

AVALIKU HALDUSE ARENDAMISE ALUSED

Sisukord

<i>1. Avaliku halduse arendamise vajalikkus</i>	2
<i>2. Avaliku halduse arendamise prioriteetid</i>	2
<i>3. Avaliku halduse arendamise üldised põhimõtted ja eesmärgid</i>	3
<i>4. Riigi tasand</i>	5
<i>5. Regionaalne tasand</i>	6
<i>5.1. Territoriaalne korraldus</i>	6
<i>5.2. Halduskorraldus</i>	7
<i>6. Valla ja linna tasand</i>	7
<i>6.1. Haldusterritoriaalne korraldus</i>	7
<i>6.2. Kohaliku omavalitsuse korralduse täiustamine</i>	8
<i>7. Rakendatavad meetmed</i>	10
<i>7.1. Avaliku halduse arendamise organisatsioon</i>	10
<i>7.2. Avaliku halduse arendamise aluste seadusandlik tagamine</i>	11

1. Avaliku halduse arendamise vajalikkus

1.1. Turumajanduslikel suhetel põhineva iseseisva demokraatliku riigi ülesehitamine käesoleval aastakümnel on toonud kaasa radikaalseid muudatusi meie avaliku halduse valdkonnas nii horisontaalsel tasandil (vald, linn, maakond, riik) kui ka tasandeid läbivalt valdkonniti (avalik teenistus, avaliku halduse finantseerimine jne). Kiirete muudatuste tegemisega on avaliku halduse arendamisel tekkinud disproportsioonid avaliku halduse eri tasandite ja valdkondade vahel.

1.2. Olukorras, kus Eesti Vabariik on jõudnud stabiilsesse arenguetappi ning meie suhtes on tehtud Euroopa Liidu laienemise positiivne otsus, on vajalik avaliku halduse terviklik ja tasakaalustatud arendamine. Me vajame pikaajalist avaliku halduse arengukava, kus on selgelt öeldud, millised on avaliku halduse eesmärgid ja kuidas neid saavutatakse. Käesolevate "Avaliku halduse arendamise alustega" määratletakse valdade, linnade, maakondade ja kogu riigi arenguvõimelisuse ja administratiivse suutlikkuse tõstmise ning avaliku halduse moderniseerimise kontseptuaalsed tegevussuunad.

2. Avaliku halduse arendamise prioriteetid

Avaliku halduse peamised arendamist vajavad valdkonnad ja suunad on:

-avaliku halduse funktsioonide detsentraliseerimine järgides subsidiaarsuspriintiipi ning avaliku halduse tasandite vaheliselt funktsioonide jaotusele vastava finantseerimissüsteemi väljatöötamine;

-avaliku halduse funktsioonide täitmise institutsionaalne korrastamine riigi ja regionaalse tasandi siseselt ning vastav organisatsiooniline struktuur;

-avaliku halduse funktsioonide võimalik üleandmine erasektorile või kolmandale (mittetulundus-) sektorile;

-avaliku sektori vara haldamine ja võimalik erastamine;

Euroopa Liiduga integreerumisest tulenevate põhimõtete järgimine;

-haldusterritoriaalne korraldus;

-infosüsteemid;

-personalipoliitika, sh avalik teenistus;

-poliitilise ja administratiivse juhtimise vahekord;

-tulemusjuhtimine ning erasektori efektiivsete juhtimiskogemuste kasutamine;

-õigusaktide analüüs (sh õigusökonomiline analüüs) ning avaliku halduse arendamiseks vajalike seaduste eelnõude ettevalmistamine.

3. Avaliku halduse arendamise üldised põhimõtted ja eesmärgid

3.1. Avaliku halduse arendamisel lähtutakse põhimõttest tagada igal etapil ühiskonna tasakaal. Üldistava suundumusena hõlmab avaliku halduse arendamine riigi tasandil eelkõige funktsioonide jaotuse korrastamist, kohaliku omavalitsuse tasandil tema territoriaalse aluse korrastamist ning regionaalsel tasandil nii funktsioonide jaotuse kui ka territoriaalse aluse korrastamist.

3.2. Eesti kui piiratud ressurssidega väikeriigi avaliku halduse arendamisel peetakse oluliseks omamaiste lahenduste leidmist, tuginedes meie ajaloolistele traditsioonidele, aga ka teiste riikide kogemustele.

