

REGIONAALHALDUSE KORRASTAMINE

Seletuskiri

1. Regionaalpoliitika ja regiooni mõiste Euroopas

Euroopa Liidus käsitletakse regioonina (regionaalpoliitika teostamise mõistes) kohalike omavalitsuste koostööpiirkonda või teise tasandi omavalitsust. Eelnevast tulenevalt eeldatakse rahvusvahelise regioonidevahelises koostöös eestipoolse partnerina omavalitsuste liitu, mitte riiklikku maakonda. Sama põhimõtet järgib struktuurfondide toetusprogrammide meetoodika.

2002.a Helsingi konverentsi põhiteemaks oli „Regionaalse omavalitsuse harta” eelnõu ning kiideti heaks **regionaalse omavalitsuse arendamise aluspõhimõtted**. Lähtuti viiest regionaalse omavalitsuse mudelist:

I Föderatiivne riik

1. Regioonid, kellel on põhiseaduslikult garanteeritud õigus kehtestada esmaseid õigusakte.
2. Regioonid, kellel on õigus kehtestada esmaseid õigusakte, kuid see õigus ei ole garanteeritud põhiseadusega.
3. Regioonid, kellel on õigus seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses kehtestada õigustloovaid fakte.

II Unitaarne riik

1. Regioonid, kellel on õigus vastu võtta üksikakte ja kus on otsevalitud volikogud (nn teise tasandi omavalitsused).
2. **Regioonid, kellel on õigus võtta vastu üksikakte ja kus on kaudselt valitud volikogud** (Soome mudel).

2005.a Budapesti konverentsil võeti vastu „regionaalse tasandi arengute raport” ning deklaratsioon, et esitada järgmine raport Ministrite Komiteele 2008.a juunis. Ministrite konverentsil Valencias 2007.a oktoobris rõhutati vajadust edasi liikuda „Regionaalse omavalitsuse harta” vastuvõtmise suunas.

2002.a Helsingi konverentsil heaks kiidetud **regionaalse omavalitsuse arendamise aluspõhimõtted** sätestab:

A 1.1 Regionaalsed võimuorganid on territoriaalsed ametivõimud keskvalitsuse ja kohalike võimude vahel. See ei tähenda hierarhilist suhet regionaalsete ja kohalike ametivõimude vahel.

B 1.3 Erivolituste ja -kohustuste täitmiseks võivad regionaalsetele võimuorganitele seaduse piires anda volitusi teised riiklikud võimuorganid.

B 4.1 Ükskõik milline regionaalsete võimuorganite järelevalve, mida teostavad riigi keskorganid, on reeglina suunatud sellele, et tagada nende vastavus seadusega. Siiski võib delegeeritud ülesannete järelevalve sisaldada ka otstarbekuse (*appraisal of expediency*) analüüsi.

B 4.2 Administratiivkontrolli regionaalsete võimuorganite tegevuse üle võib teostada vaid põhiseaduses või seadusandluses ettenähtud juhtudel ja korras.

B 9.2 Regionaalne esinduskogu valitakse otsestest, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel, mille aluseks on üldine valimisõigus, või **kaudselt, vastavalt volitatud kohaliku omavalitsusorganite esinduskogu poolt, kelle on valinud rahvas.**

B 11.4 Rahandussüsteem, millel tuginevad regionaalsete võimuorganite võimuorganite rahalised vahendid, peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et pidada sammu neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega.

Probleem - **Eesti maavalitsused ei ole regionaalpoliitika subjektiks euroopalikus mõistes!** Maakondlik omavalitsuste liit omakorda pole selleks piisavalt välja arendatud.

2. Regionaalpoliitika Eestis

Eesti regionaalpoliitika lähtekohad esitati 1990.a. Vajaduse regionaalpoliitika järele tekitas üleminek turumajandusele. Regionaalarenguga seotud eesmärgid fikseeris Vabariigi Valitsus esmakordselt 13. detsembril 1994 vastu võetud **regionaalarengu kontseptsioonis** (RTL 1995, 44, 1504), kus defineeriti **regionaalpoliitikat kui avaliku võimu sihipärast tegevust riigi kõigi piirkondade arengueelduste loomiseks ning sotsiaalmajandusliku arengu tasakaalustamiseks, lähtudes piirkondade ja riigi kui terviku huvidest.** Paraku ei ole selles kontseptsioonis määratletud sihtalasid ega defineeritud, mis on tasakaalustatud areng.

