

Seletuskiri “Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse” eelnõu juurde

I Sissejuhatus

Eesti halduskorraldus on viimastel aastakümnetel teinud läbi mitmeid muudatusi, jäädes siiski mõnevõrra maha ühiskonna kui terviku, majanduse ja poliitika kiirest arengust. See on põhjustanud ühiskonnas rahulolematuse praeguse haldussüsteemiga ja soovi seda ümber korraldada. Ühelt poolt on siinjuures tuvastatavad objektiivsed põhjused. Vaatamata Eesti territooriumi väiksusele, on regionaalsed erinevused küllaltki suured ning viimase 10-15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arengu ühtlustumist edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel. Nii näiteks on ühiskonna arengu kiirusest ja elukvaliteedist tulenevalt erinevused pealinna ja teiste piirkondade vahel väga suured, sest majandustegevuse ja rahvastiku tugev koondumine suurematesse linnadesse ja nende lähiümbrusesse jätkub kasvavas tempos. Arengu- ja elukvaliteedi erinevused pealinnaregiooni ja Eesti muude piirkondade vahel kasvavad. See tähendab, et välisinvesteeringute sissevool on olnud soodus eelkõige Tallinnale ja selle lähiümbrusele. Probleemseteks piirkondadeks riigis on aga aastaid püsinud Kirde- ja Kagu-Eesti ning saared. Eestis on arvestatav osa kohaliku omavalitsuse üksustest liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt teostada omavalitsuslikku haldamist. Sellele on korduvalt juhtinud tähelepanu ka riigikontrolör oma auditites¹. Kõrvuti paiknevad väga väikesed ja väga suured omavalitsused.

Samade õiguslike regulatsioonide alusel toimivad nii kõige väiksema elanike arvuga vallad, kui ka pealinn Tallinn. Süsteemi puuduseks on asjaolu, et kõigil omavalitsustel on ühesugused õigused ja kohustused, kuid suutlikkus nende täitmisel on omavalitsuste lõikes väga erinev. Süsteem ei anna võimalust diferentseerida teenuste pakkumise taset vastavalt omavalitsusüksuse haldussuutlikkusele. Ehkki ühetaoliste kohustustega peaks olema tagatud võrdne avalike teenuste kvaliteet kogu Eestis, ei ole see paraku võimalik paljude omavalitsuste väikese suutlikkuse tõttu.

Lisaks Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste suhtelisele väiksusele, on jätkuvalt murettekitav ettevõtluse ja ettevõtlikkuse madal tase. Ettevõtlikkuse puudumisest on tingitud rahaliste vahendite nappus, kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve väike maht ning elanike nappusest tulenev madal tulubaas. Maapiirkondades on teravaks probleemiks madal tööhõive, tööpuudus ja demograafiline olukord: rahvaarv koha peal väheneb, sündivus väheneb, elanikkond vananeb ning noored lahkuvad maalt linnadesse. Terve rida Eesti piirkondi ei ole suutnud areneda samas tempos suuremate kasvupiirkondadega.

Kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse tase peaks olema selline, et ta suudaks tagada kõigi esmatasandi omavalitsuslike funktsioonide või riigi poolt temale pandud ülesannete täitmise. Vastavalt Eesti regionaalarengu strateegiale 2005-2015 on Eesti regionaalpoliitika üldeesmärk kõigi piirkondade jätkusuutliku arengu tagamine. Et kõik Eesti regioonid oleksid atraktiivsed nii elamiseks, kui ka äritegevuseks, on vaja otsustavaid muudatusi. Riiklikul tasandil on esmaseks ülesandeks ja eesmärgiks vastuvõetava elukeskkonna tagamine ja isetoimetuleku võimaldamine igas Eestimaa paigas. Nimetatud eesmärgi saavutamine on võimalik ainult koostöös Eesti riigi kui terviku arengut mõjutavate tingimuste parandamisega. Tuleb arvestada ka asjaoluga, et suurema eelarvemahuga kohaliku omavalitsuse üksused vastavad Euroopa Liidu struktuurifondide pikaajaliste programmide finantseerimise nõuetele.

¹ Riigikontrolli aruanne „Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas”, 1. november 2007.

Omavalitsuste roll paikkonna arengu kavandajana ja kohaliku eluolu analüüsijana, ressursside parema kasutajana peab oluliselt kasvama. Seda saab aga nõuda suuremalt omavalitsuselt.

Eelnõu seadusena rakendamisel muudetakse Eesti Vabariigi haldusterritoriaalset korraldust läbi valdade ja linnade liitmise Vabariigi Valitsuse algatusel vastavalt käesolevale seadusele ja selle alusel vastu võetud õigusaktidele.

Eelnõuga sätestatakse uue kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamise aja, nime ja staatuse ning sümboolika kasutamise, liitunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktide kehtivuse, kohaliku omavalitsuse üksuse töötajate ja teenistujatega seotud küsimuste lahendamise ning haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvate organisatsiooniliste, eelarveliste ja teiste varaliste kohustuste ning õigustega seotud küsimuste lahendamise põhimõtted.

Eelnõu on ette valmistanud Siseministeerium.

Eelnõu vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu lihthälteenamus.

II Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse üksuste majanduslik toimetulek ja avalike teenuste ühtlane tase kogu Eesti territooriumil läbi omavalitsuste tugevdamise ja kohaliku demokraatia arendamise, luues sellega eeldused piirkonna tasakaalustatud arenguks.

III Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 15-st paragrahvist.

Käesoleva eelnõu väljatöötamisel arutati, kas taolise laiaulatusliku reformi kavandamisel on võimalik rakendada Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses sätestatud Vabariigi Valitsuse algatusel toimuvat haldusterritoriaalse korralduse muutmise korda (§ 8) ning kas piisab sellest, kui reform viiakse läbi muutes kehtivat Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust. Kuivõrd antud juhul on tegemist äärmiselt laiapõhjalise reformiga, mis on plaanitud rakendada üheaegselt tervel Eesti territooriumil, siis on otstarbekas töötada välja eraldiseisev seaduse eelnõu.

Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste ajalooline kujunemine

Kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990-ndate aastate alguses. Selle protsessi aluseks oli 1989.a vastuvõetud kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja Ülemnõukogu otsus 1990-1994.a haldusreformi kohta. Lisaks omavalitsusliku staatuse omistamisele toimus sellel perioodil Jõhvi linna taasiseseisvumine ning kuue valla (Kaiu, Kernu, Kiili, Kohtla-Nõmme, Saksi ja Torgu) tekkimine jagunemise teel. Aastail 1990-1993 läbiviidud reformi põhieesmärgiks oli kohaliku demokraatia taasloomine ja arendamine.

Haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuste piiride ja nime muutmise üldiseid alused sätestava Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse võttis Riigikogu vastu 1995. aastal. Aastail 1990-1994 läbiviidud reformi tulemusena sündinud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani.

Juba 1996. aastal toimus esimene vabatahtlik kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine. Senise Halinga ja Pärnu-Jaagupi valla baasil moodustati uus Halinga vald. 1998. aastal leidis aset esimene ja seni viimane kohalike omavalitsuste ühinemine valimistevahelisel perioodil.

Sellele järgnes suurem valdade-linnade ühinemine kohaliku omavalitsuste volikogude valimise aastal 1999, kui 12. valla-linna ühinemise tagajärjel moodustus 6 uut omavalitsusüksust.

Kohaliku omavalitsuse süsteemi arenedes ja omavalitsusüksuste endi aktiivsuse kasvades tõusid aga üha enam päevakorradele halduskorralduse efektiivsuse küsimused ning vastavate teaduslike uurimuste ja analüüside koostamise vajadused.

Selleks moodustati Vabariigi Valitsuse poolt haldusreformi asjatundjate komisjon, kes töötas 1999. aastal välja "Avaliku halduse arendamise alused". Aastal 2000 valmis Siseministeriumis strateegia "Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas". Konstateeriti, et kohaliku omavalitsuse valdkonnas nõuavad lahendamist valdade ja linnade efektiivsuse ja administratiivse suutlikkuse küsimused. Kohaliku omavalitsuse üksuste arv on liialt suur ning osa neist on liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt teostada omavalitsuslikku haldamist.