3.3. Maksimaalselt lahutatakse avaliku võimu teostamine ning avalike teenuste osutamine. Avalike teenuste osutamisel lähtutakse järgmistest põhimõtetest:

3.3.1. Kodanikuläheduse saavutamiseks detsentraliseeritakse avalike teenuste osutamine elanikule võimalikult lähedasele avaliku halduse tasandile. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitmisel kavandatakse abinõud, mis kindlustavad elanikele avalike teenuste territoriaalse kättesaadavuse.

3.3.2. Avalike teenuste osutamisel suurendatakse era- ja kolmanda sektori osatähtsust, kusjuures avalikule haldusele jäetakse need teenused, mida põhimõtteliselt võib määratleda kui:

- a) strateegilisi teenuseid, kus loobumine kogu protsessi kontrollimisest võib ohustada avaliku halduse suutlikkust mõjutada oma põhiliste vastutusala funktsioneerimist;
- b) kriitilisi teenuseid, mille ettevalmistamist ja otsustamist ei ole võimalik garanteerida kõikides olukordades teisiti kui kontrollides kogu protsessi;
- c) muid teenuseid, juhul kui turu hindamine on raske või on monopoolse olukorra tekkimise risk või ei soovi erasektor vastavaid teenuseid osutada.

3.3.3. Avalike teenuste üleandmisel era- või kolmandale sektorile lähtutakse otstarbekusest, piirkondlikest võimalustest ja vajadustest ning vastavate sektorite väljaarendatusest.

3.3.4. Avaliku teenuse üleandmine on võimalik üksnes juhul, kui on olemas raha liikumise kindel mehhanism ja kontroll teenuse eelarvest kinnimaksmise üle ning kui isetasuva teenuse puhul on olemas hinna kujundamise, kooskõlastamise või kinnitamise mehhanism. Enne erasektorile üleandmist avalikud teenused diferentseeritakse sõltuvalt sellest, kas teenust finantseeritakse osaliselt või täielikult riigi või kohalikust eelarvest või tasub teenuse eest täielikult tarbija. Avalike teenuste üleandmisel erasektorile rakendatakse kas vähempakkumist, koostatavate äriplaanide võrdlemist või valikpakkumist lisatingimustega, mis sõltuvad valdkonna spetsiifikast, kusjuures mõne valdkonna puhul toimub teenuste osutaja atesteerimine või litsentsimine.

3.4. Töötatakse välja avaliku halduse toimimise analüüsimise metoodika ning rakendatakse seda avaliku halduse süsteemsel arendamisel.

3.5. Funktsioonide otstarbekaks jaotamiseks avaliku halduse eri tasandite vahel subsidiaarsusprintsipi alusel lähtutakse Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätetest ning teistest Euroopa Nõukogu, samuti Euroopa Liidu regulatsioonidest. Selgelt määratletakse avaliku halduse funktsioonide finantseerimine ja täitjad avaliku halduse erinevatel tasanditel.

3.6. Avaliku halduse ülesannete kvaliteetseks täitmiseks optimeeritakse valdade arv ja valitsusasutuste struktuur ning avaliku halduse süsteemi ülalpidamiskulud.

3.7. Korrastatakse riigi-, linna- ja vallavara arvestus, analüüsitakse selle riigi- või munitsipaalomandisse jätmise ning ka kindlustamise otstarbekust.

3.8. Tugevdatakse poliitilist juhtimist ministeeriumides ning valdades ja linnades. Selgelt lahutatakse poliitiline, strateegiline juhtimine avaliku halduse administratiivsest, operatiivsest juhtimisest. Luuakse täpsem õiguslik alus poliitiliste ja mittepoliitiliste ametnike eristamisel ja nende teenistussuhete reguleerimisel.

3.9. Avaliku halduse personalipoliitika kujundatakse vastavaks väikeriigi võimalustele ja vajadustele. Tõhusa ja selge organisatoorse struktuuri kõrval nõuab avaliku halduse ülesannete täitmine professionaalset ja efektiivselt

töötavat personali, mille moodustamisel rakendatakse stabiilse ametnikkonna loomist (avalik teenistus) ja ajutiste töötajate kaasamist. Avalikus halduses tasakaalustatakse ametnike õigused, kohustused ja vastutus. Palga lähendamisega erasektoris makstavale palgale ja muude stimuleerivate abinõudega tagatakse avaliku halduse konkurentsivõime töajouturul. Stimuleeritakse ametnike kvalifikatsiooni tõstmist.

