

Avaliku halduse arendamise aluste SELETUSKIRI

Seletuskirja struktuur

1.	<u>Terminoloogia</u>	2
2.	<u>Avaliku halduse arendamisest Eesti Vabariigis 1990. aastatel</u>	3
3.	<u>“Avaliku halduse arendamise aluste” koostamine</u>	4
4.	<u>Eesti Vabariigi avaliku halduse süsteemi iseloomustus</u>	7
5.	<u>Haldusreformi kogemusi välisriikides</u>	10
6.	<u>“Avaliku halduse arendamise aluste” koostamisel kasutatud Euroopa Liidu põhimõtted</u> 11	
7.	<u>“Avaliku halduse arendamise aluste” osade selgitus</u>	12
8.	<u>“Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimise võimalike õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede prognoos</u>	21
9.	<u>“Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimisega kaasnevad organisatsioonilised muudatused</u> . .	21
10.	<u>Muud vajalikud andmed ja põhjendused</u>	22
10.1.	<u>“Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimise finantseerimine</u>	22
10.2.	<u>Ajagraafik</u>	22

1. Terminoloogia

Amet - seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

Ametiasutus – riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, mille ülesandeks on avaliku võimu teostamine.

Aquis communautaire – Euroopa Liidu liikmesriigi tegelike ja potentsiaalsete õiguste ja kohustuste kogum liidu süsteemis ning selle institutsionaalne raamistik (Euroopa Liidu õiguspraktika ja seadusandlus).

Avaliku halduse süsteem – riigi, maakonna ning valla või linna tegevust korraldavate institutsioonide süsteem.

Avalik teenistuja - isik, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.

Avalik teenistus – töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.

Avalik teenus – avaliku halduse asutuse poolt osutatav teenus, kaup, info, hüve.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta – leping, millega Euroopa Nõukogu sätestas 1985. aastal kohaliku omavalitsuse korralduse kohta käivad üldised demokraatlikud põhimõtted. Riigikogu ratifitseeris Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 28. septembril 1994. aastal

Euroopa regionaalse omavalitsuse harta (eelnõu) – leping, millega sätestatakse regionaalse omavalitsuse pädevuse, finantseerimise ja õiguste kaitse üldised printsiibid. Harta kiideti heaks 1997. aasta juunis toimunud Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alalise Kongressi istungil ning loodetakse Euroopa Nõukogu 50. aastapäevaks vastu võtta

Inspeksioon - seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mille põhiülesanne on teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

Kohahaldusüksus – ministeeriumi, ameti või inspeksiooni riikliku juhtimise üksus maakonnas või ringkonnas.

Kohaliku omavalitsuse teenistuja - valla või linnaga teenistussuhtes olev isik.

Kolmas sektor – mittetulundusühingud (kutseliidud jne).

Riigiametis töötamine - töösuhte seadusandlikku, täidesaatvat või kohtuvõimu, riiklikku järelevalvet, kontrolli või riigikaitset teostava institutsiooni koosseisus ettenähtud valitaval või nimetataval ametikohal avaliku teenistuse seaduse või muude seaduste alusel.

Riigiteenistuja - riigiga teenistussuhtes olev isik.

Subsidiaarsusprintsip – printsip, mille kohaselt avaliku halduse funktsioone püütakse delegeerida võimalikult madalale avaliku halduse tasandile.

Säästev areng – 1992. aastal toimunud Rio de Janeiro kongressil formuleeritud ühiskonna arengu peamine eesmärk.

Valitsusasutused - ministeeriumid, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused; seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi.

Valitsusasutuse hallatav riigiasutus - kuulub Vabariigi Valitsuse määratud ministeeriumi, Riigikantselei või maavalitsuse haldamisele; riigieelarvest finantseeritav riigiasutus, mille põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine ja seaduse alusel võib valitsusasutuse hallatav riigiasutus teostada täidesaatvat riigivõimu.

2. Avaliku halduse arendamisest Eesti Vabariigis 1990. aastatel

Haldusreform on Eesti ühiskonna 1990. aastate arengut üks enim iseloomustanud märksõnu. See on mõistetav omariikluse taastamise ja turumajanduslike suhete kujundamise tingimustes, mis on nõudnud kvalitatiivseid muudatusi avaliku halduse kõigil kolmel tasandil, so riigi, maakonna ning valla ja linna tasandil. 1989. aasta 8. augustil võeti vastu esimene asjakohane õigusakt – Ülemnõukogu otsus, millega otsustati aastail 1990-1994 läbi viia haldusreform, mille peaeesmärki nähti kohaliku omavalitsuse (taas-) loomises. 10. novembril 1989 vastu võetud kohaliku omavalitsuse aluste seadus ning 10. detsembril 1989 läbi viidud esimesed sõjajärgsed kohaliku omavalitsuse volikogude valimised käivitasid sisuliselt reformi, mida tagantjärele on otstarbekam nimetada kohaliku omavalitsuse reformiks.

28. juunil 1992 rahvahääletusel vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus ning 20. septembril 1992 läbi viidud esimesed Riigikogu valimised lõid aluse iseseisva riigi avaliku halduse terviksüsteemi loomisele. 1993. aasta 20. oktoobril toimunud kohaliku omavalitsuse volikogude valimise järel kaotati Eestis maakonna tasandil (teise tasandi) kohalik omavalitsus ning kuni 1994. aasta detsembrini toimus valdade või linnade ühiste huvide esindamiseks maakonna tasandil maakogu. Seoses kohaliku omavalitsuse regionaalsete (maakondlike) liitude moodustamisega osutus otstarbekaks 12. detsembrist 1994 maakogud likvideerida.

Seitsme aasta jooksul on Eestis seega olnud kolm kohaliku omavalitsuse süsteemi - aastatel 1990-1993 oli kahetasandiline kohalik omavalitsus, 1993-1995 oli maakonna tasandil kohustuslik kohaliku omavalitsuse üksuste esinduskogu (maakogu) ning 1995. aastast on meil ühetasandiline kohalik omavalitsus valdade ja linnade vabatahtliku koostöö (liitumise) võimalusega. Juba seetõttu on avaliku halduse reformimise asemel otstarbekam võtta suund avaliku halduse arendamisele ja moderniseerimisele.

Olulisi muudatusi avalikus halduses tõid kaasa 1. jaanuaril 1996 jõustunud Vabariigi Valitsuse seadus ning avaliku teenistuse seadus. Viimane sätestas riigi- ja üldiselt ka kohaliku omavalitsuse teenistuse õiguslikud alused.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et aastatel 1990 – 1997 toimusid Eestis muudatused avalikus halduses kas eri tasanditel (riik, maakond, vald, linn) või üksikutes valdkondades (avalik teenistus, avaliku halduse finantseerimine jne). Kompleksset, kogu süsteemi tervikuna ümberkujundavat reformi pole seni toimunud.

1997. aasta alguseks kujunes arusaam, et avaliku halduse edasine arendamine, mis arvestaks kodaniku vajadusi, ökonoomsuse nõudeid ja eurointegratsioonist tulenevaid põhimõtteid, ei ole enam võimalik tervikliku süsteemse aluseta. Kolme ministri (Jaak Leimann, Mart Opman, Raivo Vare) 1996. aasta lõpul esitatud haldusreformi teesid käivitasid avaliku halduse arendamise kontseptuaalsete aluste väljatöötamise protsessi.

Üldiselt võib märkida, et käesolevate “Avaliku halduse arendamise aluste” väljatöötamise tingisid asjaolud, et väljakujunenud avaliku halduse süsteem on Eesti suuruse ja võimalustega riigi kohta ebaratsionaalne ja liiga suur ning palju on ka kohaliku omavalitsuse üksusi. Kuna kohaliku omavalitsuse (taas-) loomisega 1990. aastate algul ei muudetud kohaliku omavalitsuse territoriaalset alust, siis on ka paljude väikeste valdade ja linnade eelarves halduskulude osatähtsus lubamatult suur. Tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi suurtest erinevustest sõltub liiga paljude valdade ja linnade eelarve riigieelarve toetusest. Eesti liitumine Euroopa Liiduga vajab riigi suuremat administratiivset suutlikkust.