Eesti regionaalpoliitika teostamise kehtivaks alusdokumendiks on **Eesti regionaalarengu strateegia** (1999, 2006), millega määratakse kindlaks Eesti regionaalarengu soovitatavad suundumused, riigi regionaalpoliitika alused ja harupoliitikate regionaalse mõju suunamise lähtekohad. See lähtub järgmistest printsiipidest:

- **piirkonna terviklikkus** – piirkondade arendamine nende keskuste ja ääremaade vastastikusest koostoimest lähtudes;
- **hajutatud kontsentratsioon** – asustuse ja majanduse kontsentratsiooni-protsesside ärakasutamine piirkondlike keskuste tugevdamiseks;
- **jätkusuutlikkus** – püsiva toimetuleku- ja arenguvõime loomine;
- **omalgatusele suunatus** – kohaliku algatusvõime edendamine ja algatuste toetamine;
- **uuenduslikkus** – uuenduslike ideede ja tegevuste toetamine.

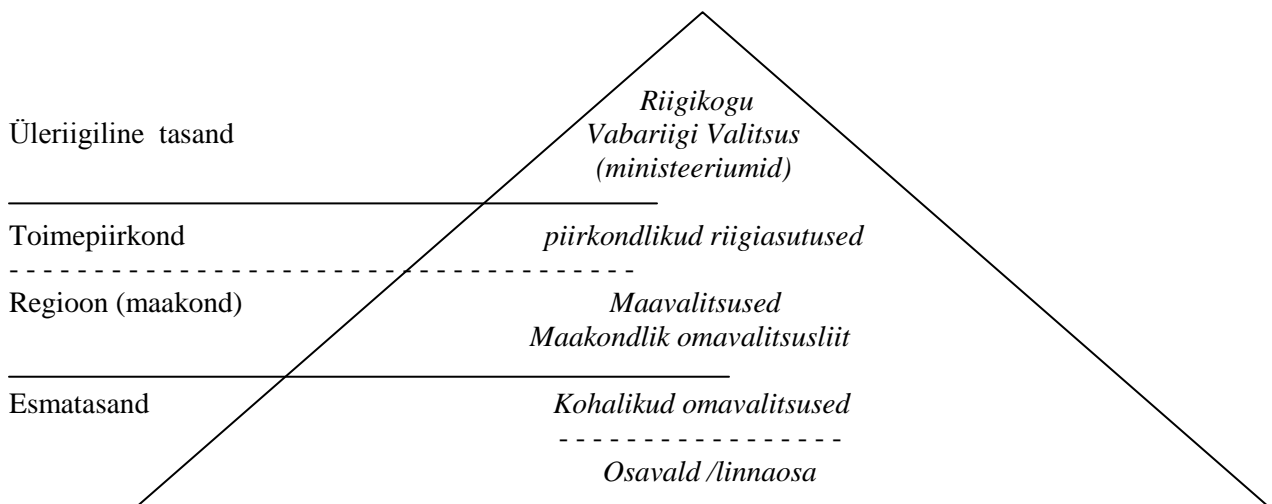
Eesti regionaalarengu strateegiast tuleneb, et **regionaalpoliitika eeldab regioonide (piirkondade) olemasolu.** Tavakäsitluses peetakse nendeks maakondi, milledest mitmed omavad sajanditepikkust ajaloolist tausta. Tänapäev eksisteerib **maakond kui riikliku institutsiooni maavanem + maavalitsus toimeterritoorium ning kohalike omavalitsuste vabatahtliku koostöö piirkond.**

Rahva teadvuses on **maakond** seevastu väga selge regionaalpoliitiline mõiste, kohati isegi selgemini tajutatav kui omavalitsus. Sama võib märgata riigi käitumises, sest mitmed regionaalpoliitilised otsustused on antud maakonnatasandile (näiteks KOIT-kava rahade jagamine jmt). Struktuurifondide projektidele seatakse nõudeks vastavus maakonna arengukavale jne.