3.10. Avaliku teenistuse osas rakendatakse järgmisi põhimõtteid:

3.10.1. Avalik teenistus baseerub positsioonisüsteemil (v.a seadusega ettenähtud erandid), vajaduse korral kombineeritakse seda karjäärisüsteemi elementidega. Avalikku teenistust arendatakse oluliselt edasi, lähtudes 1996. aastal jõustunud avaliku teenistuse seaduse kontseptuaalsetest alustest.

3.10.2. Avalik teenistus lähtub ühtsetest põhimõtetest nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse teenistuse osas.

3.10.3. Professionaalse ametnikkonna saavutamiseks parandatakse ja tõhustatakse oluliselt ametnike koolitust. Korrastatakse ametnike põhigruppidesse jaotamist, võttes arvesse üldist

haridusastmete jaotust ning ülesannete ja vastutuse erinevust. Ülesannete ja vastutuse erinevuse alusel suurendatakse ka ametnike põhigruppide sisemist diferentseeritust.

3.10.4. Luuakse täpne seadusandlik baas ametnike üleviimiseks sama tasandi teise ametiasutusse ja ühe valitsusasutuse valitsemisala piires ka kõrgema tasandi asutusse või kõrgemale ametikohale.

3.10.5. Avalik teenistus muudetakse tööjõuturul konkurentsivõimeliseks ning luuakse selge ja kindel tasustamissüsteem. Arendatakse välja edutamise süsteem. Olulistelt parandatud teenistustingimustele viiakse üle ainult need ametnikud, kelle teadmisi ja oskusi on põhjalikult kontrollitud.

3.11. Avaliku halduse asutuste efektiivsemaks toimimiseks ning ametnike töö tulemuslikkuse tõstmiseks rakendatakse avalikus halduses rohkem erasektori ajakohaseid tulemusjuhtimise printsiipe ja meetodeid. Ratsionaliseeritakse asjaajamine ametiasutustes.

3.12. Infosüsteemide arendamisel luuakse kõigil avaliku halduse tasanditel koostoimivad süsteemid. Tagatakse vajalike andmebaaside ja statistika seadusega lubatud kättesaadavus ning tarkvara arendamise ühtsus kogu avalikus halduses.

3.13. Arendatakse välja avaliku halduse tasandite vaheline ja sisene suhtekorraldus, mille põhimõtteks on avatus ning luuakse avaliku halduse kõigil tasanditel efektiivselt toimiv side ja tagasiside mehhanism.

3.14. Arendatakse välja avaliku halduse asutuste sisekontrolli süsteem ning usalduse tõstmiseks laiendatakse avaliku halduse asutuste auditeerimist.

4. Riigi tasand

4.1. Riigi tasandil on esmane eesmärk täidetavate funktsioonide institutsionaalne korrastamine. Selleks:

4.1.1. Viiakse läbi valitsusasutuste funktsioonide kaardistamine ja analüüs ning ministeeriumide funktsioonide piiritlemine eesmärgiga kaotada dubleerimine ning tagada seni katmata funktsioonide täitmine.

4.1.2. Institutsionaalselt eraldatakse funktsioonid, mida ei tohiks ühendada ühte valitsusasutusse: tegevuse normatiivse baasi kujundamine, selle alusel avalike teenuste osutamine ja järelevalve teostamine teenuste osutamise üle.

4.1.3. Analüüsi alusel otsustatakse ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste reorganiseerimine, ühendamine või uute loomine. Alustatakse Majandusministeeriumi ning Teede- ja

Sideministeeriumi ühendamisest. Üldjuhul ei peeta otstarbekaks uute ametiasutuste loomist, v.a eurointegratsioonist tulenevate ülesannete täitmiseks. Juurde-tulevad funktsioonid jagatakse maksimaalselt olemasolevate struktuuriüksuste ja koosseisude vahel.

4.2. Tugevdatakse ministeeriumi kui oma valdkonnas riikliku poliitika väljatöötamise ning peamise täidesaatva institutsiooni positsiooni.