3. “Avaliku halduse arendamise aluste” koostamine

Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1997.a korraldusega nr 452-k moodustati haldusreformi asjatundjate komisjon koosseisus:

Peep Aru, minister, komisjoni esimees

Rein Aidma, Ida-Viru maavanem

Jaak Allik, kultuuriminister

Hans Allvee, riigisekretäri nõunik

Arno Almann, Eesti Haldusjuhtimise Instituudi õppeprorektor

Olav Anton, Riigikogu liige Keskerakonna fraktsioonist

Mait Kornet, Harju maavanem

Ants Käärma, Riigikogu aseesimees Maaliidu fraktsioonist

Jüri Lass, Keskkonnaministeeriumi keskkonnapoliitika osakonna juhataja asetäitja

Jaak Leimann, majandusminister

Heiki Loot, Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja

Viktor Niitsoo, Riigikogu liige Isamaaliidu fraktsioonist

Mari Pedak, Siseministerium, kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu osakonna juhataja

Jaan Pöör, Riigikogu liige Eesti Maarahva Erakonna fraktsioonist

Tõnis Seesmaa, Riigikogu liige Koonderakonna fraktsioonist

Andres Taimla, Riigikogu liige Reformierakonna fraktsioonist

Mai Treial, Riigikogu liige Pensionäride ja Perede Liidu fraktsioonist

Ants Tõnissoo, Põllumajandusministeriumi regionaalarengu osakonna nõunik

Üllar Vahtramäe, Kareda vallavanem, Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse esimees

Orm Valtson, Saue linnapea, Eesti Linnade Liidu juhatuse aseesimees

Taavi Veskimägi, Rahandusministeriumi riigiasutuste arendusosakonna juhataja asetäitja.

Vabariigi Valitsuse 28. oktoobri 1997.a korraldusega nr 796-k võeti haldusreformi asjatundjate komisjoni koosseisu täiendavalt Tallinna linnasekretär Toomas Sepp ja Rapla Vallavolikogu esimees, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Juri Võigemast.

Haldusreformi asjatundjate komisjoni esimesed mõttetalgud toimusid 14. – 15. augustil 1997.a Ida-Virumaal (Niinsaares), kus määratleti haldusreformi kontseptsiooni struktuur ning üldised põhimõttelised suundumused. Nende seisukohtade ning komisjoni liikmete poolt esitatud kirjalike materjalide põhjal koostas Sulev Mäeltsemees "Haldusreformi kontseptsiooni lähtealused", mis asjatundjate komisjoni 18. septembril 1997.a toimunud koosolekul otsustati võtta edasise töö aluseks. Otsustati moodustada töörühmad kontseptsiooni eri lõikude üksikasjalikumaks läbiarutamiseks ja vormistamiseks järgmiselt:

1) funktsioonide põhimõtteline jaotus riigijuhtimise tasandite vahel:

-Taavi Veskimägi (töörühma juht), Rein Aidma, Jaak Allik, Tõnis Seesmaa ja Orm Valtson;

2) avalike teenuste ja avaliku vara haldamise erasektorile üleandmise võimalikkus ja printsiibid:

-Jaak Leimann (töörühma juht), Jaan Pöör ja Andres Taimla;

3) kohaliku omavalitsuse järelevalve, revisjonikontroll ja audiitorkontroll:

-Üllar Vahtramäe (töörühma juht), Peep Aru, Mait Kornet, Viktor Niitsoo ja Mai Treial;

4) Euroopa Liiduga ühinemisest tulenevad vajadused avaliku halduse süsteemi reformimiseks:

-Mari Pedak (töörühma juht), Hans Allvee, Ants Käärma ja Jüri Lass;

5) avaliku teenistuse seaduse muutmise vajalikkuse ulatus ja põhimõtted:

-Heiki Loot (töörühma juht), Arno Almann, Olav Anton ja Ants Tõnissoo.

Kontseptsiooni koostamisel kasutati veel:

1) Vabariigi Valitsuse 10. juuni 1997. aasta istungil moodustatud valitsusasutuste Tallinnast väljaviimisega seonduvate probleemide analüüsimiseks moodustatud haldusekspertide grupi töö tulemusi;

2) Eesti Regionaalarengu Sihtasutuse poolt Eesti Majandusjuhtide Instituudilt tellitud uurimuse "Eesti haldusterritoriaalne korraldus" vahearuanne;

3) PHARE projekti "Public Development Programme in Estonia" ekspertide seisukohti;

4) ministriumide, maavalitsuste ning kohaliku omavalitsuse üksuste liitude ettepanekuid;

5) välisriikide kogemusi.

Kontseptsiooni tervikteksti sõnastamiseks moodustati haldusreformi asjatundjate komisjoni juurde töörühm koosseisus Arno Almann, Jüri Lass, Heiki Loot, Mari Pedak, Taavi Veskimägi, Jüri Võigemast, Sulev Mäeltsemees ja Peeter Albi.

Kontseptsiooni sõlmprobleemide läbiarutamiseks viidi läbi kolmed mõttetalgud:

-30-31. oktoobril 1997. a Jänedal teemal "Regionaalne juhtimine";

-14. novembril 1997. a Tallinnas teemal "Juhtimine riigi tasandil";

-05-06. detsembril 1997. a Jänedal teemal "Kohalik omavalitsus".

Lisaks komisjoni liikmetele osalesid mõttetalgutel avaliku halduse ekspertidena (teatud juhtudel ka komisjoni asendusliikmetena): Rein Kiis, Tiit Kirss, Daimar Liiv, Sulev Lääne, Märt Moll, Aare Reenumägi, Tiit Saat, Helir-Valdor Seeder, Juhan Sillaste, Henn Sokk, Bruno Uustal, Toomas Välimäe, Agu Värimee ja Jaan Öunapuu.

Juba esimestel mõttetalgutel, mis toimusid Jänedal, 30.-31. oktoobril 1997.a, tõusetus, aga veelgi selgemalt väljendati 14. novembril 1997. a Tallinnas toimunud ajurünnakul seisukohta, et mõiste "haldusreform" asemel tuleks kasutada "avaliku halduse arendamist", sest viimastel aastatel on meil olnud palju erinevaid reforme. Seetõttu võib järjekordne reformimine ühiskonnas tekitada isegi mittemõistmist. Samas on Eesti riik oma arengus (ka

avaliku halduse arengus) jõudnud etappi, kus iga hinna eest pole enam vaja teha radikaalseid muudatusi. Küll aga on vaja kriitiliselt analüüsida avaliku halduse senise arengu puudusi ja vastuolusid ning Euroopa Liiduga võimalikust ühinemisest tulenevate põhimõtete valguses süsteemselt kavandada lähema aastakümne piires meie avaliku halduse moderniseerimise suundumused. Kontseptsiooni osad ühtlustas terviktekstiks ning seletuskirja kirjutas S. Mäeltsemees.

1998. aasta 31. jaanuaril anti “Avaliku halduse arendamise kontseptsioon” üle Vabariigi Valitsusele. 1998. aasta kevadel arutas Vabariigi Valitsus seda kontseptsiooni kaks korda oma kabineti nõupidamisel ning otsustas selle enamvaideldavate põhimõteteliste küsimuste arutamiseks edastada ministrite haldusreformi komisjonile.

Ministrite haldusreformi komisjoni 17. juunil 1998.a toimunud koosolekul tehti ettepanek käsitada komisjonile esitatud eelnõu mitte kontseptsioonina, vaid “Avaliku halduse arendamise alustena”.

Ministrite haldusreformi komisjon arutas seda eelnõu korduvalt ning otsustas oma 10. detsembri 1998.a koosolekul suunata “Avaliku halduse arendamise alused” Vabariigi Valitsuse istungile esimeseks lugemiseks.

4. Eesti Vabariigi avaliku halduse süsteemi iseloomustus

Eesti Vabariigi avalik haldus toimib kolmel tasandil:

- 1) riigi tasand;
- 2) regionaalne tasand, kus põhiline territoriaallüksus on maakond, kuid mõningaid riiklikke funktsioone täidetakse ka teistsugusel, mitut maakonda hõlmaval territoriaalsel alusel (ringkonnas);
- 3) kohaliku omavalitsuse (valla, linna) tasand.

“Avaliku halduse arendamise alustes” ei peetud otstarbekaks otseselt käsitleda Riigikogu ning Vabariigi Presidendi institutsioone. Samuti ei ole käsitletud Riigikohut, Õiguskantsleri kantseleid ja Riigikontrolli ning riigikaitse ja välisteenistusega seotud spetsiifilisi süsteeme. “Avaliku halduse arendamise alustes” käsitletud avaliku halduse institutsioonide lühiiseloomustusena võib märkida:

1. 12 ministeeriumis oli 1998. aasta alguseks koos Riigikantseleiga 2 350 koosseisulist teenistuskohata ning töötasu koos sotsiaalmaksuga 1997. aastal 117, 5 miljonit krooni (koos Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, Õiguskantsleri kantseleiga ja Riigikohtuga 157,1 miljonit krooni). Ministeeriumide ning Riigikantselei majanduskulud olid 1997. aastal 171,4 miljonit krooni (koos eelnimetatud viie institutsiooniga 214,5 miljonit krooni). Ministeeriumide valitsemisalas oli 22 ametit (1998. aastal lisandus Raudteeamet 28 koosseisulise teenistuskohaga), kus oli üle 15 000 koosseisulise teenistuskoha (ilma Siseministeeriumi valitsemisalata 17 ametit 4 260 koosseisulise teenistuskohaga) ning 12 inspeksiooni, kus oli 1 179 koosseisulist teenistuskohata.