Väga selgelt sisaldub maakond, kui regionaalpoliitika alusmõiste, **maavanemale** ja **omavalitsusliidule** seadusega pandud ülesandes seista hea maakonna tasakaalustatud arengu eest, kuigi õiguslikku mehhanismi selle teostamiseks pole loodud.

Poolikuks on jäänud lahendus, **kuidas tekib regionaalpoliitiline otsus** ehk **kuidas kujunevad regiooni huvid, mis kaal on regionaalsetel otsustustel ning kuidas neid riigi ees kaitsta?**

3. Haldusterritoriaalne korraldus Eestis



Eesti riiklikus halduskorralduses võib eristada kolme tasandit: üleriigiline, kohalik ja regionaalne. Regionaaltasand jaguneb omakorda kaheks: 1) toimepiirkond (vastavalt riigiasutuste piirkondlikule võrgustikule) ning 2) regioon (maakond). Esmatasandi koosseisus võib eristada alltasandina osavald/linnaosaid, kuid need ei kata kogu Eestit.

Regionaalne juhtimistasand on avaliku halduse kolmest tasandist keerulisim, sest:

- just siin saavad kokku riiklik ja omavalitsuslik juhtimine;
- riiklik juhtimine esineb ja võib ka tulevikus esineda kahes vormis: territoriaalse ja harulise juhtimise vormis. Esimest esindab tänapäeval maavanem oma kantseleiga (maavalitsus) ja teist nn riigi kohahaldusüksused.

NB! Regionaaltasandil sõlmuvad kohalike poliitikate koordineerimine ja riigi valdkondlike harupoliitikate elluviimine ning peab sündima nende omavaheline sidusus.

Maakonnas eksisteerib kaks omavahel osaliselt kattuvate funktsiooniga institutsiooni:

I Maavalitsus - riigiasutus, mis täidab õigusteadlaste hinnangul kahte omavahel sisemises konfliktis olevat probleemide kompleksi:

- **riigi huvide esindamine maakonnas** (riiklik järelevalve kohalike omavalitsuste üksikaktide üle; riiklike eraldiste sihtotstarbelise kasutamise kontroll; kriisiolukordade lahendamine; muud riiklikud ülesanded);
- **maakonna elanikkonna ühishuvide esindamine** (maakonna tasakaalustatud arengu tagamine), mis eeldab tasakaalustatud arengukokkulepete saavutamist. Viimane omakorda on selgelt poliitilise iseloomuga protsess.

II Maakondlik omavalitsusliit - omavalitsuste vabatahtlikule koostööle tuginev institutsioon, mis vastutab samuti maakonna tasakaalustatud arengu eest. Juriidiliseks vormiks on mittetulundusühing.

Omavalitsusliit toimib läbi omavalitsuste koostöö. Neile pandud kohustuste täitmiseks võivad vallad ja linnad tegutseda kas üksi, ühiselt või anda sellekohased volitused mõnele teisele vallale või linnale. Levinuimaks ühisasutuste vormiks on aktsiaseltsid, sihtasutused ja mittetulundusühingud, eriti jäätmehoolduse, ühistranspordi ja tervishoiu valdkonnas.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 toob ära kohaliku omavalitsuse vastutusvaldkonnad, milleks on haridus, kultuur ja sport, sotsiaalhoolekanne, tervishoid, kommunaalmajandus, infrastruktuuri korrashoid, jäätmemajandus, planeerimistegevus jt. Kõigis neis valdkondades võib delegeerida ülesandeid maakondlikule omavalitsusliidule.

Siit tuleneb, et **maakonna tasakaalustatud arengu ülesanne on dubleeritud**, kuna see on ülesandeks nii maavanemale kui maakondlikule omavalitsusliidule.

4. Miks praegune olukord ei rahulda?

Süveneb tegevusvormide paljusus erinevates maakondades, dubleerimine ning tuginemine üksikisikute initsiatiivile, mille tulemusena maakondliku kogukonna huvide esindatus riiklikes poliitikates nõrgeneb ning kohalik-, regionaal- ja riigitasand ei moodusta tasakaalustatud süsteemi.