4.3. Tugevdatakse ministeeriumi poliitilist juhtimist, luuakse ministrit vastavalt seadusele esindav ja abistav poliitilise isiku (esialgse nimetusega minister-nõunik) institutsioon. Selgelt eristatakse ministeeriumi ametnikkond temapoliitilisest juhtkonnast. Ministeeriumi administratiivjuhtimist teostab kantsler.

4.4. Suurendatakse Vabariigi Valitsuse õigusi valitsusasutuste organisatsioonilise struktuuri kujundamisel eesmärgiga operatiivselt kaasajastada avaliku halduse süsteemi ning unifikseerida analoogseid funktsioone täitvate valitsusasutustestruktuuri. Korrastatakse valitsusasutuste sisestruktuuri ja vähendatakse ministeeriumide juhtimistasandite arvu. Valitsusasutuste siseselt moodustatakse optimaalsed teovõimelised struktuuriüksused (osakonnad). Optimaalsete struktuuriüksuste moodustamisel ja poliitilise juhtkonna tugevdamisel vähendatakse asekancleri ametikohtade arvu.

4.5. Töötatakse välja valitsusasutuste finantseerimise uued põhimõtted ja meetodilised alused. Planeerimisel minnakse üle kulunormatiivsele alusele. Eelarves personalikulude planeerimisel lähtutakse tegelikest koosseisudest.

4.6. Peetakse vajalikuks pikaajalise regionaalpoliitilise meetmena osa valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste Tallinnast osalist väljaviimist. Uute asutuste loomisel eelistatakse asukohta väljaspool Tallinna.

4.7. Kohaliku omavalitsuse huve riigi tasandil esindab (esindavad) üleriigiliselt

moodustatud kohaliku omavalitsuse üksuste liit (liidud), kes on Vabariigi Valitsusele läbirääkimistel partner (-id) riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vaheliste (eelkõige eelarve) küsimuste lahendamisel.

5. Regionaalne tasand

5.1. Territoriaalne korraldus

5.1.1. Regionaalne haldamine toimub kahel territoriaalsel alusel – maakonnas ja ringkonnas. Harukondliku juhtimise efektiivistamiseks moodustatakse mitut maakonda hõlmavaid ringkondi, kus toimivad riigi kohahaldusüksused (ministeeriumi, ameti või inspeksiooni kohapealsed asutused). Ringkond ei ole territoriaalse juhtimise tasand.

5.1.2. Maavalitsuste (maavanemate kantseleide) arv esialgu säilitatakse. Koos kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse jaotuse muutmisega tehakse maakonnapiiride vajalikud korrektiivid. Kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse jaotuse korrastamise käigus analüüsitakse maavalitsuste (maavanemate kantseleide) arvu vähendamise otstarbekust. Selleks viiakse läbi uurimused, et tagada muudatuse igakülgne territoriaalne, sotsiaalne ja majanduslik põhjendus.

5.1.3. Avaliku halduse otstarbekamaks toimimiseks seatakse eesmärgiks, et riigi erinevate kohahaldusüksuste ringkonnad langeksid võimalikult kokku, kusjuures ühtlasema regionaalse arengu tagamise eesmärgil võivad riigi kohahaldusüksused paikneda erinevates asulates, eelkõige erinevates maakonnakeskustes. Riigi kohahaldusüksuse asukoha ja ringkonna piiride muutmise otsustab Vabariigi Valitsus. Ühtsete kohahaldusüksuste ringkondade loomine valmistab ette maavalitsuste (maavanemate kantseleide) arvu vähendamist.

5.2. Halduskorraldus

5.2.1. Maavanema nimetab ametisse Vabariigi Valitsus. Maavanem on oma kantselei juht ja riigi huvide esindaja maakonnas. Maavanema ja tema kantselei funktsionaalne ja teenistuslik alluvus täpsustatakse seaduses.

5.2.2. Valitsusasutuste koostoime parandamiseks ning riikliku regionaalse juhtimise optimeerimiseks, sh odavdamiseks, viiakse ametite ja inspeksioonide iseseisvaid maakondlike asutusi otstarbekuse korral maavanema kantselei koosseisu. Seadusega reguleeritakse harukondliku ja territoriaalse juhtimise ühitamine. Teatud valdkondades säilitatakse riikliku juhtimise huvides iseseisvad maakondlikud kohahaldusüksused, eriti kui neist ei sõltu harukondliku ja territoriaalse juhtimise tasakaalustamine. Peetakse vajalikuks maavanemate kantseleide maakondlike riigi kohahaldusüksuste koostööd.