2. 15 maavalitsuses (täpsema nimetusega - maavanemate kantseleides) oli 1998.aasta alguseks 1 311 koosseisulist teenistusk kohta ning töötasu koos sotsiaalmaksuga oli 1997. aastal 86,2 miljonit krooni ja majanduskulud 54,5 miljonit krooni. Vabariigi Valitsuse seaduses kasutatud termini “maavalitsus” asemel on “Avaliku halduse arendamise alustes” soovitatud kasutada terminit “maavanema kantselei”, et eristada teda sellistest kollegiaalsetest organitest nagu Vabariigi Valitsus või valla- ja linnavalitsus. Maavalitsuste (maavanemate kantseleide) kõrval toimivad riikliku regionaalse juhtimise üksustena põhiliselt ühte, aga kohati ka mitut maakonda hõlmavad ametisutused, mida “Avaliku halduse arendamise alustes” on nimetatud kohahaldusüksusteks. Täidetavate funktsioonide alusel võiks need tinglikult jagada nelja gruppi:

- 1) riikliku järjepidevuse tagamine (maksuamet, politsei, kohus, toll, piirivalve, tööinspeksioon, täitevbüroo, prokuratuur, kodakondsus- ja migratsiooniamet, riigikaitseosakonnad, pensioniamet, haigekassa);
- 2) riikliku järelevalve tagamine (keskkonnainspeksioon, riigi muinsuskaitse osakonnad, tarbijakaitseamet, veterinaarkontroll ja toidukontroll, põllumajandustehnika inspeksioon, taimetoodangu inspeksioon, tervisekaitsetalitus);
- 3) riikliku korralduse tagamine (arhiivid, metsaamet, maaparandusbüroo, tööhõiveamet);
- 4) registrite pidamine (maakataster, hooneregister, kinnistusraamat, ehitusregister, ettevõtteregister, isikuregister, autoregister, teederegister jne).

Eeltoodud jaotus ei ole täpne, sest osa ametiasutusi täidavad mitut funktsiooni (näiteks muinsuskaitse inspeksioon ja metsaamet täidavad nii korralduslikku kui ka järelevalve funktsiooni).

3. 1998.aasta lõpul oli Eestis 253 kohaliku omavalitsuse üksust, neist 46 linna ja 207 valda. 1997. aasta lõpul oli kohaliku omavalitsuse ametnikke (täidetud kohti) 4 256 inimest, kelle töötasu oli koos sotsiaalmaksuga 303,5 miljonit krooni, kohaliku omavalitsuse üksuste 1996. aasta majanduskulud olid 123,7 miljonit krooni.

Haldusreformi asjatundjate komisjoni liikmete kirjalikest või ajurünnakutes suuliselt avaldatud seisukohtadest järeldus, et :

1. riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused on seni sageli jätkuvalt orienteerunud kulutamisele , avalikus halduses on kohati säilinud nõukogude ajast pärinevad struktuurid ning ametiasutused ja ametnikud on liigselt võõrdunud kodanikust;
2. avaliku halduse funktsioonide jaotus ja vastutus erinevatel juhtimistasanditel (ministeeriumid ja hallatavad riigiasutused, maavalitsused ja kohaliku omavalitsuse üksused; maavalitsused ja ministeeriumide regionaalsed üksused, ministeeriumid ja kohaliku omavalitsuse üksused) on seni pigem juhuslik ning

palju esineb paralleelsete funktsioonide täitmist, kuid samas on kindlasti ka veel katmata valdkondi;

3. ministeeriumide ning nende valitsemissalas olevate ametite, inspeksioonide ja osakondade vahelise koostöö koordineerimine on puudulik, info eri üksuste vahel liigub sageli isiklike suhete pinnal ja lähtub enamasti ainult alluvuse põhimõttest ning erinevate juhtimistasandite vaheline aruandlus pole tihti määratletud (v.a seadusega või määrusega sätestatud juhtudel);
4. tänase maavalitsuse (maavanema kantselei) tegevusse on sisse programmeeritud huvide konflikt, sest ühelt poolt peab ta esindama riigi huve ning teiselt poolt kohaliku omavalitsuse üksuste integreeritud huvi;
5. kohaliku omavalitsuse üksuste arengueeldused on äärmiselt ebaühtlased;
6. Eesti tänane haldusterritoriaalne korraldus, eriti kohaliku omavalitsuse tasandil, ei ole kooskõlas asustussüsteemi loogikaga. Tsentraalse juhtimise perioodil moodustatud uute rajooni- (1990. aastast maakonna-) keskuste võime hõlmata teenindamiskeskusena kogu maakonda on kohati väiksem kui ajaloolistel maakonnakeskustel;
7. Eestis on vähe professionaalseid ametnikke. Palga ja muude motivatsioonivahendite nõrkuse tõttu on personalivoolavus suur, vähe tuntakse ja järgitakse strateegilise juhtimise meetodeid (sh tulemusjuhtimist), juhid on üle koormatud operatiivtööga, vähe kasutatakse ja usaldatakse delegeerimist, haldusjuhtimise valdkonnas korraldatakse koolitust juhuslikult ning koolitusvajadust ei uurita süstemaatiliselt.

Haldusreformi asjatundjate komisjoni seisukohalt ja komisjoni ajurünnakutes SWOT- analüüsi metoodikat järgides on :

1. Avalikus halduses oluliste ümberkorralduste tegemist soodustavad tegurid on:

- 1) ühiskonna valmisolek;
- 2) olemasolev avaliku halduse süsteem mis toimib lähtuvalt demokraatliku ühiskonna põhimõtetest;
- 3) vajadus korrastada avaliku halduse struktuuri Euroopa Liiduga integreerumise protsessis;
- 4) vajadus korrastada avaliku halduse tasandite ja institutsioonide vahelisi suhteid;
- 5) võimalus ja vajadus anda avaliku halduse funktsioone üle erasektorile ja kolmandale (mittetulundusühingutele jne) sektorile;

- 6) vajadus analüüsida avaliku halduse funktsioone ja korrastada neid täitvaid struktuure;
- 7) vajadus pakkuda avalikku teenust inimesele võimalikult lähedal, kvaliteet-selt ja kiirelt.

2. Avaliku halduse arendamist ja moderniseerimist takistavad tegurid on:

- 1) ametnike teadmiste ja teoreetilise ettevalmistuse ning üldiselt vastavate asjatundjate vähesus;
- 2) poliitilise konsensuse puudumine avaliku halduse arendamise sõlmprobleemides;
- 3) ametnikkonna liigne politiseeritus ja ebastabiilsus;
- 4) valitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse organite nõrk koostöö ja vähene vastastikune usaldus;
- 5) poliitilise tahte ja oskuse puudumine läheneda diferentseeritult erinevatele piirkondadele;
- 6) jäik eelarvepoliitika ja vähene paindlikkus selle rakendamisel;
- 7) otsustamisjulguse puudumine;
- 8) suutmatus kindlustada reguleeritavaid valdkondi õiguslikult ja seaduste vähene regulatiivsus;
- 9) valdade, linnade ja maakondade kartus olukorra võimaliku halvenemise suhtes.

3. Ümberkorraldused avalikus halduses võimaldavad:

- 1) realiseerida avaliku halduse organisatsiooni ajaloo positiivsed kogemused ja integreerida sellesse välisriikide, eelkõige Euroopa riikide, kriitiliselt hinnatud kogemus;
- 2) reguleerida kohaliku omavalitsuse õigused ja kohustused regionaalsel tasandil;
- 3) korrastada avaliku halduse dubleerivaid funktsioone ning vastavaid struktuure;
- 4) väärtustada ja tõsta avaliku teenistuse prestiiži;
- 5) asendada erinevatele piirkondadele ühtlustatud lähenemise diferentseeritud lähenemisega;
- 6) suurendada investeeringuid;
- 7) parandada avaliku halduse süsteemi toimimist;
- 8) saavutada kodanikulähedus.

