Märksõnad	Teostajad/ vastutajad	Teostamise periood
<b>7. Organisatoorsed tegevused</b>	7.1. Paide linnavalitsuse õigusaktide ettevalmistamine ja vastu võtmine maade administreerimise tegevustes	Korraldused, määrused, otsused.	Paide linnavalitsus/Paide linnavolikogu	pidev
	7.2. Maade administreeimise komisjoni moodustamine maade administreerimise süsteemi loomiseks ja peavastutaja määramine	Kaasata komisjoni töös erineva valdkonna ja institutsioone esindavaid isikuid, Paide linnavalitsuse töötajad, Paide linnavolikogu keskkonnakomisjoni liikmed jne. Peavastutajaks tegevuskava koostamise autori määramine	Paide linnavalitsuse maanõunik	veebr 2013 - aprill 2013
	7.3. Koostöövõrgustiku loomine ja ümarlaudade korraldamine	Koostööpartnerite välja selgitamine ja kaasamine maade administreerimise süsteemi loomise protsessi	Maade administreerimise komisjon/maanõunik	aprill 2013 - dets 2013
	7.4. Maade administreerimise komisjoni kinnitamine	Paide linnavalitsuse korraldusega kinnitamine	Paide linnavalitsus	apr 2013
	7.5. Paide linnalehes avalikkuse teavitamine maade administreerimise süsteemi loomisest	Üleskutse, et luuakse selline süsteem ja alates juulist 2014.a. Saab kodulehel foorumil kaasarääkida ning arvamusi avaldada	Paide linnavalitsuse avalike suhete nõunik	apr 2013 - dets 2014
	7.6. Maade administreerimise tegevuste süstematiseerimine ja maade administreerimise süsteemi põhimõtete lõplik formuleerimine. Formuleerimise vastutaja määramine	Süsteemiga tagatakse stabiilsus. Inimeste registreeritud õigused on juriidiliselt kaitstud süsteemiga. Vähendatakse maavaidlusi, tagatakse omandiõigus, hõlbustatakse maareformi- ja omandireformi lõpule viimist. Vastutajaks tegevuskava koostamise autori määramine	Paide linnavalitsus/Paide linnavalitsuse maanõunik	jaan 2015 - dets 2015
	7.7. Maade administreerimise süsteemi arengudokumendi avalikustamine ja kinnitamine	Eelnõu ettevalmistamine, avalikustamise protsessi läbiviimine	Paide linnavalitsus/Paide linnavolikogu/maanõunik	dets 2015 - dets 2016

**Lisa 3.** Näidisküsimused Paide Linnavalitsuse olukorra analüüsi läbiviimiseks (autori koostatud).

1. Kas Paide Linnavalitsusel on piisavalt ressursse (inimressurss, finantsressurss)?
2. Millised oleksid võimalikud finatseerimise allikad väljastpoolt (fondid)?
3. Millise kvalifikatsiooniga on Paide Linnavalitsuses töäjõud ja kas nad on motiveeritud maade administreerimise süsteemi loomise protsessis osalema?
4. Kas peale kohalike omavalitsuste valimisi võivad Paide Linnavalitsuse prioriteetidid maade administreerimise süsteemi loomisel väheneda?
5. Keda kaasata maade administreerimise süsteemi loomisel (organisatsioonid, ametnikud, maamõõtjad, kinnisvara maaklerid, eraisikud, ettevõtjad)?
6. Kuidas tagada maade administreerimise süsteemi jätkusuutlikkus ja edasine areng?
7. Kuidas tagada kogukonna järjepidev koostöö?
8. Kas Paide Linnavalitsuse väärtused, normid ja uskumused toetavad kavandatava süsteemi loomist?
9. Kas käesoleval ajal kasutatavad it-tehnoloogiad võimaldavad luua maade administreerimise süsteemi jaoks vajalikke andmebaase ja registreid?
10. Kellega tehakse käesoleval ajal maade administreerimise tegevuste läbiviimisel koostööd ja milline see koostöö on?
11. Kas Paide Linnavalitsuses on selliseid maade administreerimise ülesandeid, mis ei ole konkreetselt kellegi vastutada?