Vabariigi Valitsuse poolt 2001.a heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm sätestas, et haldusreformi eesmärgiks on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav, uuenduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine. Kohaliku omavalitsuse kui teenusepakkuja ja kohaliku demokraatia edendaja rollide kõrval on tähtsaks muutunud omavalitsuse kui sotsiaal-majandusliku kasvu toetaja roll. Sellise tegevuse mõjuala ületas oluliselt paljude omavalitsuste piire.

Selle perioodi sisse mahuvad ka mitmed haldusreformi ja riigi territoriaalset korraldust käsitlevad uuringud. Näiteks Eesti Elukvaliteedi Keskuse poolt Siseministeriumi tellimisel 2000. aastal teostatud uuring "Elukvaliteet ja halduskorraldus" näitas, et kohaliku infrastruktuuri asutusi võib viia isikust kaugemale, ilma et see mõjutaks elukvaliteeti kui samal ajal parandatakse transporditeenust.

Maavanemate ja ekspertide koostöös valminud maakonna haldusterritoriaalse korralduse muutmist käsitlevate ettepanekute põhjendused koos seletuskirja, kaartide ning piiride kirjeldusega esitati Siseministeriumile Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ettevalmistamiseks.

Laekunud materjali alusel tegi Vabariigi Valitsus 232-le kohaliku omavalitsuse üksusele ettepaneku haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Reformi tagajärjel oleks Eesti kaardile jäänud kokku 101 valda ja linna. Vabariigi Valitsuse ettepanekuga nõustusid 30, ehk 13% kohaliku omavalitsuse üksustest; vastu oli 117 ehk 52%; tingimustega nõus – 70 ehk 31%; ei omanud arvamust – 8 ehk 4%. Läbirääkimiste tulemusena oleks tõenäoliselt saavutatud kokkuleppe haldusterritoriaalse korralduse muutmise osas oktoobriks 2002.a. Vabariigi Valitsus ei suutnud ühinemisprotsessi toona poliitiliste erimeelsuste tõttu siiski lõpuni viia. Hinnates tänast Eesti haldusterritoriaalset korraldust ja tekkinud olukorda, tuleb tunnistada, et tollase reformiprotsessi sumbumine oli kahetsusväärne.

Vaatamata riigi poolt haldusreformikava katkestamisele, jätkus vabatahtlik omavalitsuste ühinemine. Ärksamad omavalitsused tunnetasid suurema haldusüksuse võimalusi kohaliku elu edendamisel. Nii ühinesid 2002. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste järgselt veel 11 kohaliku omavalitsuse üksust, mille järgselt tekkis Eesti kaardile senise 11 asemel 5 uut kohaliku omavalitsuse üksust. 2005. aastal ühines 22 kohaliku omavalitsuse üksust. Hetkel on Eesti kaardil kokku 227 kohaliku omavalitsuse üksust – 194 valda ja 33 linna.

Senine riigi poolt eelistatud kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlik ühinemine ei ole kahjaks andnud oodatud tulemusi, kuna endiselt on Eestis 227 haldusüksust, millest ca pooled ei tule neile antud ülesannetega piisavalt toime.

Omavalitsuste ühinemise üldine raamistik²

Vabatahtlikus ühinemisprotsessis on palju enam keskseid muutujaid ja nende toime on vasturääkivam kui seda tavaliselt arvatakse. Kohaliku omavalitsuse reformidel ja ühinemistel on kolm keskset põhjust: avalike teenuste mastaabi laienemine ja kvaliteedi tõus, valglinnastumine (või piirkonna tugeva keskuse kujunemine), mis tingib intensiivse pendelrände, ning vajadus elavdada kohalikku poliitikat eesmärgiga tagada efektiivsem poliitiline kontroll. Eesti puhul on kõik muutujad olulised ühinemisvajaduste kujunemisel. Ühinemised on toimunud valdavalt Põhja-Euroopas, kus omavalitsusüksus on teenusepõhine piirkond, erinevalt Kesk- ja Lõuna-Euroopast, kus omavalitsusüksus on loodud asumipõhiselt. Eesti omavalitsused on seetõttu nii Euroopa Liidus kui Kesk- ja Ida-Euroopas suured territooriumi suuruselt ja keskmised omavalitsus rahvastiku arvult. Siit tulenevad ka ühinemiste puhul olulised piirangud ja suuremad tehingukulud ning riskid.

Ühinemisprotsessi majanduslikest efektidest on keskne mastaabi- ja mahuefekt, millele vastandatakse monopoliefekti, mis võib selle tulemusena tekkida ja vähendada esimesest saadavad efekti. Suurus ja efektiivsus pole otseses kausaalses seoses. Ühinemiste positiivsed mõjud juhtimise ja teenuse osutamise kvaliteedile ning valikuvõimalustele on vaieldamatud. Ühinemiste tagajärjeks arvatakse olevat võimude kaugenemist. Viimasel ajal paljud autorid on näidanud ka selle positiivset efekti: voliniku mandaadi kaalu suurenemist, poliitilist tasakaalu, personifitseeritud suhete vähenemist ja indiviidi valikuvabaduste suurenemist. Suuremates valdades ei vähene tingimata kodanike informeeritus ja huvi valla asjade vastu, pigem on see sihistatud ja seega mõjukam. Ühinemised ei mõjuta ühesuunaliselt samuti kodanike osalust ja võimet võime mõjutada. Väikesed vallad tagavad küll personaalse kontakti võimudega ja korporatiivse kindlustunde. Samas võib suuremates valdades osalus selle parema organiseerituse, kodanikuühenduse suurema mitmekesisuse ja ampluaa, anonüümsuse ja suuremate ressursside tõttu pigem suurendada osaluse kvaliteeti ja mõjukust kohalikule otsustusprotsessile. Taanis läbiviidud 50 000 vastajaga küsitluse põhjal teostatud analüüsis ilmneb tendents, et suurema omavalitsuse puhul tuntakse suuremat kindlust, et otsused langetatakse adekvaatselt. Samas ei sõltu osalus rohujuuretasandil omavalitsuse suurusest³.

Vaieldamatult võimaldab aktiivne osalus suuremates valdades rohkem delegeerida kolmandale sektorile.

Valdade ühinemisvajadused teadvustuvad esialgu suuremate valdade vaheliste tõmbekeskuste tekkimisega, pendelmigratsiooniga nii avalike teenuse tarbimisel kui tööalase ja muu mobiilsuse suurenemisega, ühiste probleemide tekkimisega valdade (eriti linna ja valla piirialadel). Algselt olid need reeglina pingeid tekitavad tegurid, mis siiski on viinud pragmaatiliste lahendusteni ja probleemide ühise lahendamise praktikate laienemiseni. Kuni maavalitsuste rolli vähenemiseni olid piirkonna vallad ühendatud ka teatud teenuspiirkonnaks (pääste, konstaablipiirkonnad jne.). Juba see praktika näitas, et kohalike teenuste struktuur on objektiivselt mitmetasandiline, seega, et ükskõik millise jurisdiktsiooni (valla piiride)

² G. Sootla, K.Kattai, A. Viks. Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Tallinn, 2008.

³ Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark, Christian Albrekt Larsen, Scandinavian Political Studies, Vol 25 - No 4, 2002

määratlemisega kõikide teenuste optimaalset taset saavutada pole võimalik. Ka ühinenud vald peab kujundama mitmetasandilise struktuuri, et olla efektiivne ja kodanikeseks üheaegselt.

Pärast EL liikmeks saamist tekkis vajadus omafinantseerimise ja finantstagatiste järele, mida väikesed vallad ei saanud endale lubada. Kiire inflatsioon sõi ära suurema osa eelarve juurdekasvust. Valdade vajadused muutusid keerukamateks ja eeldasid suuremaid eelarveressursse. Kindlasti hakkasid tõukavat mõju avaldama piirangud, mida killustunud piirkonnad tekitasid ettevõtluse edendamisele. Keskset rolli etendas põhikoolide õpilaste arvu vähenemine kriitilise piirini.