4. Peamised ohud avaliku halduse ümberkujundamisel on:

- 1) suurtes kohaliku omavalitsuse üksustes võimu võõrandumine rahvast. Suurem anonüümsus loob enam võimalusi korruptsiooniks;
- 2) poliitilise konsensuse mittesaavutamise, mis viib tasakaalust välja "Avaliku halduse arendamise aluste" realiseerimise etapid, tähtajad ja lahendid;
- 3) regionaalse eripära mitteametustamisega võivad kaasneda poliitilised ja sotsiaalsed pinged ning tekkida uued ääremaad.

5. Haldusreformi kogemusi välisriikides

Süvenevast globaliseerumisest, eelkõige eurointegratsioonist tulenevate suundumuste ja põhimõtete mõistmiseks on vajalik analüüsida ka teiste riikide (eelkõige Euroopa Liidu liikmesriikide) avaliku halduse arendamise ja reformimise kogemusi. Võib üldistavalt öelda, et paljudes riikides on haldusreformi temaatika tõusnud tähelepanu keskmesse just viimasel aastakümnel (seejuures suhteliselt varem Austraalias, Põhja-Ameerikas, Suurbritannias, Uus-Meremaal jne ning alles 1990. aastate keskel näiteks Saksamaa Liitvabariigis, Sveitsis jne). Olulisteks põhjusteks avaliku halduse reformimisel on majandustegevuse internatsionaliseerumine, kus firmad otsivad tegevuseks võimalikult liberaalset majanduskeskkonda ning demokraatliku ühiskonna järjest haritumaks, nõudlikumaks ja mobiilsemaks muutuvad inimesed, kes soovivad, et avalikus sektoris teenindataks neid sama kvaliteetselt kui igas eraomanikule kuuluvas teenindamisettevõttes. Vähem eeskirju, rohkem turgu, konkurentsi ja ökonoomsust, kvaliteetsemaid tooteid ja teenuseid – need on inimeste ja firmade peamised ootused avaliku halduse suhtes. Selle eesmärgi saavutamise kaheks põhiliseks teeks peetakse:

- 1) avaliku halduse radikaalset detsentraliseerimist ja subsidiaarsusprintsipi järgimist ning laiaulatuslikku vastutuse delegeerimist inimestele lähedal toimivatele üksustele ning lahtiütlemist kollektiivse vastutamatusüsteemist;
- 2) turu ja konkurentsi kui avaliku halduse põhimõtteliselt uute raamtingimuste tekitamist, kusjuures kõigepealt tuleb kindlaks määrata, kus ja mil määral on avalikus halduses konkurentsituatsiooni tekitamine üldse võimalik ja vajalik.

Avaliku halduse reformimisel nähakse põhiliste instrumentidena ette:

- 1) uut personalijuhtimist;
- 2) uut finantsjuhtimist;
- 3) uut tulemusjuhtimist;
- 4) uut protsessijuhtimist.

Oluline on märkida, et avaliku halduse reformimisel on ka õigusaktidesse toodud sisse reformiklausleid, mis võimaldavad eksperimenteerida ühes või teises territoriaallüksuses või avaliku halduse valdkonnas.

6. "Avaliku halduse arendamise aluste" koostamisel kasutatud Euroopa Liidu põhimõtted

Eesti avaliku halduse arendamine peab toimuma kooskõlas Euroopa Liidu vastavate põhimõtetega ja suundumustega. Ühelt poolt võib arvestada, et kui Eesti tulevikus võetakse Euroopa Liidu täisliikmeks, on see institutsioon vähem bürokraatlik kui praegu, sest Euroopa Liidu liikmesriikides toimuvad haldusreformid on suunatud detsentraliseerimisele ja

subsidiaarsusprintsipi järgimisele avalikus halduses, samuti turumajanduse printsiipide rakendamisele ja avaliku halduse konkurentsivõime tõstmisele. Teiselt poolt on ka Eesti avaliku halduse arendamisel alati vajalik analüüsida, kas ja kuivõrd saame Euroopa Liidu regulatsioonidest erinevalt siin arvestada meie väikese ja piiratud ressursidega riigi võimalusi.

“Avaliku halduse arendamise alustes” on arvestatud Euroopa Liidu praeguseid seisukohti üleminekuriikide avaliku halduse kohta. Juunis 1993 tuli Euroopa Liidu Nõukogu Kopenhaageni kohtumisel järeldusele, et Kesk- ja Ida-Euroopa assotsieerunud riigid, kes seda soovivad, saavad liidu liikmeks. Ühinemine leiab aset niipea, kui vastav riik on majanduslikke ja poliitilisi tingimusi täites võimeline võtma endale liikmekohustused. Liikmelisuse eeltingimuseks on, et kandidaatriik oleks saavutanud demokraatia, oleks õigusriik, inimõigusi ning vähemuste austamist ja kaitset tagavad institutsioonid oleksid stabiilsed, turumajandus toimiks, riik oleks suuteline toime tulema konkurentsivõime ja turujõududega liidu piires ning võimeline võtma endale liikmekohustused, kaasa arvatud kinnipidamine poliitilise, majandus- ja rahaliidu eesmärkidest. 1995. aasta detsembris Madridis osutas Euroopa Liidu Nõukogu vajadusele luua ühinemiseelse strateegia raames "tingimused taotlejamaade järkjärguliseks harmooniliseks integreerumiseks, seda iseäranis turumajanduse arendamise, nende maade haldusstruktuuri kohandamise ning stabiilse majandus- ja rahakeskkonna loomise kaudu."

Euroopa Komisjoni arvamuses Eesti Euroopa Liidu liikmeks astumise avalduse kohta "Agenda 2000" märgitakse: "Eesti avaliku halduse struktuurid ja süsteemid vajavad ikka veel olulist arendamist. Siiski ei tohi alahinnata juba saavutatu ulatust. Hoolimata probleemidest on Eesti avalik teenistus näidanud üles tähelepanuväärset paindlikkust, mis on võib-olla osaliselt tingitud uute struktuuride loomise vajadusest. Enamik ministeeriume on väikesed ning tööga ülekoormatud. Ministeeriumi efektiivne funktsioneerimine oleneb sageli rohkem juhtivate isikute ettevalmistusest kui institutsiooni enda struktuuridest. Rahanappus on kõigi ministeeriumide alaline probleem... Üldiselt on Eesti avalikus teenistuses infotehnoloogia kasutamine juba kõrgel tasemel. Avaliku teenistuse õiguslik baas on küllaldane. Märkimisväärne on poliitiline surve avalikele teenistujatele, eelkõige kohalikul tasandil, aga ka ministeeriumides. Suund näib siiski olevat avaliku teenistuse sõltumatus. Avaliku teenistuse personali on liiga vähe. Ehkki Eesti haldusaparaadi piiratud suurus mõnes suhtes soodustab personali arendamist ja haldusstruktuuri reforme, tähendab väikesearvuline personal ka seda, et olulised funktsioonid sõltuvad sageli üsna vähestest inimestest, mis muudab ministeeriumid haavatavaks "ajude äravoolust" erasektoris (mis on seotud eelkõige palgatasemega) ning võib seada kahtluse alla ministeeriumide suutlikkuse täiel määral oma funktsioone täita. Üldsuse usaldus avaliku teenistuse vastu pole kindel. Laialt on levinud rahulolematust kuritarvitustega haldusaparaadi mõnes osas, sealhulgas kohalikus omavalitsuses. Sageli puuduvad detailsed tõendid selliste kahtlustuste kinnitamiseks, ehkki esineb ka tõestatud juhtumeid. Valitsuse algatatud reformid on õigesuunalised, kuid ühinemiseelse protsessi osana peaks nende siht olema täpsemalt määratletud ning neid tuleks kiirendada. Professionaalsuse ja koolituse tase on väga erinev. Nendes valdkondades antakse märkimisväärset rahvusvahelist abi. Selle valdkonna tõsisem probleem Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis on seadusandlike ja administratiivsete algatuste väga suur hulk, mis tuleb ette võtta ühel ajal ning mille koordineerimine on Eesti haldusaparaadile keeruline

ülesanne... *Acquis'* efektiivse rakendamise jaoks vajaliku suutlikkuse saavutamiseks keskmise tähtaja jooksul vajavad Eesti haldusstruktuurid ulatuslikku reformimist... Hoolimata seadusandluse vallas saavutatud edasiminekest tekitab kahtlusi Eesti administratsiooni suutlikkus seda juriidilist raamistikku rakendada. Ent kui võtta arvesse olemasoleva personali kõrget kvalifikatsiooni, peaksid praegused märkimisväärsed nõrgad kohad osutama ajutisteks... Et Eesti looks keskmise tähtaja jooksul haldusstruktuurid, mis on vajalikud *acquis'* tõhusaks rakendamiseks ja elluviimiseks, tuleb reformidele uut hoogu anda... Kui Eesti tahab, et haldusstruktuurid tõhusalt rakendaksid ja viiksid ellu *acquis'*, on nende struktuuride tugevdamine vältimatu."