Erinevate ekspertide poolt aastate vältel tõstatatud probleemid koonduvad kahte suurde rühma:

1) toimiva regionaalpoliitika nõrkus, mis väljendub eelkõige erinevuste kasvus maakondade vahel ning ühtlasi pealinnaregiooni ning ülejäänud Eesti vahel

- ◆ regiooni mõiste ebaselgus – kas kaks regiooni (Tallinn + ülejäänud Eesti) või rohkem (maakonnad);
- ◆ valdkondlike poliitikate sidususe vähesus; seadusest tuleneva tervikliku regionaalpoliitika õigusliku aluse puudumine (vastava aspekti vähene arvestamine riiklikes strateegiates, millega seostub maakondliku arengukava seadustamatus);
- ◆ keskvalitsusasutused on huvitatud eelkõige oma valdkondlike vajaduste rahuldamisest maakonnas.
- ◆ **Eesti maavanem/maavalitsus ei ole regionaalpoliitika subjekt selle euroopalikus mõistes.**

2) halduskorralduse ja avaliku halduse teenuste vähene süsteemsus

- ◆ olemasolevad haldustasandid (riik, riigiasutuste regionaalne võrgustik, maakond, omavalitsus, vallasisene struktuur) ei moodusta tasakaalustatud sidusat tervikut;

- ♦ avaliku teenuse standardite, pädevuste ja kvaliteedi süsteem on ebapiisav, eriti kohalikul ja regionaaltasandil; Väiksema haldussuutlikkusega KOV üksustes on raskusi täita kõiki õigusaktidest tulenevaid ülesandeid piisava kvaliteediga.
- ♦ riiklik järelevalve on regionaalselt ebahühtlane, kohati formaalne või kallutatud ning vastav õigusruum on isikute õiguste ja vabaduste tagamiseks õigusaktidega ebapiisavalt kaetud.

Esiletõstetud probleemidest võib eraldi välja tuua:

- 1) **erinevused maakondade regionaalhalduse korralduses kasvavad**; teenuste kättesaadavus ning nende kvaliteet on ebahühtlane ning isikute õigustatud huvid ja ootused ei ole riigis regionaalselt võrdselt tagatud;
- 2) kehtivad regionaalhalduse õigusaktid on välja töötatud enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga (edaspidi EL) ning ei võimalda efektiivselt ja abikõlblikult rakendada subsidiaarsusest lähtuvaid struktuurifondide vahendite kasutamise põhimõtteid;
- 3) maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi maakondlik omavalitsusliit) ebapiisavast õiguslikust staatusest tulenevad järgmised probleemid:
 - **maakondlikul omavalitsusliidul ei ole piisavat mandaati esindada maakonna kui terviku (arengu) huve**, kuna seadus ei kohusta kohaliku omavalitsuse üksusi (edaspidi KOV) osalema seadusjärgsete ülesannete täitmisel;
 - KOVide suurus ja tema mandaat otsuste tegemisel maakondliku omavalitsusliidu juhtorganites on tasakaalustamata;
 - maakondlik omavalitsusliit ei ole kindlustatud piisavate rahaliste vahenditega maakondlikuks arengutegevuseks (osalt on vastav ressurss antud maavalitsustele, nt maakonna arengufond) ning vähe on võimalusi kaasa rääkida infrastruktuuri arendamisel (va KOIT kava);
- 4) **tööjaotus maavalitsuse ja maakondliku omavalitsusliidu vahel on ebaselge ja kohati dubleeritud**, mistõttu ei ole tagatud haldustegevuse efektiivsus; omavalitsuste koostöö sisu ja tulemuslikkus on maakonniti ebahühtlane ning kohati vähe tulemuslik, sh ebapiisava õigusruumi tõttu;
- 5) **maavanema õigused, kohustused ja vastutus järelevalve teostamisel on sisemises vastuolus**; kasvab risk järelevalve politiseerumiseks, mis vähendab järelevalve tulemuslikkust;
- 6) mitmed praegused maavanema poolt täidetavad ülesanded on olemuslikult (maakonnatasandi) omavalitsuslikud ülesanded;
- 7) maavalitsuste võimekus oma ülesandeid piisavas mahus ja kvaliteediga täita on pikaajalise alarahastatuse tulemusena järjest vähenenud.

5. Kavandatavate muutuste üldised eesmärgid

Haldusreformi on mõtet teha selleks, et kodanik ja tema riik oleksid üksteisele lähemal.