Seniste ühinemiste kogemused (Saarde, Suure-Jaani, Tapa ja Türi valdade näitel⁴)

Valla juhtimises ja struktuuris on toimunud suhteliselt väikesed muutused. See on seotud ühinemise eel seatud piirangutega, kuid ka vähete kogemustega sügavate uuenduste tegemiseks. Kõige olulisemad, reeglina pealesunnitud, muutused on toimunud valla volikogu ja tippjuhtkonna töös, millega kõige paremini tulid toime linna juhtimise kogemustega ja poliitilise konkurentsi kogemustega valdade juhid ja ametnikud. Ühinemiste eel ja järel on säilinud negatiivne hoiak *poliitilisse juhtimisse*, ehkki just poliitilise juhtimise osakaalu suurendamine on kvalitatiivselt muutnud valitsemisprotsessi. Suurenenud on nõudmised volinike professionaalsusele, on tekkinud suurem tasakaal (ja ka konflikt) ametnike ja poliitikute vahel otsustamise protsessis ja suurenenud on kindlasti komisjonide roll, ehkki seda ei hinnata ühemõtteliselt positiivseks muutuseks. Need muutused pole puudutanud suurt osa hallatavate asutuste juhte. Juhtimise ja valitsemise professionaliseerumine on ühinemisjärgse arengu peamine ressurss, mida saab ka sihipäraselt ette valmistada.

Valla asutuste ümberkorraldused on olnud tagasihoidlikud, kuid tehtud uuendused piisavalt edukad: raamatukogude ühendamine, spordi koondamine ühe „katuse“ alla, kommunaalteenuste ühiste ettevõtete loomine jne. Üldiselt on vastuseis sellele palju väiksem kui eeldada võis. Suurtes valdades peab muutuma – kuid pole muutunud – valla valitsuse ja hallatavate asutuste suhe, suureneva esimese koordineeriva ja valitseva roll. Samas, ei ole toimunud nii hoogsat delegeerimist, kui võiks eeldada ja kui oleksid vajadused.

Ametnike arv valdades vähenes kohe ja kohati tunduvalt. Väiksemates valdades jäi ametnike profiil samaks (ei suurenenud oluliselt ülesannete pakett), kuid suurenes monofunktsionaalsus. Suuremates valdades suurenes ka ametnike spetsialiseerumine, s.t. tekkisid uued põhiülesanded, mis kaudselt tunnistas ülesannete täitmise suutlikkuse kasvu (ja nende mittetäitmist väikeste valdade poolt). Suurenes kõrgharidusega ametnike osakaal.

Üheks oodatud tulemuseks oli bürokraatia, s.t. formaalse ja impersonaalse suhtlemise kasv. Kindlasti tähendab see normatiivse korrektsuse suurenemist, kuid ka väikevalla inimestele harjumuspärase isikukeskse suhtlemise kadumist. Tagasihoidlik on olnud ametnike üldise töökorralduse sujuvuse suurenemine ja suhted volinikega ei laabu nagu eeldati (ilmselt on need üleminekuperioodi nähtused).

Üldine tendents on kuluefektiivsuse suurenemine ennekõike linna suurte teenuskeskuste madalate kulude arvelt. Ühinemiste mastaabiefekt tekkib seal, kus teenuste kvaliteet ja rahastamine oli enne ühinemisi enam vähem piisav (raamatukogud, õpilastransport, ehkki ruumiliselt tingimused ei muutunud). Koolide osas ei saa sellest rääkida, kuna koolide *juhtimisreformi* ei ole toimunud üheski vallas. Suurenenud on kulutused teenustele, mis

⁴ G. Sootla, K.Kattai, A. Viks. Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Tallinn, 2008.

väikestes valdades olid ilmselt alarahastatud, ennekõike kultuur ja vaba aeg, samuti maanteede korrashoid.

Kõikides valdades tekkis valitsemiskulude kuluefektiivsus võrreldes ühinemiseelse keskmisega. Suurenenud on valdade investeerimissuutlikkus.

Omavalitsuste ühinemise puhul kerkib ühe kartusena enamasti küsimus ääremaastumisest. Ääremaastumine võib olla füüsiline (kaugus valla keskusest), halduslik (keskuse vajaduste ja huvide domineerimine) ning valla horisontaalse sidususe, ühtekuuluvustunde vähenemine. **Tervikuna suudeti kõikides nendes aspektides ääremaastumist vähendada v.a. füüsilise kaugenemise aspektis.**

Väikesed vallad võitsid pärast ühinemisi nii jooksvate kulude kui investeeringute osas.

Vähenenud on piirkonna killustatus, ehkki uus identiteet pole veel tugevalt tekkinud.

Vallad on eri moel püüdnud tagada keskustest väljapool jäävate piirkondade sisendit või/ja väljundit otsustusprotsessi. *Sisendi* puhul võiks kõige optimaalsemaks lugeda Tapa lahendust (piirkondlik esindatus võimuorganites). Väljundi osas pole aga leitud veel piisavalt häid lahendeid, ehkki Tapa püüab teenuspunktide kaudu ja Saarde külakeskuste kaudu väljundi efekti suurendada.

Valdade ühinemised on ärgitanud kodanikeühenduste aktiivsust, mis on tekitanud uusi võimalusi piirkonna aktiveerimiseks ja kommunikatsioonikeskuste kujundamiseks.

Omavalitsuste suurusest

Eesti omavalitsused ei konkureeri mitte üksnes omavahel, vaid ka meie lähemate ja kaugemate naabritega. Seega on loomulik, et olemaks konkurentsivõimeline, tuleb olla samas kaalukategoorias. (Vt Tabelid 1 ja 2).

Tabel 1. Omavalitsuste suurus meie naabermaades

	Omavalitsusüksusi (2007)	Keskmine elanike arv omavalitsusüksuses (2007)
Norra	431	10861
Rootsi	290	31439
Taani	98	55631
Läti	118	21186
Eesti	227	5726
Leedu	56	60714

Tabel 2. Omavalitsuste suuruste dünaamika 1950-2007 Euroopas

	Kohalike omavalitsuste arv 1950	Kohalike omavalitsuste arv 2007	Vähenedamine 1950-2007	Elanike arv KOV üksuses (2007) ⁵
Põhjamaad – Ühendkuningriik – Holland				

⁵ T. B. Jorgensen (2007)

Taani	1387	98	14,2 korda	55 631
Norra	774	431	1,8 korda	10 861
Rootsi	2 281	290	7,9 korda	31 439
Ühend- kuningriik	2 028	484 (1992 a)	4,2 korda	134 000
Holland	1 015	443	2,3 korda	36 925
Belgia	2 669	589	4,5 korda	17 970
Soome	547	416	1,3 korda	12 685
Mandri-Euroopa				
Prantsusmaa	38 814 (1945 a)	36 780	1,1 korda	1 724
Hispaania	9 214	8 111	1,1 korda	5 511
Kreeka	5 959	5 922	1,0 korda	
Itaalia	7 781	8 100	-1,4 korda	7 321
Saksamaa	24 272	12 320 (2006 a)	2 korda	6 681

Allikas: Schaap 2007, The Size 1995

Peamised teenused, mida kohalik omavalitsus peab seadusest tulenevalt elanikele tagama ja nende tagamiseks vajalikud kompetentsid ja ametikohad

valitsemise valdkonnas:

- elanike vastuvõtt (suulise pöördumise esitamiseks)
- õigusaktide avaldamine ja kättesaadavaks tegemine
- tasuta selgitused omavalitsuse õigusaktide kohta

sotsiaalse kaitse valdkonnas:

- sotsiaaltoetused (nt toimetulekutoetus)
- vältimatu sotsiaalabi ja sotsiaalteenused (abi sotsiaalselt abitusse olukorda sattunud inimesele)
- eluruum neile, kes ei ole ise suutelised seda ise tagama (sotsiaalkorterid)
- abi eluruumi kohandamisel või vahetamisel neile, kellel on raskusi eluruumis liikumisega, toimetulekuga või suhtlemisel
- koduhooldus
- tugiisik või perekond seda vajavale lapsele või teda kasvatavale isikule
- eestkoste ja hooldus ning õiguste kaitse lastele, kes seda vajavad
- abi lapsendamise korraldamisel
- elukoht perekonnast eraldatud lapsele lastekodu või internaatkoolikoha või kasupere orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele
- ravi, rehabilitatsioon, õpetus ja tõlketeenus puuetega inimestele puudest tingitud takistuste vähendamiseks või kõrvaldamiseks
- kutseõppevõimalused, töökohtade sobitamine ja rakenduskeskused puuetega inimestele (koostöös riigiga)
- toimiv invatransport

tervishoiu valdkonnas:

- haiguste ennetamine ja terviseedendamine
- psühhiaatriline abi
- valla- või linnaarst (vajadusel)

avaliku korra ja turvalisuse valdkonnas:

- teavitus võimalikest ohtudest, hädaolukorrast ja selle lahendamisest
- toiduained, joogivesi ja esmatarbekaubad hädaolukorras
- abi politseile, näiteks eluruumi politseinikule (vajadusel)

ehituse, planeerimise, maakorralduse valdkonnas:

- läbimõeldud planeerimistegevus, mille käigus arvestatakse asjassepuutuvate osapoolte huve
- kavandatavatest planeeringutest avalikkuse teavitamine
- load ehitiste rajamiseks, laiendamiseks või lammutamiseks
- avalik arutelu muinsus- või looduskaitse all oleva või linnaehituslikult olulise piirkonna planeerimisel
- ehitustegevus ja planeeringute täitmise järelevalve

teede, liikluse ja ühistranspordi valdkonnas:

- ohutu liiklus
- liikluskasvatus lastele
- korras ja lumest puhtad kohalikud teed
- info kohalike teede sulgemisest
- suunaviidad ja liiklusmärgid kohalikel teedel
- hästi toimiv ühistransport ja parkimiskorraldus
- liiklemisvõimalused liikumispuudega või pimedatele inimestele
- pargid, jooksurajad ja mänguväljakud
- haljastus, valgustus ja vihmaveekanaliseerimine

elamu- ja kommunaalmajanduse, jäätmehoolduse ja keskkonna valdkonnas:

- toasoojus, puhas vesi ja kanalisatsioon
- veevariide ja reostuste likvideerimine
- korraldatud jäätmete vedu
- lemmikloomade arvestus ja hulkuvate loomadega tegelemine
- korras ja ligipääsetavad avalikud veekogud

hariduse ja noorsootöö valdkonnas:

- tasuta koolikoht ja transport (koolibussi) kaugemalt kui 3 km
- korras koolimajad ja lasteaiad
- lasteaiakoht alates teisest eluaastast
- õppimisvõimalused orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele
- õppimis- ja elamisvõimalused eritingimusi vajavatele lastele
- õppimisvõimalused puuetega inimestele
- huviringid ja koolid ning toetus noorteprojektidele
- põhi- ja keskhariduse täiskasvanutele

vaba aja, kultuuri ja spordi valdkonnas:

- hästivarustatud ja korras raamatukogu, võimalus tellida tervisliku seisundi tõttu raamatuid koju
- tingimused kehalise kasvatuses tundideks ja spordi harrastamiseks
- toetus spordiorganisatsioonidele
- korras avalikud asutused, rahvamajad, muuseumid, spordibaasid

Loetelu omavalitsuse ülesannete täitmiseks vajalikest teenistujatest

1. Vallavanem
2. Vallasekretär
3. Jurist
4. Haridusspetsialist

5. Noorsootöö spetsialist
6. Kultuuritöö spetsialist
7. Muuseumitöö spetsialist
8. Transpordispetsialist
9. Teehoiuspetsialist
10. Planeeringuspetsialist
11. Maakorralduspetsialist
12. Ehituspetsialist
13. Arhitekt
14. Kommunaalspetsialist
15. Hankespetsialist
16. Sotsiaalvaldkonna spetsialist
17. Tervishoiuspetsialist
18. Keskkonnapetsialist
19. Muinsuskaitse spetsialist
20. Jäätmevaldkonna spetsialist
21. Veevarustuse ja kanalisatsiooni spetsialist
22. Heakorraspetsialist
23. Ettevõtlusvaldkonna spetsialist (kaubandusest tööstusparkideni ja infrastruktuuri planeerimiseni)
24. Turismispetsialist
25. Raamatukogunduse spetsialist
26. Spordivaldkonna spetsialist
27. Eelarvespetsialist
28. Raamatupidamise spetsialist
29. Avalike suhete spetsialist
30. Dokumendihalduse spetsialist
31. IT-spetsialist
32. Personalispetsialist
33. Tehniline sekretär
34. Teeninduspunkti juht
35. Arenduspetsialist

Enamik kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvatest valdkondadest eeldab õigusaktide koostamist ja täitmist ning täitmise järelevalvet, eelarvestamist, aruandlust, lepingute sõlmimist, eurovahendite taotlemist jne. Osa sellest tööst saab ühitada või delegeerida era- ja kolmandale sektorile. Seda aga ainult teatud piirini, ilma et kannataks avalike teenuste kvaliteet. Pealegi eeldab ka teenuse sisseostmine vastavas valdkonnas professionaalselt orienteeruvat tellijat. Igasse Eesti 227 omavalitsusse neid spetsialiste aga palgata pole võimalik. Sellele, et piisavalt vastavaid spetsialiste Eestis ei koolitata ja et neile pole väiksemates omavalitsustes ka piisavalt oskustele kohast tööd pakkuda, on korduvalt tähelepanu juhtinud riigikontrolör.

Lisaks, kui igas valdkonnas on vaid üks spetsialist, tähendab tema lahkumine või isegi puhkusele minek töö vähemalt ajutist seiskumist. Huvide konflikt on tihti loomulik, kuna kohustuste lahususe printsiibi järgimiseks ei piisa inimesi.

Seega selleks, et kõikjal Eestis oleksid kodanikele tagatud omavalitsuse poolt ühtlasel tasemel teenused, peab omavalitsuse suuruse alampiir olema tänasest tasemest oluliselt kõrgem.

Välisriikide praktikast läbi Taani, Soome ja Läti näite

Nimetatud riigid on välisriikide praktika näideteks valitud seetõttu, et kõigis nimetatud riikides on äsja läbi viidud reformid ning täheldatud juba mitmeid positiivseid tulemusi. Lisaks on valitud riigid ka ajalooliselt ja halduskorralduslikult Eestile lähedased.

Taani

Reformi algus	Eesmärgid	Sisu	Tulemus
Oktoobris 2002 nimetas Valitsus avaliku sektori struktuuri korrastamiseks Administratiivse struktuuri komisjoni, ülesandega hinnata alternatiivsete struktuurimudelite negatiivseid ja positiivseid külgi ja teha ettepanek muutusteks, mis oleksid kõige jätkusuutlikumad.	Lihtsa ja tõhusa avaliku sektori arendamine, paremad teenused elanikele makse muutmata (vähem bürokraatiat), kvaliteetsed tervishoiu-teenused, selge vastutus ning suurem kodanike kaasamine.	Soovituslik elanike arv 30 000, minimaalne 20 000. KOVid pidid liituma või moodustama vabatahtlikud siduvad partnerlussuhted naaberomavalitsustega (hõlmates vähemalt 30 000 elanikku)	(1) 271 asemel 98 KOVi, 14 regiooni asemel 5; (2) uus ülesannete jaotus; (3) uus rahastamis- ja tasandusmehhanism.

Soome

Reformi algus	Eesmärgid	Sisu	Tulemus
2005 kinnitas valitsus restruktureerimise projekti, tagamaks heaoluteenuste osutamise	Kodaniku- ja kliendipõhiselt, tõhusalt ja tulemuslikult tegutsev regionaalhaldus	Vabatahtlikud ühinemised, mida valitsus toetab rahaliselt (enne 2009). Raamseadus: alla 20 000 elanikuga KOVidel on kaks varianti: ühineda või koostööd teha (<i>joint authority</i>). Septembriks 2007 pidid kõik KOVid esitama kavad, (ühineda või koostööd teha), vaatama üle oma teenusteosutamise strateegiad ja olemasolevad vahendid (sh ka kuidas regionaalsed näitajad mõjutavad teenuste osutamist).	2009. aasta alguseks on Soomes: - 32 uut KOVi (99 ühinejat) - 415 > 348 KOVi - 62 koostööpiirkonda, milles osaleb 276 oma-valitsust