7. "Avaliku halduse arendamise aluste" osade selgitus

1. "Avaliku halduse arendamise aluste" vajalikkus

Avaliku halduse võimalikult süsteemseks ja tasakaalustatud arenguks järgnevatel aastatel tuli kavandada põhimõttelised suundumused, mille väljatöötamisel osalesid Riigikogu suuremate erakondade esindajad. See peaks võimaldama "Avaliku halduse arendamise aluste" suhtes poliitiliste otsustuste tegemist, sest avaliku halduse arendamise aluste suhtes on haldusreformi asjatundjate komisjonis poliitiline konsensus saavutatud. Mitmed radikaalsed ettepanekud (nagu kahetasandilise kohaliku omavalitsuse taastamine jne) on komisjonis vähese toetajaskonna tõttu välja jäetud.

7.2. Avaliku halduse arendamise prioriteedid

Märksõnadena tähestikulises järjekorras on toodud valdkonnad ja suunad, mis vajavad avalikus halduses peamist arendamist. Järjestus ei sõltu valdkonna või suuna tähtsusest ega realiseerimisajast. See ei tähenda ajalise järjestuse eitamist, näiteks kõigepealt on vaja korrastada Eesti haldusterritoriaalne jaotus ning alles seejärel saab asuda avaliku halduse funktsioonide maksimaalsele detsentraliseerimisele jne.

7.3. Avaliku halduse arendamise üldised põhimõtted ja eesmärgid

- 1.** Avaliku halduse senine andmebaas on suhteliselt pealiskaudne ning ei võimalda sügavamaid analüüse. Vaja on välja töötada metoodika avaliku halduse funktsioneerimise uurimiseks ning sisse seada regulaarne statistiline arvestus.
- 2.** Tuleb läbi viia funktsioonide (ülesannete) kaardistamine kõigil avaliku halduse tasanditel ja ametiasutustes ning seejärel otsustada funktsioonide detsentraliseerimine, võimalik üleandmine erasektorile või kolmandale (mittetulundusühingutele jne) sektorile, kaotada funktsioonide dubleerimine või määrata täitja seni mittetäidetavatele funktsioonidele. Rahandusministeerium esitab ülevaate selle kohta, kui palju on riigi kesktasandil institutsioone ühe või teise funktsiooni täitmiseks. Avaliku halduse organisatsiooni tegelik olukord tuleb viia vastavusse normatiivselt kavandatuga ja praegune iseeneslikult kujunenud olukord viia vastavusse "Avaliku halduse arendamise

aluste” loogikaga. Peale seda kui on suudetud täpselt määratleda Vabariigi Valitsuse seaduse täpsustamisega horisontaaltasandil baasfunktsioonid, mida üks või teine institutsioon täidab, tuleb töötada välja funktsioonide vertikaalne jaotus, et minimeerida valdkondadevahelist dubleerimist.

3. Haldusterritoriaalse jaotuse ümberkorraldamise eesmärk on kujundada selline riigisisene territoriaalne haldusjaotus, kus kohaliku omavalitsuse või riiklike regionaalseid ülesandeid suudetakse täita kõige otstarbekamalt. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitmine ei tohi halvendada avaliku teenuse kättesaadavust elanikele ning see on võimalik osavaldade süsteemi arendamise ja nn kodanike büroode loomise kaudu, millega ametnik “tuuakse” elanikele lähemale (see võib toimuda ka üks-kaks korda nädalas või kuus, sõltuvalt avaliku halduse teenuse kasutamise sagedusest).

4. Avaliku halduse arendamisel tuleb põhjalikult analüüsida turumajanduse võimalusi. Eelkõige, milliseid funktsioone on võimalik üle anda erasektorile, kuna viimane on üldjuhul võimeline pakkuma paremaid teenuseid madalama hinnaga, sest eraettevõtte on:

- 1) suunatud mitte ainult funktsioneerimisele vaid eelkõige efektiivsusele ja on sellepärast initsiatiivikamad;
- 2) edukamad tänu suuremale vabadusele täiustada oma tegevust konkurentsi tingimustes;
- 3) üldjuhul vähem bürokraatlikud ja seega dünaamilisemad;
- 4) võimelised saavutama mastaabisääste, osutades teenuseid näiteks mitme kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele.

5. Avalike teenuste osutamine on osaliselt võimalik üle anda ka kolmandale sektorile, eelkõige mittetulundusühingutele.

6. Tuleb teha riigi- ning valla- ja linnavara inventuur ning analüüsida selle vajalikkust avaliku halduse funktsioonide täitmise seisukohalt. Seejärel otsustada selle vara erastamine ning riigi- või munitsipaalomandisse jäetava vara kindlustamise otstarbekus. Avaliku halduse odavdamise kaks põhilist suunda ongi mittevajaliku vara erastamine ja seega selle ülalpidamiskulude kokkuvõtteid ning eelarvest finantseeritavate funktsioonide üleandmine erasektorile või kolmandale sektorile. Seejuures tuleb analüüsida ka seda aspekti, kas lõppkokkuvõttes ei lähe tarbijale selle teenuse saamine kallimaks kui eelarvest finantseerituna, kuigi muidugi igal juhul hakkavad sellisel juhul konkreetse teenuse eest maksma konkreetsed tarbijad ning kaob anonüümne finantseerimine kõigi maksumaksjate poolt.

7. Avalik teenistus loodi Eestis 1. jaanuaril 1996 jõustunud avaliku teenistuse seadusega. Seaduse kehtestamisega nähti ette teatud töösuhete erinev õiguslik regulatsioon ametiasutustes võrreldes üldise tööõigusega ja töölepingu seadusega, mis tuleneb vajadusest tagada riigi ülesannete kvaliteetne täitmine. “Avaliku halduse arendamise

alustes” on asunud seisukohale, et avalikku teenistust on vaja edasi arendada, muutmata avaliku teenistuse seaduse kontseptuaalseid aluseid ning et nii riigi- kui ka kohaliku omavalitsuse teenistuse osas tuleb lähtuda ühtsetest põhimõtetest.

8. Avalik haldus vajab paindlikku personalipoliitikat, kus ametnike kõrval rakendatakse ajutiselt konkreetsete projektide realiseerimisel kõrge kvalifikatsiooniga tööjõudu töölepingu seaduse alusel. Korrastamist vajab avaliku halduse ametnike jt teenistujate palgakorraldus. Ühest küljest tuleb tööjõuturul konkurentsivõimelise avaliku halduse väljaarendamiseks lähendada selle palkasid erasektori palkadele, teisest küljest ei tohiks vähemalt neis valdades ja linnades, mis saavad toetust riigieelarvest, ametnike jt teenistujate palgad olla kõrgemad kui valitsusasutustes. Liikumisel õigusriigi suunas vajab Eesti avalik haldus senisest rohkem juriste ning järjest rohkem eurokoolitusega ametnikke. Peaks käivituma normaalne tööjõu rotatsioon erasektori ja avaliku halduse vahel. Vaja on vähendada teenindavate töötajate osatähtsust, mida võimaldab ka infotehnoloogia areng ja levik. Oluline on ametniku õiguste, kohustuste ja vastutuse sätestamine.

9. Analüüsida ja lihtsustada tuleb protseduure ja haldustoiminguid kõigil avaliku halduse tasanditel.

10. Kogu maksumaksja raha kasutamine peab olema läbipaistev sõltumata sellest, kas selle kasutamine toimub läbi riigieelarve, kohaliku eelarve, haigekassa, kapitalide, fondide jne. Praegu on ühiskondlik kontroll haigekassa ning mitmesuguste fondide ja kapitalide rahade kasutamise üle puudulik.

11. Valitsusasutuste ning kohaliku omavalitsuse organite töömahu piiritlemiseks ning vähendamiseks tuleb teha seaduste ja seaduseelnõude otstarbekuse revisjon ning viia need terviklikku süsteemi. Edaspidi tuleks ette valmistada eeskätt esmavajalike õigusaktide eelnõusid.

7.4. Riigi tasand

1. Riigi funktsioonid võib jagada:

1) esimese astme funktsioonid, mida riik täidab tsentraliseeritult (nn jõustruktuurid, toll jne);

2) teise astme funktsioonid, mis võiksid koonduda maavanema kantseleisse;

3) nende funktsioonide täitmiseks, kus ei ole vajalik harulise ja territoriaalse juhtimise ühitamine, moodustatakse riigi kohahaldusüksused, mis reeglina hõlmavad rohkem kui ühte maakonda. Ühte maakonda hõlmab kohahaldusüksus ainult siis, kui see on otstarbekas funktsiooni täitmise mahtu (maksuamet jms) arvestades või on ka ühe maakonna näol kohahaldusüksuse teenindamispiirkond piisavalt suur.