President Lennart Meri intervjuu „Postimehele“ 3. oktoobril 2000

Regionaalhalduse korrastamisel on vaja arvestada järgmisi põhimõtteid:

- 1) regionaalhalduse korrastamise üks põhieesmärke on detsentraliseerimine, st **omavalitsusliku elukorralduse osatähtsuse suurendamine avalikus halduses läbi omavalitsuste regionaalse koostöö**;
- 2) samas ei tohi maakondliku omavalitsusliidu tugevdamine **pärssida valdade ja linnade endi omavalitsuslikku juhtimist** ja selle arengut; regionaalselt täidetakse ainult

neid ülesandeid, mis eeldavad valla või linna piire ületavat koostööd või milliseid on ühiselt otstarbekam täita;

- 3) **omavalitsusliku juhtimise laienemine regionaalsel tasandil peab toimuma maakondliku omavalitsusliidu kvalitatiivse edasiarendamise teel;**
- 4) **kõik vallad ja linnad peavad olema kaasatud seadusjärgsete ülesannete täitmisel.**

Varasemate avalike halduse kontseptsioonide (1998, 2001, 2003), erinevate töörühmade ning avalikkuses toimunud arutelude tulemusena on regionaalhalduse korrastamise eesmärgiks:

- 1) **riigi ühtlane regionaalne areng;**
- 2) **tasakaalustatud regionaalne juhtimine;**
- 3) **selgem funktsioonide jaotus ning kasvanud haldussuutlikkus maakonnatasandil;**
- 4) **ühiskonna arengut arvestav seostatus riikliku ja omavalitsusliku halduskorralduse vahel.**
- 5) **demokraatia, subsidiaarsuse ning regionaalsuse põhimõtete laialdasem rakendamine maakonnatasandil;**
- 6) **riikliku järelevalve parendamine;**
- 7) **maakondliku omavalitsusliidu baasil maakondlikku identiteeti kandva institutsiooni loomine, mis vastutab maakonna tasakaalustatud arengu eest, tagades vajalikud mehhanismid harukondliku ning territoriaalsete poliitikate integreerumise regionaaltasandil;**
- 8) **EL struktuurifondide demokraatlik haldamine;**
- 9) **kavandatud muudatused peavad tagama infoühiskonna võimaluste efektiivse kasutamise.**

6. REGIONAALHALDUSE KORRASTAMINE

Eesti tasakaalustatud regionaalse arengu tagamiseks kõigis riigi osades ning juhindudes valitsusliidu programmis 02.03.2007 heaks kiidetud põhimõttest, et valitsusliit **toetab riigi ja kohalike omavalitsusliitude partnerlust ning omavalitsusliitude tugevnemist** ja seadustab väikevaldade ning linnade huvide tasakaalu tagava otsustusmehhanismi omavalitsusliitudes tuleb korrastada regionaalhalduse korraldus Eestis, mis on ebaselge ja kohati dubleeritud, mistõttu ei ole tagatud haldustegevuse efektiivsus.

Asjakohaste kavade, õigusaktide eelnõude ja teiste dokumentide koostamisel juhinduda järgmistest aluspõhimõtetest:

1. **maakond on kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) koostööpiirkond**, mida juhitakse läbi maakondlikke ja omavalitsusüleseid (mitut KOVi hõlmavaid) omavalitsuslikke ülesandeid seaduse ning lepingu alusel täitva maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi maakondlik omavalitsusliit) ;
 - 1.1. maakondliku omavalitsusliidu peamiseks ülesandeks on **maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamine omavalitsuste koostöö kaudu ning harupoliitikate sidustamine regionaalsel tasandil maakonna arengukava abil**; arengukava omab õiguslikku staatust ning on sidus nii erinevatele ministereeriumidele kui KOV arengukavadega ja strateegiatega;
 - 1.2. **maakondliku omavalitsusliidu funktsioonid jagunevad seadusega pandud**

kohustuslikeks (edaspidi seadusjärgseteks) ning vabatahtlikeks.