Läti

Reformi algus	Eesmärgid	Sisu	Tulemus
Reformi alguses (1997) oli Lätis 595 omavalitsust: 7 vabariiklikku linna, 26 rajooni, 70 linna ja 502 valda. 1998 võeti vastu Haldusterritooriumi reformi seadus, Regionaaltasandi reform lükati edasi kuni 2000.	Luuu arengusuutlikud kohalikud ja regionaalsed omavalitsused, mastaabi-efekt (samas tegelikku põhjust peetakse rohkem poliitiliseks kui majanduslikuks või sotsiaalseks). Riigi ja liidu nägemused reformi eesmärgist erinevad: riigi prioriteet - kohaliku tasandi territoriaalne reform, liidu prioriteet - regionaalse tasandi reform, mis	Esialgu oli reformikavandi kaheks alternatiiviks liitumine või koostöö, mille vahel said kohalikud omavalitsused lähtuvalt elanike huvidest valida. Pärast 2003. aasta parandusi kaotati vabatahtliku koostöö võimalus.	Läti parlament kinnitas 18. detsembril 2008. administratiiv-territoriaalse reformi läbiviimise. Seaduse tekib Lätis 9 vabariiklikku linna, ja 109 ühinenud omavalitsust, kokku 118 omavalitsust.

	taastaks otsevalitavad rajoonivolikogud, mis tagaksid piisava poliitilise võimu regionaalsel tasandil.		
--	--	--	--

Taani

Taanis viidi kohaliku omavalitsuse reform ellu 1. jaanuaril 2007. Reformi peamised eesmärgid olid:

- lihtsa ja tõhusa avaliku sektori arendamine,
- paremate teenuste osutamine elanikele makse muutmata (vähem bürokraatiat),
- kvaliteetsed tervishoiuteenused,
- selge vastutus ning
- suurem kodanike kaasamine.

Reform koosnes kolmest osast:

- 1) 271 omavalitsusüksuse asemel loodi 98 ja 14 regiooni asemele 5 uut regiooni;
- 2) uus ülesannete jaotus;
- 3) uus rahastamis- ja tasandusmehhanism.

Oktoobris 2002 nimetas valitsus avaliku sektori struktuuri korrastamiseks Administratiivse struktuuri komisjoni, mis koosnes kohaliku ja regionaaltasandi esindajatest, liitude tegevdirektoritest, ministeeriumite esindajatest ja valdkonna ekspertidest. Komisjoni eesmärgiks oli hinnata alternatiivsete struktuurimudelite negatiivseid ja positiivseid külgi ja nende baasilt teha ettepanek muutusteks, mis oleksid kõige jätkusuutlikumad.

2004. jaanuaris jõudis komisjon järeldusele, et avaliku sektori reform on vajalik ning esitas 6 võimalikku reformi mudelit, kirjeldades nende tugevusi ja nõrkusi, ühtegi konkreetselt esile toomata. Valitsus pani ettepanekud avalikule tutvumisele ning aprillis 2004 presenteeris valitsus ettepanekut reformi läbiviimiseks, mis põhines komisjoni tööle ja avalikul väljapanekul tehtud ettepanekutele ning algasid läbirääkimised koalitsiooni ja teiste erakondade vahel. Juuni 2004 lõppesid läbirääkimised Reformi Läbiviimise Kokkuleppe sõlmimisega valitsuse ja Taani Rahvapartei vahel.

Reformi Läbiviimise Kokkuleppe alusel valmistati sügiseks ette 50 eelnõud, mis olid avalikul väljapanekul detsembris 2004 ja saadeti parlamenti veebruaris 2005. Juulis 2005 kiitis parlament reformikava heaks ja 2005 novembris toimunud kohalikud valimised peeti juba uute kohalike omavalitsuste ja regionide volikogudesse.

Kokkuleppe osaliste poolt otsustati uute omavalitsusüksuste loomisel soovituslikuks elanike arvuks 30 000 elanikku, minimaalseks 20 000 elanikku. Alla 20 000 elanikuga omavalitsused pidid liituma vähemalt 20 000 elanikuga üksusteks või alternatiivina moodustama vabatahtlikud siduvad partnerlussuhted naaberomavalitsus(t)ega, mis pidi hõlmama vähemalt 30 000 elanikku (erijuhtumid saaromavalitsustega, kes said võimaluse partnerlussuhte loomiseks naaberomavalitsusega mandril). Vastavalt elanike soovile viidi 24-s piirkonnas (enamasti maakonnas) läbi elanike referendumid enne liitumist. Eelnenud läbirääkimised erakondadega tagasid laia poliitilise nõusoleku uuele “kaardile”.

Seoses kohaliku omavalitsuse reformiga kaotati ära ka maakonnad ja loodi 5 uut regiooni (elanike arvuga 0,6 – 1,6 miljonit), enamused maakondi liideti regionidesse ilma tükeldamata,

tehti üksikuid muudatusi maakonna ja omavalitsuste piirides, osad neid kohalike referendumite tulemusel.

Reformi käigus organiseeriti ümber ka avaliku sektori funktsioone, osa funktsioone on regionaalselt tasandilt antud üle riigile või omavalitsustele (enne maakonna tasandil 14% avaliku sektori ülesannetest, nüüd 9%).

Enne oli kohalikel omavalitsustel suurem osa kodanikega seotud teenustest, reformiga anti neile mitmeid ülesandeid juurde. 1. jaanuarist 2007 on **kohalike omavalitsuste ülesanded**: lapsehoid, algharidus (sh laste eripedagoogika), täiskasvanuharidus, tervishoid: tervisekaitse, hooldus- ja taastusravi (v.a arvatud haiglaravi alla kuuluv; sh taastusravi alkoholi ja narkootikumide kasutajatele), koduhooldus, hambaravi ja teatud psühhiaatriaravi; tööhõiveprojektid töötukindlustuseta töötutele (10 pilootomavalitsust võtavad riigilt üle ka kindlustatud töötute tööhõiveprojektide elluviimise); immigratsioonide integratsioon ja keeleõpe; maksude kogumisega seotud kodanike teenindamine; loodus, keskkond ja planeerimine (teatud kodanikega seotud teenused, kohalike planeeringute koostamine sh ka jäätmete, reovee ja kanalisatsiooni kohta); kohaliku ettevõtluse ja turismi edendamine; osalemine regionaalsetes ühistranspordi ettevõtetes, kohalik teedevõrk, raamatukogud, muusikakoolid, kohalikud spordi- ja kultuuriasutused.

Regioonidele lisandus ühistranspordi ettevõtete loomise kohustus ja teatud regionaalsed ülesanded, mis on seotud looduse, keskkonna ja planeeringutega ning eriharidus (sh erivajadustega inimestele). Täpsemalt on regioonide ülesanded: terviseteenused (teise taseme tervishoiuteenuste rahastamine ja pakkumise läbi erapraksiste ja teiste meditsiinispetsialistide); planeeringud ja regionaalareng (nt looduse, keskkonna, ettevõtluse, turismi, tööhõive, hariduse, kultuuri ja saareliste alade ja maapiirkondade arendamine); regionaalarengu foorumite sekretariaadi ülesannete täitmine (koosnevad kohalikest ärikogukondadest, kohalikest hardusasutustest, tööandjatest ja kohaliku omavalitsuse ja regioonide poliitikutest); pinnasereostus; tooraine kaardistamine ja planeerimine; mitmete kaitset vajavate ja erivajadustega gruppidele regionaalsete sotsiaalteenuste osutamise tegelevate institutsioonide töö korraldamine omavalitsuste eest; regionaalsete ühistranspordiettevõtete loomine, regioonid vastutavad kohalike rongide, regionaalse bussiühenduse ja osaliselt ühistranspordiettevõtte administreerimise rahastamise eest.

Riigi vastutusallas on üldiselt ülesanded, mida ei ole kohane regioonidele või omavalitsustele delegerida.

Soome

Soomes oli 1. jaanuaril 2008 415 KOV üksust. Soome on Euroopa detsentraliseerituim riik, KOVil on suur võim, eelarve ja personal (nt KOV ametnikke on 430 000 riigiametnike 120 000 vastu). Soome heaoluriik tugineb kohaliku omavalitsuse poolt osutatavatele teenustele (KOVid vastutavad esmaste ja eritervishoiuteenuste, sotsiaalteenuste, lastehoiu ja haridusteenuste eest). Soomes on ühetasandiline KOV süsteem, kus kõigil KOVidel on samad ülesanded ning regionaaltasandi puudumist asendab omavalitsuste koostöö.

Kohalikud omavalitsused moodustavad sageli eraldi organi, ühisomavalitsuse ühiste funktsioonide täitmiseks (tihti hariduse, sotsiaal- ja tervishoiu valdkonnas). Mitu omavalitsust saavad ühiselt asutada ühise tervisekeskuse või kutsehariduse asutuse. Ühisomavalitsused on ka kohustuslikud regionaalsed nõukogud, mis määravad regionaalse poliitika ja haiglapiiirkonnad, mis vastutavad tervishoiuteenuste eest.