5.2.3. Eestis on ühetasandiline kohalik omavalitsus. Euroopa regionaalse omavalitsuse harta eelnõust tuleneva võimalusena jäävad regionaalse omavalitsuse ülesanded maakonna valdade ja linnade liidu kanda. Liidu ülesandeks on valdade ja linnade ühiste huvide esindamine, sh suhetes riigiorganitega ning omavahelise koostöö edendamine. Seadusega antakse maakonna valdade ja linnade liidule üle seni maavanema pädevusse kuulunud omavalitsuslikud ülesanded, sh valdade ja linnade esindamine, maakonna arengukava ja maakonnaplaneeringu koostamine, maakondlike ühisürituste korraldamine. Mandaat maakonna valdade ja linnade esindamiseks on ainult ühel kohaliku omavalitsuse üksuste liidul, millega on liitunud vähemalt kaks kolmandikku maakonna valdadest ja linnadest

6. Valla ja linna tasand

6.1. Haldusterritoriaalne korraldus

6.1.1. Tulenevalt asustussüsteemi loogikast, eelkõige tõmbekeskuste paiknemisest ning valdade ja linnade sotsiaal-majandusliku terviklikkuse huvidest vähendatakse oluliselt kohaliku omavalitsuse üksuste arvu, millega tugevdatakse nende üksuste sotsiaalmajanduslike funktsioonide täitmise ja avalike teenuste osutamise võimet.

6.1.2. Ajaliselt toimub kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse jaotuse ümberkorraldamine kahes etapis. Vabatahtlike ümberkorralduste periood on kuni 2002. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude korraliste valimiseni. Haldusterritoriaalse jaotuse ümberkorraldamise teine etapp toimub Vabariigi Valitsuse initsiatiivil. Juba enne teise etapi algust võidakse Vabariigi Valitsuse initsiatiivil algatada haldusterritoriaalseid ümberkorraldusi mõnede kohaliku omavalitsuse üksuste osas, kui nende väiksus või heterogeensus on otseseks takistuseks kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmisel.

6.1.3. Vabatahtlikke haldusterritoriaalseid ümberkorraldusi toetab Vabariigi Valitsus aktiivse osalemisega kohapealses ettevalmistavas ja korraldavas protsessis (eelkõige maavanemate kaudu), ning stimuleerimisega, sh ümberkorraldustega kaasnevate kulutuste osalise katmisega. Haldusterritoriaalse jaotuse ümberkorraldamiseks viiakse eelnevalt läbi vajalikud uurimused.

6.1.4. Vabariigi Valitsuse initsiatiivil toimuvad haldusterritoriaalsed ümberkorraldused eeldavad vastavate uurimuste läbiviimist ja kohaliku omavalitsuse üksuste arvamuste ärakuulamist, millega tagatakse kohalike huvide arvestamine.

6.2. Kohaliku omavalitsuse korralduse täiustamine

6.2.1. Süstematiseeritakse kohalikule omavalitsusele seadusega pandud ülesanded, hinnatakse nende maksumust ja otstarbekust. Täpsustatakse ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel. Määratakse kindlaks valla või linna poolt osutatavate teenuste miinimumstandardid ja tagatakse nende rakendamine.

6.2.2. Piirkondade majandusliku arengu objektiivseid erinevusi arvestades rakendatakse valdade ja linnade tulubaasi ühtlustamiseks eelkõige pikaajalisi, sihipäraseid meetmeid. Olulise eesmärgina nähakse valdade ja linnade huvi tõusu oma tulubaasi suurendamiseks järgmiselt:

6.2.2.1. Reguleeritakse valla- ja linnaeelarve tulubaasi moodustamise aluseid.

6.2.2.2. Täiustatakse valdade ja linnade riigieelarvest toetamise metoodikat ja antakse valdadele ja linnadele riigieelarvest antava toetuse säilimise mitmeaastane garantii.