2. Otstarbekas on mõne ministeeriumi liitmine (esmlt liidetakse Majandusministeerium ning Teede- ja Sideministeeriumi). Eelnevalt tuleb igakülgset korrastada

ministeeriumide funktsioonide jaotus (detsentraliseerimine, üleandmine erasektorile või kolmandale sektorile). Võiks ette näha mõnes ministeeriumis rohkem kui ühe ministri ametikoha ning sellega kaotada nn portfelli ministrite ametikohad.

3. Vabariigi Valitsuse seadus ei peaks konkreetselt ette nägema täitevvõimu struktuuri ministeeriumide tasandist allapoole, sest Vabariigi Valitsusel peaks olema õigus täitevvõimu realiseerimiseks teha operatiivseid ja paindlikke ümberkorraldusi.

4. Jätakuvalt tuleb analüüsida valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste Tallinnast väljaviimise võimalusi. Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste dekontsentreerimise eeldused on:

1) üldsuse ootus ning sellest tulenev toetus valitsusasutuste ja nende hallatavate riigi-asutuste võimalikule ümberpaigutamisele;

2) head eeldused valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste vastuvõtmiseks on Tartul (eriti õigusteaduse ja põllumajandusega tegelevate asutuste puhul), Pärnul ja Viljandil (kultuuri valdkonnas), Tapal (raudteeasjandus) ning Raplal ja Paidel (Tallinna lähedus);

3) Eesti suhteliselt arenenud teede- ja kommunikatsioonivahendite võrk;

4) kinnisvara hindade suured regionaalsed erinevused, mis võimaldavad ümberpaiknemiskulud katta Tallinnas vabanevate ruumide müügi või rentimisega;

5) mitmete valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste funktsioonide suhteline iseseisvus, väike kontaktivõrk ning eraldatus teiste asutuste operatiivtegevusest;

6) täitevvõimu osa funktsioonide, eriti inspekteerivat laadi tegevuse, ümberjagatavus maavalitsuste (maavanemate kantseleide) ja riigi kohahaldusüksuste vahel;

7) infotehnoloogia ja kommunikatsioonitehnika kiirest arengust tulenev ametnike töörežiimi paindlikuks muutumine, mistõttu asutuse asukoht ei ole töö efektiivsuse ja kvaliteedi seisukohast enam nii määrav kui seni.

5. Esmaseks ülesandeks on valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste institutsionaalne (eelkõige õigusliku staatuse) korrastamine. Töö maht sõltub sellest, kui palju neid asutusi on ja kui otstarbekas on selliste asutuste olemasolu. Osa praegustest valitsusasutuste hallatavatest riigiasutustest tuleks muuta eraõiguslikeks üksusteks, kellega riik sõlmib vajaduse korral lepinguid teenuste osutamiseks, või muuta need riigi 100-protsendilise osalusega aktsiaseltsideks. Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused ise tuleb selgemalt defineerida, milleks neid vaja on ja mis tüüpi funktsioone nad täidavad.

6. Riigiametniku kulunormatiiv peaks sisaldama analoogiliselt teiste riikidega riigiametniku palka, majandamiskulusid, sotsiaalseid garantiisid jne. Riigiametniku

kulustandardi väljatöötamist ja rakendamist tuleks alustada vastava metoodika väljatöötamisega. See annaks vastuse küsimustele, milliseid kuluartikleid on otstarbekas, võimalik ja vajalik haarata kulustandardiga, millest lähtuvalt ja kuidas kuluartikleid arvutada, kui suured on põhjendatud kulunormid, kuidas võtta arvesse valitsusautuse spetsiifikat, võimalikke struktuurimuudatusi jne. Riigiametniku kulustandardi väljatöötamine ja rakendamine, arvestades ka teiste maade kogemusi, on pikaajaline protsess. Seetõttu on otstarbekas seda ellu viia etappide kaupa, lähtudes olemasolevatest andmetest ja kogemustest.

7.5. Regionaalne tasand

1. Praegu on maavalitsuse (maavanema kantselei) tegevusse sisse programmeeritud huvide konflikt. Ühelt poolt peab see institutsioon esindama puhtalt riigi huve, teiselt poolt aga kaitsma kohaliku omavalitsuse üksuste huve ning täitma funktsioone, mis on selgelt omavalitsuslikud (kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse koordineerimine maakonnas jne). See huvide konflikt algab kehtivast maavanema nimetamisest, kus tuleks loobuda kooskõlastamisest kohaliku omavalitsuse üksuste esindajatega.

Teoreetiliselt on maakondliku juhtimise arendamisel kolm võimalust:

- 1) seadustada täpselt, kuidas maavalitsus (maavanema kantselei) kui riikliku juhtimise institutsioon saab esindada ka kohaliku omavalitsuse üksuste huve ning täita ülemaakonnalisi kohaliku omavalitsuse funktsioone;
- 2) teha maakonnast ainult riikliku juhtimise tasand, kus kohaliku omavalitsuse üksused teevad soovi korral vabatahtlikku koostööd;
- 3) moodustada maakonna tasandil riikliku harukondliku ja territoriaalse juhtimise tasakaalustamiseks ette nähtud maavalitsuse kõrvale maakondlik kohaliku omavalitsuse üksuste liit, kes on ka ametlik läbirääkimiste partner valitsus-asutustele, kui on vajalik teatud küsimusi kooskõlastada valdade ja linnadega.

Eesti oludes on haldusreformi asjatundjate komisjoni arvates parim viimane variant, mis võimaldab ka hakata järgima Euroopa regionaalse omavalitsuse harta (esialgu eelnõu staadiumis) printsiipe. Ühe maakondliku liidu seadustamisel peab valdadele ja linnadele jääma võimalus selle liiduga vabatahtlikult ühineda. Seadusega tuleb sätestada maakondliku liidu liikmeks astumise ja sealt väljaastumise tingimused ning liidu tegevuse finantseerimise kord. Maakonna valdadest ja linnadest peaksid sellesse maakondlikku liitu kuuluma vähemalt 2/3 maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest, et valitsusasutused saaksid seda läbirääkimistel aktsepteerida valdade ja linnade volitatud esindajana. Samas peaks maakonna arengukava ja üldplaneeringu koostamine minema maakondlikule liidule üle alles siis, kui sellesse liitu kuuluvad kõik vallad ja linnad. Selle mittesaavutamisel võib seadusega kehtestada arengukava ja üldplaneeringu kooskõlastamise nõude liitu mittekuuluvate valdadega ja linnadega. Sel juhul tuleb täpselt fikseerida viimaste nõ veto-õiguse võimalused ja tagajärjed. Muudes riikliku juhtimise valdkondades (näiteks regionaalsete investeeringute programmi, so RIP-i

rahade jaotus jms), kus on eeldatud kooskõlastust maakonna kohaliku omavalitsuse üksustega, kuid maakondlikku valdade ja linnade liitu ettenähtud liikmeskonnaga ei ole moodustunud, teeks otsustuse valitsusasutus või selle esindaja iseseisvalt.

1. Need senitegutsevad riigi kohahaldusüksused, millest sõltub harukondliku ja territoriaalse juhtimise tasakaalustamine, tuleksid viia maavalitsuste (maavanematekantseleide) koosseisu. Valdkondades, kus riikliku juhtimise otstarbekuse huvides ei ole vajalik riigi kohahaldusüksuste viimine maavalitsuste (maavanemate kantseleide) koosseisu, tuleks need kohahaldusüksused moodustada üldjuhul rohkem kui ühte maakonda hõlmaval territoriaalsel alusel (ringkonnas). Erinevate avaliku halduse valdkondade ringkondade piirid peaksid sel juhul võimalikult kokku langema, kusjuures ametiasutused ise võiksid paikneda erinevates asulates, eelkõige muidugi maakonnakeskustes, et tagada riigi ühtlasem regionaalne areng. See suundumus valmistaks ühtlasi ette maavalitsuste (maavanema kantseleide) kui riikliku juhtimise asutuste (valitsusasutuste) arvu vähendamist, maakond kui kultuurilis-etnograafiline üksus jääks arusaadavalt alles.