Kohalikul tasandil püütakse tasakaalustada rahvastiku vähenemise ja -vananemisega seotud teenuste vajaduse muutumisest (kõige enam suurenevad eakatele inimestele mõeldud teenuste

kulud) tulenevat eelarvesurvet. Senised püüded teenuste osutamise efektiivsuse tõstmiseks koostöös era- ja kolmanda sektoriga vajavad uuendamist, kuna rahvastikukoosseis on erinevates KOVides tasakaalust väljas (tasakaalu jääb see ainult suuremates keskustes). Rahvastiku vananemise tõttu toimuvad muutused ka tööjõus. Ühesõnaga, uus väljakutse on heaoluriigi teenuste osutamine rahvastiku vananemise tingimustes, kus massiliselt inimesi läheb korraga pensionile, siseränne suureneb ning samal ajal toimuvad muutused majanduses.

2005 kinnitas Soome valitsus restruktureerimise projekti tagamaks heaoluteenuste osutamist. Kuigi initsiatiiv selleks tuli valitsuselt, ei olnud see päris ülalt-alla reform, kuna protsessi algusest oli kaasatud üleriigiline omavalitsusliit, kes toetas projekti ja esitas oma ettepanekud omapoolses eelnõus, mis oluliselt mõjutas lõplikku projekti, mille parlament vastu võttis. Reformi elluviijateks on kohalikud omavalitsused raamseaduse piires (defineeris eesmärgid ja reguleeris protsessi). Reformi eesmärgiks on võimaldada omavalitsustel osutada kvaliteetseid teenuseid s.t süsteemi finants- ja struktuurne alus. Rahastamissüsteemi uuendamine on seni veel ettevalmistamisel. Üks eesmärkidest oli kaotada ka ühinemise takistused (rahalisel) ja korrastada keskvalitsuse eraldisi kohalikele omavalitsustele (sellekohased ettepanekud esitatakse 2009 alguses).

Kuigi lõplikke projekti tulemusi veel ei ole, on see seni edukas olnud, kuna projekti rakendamiseks moodustati laiapõhine organ – töögrupp omavalitsuste ja teenuste restruktureerimiseks, mida juhtis regionaal- ja kohaliku omavalitsuse asjade minister. Lisaks otsustati juba varakult, et protsessi reguleerib raamseadus, mitte määrus või poliitiline otsus, kuna protsessi kestus ületab parlamendi ametiaega ning sellega pandi KOVidele mitmeid kohustusi (nt kohustus esitada ühinemise või koostööpiirkonna loomise kava). See õigustas ennast parlamendivalimistel. Olgugi, et struktuuri tugevdamine KOVide liitumise läbi ja uute koostöökokkulepete sõlmimine ei olnud reformi ainukesed eesmärgid, on selge, et teenuse kvaliteeti ei saa tõsta enne kui võimuorganitel ei ole vastavat pädevust ja suutlikkust. Seetõttu oli ka peamine raamseaduse otsustuskoht, kas elujõulise ja toimiva omavalitsuse saavutamiseks on vajalik ühinemine või tuleks rõhutada teenuse osutamist ja koostööd selles osas. (Arvamused erinesid erakonniti: konservatiivid ja sotsiaaldemokraadid eelistasid ühinemist (Taani mudelit) ja Keskpartei teenusestruktuuride reformi. Kohalikest omavalitsustest toetasid suuremad ühinemist ja väiksemad pigem hariduse-ja tervisevaldkonna teenuste andmist kõrgemale tasandile kui liitumist).

Kompromiss oli vabatahtlikud ühinemised, mida valitsuse toetab rahaliselt, kui need toimuvad 2009 aasta alguses, edasi toetused vähenevad kuni 2013 aastani, kus need üldse kaotatakse. Raamseadus ei määra minimaalset elanike arvu, samas sätestab, et alla 20 000 elanikuga omavalitsused on kohustatud asutama ühisomavalitsuse (joint authority) kõige probleemsemate teenuste osutamiseks (nt tervishoid ja mõned sotsiaalteenused). Seega on alla 20 000 elanikuga KOVidel kaks varianti: ühineda või koostööd teha, erandeid tehakse saarelistele ja kaugelasuvatele omavalitsustele ning keelelistele ja kultuurilistele vähemustele.

KOVid pidid 1. septembriks 2007 esitama kavad, mille eesmärgiks lähtuvalt ühinemise plaanist (või koostöö tegemise plaanist) vaatavad omavalitsused üle oma teenuseosutamise (teenuste strateegiad) ja selleks olevad vahendid (sh ka kuidas regionaalsed näitajad mõjutavad teenuste osutamist).

Linnalised piirkonnad pidid esitama augustiks 2007 koostöö plaanid, et leppida paremini kokku maakasutuse, elamu ja transpordi valdkonna arendamises ning omavalitsuse piire ületavate teenuste parandamiseks.

Kõik omavalitsused pidid sellekohased kavad esitama rahandusministeeriumile, kus neid hinnati KOVidega seotud ministeeriumite esindajate ja üleriigilise liidu ekspertide poolt, vajadusel räägiti omavalitsustega täiendavalt läbi, eesmärgiga et kõik omavalitsused vastaksid raamseaduses sätestatud kriteeriumitele. Raamseaduses ei sisaldun küll sanktsioone, aga eeldatavasti viivad kõik omavalitsused 2012 lõpuks plaanid ellu.

Selle tulemusel on 2009 aasta algusest Soomes toimunud 30 ühinemise tagajärjel 62 omavalitsust vähem kui see aasta (maksimaalselt ühineb ühes piirkonnas 9 KOVi). Linnapiirkondades siiski valitsevad pinged keskuse ja tagamaa vahel, kus konkureeritakse elanike pärast, kohustuslikud koostööplaanid, on selles osas tagasihoidlikud püüded neid omavahel lepitada ning ühiseid huvisid otsima panna. Lahendamata on veel küsimus, mida teha majanduslikult kehvajärjel olevate omavalitsustega, kes pole leidnud võimalust olukorra parandamiseks ning kes pääsevad ka ühinemisest erandite alusel (kauge vahemaa vms tõttu). Võimalik on, et valitsus teeb ettepaneku algatada sundliitmist, aga selle alternatiivi vajadust hinnatakse peale valitsuse raporti esitamist parlamendile.

Soome üleriigiline liit on toimuvaga rahul, aga ei pea praegust piisavaks, loodetakse et teine liitumiste laine toimub 2013 valimiste käigus ja ka valimiste vahepeal.

Tõusetunud on ka identiteedi küsimus, aga Soomes on kohalikud omavalitsused esmalt heaolu teenuste osutamiseks ja elukeskkonna tagamiseks ning nende teenuste tagamiseks ja rahastamiseks peab olema omavalitsusel piisavad ressursid, KOV süsteemi ei saa pidada üleval ainult identiteedi tagamiseks.

Soome reform on alles algusjärgus, selle eesmärk on tagada heaolu teenuste korraldus ja nende osutamine tulevikus vastavalt nõutud kvaliteedistandarditele, teenuste kättesaadavuse tõhusus ja vastavus tehnoloogilistele võimalustele. Tõenäoliselt ei too reform kaasa olulist innovatsiooni tõhususes, kvaliteedis ja tootlikkuses ning kindlasti tuleb edaspidi kasutada ostja-pakkuja (*purchaser-provider*) mudelit ja teisi KOVide vahelisi koostöötüüpe, aga tegelikult taandub see kõik siiski konkreetse organisatsiooni oskustele ja ekspertteadmistele, juhtidele ja personalile. See kas strukturealne reform suudab teha põhimõttelisi ja kaugemaleulatuvaid muutusi selgub alles hiljem.

Läti

Kohaliku omavalitsuse reformi kontseptsiooni kohaselt, mis valmistati ette juba 1993, pidi reform koosnema kaheksast osast:

- Institutsionaalne reform,
- Haldusjaotuse reform
- Funktsioonide jaotuse reform
- Eelarve reform
- Maksureform
- Finantsarvestuse reform
- Raamatupidamise ümberorganiseerimine ja
- Kohaliku omavalitsuse ametnike haridussüsteemi loomine.