6.2.2.3. Vaadatakse läbi kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuvate summade struktuur, töötatakse välja ja seadustatakse uus kohalike maksude regulatsioon.

6.2.2.4. Üksikisiku tulumaks jagatakse riigi ning kohalike omavalitsuste maksuks. Volikogul võimaldatakse diferentseerida valla või linna eelarvesse laekuva üksikisiku tulumaksu määra seadusega kehtestatud vahemikus.

6.2.3. Valla või linna juhtimise täiustamiseks lahutatakse poliitiline, strateegiline juhtimine igapäevasest administratiivsest, operatiivsest juhtimisest ning soodustatakse igati vahetu demokraatia rakendamist.

6.2.3.1. Seadusega lubatakse rakendada valla- või linnavalitsuse kui kollegiaalse täitevorgani moodustamise erinevat korda sõltuvalt kohaliku omavalitsuse üksuse ja tema volikogu suuruselt. Valla- või linnavolikogu liikmetel lubatakse kuuluda sama valla- või linnavalitsuse koosseisu. Väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes võib volikogu täita ka valla- või linnavalitsuse ülesannet. Suuremates kohaliku omavalitsuse üksustes võib valla- või linnavalitsuse moodustada volikogu eestseisus (juhatus) ning seaduses sätestatakse, et see moodustatakse vastavalt erakondade ja parteide esindatusele volikogus.

6.2.3.2. Kohaliku omavalitsuse ametnikkond (administratsioon) depolitiseeritakse. Seadusega keelatakse valla- ja linnavolikogu liikme töötamine sama valla või linna kohaliku omavalitsuse teenistujana.

6.2.3.3. Kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivates seadustes sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuste kategoriseerimine vastavalt valla või linna funktsioonide täitmise ulatusele, et seda rakendada pärast kohaliku omavalitsuse haldusterritaalse jaotuse korrastamist.

6.2.3.4. Seadusega reguleeritakse kohaliku demokraatia arendamise huvides ja ka kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamiseks linnaosa, osavalla ja külavanema (vallasisese linna-, alevi- ja alevikuvanema) staatus, laiendatakse nende õigusi, kohustusi ja vastutust.

6.2.3.5. Töötatakse välja Tallinna kohaliku omavalitsuse korralduse regulatsioon.

6.2.3.6. Seadusega lubatakse väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes (saar-valdades jne) asendada esindusdemokraatia vahetu demokraatia vormidega (rahvahääletused, -koosolekud, -küsitlused jms.)

6.2.3.7. Töötatakse välja valla- ja linnavolikogu liikmete ja otsustusi tegevate ametnike isikliku vastutuse alused.

6.2.3.8. Valla- ja linnavolikogu tulemuslikumaks tegutsemiseks töötatakse välja uus volikogu asendusliikmete kaasamise kord.

6.2.3.9. Valla- ja linnavolikogu valimisel minnakse üle nelja-aastasele valimisperiodile.

6.2.4. Revisjonikomisjoni täienduseks rakendatakse poliitiliselt sõltumatut audiitorkontrolli. Seadustatakse valla või linna ametiasutuste iga-aastane auditeerimine. Käivitatakse kohaliku omavalitsust tundvate audiitorite koolituse süsteem ja atesteerimine.

6.2.5. Vallad ja linnad kaasatakse avaliku halduse ühtsesse infosüsteemi.

6.2.6. Valdade ja linnade vabatahtliku koostöö edendamiseks:

6.2.6.1. Nähakse ette valdade ja linnade vahelise ühistegevuse laienemine ja

6.2.6.2. süvenemine, mille eesmärk on ka haldusterritoriaalsete ümberkorralduste kohapealne ettevalmistamine. Maakonnasisesel ning maakondadevahelisel piirkondlikul tasandil peaksid moodustuma kohaliku omavalitsuse ülesannete efektiivsemaks täitmiseks ning valdade ja linnade vahelise koostöö edendamiseks kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlikud liidud või ühendused või äriühingud.

6.2.6.3. Peetakse otstarbekaks valdade ja linnade ühist vastava ala asjatundjate (konsultantide) palkamist ja muud lepingulist ühistegevust.