7.6. Valla ja linna tasand

1. Valdade ja linnade kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise võime tõstmisel on põhimõtteliselt mitmeid võimalusi, millest seni on ülemäärast tähelepanu pööratud valdade ühinemisele. Selle kõrval peaks laienema kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö nende ülesannete täitmiseks, mida üksinda ei suudeta või ei ole otstarbekas täita või palgata lepingulisi konsultante niisuguste ülesannete täitmiseks, milleks endal asjatundjad puuduvad. Võimalik oleks Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 3 lõike 2 ja mõne teise riigi kogemuste alusel kasutada mitme valla kohta ühist administratsiooni.

2. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitmisel tuleb saavutada olukord, mis tagab kohaliku omavalitsuse üksuste sotsiaalmajandusliku terviklikkuse, kus vastavalt elanike paiknemisele on tagatud sotsiaalsfääri peamiste teenuste, eelkõige haridus- (põhikoolide ja gümnaasiumide) ja tervishoiuasutuste kättesaadavus. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühendamisel tuleb arvestada kogukondliku identiteedi säilitamist, muid kultuurilisi seoseid ning piirkonna ajaloolist tausta. Kohati saab kohaliku omavalitsuse üksuste ühendamist käsitada kui taasühinemist ning sõjaeelse olukorra taastamist. Kohaliku omavalitsuse üksusi tugevdades tekitatakse inimestel kindlustunne selles, et koduvald suudab ajakohasel tasemel talle tagada avalikud teenused ning inimene ei pea kodukohast lahkuma selle ääremaastumise tõttu.

3. Haldusterritoriaalsed muudatused eeldavad olulist sekkumist Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste poolt ning nendepoolseid abinõusid, millest võiks nimetada:

1. materiaalsel motiveerimisel sihtotstarbelise suunitlusega vahendite kasutamisega;
2. ühenduse parandamiseks või loomiseks investeringuid transpordi ja side valdkonnas;
3. teatud piirkondadele tervikliku saneerimisprogrammi koostamist;
4. täiendavate sotsiaalsete tagatiste kehtestamist kohaliku omavalitsuse ametnikele ja nende osalist katmist riigieelarvest;

5. vahendite eraldamist uurimistöödeks ja arendustegevuseks nii enne kui ka pärast territoriaalseid ümberkorraldusi;
6. arendusprojektide valitsusasutusepoolset tellimist;
7. valitsusasutuse osalemist protsessis konsultandina, "vahekohtunikuna", vahendajana ning elanike ja ametnike motiveerijana;
8. teatud küsimuste algatamist valitsusasutuste poolt juhul kui vabatahtlik muudatusprotsess on mingil põhjusel seiskunud;
9. ümberkorralduste algatamist või otsustamist valitsusasutuste poolt juhul, kui kõik osapooled ei ole ühisel seisukohal, sh protsessi valitsusasutusepoolset algatamist ühe osapoole taotlusel;
10. muudatuste tegemist seadustesse ja teistesse õigusaktidesse, mille tõttu on kohaliku omavalitsuse üksuste ümberkorraldamine kas pärsitud või osutunud teatud juhtudel osapooltele "diskrimineerivaks".
11. ümberkujunduste eeldusteks olevate ja neid asendavate koostöö- ja integratsioonivormide soodustamist;
12. protsessi sekkumist juhul, kui kohaliku vabatahtliku ühinemisprotsessi käigus saavad liigselt riivatud teatud paikkondade huvid ja arenguperspektiivid või juhul kui osapooled kavatsevad territoriaalseid probleeme lahendada osaliselt.

4. Pärast kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ja ühendamist jääb Eestis alles väikese elanike arvuga valdu (meresaared ja "mandrisaared"), seetõttu nähakse ette võimalus rakendada tulevikus valla erinevaid juhtimismudeleid. Kohalike iseärasuste paindlikuks arvestamiseks tuleks valla- või linnavalitsuse moodustamiseks või kohaliku omavalitsuse täitevorgani ülesannete täitmiseks lubada valla- või linnavalitsuses osaleda antud valla- või linnavolikogu liikmetel. Väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes täidaks volikogu ka valla- või linnavalitsuse kui kohaliku omavalitsuse kollegiaalse organi ülesandeid. Suuremates valdades ja eelkõige linnades oleks täitevorganiks aga volikogu eestseisus (juhatus). Viimasel juhul tuleks seaduslikult lahendada valla- või linnavalitsuse moodustamine vastavalt erakondade ja parteide esindatusele volikogus, mis on demokraatlik lähenemine. Otsustamist vajaks küsimus, kas volikogu esimees on ühtlasi valla- või linnavalitsuse juht. Sel juhul oleks vallavanem või linnapea kohaliku omavalitsuse üksuse administratsiooni juht. Teise variandi kohaselt juhiks vallavolikogu ja valla- või linnavalitsust vallavanem või linnapea ning administratsiooni juhiks valla- või linnadirektor (viimane variant on Eestile võõrapärasem). Eeltoodud juhtimismudelite kõrval võiks lubada teatud üleminekuperioodil kasutada ka senist süsteemi, kus valla- või linnavalitsuse liige ei ole volikogu liige. Mõnes riigis kasutatakse ning Euroopa kohaliku omavalitsuse harta lubab ühe täitevorgani kasutamist mitme kohaliku omavalitsuse üksuse kohta. Ilmselt oleks meil otstarbekas erinevaid valla- või linna juhtimismudeleid eksperimendi korras katsetada.

5. Koos Eesti haldusterritoriaalse korralduse täiustamisega tuleb välja töötada tulude kohalikesse eelarvetesse laekumise selline süsteem, mis vähendaks riigieelarvest otse toetusi saavate kohaliku omavalitsuse üksuste arvu ning tõstaks valdade ja linnade huvi suurema tulu saamise vastu.

Kohustusliku audiitorkontrolli rakendamine kohaliku omavalitsuse ametiasutustekontrollimisel võimaldaks kujundada üldistatud võrdlusandmete baasi ja võrdlus-süsteemi, abistaks kohaliku omavalitsuse organeid nende tegevuses. Kohaliku oma- valitsuse ametiasutuste tugevate ja nõrkade külgede väljatoomine, järelduste tegemine ning vajaduse korral nende tegevuse ümberkorraldamine tõstab kohaliku omavalitsuse toimimise usaldusväarsust.

6. Kaaluda tuleks erinevates kohaliku omavalitsuse üksustes kasutada erinevaid maksude jagamise protsente riigieelarve ja kohaliku eelarve vahel. Stimuleerimaks kohaliku majanduspoliitikaga tegelemist ning kohaliku ettevõtluse arendamist ja seeläbi töökohtade loomist, oleks otstarbekas laiendada valla- või linna eelarvesse laekuvate maksuliikide arvu, nagu see on olnud varasemal perioodil. Viies sisse kohaliku üksikisiku tulumaksu ning andes valdadele ja linnadele siin maksu mõningase diferentseerimise õiguse, saame tulemuslikumalt arendada kohaliku omavalitsuse volikogu suhet valla või linna elanikega. Vaja on suurendada valdade ja linnade huvi oma tulude suurendamise vastu. Kasutatav koefitsient (90 %) valdade ja linnade tulude ühtlustamisel on ilmselt liiga väikese stimuleeriva toimega ja liiga kõrge.

7. “Avaliku halduse arendamise alustes” nähakse ette, et Tallinna kohaliku omavalitsuse korraldus vajab eraldi regulatsiooni ning seda ka Eesti teiste valdade ja linnade huvides. Probleemi lahendamiseks moodustas Vabariigi Valitsus oma 11. augusti 1998.a korraldusega nr 799-k asjatundjate komisjoni Tallinna õigusliku staatuse määramiseks.

8. Seoses kohaliku omavalitsuse üksuste elanike arvu suurenemisega ühinemisel ja ka vabatahtliku ühinemise soodustamiseks tuleks seadusandlikult laiendada osavaldade ja linnaosade õigusi, kohustusi ja vastutust. Analüüsida tuleks vahetu demokraatia rakendamise võimalusi, eelkõige sellest aspektist, mis võimaldaks ka saarelise ja muude asendigeograafiliste põhjuste tõttu väikeseks jäävas vallas elanike potentsiaali paremat kasutamist. Otstarbekas on taastada (kaasajastades seda võrreldes 1937. aasta vallaseadusega) külavanema koht kohaliku omavalitsuse teostamisel, mida kohaliku omavalitsuse üksuste ühendamisel ja suurendamisel saaks rakendada vallasisese linna vanema ning ka alevi- ja alevikuvanema puhul.