Kõik eelmainitud reformiosad viidi läbi 1994-95, väljaarvatud haldusjaotust puudutav osa. 1990-94 olid kohalikul omavalitsusel suur pädevus sh kohalik seadusandlus ning KOVid said järjest enam vastutust ning suurema kontrolli vara ning ettevõtete üle. Neil aastail moodustasid kohalikud omavalitsused, rajoonivalitsused ja linnavalitsused 24% avaliku sektori kuludest.

Kuni 1994. aastani toimusid kolm suuremat reformi: (1) esimese ja teise astme koolihariduse tsentraliseerimine, (2) Riia linna tsentraliseerimine (linnaosad kaotati ära) ja (3) sotsiaalteenuste korraldamise tsentraliseerimine.

1996-97 toimusid valitsuse poolt mitmed katsed viia läbi kohaliku ja regionaalset territoriaalreformi, aga edutult, kuna poliitilist konsensust ei saavutatud.

1997 toimusid järgmised olulised sammud tsentraliseerimise suunas. Esiteks võeti omavalitustelt ära esmase ja teise tasandi tervishoiuteenused, millega kaasnes ka 28,6% KOVidele eraldatava üksikisiku tulumaksu osa vähenemine ning teiseks keelati ära demokraatlikud rajoonivolikogude valimised (peale läbirääkimisi saavutati kompromiss kaudsete valimiste näol s.t rajoonivolikogu liikmed on kohaliku omavalitsuse volikogude esimehed.

Sellest ajast on alanud **haldusterritoriaalne reform**, mis tugineb **1998** vastu võetud Haldusterritooriumi reformi seadusele. Regionaaltasandi reform lükati edasi kuni 2000 aastani, kui võeti vastu Regionaalsete valitsuste loomise seadus, mis ei leidnud laia kõlapinda, kuna ei olnud koalitsiooni huvi. Seadusesse on viidud sellest ajast mitmeid muudatusi, aga praeguse versiooni kohaselt näeb see ette, et peale reformi peavad alles jääma kahte tüüpi omavalitsused: kohalikud ja regionaalsed. Esiolgu oli reformikavandi kaheks alternatiiviks kas liitumine või koostöö, mille vahel said kohalikud omavalitsused lähtuvalt elanike huvidest valida. Peale 2003. aasta parandusi kaotati vabatahtliku koostöö võimalus. Juba liitunud omavalitsused said võimaluse valida kolme juriidilise vormi vahel (tulenevalt nimest vallad *pagasts*, linnad *towns* või ühinenud omavalitsused *novads*), hilisemas etapis enam valikuvõimalus ei antud ja jäi ainult nimetus ühinenud omavalitsus (*novads*). Reformi alguses (1997) oli Lätis

595 omavalitsust:

7 vabariiklikku linna,

26 rajooni,

70 linna ja

502 valda.

Reformi käigus oli arutlusel variant, et alles jääks 26 rajooni, 7 vabariiklikku linna ja 33 kohalikku omavalitsust (valda, linna või ühinenud omavalitsust).

Praeguse territoriaalse reformi algatajaks on keskvalitsus, kohalikud omavalitsused soovisid alata regionaaltasandi territoriaalset reformi, mis koosneks vabatahtlikest liitumistest. Reformi elluvijaks oli Regionaalarengu ja kohaliku omavalitsuse ministeerium ning seaduse kohaselt peavad kõik olulised reformiga seotud otsused saama eelnevalt kooskõlastuse Administratiivse Territoriaalse reformi Nõukogult, mille esimees on vastutav minister ja nõukokku kuulub võrdselt ministeeriumite ja omavalitsusliidu esindajaid. Omavalitsusliit ongi peamiseks partneriks reformi ettevalmistamisel, erinevates töögruppides on 15 aasta jooksul kaasatud ka erinevate huvigruppide esindajaid KOV esindajate seast, mitte ainult omavalitsusliidu liikmete ühist arvamust. Viimastel aastatel kaasati ka kodanikühenduste esindajaid läbirääkimistesse, kuigi nemad ei ole otseselt reformiga seotud.

Reformi rakendamine

Ametlikult oli reformil 2 etappi: vabatahtlik ühinemine ja valitsuskabineti osalusega ühinemine. Kuni praeguseni on toimunud 37 ühinemist (ühinenud on 66 KOVi), peale vabatahtlikku ühinemise perioodi lõppu saab ühineda ainult valitsuse poolt kehtestatud piirides.

2000-2004 toimusid läbirääkimised kompensatsioonimehhanismide osas ning ühinevatele omavalitsustele määrati eraldiseks 200 000 LVL (4,4 milj EEK) igale uuele omavalitsusele, kes ühineb valitsuse poolt pakutud piirides.

Hetkeseis:

Alates 1. juulist 2009 on Lätis 118 omavalitsust, nendest 109 valda ja 9 vabariiklikku linna. Sama reformi käigus on likvideeritud rajoonid kui teise tasandi omavalitsused ja nende ülesanded antud üle omavalitsustele. Toimib viis planeerimisregiooni. 33 omavalitsuse osas, kes vaidlustasid reformi konstitutsioonikohtus, langetati otsus, et riik on käitunud õiguspäraselt.

Eelnõu sisu

Eelnõu §-s 1 avatakse eelnõu reguleerimisala ja eesmärk. Kuivõrd haldusterritoriaalset korraldust muudetakse eelnõus Vabariigi Valitsuse algatusel, ei saa rakendada vabatahtliku ühinemise regulatsiooni, sest on võimalik, et liituvad kohaliku omavalitsuse üksused ei suuda leppida ühinemise tulemusena tekkivates organisatorsetes küsimustes omatahtsi kokku. Seetõttu on mõistlik üldised sätted tuua seaduses ja jätta kohalikku arengut, kordasid ja valikuid puudutavad küsimused liitumise tulemusena tekkiva omavalitsuse volikogu otsustada.

Eelnõu eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse üksuste majanduslik toimetulek ja avalike teenuste ühtlane tase kogu Eesti territooriumil läbi omavalitsuste tugevdamise ja kohaliku demokraatia arendamise, luues sellega eeldused piirkonna tasakaalustatud arenguks.

Eelnõu § 2 sätestab, mis on haldusterritoriaalse korralduse muutmise sisu. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine on eelnõu kohaselt uue haldusüksuse moodustamine kahe või enama senise haldusüksuse baasil või ühe haldusüksuse suurenemine kahe või enama haldusüksuse liitmise tulemusena (edaspidi *valdade ja linnade liitmine*). Valdade ja linnade halduskorralduse muutmise algatab Vabariigi Valitsus, lähtudes liitmisel järgmistest kriteeriumitest:

- 1) mõju kohaliku omavalitsuse üksuste pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse, kvaliteedi ja rahastamise paranemisele;
- 2) kohaliku omavalitsuse üksuste poolt pakutavate avalikke teenuseid puudutavate õiguste tagamine kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele;
- 3) mõju kohaliku omavalitsuse üksuse elanike osalemisele neid puudutavate otsuste langetamisel ning kohaliku elu korraldamisel.

Valdade ja linnade liitmine toimub terviklikult, nende kehtivates piirides seniste kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlikku kuuluvust muutmata. Vabariigi Valitsus lähtub valdade ja linnade liitmisel Eesti territooriumi maakondlikust haldusjaotusest (senistest maakonna piiridest, st maakonnapiiride ülesed liitumised ei ole lubatud) ja elanike arvust. Liitumise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv ei või olla väiksem kui 25 000 elanikku.

Kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu miinimumi määratlemine tagab ühe peamise omavalitsust iseloomustava näitaja läbiva arvestamise reformi läbiviimisel.

Iseseisva haldusüksusena säilitatakse kehtivates piirides linnad, mille territooriumil elab rahvastikuregistri järgi seisuga 1. jaanuar 2008.a vähemalt 40 000 elanikku (Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve ja Pärnu).