7. Rakendatavad meetmed

7.1. Avaliku halduse arendamise organisatsioon

7.1.1. Arvestades asjaolu, et “Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimisega kavandatakse ulatuslikke ja pikaajalisi muudatusi riigi avaliku halduse organisatsioonis, vajavad “Avaliku halduse arendamise alused “ Vabariigi Valitsuse ja seejärel ka Riigikogu heakskiitu.

7.1.2. “Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimist korraldab ja järelevalvet selle üle teostab Vabariigi Valitsus, kuna avaliku halduse arendamine hõlmab erinevate ministeeriumide valitsemisalasid ja riigi kõiki avaliku halduse tasandeid.

7.1.3. Riigikantseleis moodustatakse avaliku halduse büroo, kelle ülesandeks on peaministri ja ministrite haldusreformi komisjoni teenindamine avaliku halduse ümberkorraldamise esimesel, suuremate muudatuste perioodil. Avaliku halduse juhtimine koondatakse ühte valitsusasutusse.

7.2. Avaliku halduse arendamise aluste seadusandlik tagamine

7.2.1. Avaliku halduse arendamise aluste seadusandlikul tagamisel lähtutakse eesmärgist, et toimiv avaliku halduse organisatsioon oleks hästi korrastatud, terviklik, erinevate institutsioonide (halduskandjate) ja avaliku halduse tasandite omavahel seotud ja tasakaalustatud süsteem. Selle tervikliku süsteemi üksikute osade organisatsioonis või õigusseisundis läbiviidavad muudatused

tingivad vajaduse muudatuste tegemiseks ka süsteemi teistes osades ning muutunud süsteemi osade staatuse ja nendevahelise suhetekorralduse õigusliku reguleerimise vajaduse.

7.2.2. “Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimisel tagatakse eeskätt süsteemse lähenemise nõude järgimine, mis on aluseks ja tingimuseks ka avaliku halduse arendamise õiguslikul kindlustamisel, kus lahendamist vajavad küsimused on:

7.2.2.1. Avaliku halduse organisatsiooni tegevust reguleerivate kehtivate õigusaktide õigusteoreetiline analüüs.

Viiakse läbi avaliku halduse organisatsiooni tegevust reguleerivate õigusaktide õigusteoreetiline analüüs, kõrvaldatakse vasturääkivused, korrastatakse õigusterminoloogia ja määratletakse üheselt mõistete õiguslik sisu ja tähendus. Eesmärgiks seatakse, et avaliku halduse arendamise õiguslik tagamine tugineks korrastatud teoreetilisele vundamendile. Viiakse läbi seaduste õigusökonomiline analüüs.

7.2.2.2. “Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimise käigus läbiviidavatele muudatustele õigusliku baasi loomine.

Avaliku halduse organisatsiooni täiustamine on pidev protsess, mille käigus tehakse muudatusi nii avaliku halduse organisatsioonis, tema poolt täidetavates funktsioonides kui ka tema osade õigusseisundis. Selleks, et tagada avaliku halduse organisatsiooni valmisolek ja võime reageerida läbiviidavatele muutustele, tehakse õigeaegseid muudatusi vastavates õigusaktides.

7.2.2.3. Avaliku halduse organisatsiooni valmisoleku loomine kindlustamiseks Eesti Euroopa Liitu integreerumise protsessi.

Avaliku halduse arendamise õiguslikul kindlustamisel jälgitakse, et muudetav avaliku halduse organisatsioon vastaks põhijoontes Euroopa Liiduga ühinemisest tulenevatele põhimõtetele, samas oleks võimeline tagama integreerumisprotsessi ülesannete täitmise ning kandma tulevikus Euroopa Liidu liikmesriigi staatusest tulenevaid uuenevaid ülesandeid.

7.3. “Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimine eeldab muudatusi Eesti Vabariigi põhiseaduses (kui peetakse otstarbekaks kohaliku omavalitsuse volikogu nelja-aastast valimisperioodi) ning peamiselt järgmistes seadustes:

7.3.1. Avaliku teenistuse seadus.

7.3.2. Vabariigi Valitsuse seadus.

7.3.3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

7.3.4. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus.

7.3.5. Kohalike maksude seadus.

7.3.6. Valla- ja linnaeelarve seadus.

7.3.7. Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus.

7.3.8. Planeerimis- ja ehitusseadus.

Peep Aru
Minister,
Vabariigi Valitsuse haldusreformi
asjatundjate komisjoni esimees