9. Kohaliku omavalitsuse volikogude senine asendusliikmete kasutamise kord ei ole ilmselt otstarbekas. Põhjamaade kogemusi arvestades, võiks üle minna asendus-liikmete kasutamise paindlikumale süsteemile, kus igal volikogu või tema komisjoni istungil on võimalik puuduvat liiget operatiivselt asendada. See tõstaks volikogu ja tema komisjonide töövõimet.

10. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimised tuleks analoogiliselt Riigikogu valimistega viia läbi iga nelja aasta järel, Riigikogu valimiste vahelisel aastal märtsikuus. Kevadel toimuvad valimised ei häiriks valla- või linnaeelarve vastuvõtmist. Eesti Vabariigis mindi 1932. aastal varasemalt volikogu kolmeaastaselt valimisperiodilt nelja-aastasele ning 1938. aastast viieaastasele valimisperiodile. Euroopas on valdav kohalike volikogude nelja-aastane valimisperiod.

11. Vastavalt põhiseadusele võivad vallad ja linnad moodustada liituseid. "Avaliku halduse arendamise alused" välja töötanud haldusreformi asjatundjate komisjon asus valdavalt seisukohale, et need liidud tuleks seadusega sätestada ning anda mandaat maakonna valdade ja linnade esindamiseks ainult ühele maakondlikule liidule, millega on liitunud vähemalt kaks kolmandikku maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest.

8. "Avaliku halduse arendamise aluste" realiseerimise võimalike õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede prognoos

"Avaliku halduse arendamise aluste" realiseerimisega tagatakse Eestis avaliku halduse arendamine, mille eesmärk on avaliku halduse teenuste kvaliteedi ja konkurentsivõime tõstmine, teenuste tarbijatele (elanikele ja firmadele) parema kättesaadavuse tagamine, avaliku halduse funktsionaalse ja territoriaalse struktuuri ning halduskulude optimeerimine, valdade, linnade, maakondade ja kogu riigi arenguvõime tõstmine. Avaliku halduse arendamise oluline põhimõte on, et igal arenguetapil tuleb tagada ühiskonna tasakaal. Eesti kui piiratud ressursidega väikeriigi avaliku halduse arendamisel peetakse oluliseks Euroopa Liiduga ühinemisest tulevate põhimõtete kõrval võimalikult omamaiste lahenduste leidmist, mis on suunatud ökonoomsusele ja säästvatele arengule. "Avaliku halduse arendamise aluste" realiseerimise võimalike õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede prognoosimine sõltub sellest, millises mahus esitatud suundi aktsepteeritakse kooskõlastamisel valitsusasutustes, kohaliku omavalitsuse üksuste liitudes, soovitataval rahvaarutelul jne. Sellest sõltub ka "Avaliku halduse arendamise aluste" realiseerimiseks vajalike organisatsiooniliste meetmete kavandamine.

9. "Avaliku halduse arendamise aluste" realiseerimisega kaasnevad organisatsioonilised muudatused

"Avaliku halduse arendamise aluste" realiseerimine toob kaasa olulisi muudatusi meie avaliku halduse juhtimises, kus peale funktsioonide korrastamist (nii detsentraliseerimise kui ka erasektorile või kolmandale sektorile üleandmise näol) tuleb analüüsida ministeeriumide ühendamist, regionaalsel tasandil juhtimise parandamist ning kohaliku omavalitsuse toimimise tõhustamist. Laiemale kui maakondlikule territoriaalsele alusele on riikliku juhtimise ratsionaliseerimise eesmärgil otstarbekas moodustada ringkondlikke kohahaldusüksusi. Oluliselt tuleks vähendada kohaliku omavalitsuse üksuste arvu ning otsustada maavalitsuste (maavanemate kantseleide) arvu vähendamine.

"Avaliku halduse arendamise aluste" realiseerimise vastutus tuleks panna ühele valitsusasutusele. Esimesel, suuremate ja kiiremate muudatuste etapil, peaks seda tegevust koordineerima peaminister.

10. Muud vajalikud andmed ja põhjendused

1. "Avaliku halduse arendamise aluste" realiseerimise finantseerimine

“Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimise kulud sõltuvad kavandatavate muudatuste ulatusest ja ajagraafikust. Eelkõige on kulutused seotud:

- 1) haldusterritoriaalse jaotuse korrastamisega (uurimistööd, ühinemise ettevalmistustööd, vabanevate ametnike sotsiaalsed tagatised);
- 2) riigi ja regionaalsel tasandil täidetavate funktsioonide institutsionaalse korrastamisega (valitsusasutuste liitmine või ümberkorraldamine, territoriaalne ümberpaigutamine);
- 3) ametnike ümber- ja täiendõppega;
- 4) seadusandluse ettevalmistamisega, sh Euroopa Liiduga ühinemisest tulenevate põhimõtete arvestamisega.

“Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimiseks tuleks riigieelarves ette näha vahendid, mille mahtu täpsustatakse igal aastal väljatöötatavate konkreetsete projektide või abinõudeplaani alusel Avaliku halduse arendamise üks olulisi eesmärke on kokku hoida maksumaksja raha so riigi- ja valla- või linnaeelarve kulusid. Selle saavutamiseks antakse osa funktsioone üle erasektorile või kolmandale sektorile, vähendatakse kohaliku omavalitsuse üksuste, maavalitsuste (maavanemate kantseleide) ning riiklike institutsioonide arvu ning neis töötavat ametnikkonda, jagatakse funktsioonid avaliku halduse tasandite vahel vastavalt nende tulemuslikumale ja säästlikumale täitmisele, erastatakse avaliku halduse funktsioonide täitmiseks mittevajalik riigi- ning valla- või linnavara.

Analüüsida tuleb avaliku halduse institutsioonide kasutatavaid personali- ja majandamiskulusid riigi, regionaalsel ning valla ja linna tasandil, võrrelda neid meile analoogiliste riikide, eelkõige Euroopa Liidu liikmesriikide (Austria, Hollandi, Taani, Soome jne) näitajatega.

10.2. Ajagraafik

1. Haldusreformi asjatundjate komisjoni poolt koostatud “Avaliku halduse arendamise alused” anti Vabariigi Valitsusele üle 1998. aasta jaanuaris.

2. “Avaliku halduse arendamise aluste” realiseerimine peaks toimuma etapiviisiliselt.

3. “Avaliku halduse arendamise alused” annavad põhimõttelised strateegilised suundumused, mille realiseerimine eeldab täiendavalt avaliku halduse organisatsiooni diagnostikat:

- 1) valitsusasutuste (ministeeriumid, Riigikantselei, maavalitsused, ametid, inspeksioonid, riigi kohahaldusüksused) funktsioonide analüüsi, hinnanguid funktsioonidele vastava optimaalse struktuuri, koosseisude ja nendevahelise suhtekorralduse osas;
- 2) haldusmenetluse (haldustoimingute) analüüsi, mis võimaldab hinnata ja optimeerida otsustamis- ja regulatsiooniprotsesside kontsentreerimise või

detsentraliseerimise vajalikkust, infosüsteemide toimet, järelevalve- ja kontrollisüsteemi efektiivsust;

3) halduskulude dünaamika (kasvu, kahanemise) analüüsi ja seoseid valitsemisfunktsioonide mahu dünaamikaga;

4) kohaliku omavalitsuse funktsioonide dünaamikat, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste funktsioonide täitmisel toimunud muutusi ja dünaamikat;

5) avaliku teenistuse valmisolekut tulemuslikult tegutseda avaliku halduse organisatsioonis;

6) avaliku halduse organisatsiooni reguleerivate õigusaktide analüüsi, nende regulatiivsuse, otstarbekuse ja koostoime seisukohast lähtuvalt.

4. Pärast “Avaliku halduse arendamise aluste” arutamist Vabariigi Valitsuses ja soovitatavat rahvaarutelu ning heaks kiitmist Riigikogu poolt võib nende rakendamiseks näha ette kolm tinglikult eristatavat perioodi:

1. 1999. aasta teine poolaasta, mille jooksul toimub:

- vastava organisatsiooni moodustamine ja töölerakendamine;
- täiendavate uuringute, analüüside jne korraldamine või käivitamine;
- vajalike õigusaktide eelnõude koostamine.

2. 2000. aasta:

- seaduste ja Vabariigi Valitsuse määruste vastuvõtmine;
- muudatusteks vajalike ettevalmistuste tegemine.

3. 1999. aastast muudatuste käivitamine ettevalmistatud osade kaupa, seejuures valla või linna tasandil radikaalsete muudatuste läbiviimine pärast kohaliku omavalitsuse volikogude korralisi valimisi 2002. aastal.

Peep Aru
Minister,
Vabariigi Valitsuse haldusreformi
asjatundjate komisjoni esimees