Maakondliku omavalitsusliidu tulevate ülesannete jagunemine:

- **ühistegevuse seadusjärgsed ülesanded**, mis pannakse maakondlikule omavalitsusliidule seadusega; näiteks strateegiline ja ruumiline planeerimine, arendustegevus, EL struktuuritoetuste (KOIT-kava) prioritseerimine jmt;
- **vabatahtlikud maakondlikud ülesanded**, nagu maakonna kultuuripärandi ja rahvakunsti traditsioonide säilitamine ja arendamine, erinevate valdkondade maakondlike ürituste kavandamine ja korraldamine, maakonna esindusülesanded jmt;
- **vabatahtlikult võetavad ülesanded**, mille täitmine ei ole otstarbekas ühe või üksikute KOVide piires ning mida maakondlik omavalitsusliit võib täita nende KOVide eest kokkuleppel KOViga.

1.3. **maakondliku omavalitsusliidu esinduskogu liikmeks saab olla üksnes volikogu liige**; juhtorganite moodustamise alused ja kord sätestatakse seaduses, juhindudes põhimõttest, et igal KOVil on maakondliku omavalitsusliidu esinduskogus üks esindaja;

1.4. **maakondlikku omavalitsusliitu kuulumine maakondliku ühistegevuse seadusjärgsete funktsioonide korraldamiseks on kohustuslik**;

1.5. vastavalt maakondliku omavalitsusliidu otsusele kujuneb maakonnas välja arenduspädevuse kandja (näiteks maakondlik arenduskeskus – MAK – või mõni muu vastava pädevuse kandja); samuti on tagatud maakondliku omavalitsusliidu seadusjärgsete ülesannete stabiilne rahastamine;

1.6. moodustava uue pädevusega institutsiooni õiguslik staatus on maakondlik omavalitsusliit, mille **juriiidiline vorm on avalik-õiguslik juriiidiline isik**.

Maakondlikule omavalitsusliidule anda, kas **üldakti** või **üldkorralduse** andmise õigus. Üldkorralduse mõiste tuleneb haldusmenetluse seadusest § 51 (2) *Üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele*. Üldakti üle teostab järelevalvet kohustust õiguskantsler ning üldkorralduse puhul maakonnas riiklikku järelevalvet teostav institutsioon.

2. **tänapäevased maavalitsused muutuvad uue staatusega eelkõige riiklikku järelevalvet teostavaks institutsiooniks**; maakonna riikliku struktuuriüksuse tegevuse põhisisu on KOV teenuste kvaliteedi ja KOVi tegevuse seaduslikkuse kontroll ning samuti tänase maavalitsuse poolt täidetavad muud riikliku iseloomuga ülesanded, mida ei anta üle KOVle, maakondlikule omavalitsusliidule või asjaomastele riiklikele institutsioonidele.

3. regionaalhalduse areng tugineb tugevatele valdadele ja linnadele, milleks on eelkõige vajalik:

3.1. toetada **tugeva kohaliku omavalitsuse poliitikat** ning **kohalike omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist**; sh võimaldades ühinenud omavalitsusele ühe täiendava esindajakoha maakondliku omavalitsusliidu volikogus;

3.2. kindlustada omavalitsustele tulubaas, mis tagab nendele seaduste alusel pandud ülesannete täitmiseks vajalikud tulud; suurendades selleks vähemalt paarikümne protsendi võrra KOVide eelarvesse laekuvat üksikisiku tulumaksu osa. See võimaldab KOVide eraldistele tuginedes luua eelarve ka omavalitsusliitudele. Riigi poolt üleantavad funktsioonid peavad olema kaetud riigi poolt piisavate vahenditega, sh administreerimiskulude osas. Riiklikud soodustused, mis vähendavad KOVide tulubaasi, kuuluvad kompenseerimisele riigi poolt. Kohalike omavalitsuste tulubaasi pikaajalise planeerimise teema viia „Riigi eelarve strateegiasse“.

4. Tallinna volikogu valimistel lähtuda samasugusest proportsionaalsuse printsiibist nagu riigikogu valimismudel.

7. Kokkuvõtteks

Ülalkirjeldatud mudel võimaldab lahendada mitmed tänased probleemid ja etteheited, mis on esitatud regionaalhalduse korraldusele Eestis. Otsustusfunktsioonid ja -pädevused selgineksid. Riiklik järelevalve depolitiseeruks ning riik suudaks end senisest paremini regionides teostada. Kõige tähtsam on, et kohalike elanike huvid esindatus ning nende eest seisva institutsiooni otsustusõigus tugevneb. Võidavad nii riik kui elanike huvid maakondades.