Liitunud valla, mida ei säilitata iseseisva haldusüksusena, maa-alal moodustatakse osavald, mis tegutseb KOKS § 56 alusel volikogu poolt kinnitatud osavalla põhimääruse alusel. Osavalla moodustamise eesmärgiks on avalike teenuste kättesaadavuse kindlustamine senise vallavalitsuse territooriumil ning ka demokraatia aspekt - osa otsuseid jääks inimestele lähemale.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmine valdade ja linnade liitmise kaudu kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega, milles sätestatakse liitumise tulemusena moodustatavate kohaliku omavalitsuse üksuste:

- 1) nimi ja staatus (avalik-õigusliku juriidilise isiku nimi valla või linna staatuses). Nimi määratakse kohanimeseaduse alusel, sh küsitakse liituvate kohaliku omavalitsuste ning kohanimenõukogu arvamust;
- 2) asukoht, valla omavalitsusorganite ja ametiasutuste asukoht ning juriidiline aadress;
- 3) volikogu koosseisu liikmete arv vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 7 lõikes 2 sätestatud volikogu liikmete miinimumarvule;
- 4) piirid kooskõlas Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-ga 4;
- 5) haldusterritooriumile jääva asustusüksuse liik, nimi ja lahkmeejooned vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-le 6.

Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks jõustub Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval, kuid mitte hiljem kui 90 päeva enne 2009. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste päeva. Tähtaja seadmisel on lähtutud kehtivast Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusest ning valimistoimingute teostamiseks vajalikust ajavahemikust enne valimisi (maavanem kuulutab kohaliku omavalitsuse volikogu valimised välja 90 päeva enne valimispäeva). Kohaliku omavalitsuse volikogu valimised ja selleks vajalikud valimistoimingud viiakse läbi vastavalt määrusega kehtestatavale haldusterritoriaalsele korraldusele kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-s 11 sätestatud nõuete kohaselt. Juhuks, kui valdade ja linnade liitmiseks vajalikke dokumente ei suudeta ette valmistada nii, et reform saaks jõustuda 2009. aasta 18. oktoobril toimuvatel kohalike omavalitsuste volikogude valimistel, nähakse eelnõus ette, et Vabariigi Valitsus võib administratiivsete takistuste ilmnemisel kehtestada Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse hiljemalt 90 päeva enne 2011. a korraliste valimiste vahelisel perioodil toimuva kohaliku omavalitsuse volikogu valimise päeva. Valimistoimingute läbiviimisel lähtutakse sealjuures kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-s 57¹ sätestatud korrast (korraliste valimiste vahelisel perioodil toimuvate valimiste erisused) ning arvestatakse nimetatud seaduse § 4 lõigetes 2-4 sätestatud tingimustega. Korraliste valimiste vahelisel perioodil toimuva kohaliku omavalitsuse volikogu valimised toimuvad 6. märtsil 2011.a.

Haldusterritoriaalse korralduse (valdade ja linnade liitmine) ning sellest tulenev haldusüksuste nimistu muudatus valdade ja linnade osas jõustub vastavalt kehtestatavale haldusterritoriaalsele korraldusele toimunud 2009. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval või administratiivsete tõrgete ilmnemise korral 2011. aastal korraliste valimiste vahelisel perioodil toimuvate kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval.

Haldusüksuse piiride ja nime muutmisega kaasnevad kulud kaetakse riigieelarvest kooskõlas riigieelarve seaduse § 30 lõike 3 alusel kehtestatud korruga (Vabariigi Valitsuse reservfondist) selleks ettenähtud vahenditest Vabariigi Valitsuse määratud ulatuses ja korras.

Analoogselt kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse §-ga 4 sätestatakse eelnõu §-s 3 avalike teenuste kättesaadavuse tagamise põhimõtted. Liitmise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist. Kuna eelnõu eesmärk on ajendatud vajadusest tagada elanikkonnale paremad avalikud teenused, tuleb kvaliteedi tagamise kõrval kindlustada ka teenuste kättesaadavus. Eelnõus sätestatakse muuhulgas, et avalike teenuste osutamist korraldatakse kõikides asustusüksustes, kus enne kohaliku omavalitsuse üksuste liitmist paiknesid valla- või linnavalitsused.

Eelnõu § 4 sätestab korra, kuidas menetletakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse eelnõu. Nimetatud määruse eelnõu valmistab ette Siseministerium ning esitab selle arvamuse andmiseks asjaomasele valla või linna volikogule. Eelnõule lisatakse:

1) seletuskiri, milles peab olema märgitud haldusterritoriaalse korralduse muutmise vajaduse põhjendus;

2) kaart koos piirikirjeldusega.

Valla või linnavolikogule antakse arvamuse esitamiseks vähemalt 15 kalendripäeva arvates eelnõu valla või linnavolikogule esitamisest. Tähtpäevaks vastamata jätmisel loetakse eelnõu heakskiidetuks. Volikogud annavad eelnõu osas otsuse vormis põhjendatud arvamuse Siseministeriumile määratud tähtpäevaks.

Siseministerium viib elektroonilisi sidevahendeid kasutades ja avalikkust maakonnalehtede ja Siseministeriumi veebilehe kaudu teavitades läbi elanike arvamuse väljaselgitamise kõigis asjaomastes kohaliku omavalitsuse üksustes, välja arvates linnades, mille haldusterritoriaalset korraldust ei muudeta. Arvamuse võib esitada iga vähemalt 18-aastane isik, kelle elukohaks on rahvastikuregistris märgitud asjaomane kohaliku omavalitsuse üksus. Elanike arvamuse väljaselgitamine viiakse läbi kas elektrooniliselt või kirjaliku arvamuse andmisena. Kirjalik aramus esitatakse Siseministeriumile Siseministeriumi poolt määratud tähtpäevaks.

Siseministeriumil on õigus nõuda kohaliku omavalitsuse üksustelt lisaks käesolevas seaduses sätestatud ülesannetele muude täiendavate toimingute tegemist, anda selgitusi ja väljastada dokumente seoses haldusterritoriaalse korralduse muutmise rakendamisega.

Eelnõu § 5 kirjeldab valla- või linnavolikogu ülesandeid haldusterritoriaalse korralduse muutmisel, mis on järgmised:

1) teostada hiljemalt 90 päeva enne uue volikogu valimisi koostöös asjaomaste volikogudega kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud valimistoimingud (määrab, valimisringkonnad, valla ja linna valimiskomisjonide liikmed). Uue volikogu liikmete arvu määrab Vabariigi Valitsus lähtudes kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 7 lõikest 2;

2) leppida hiljemalt 90 päeva enne volikogu korralisi valimisi teiste asjaomaste volikogudega kokku uue kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruse ja teiste õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamine. Valla ja linna põhimääruse sisu on avatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 8. Volikogu määrusega kehtestatav valla või linna põhimäärus sisaldab põhilisi kohaliku omavalitsuse toimimiseks vajalikke organisatoorseid ja menetluslikke küsimusi.

3) anda eelnõu § 4 lõikes 1 nimetatud eelnõu osas otsuse vormis põhjendatud arvamusi.

Eelnõu § 6 sätestab liitmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusvõime ja õigusjärgluse põhimõtted, mis on välja töötatud seniste vabatahtlike ühinemiste näitel. Uue kohaliku omavalitsuse üksuse õigusvõime tekib alates kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Valdade ja linnade liitmise tulemusena uue omavalitsusüksuse moodustamisega lõpetatakse liituvad kohaliku omavalitsuse üksused kui avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Liitunud kohaliku omavalitsuse üksuste kõik hallatavad asutused lähevad liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse alluvusse, ametiasustuste (linna- ja vallavalitsused) tegevus lõpetatakse või reorganiseeritakse. Liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus on kõigi liitunud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusjärglane. See põhimõte võimaldab uuel kohaliku omavalitsuse üksusel võtta üle lepingud, asuda struktuuritoetuse saajana teise kohaliku omavalitsuse üksuse asemele, jne.

Eelnõu § 7 sätestab õigusaktide kehtestamise ja kehtivuse põhimõtted. Liitunud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktid kehtivad uue moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktide kehtestamiseni edasi selle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, kus nad ühinemiseni kehtisid. Uue põhimääruse kehtestamiseni tegutseb kohaliku omavalitsuse üksus põhimääruse järgi, mille kinnitavad kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud enne liitumist. Asjaomaste volikogude kinnitatud uue kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärus jõustub valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates. Kui asjaomased volikogud uue kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärust enne valimistulemuste väljakuulutamise päeva ei kinnitanud, kinnitatakse see hiljemalt uue volikogu esimesel istungil.

Liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse alluvusse läinud hallatavad asutused tegutsevad kuni uute põhimääruste kehtestamiseni seni kehtinud põhimääruste järgi. Liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseni ja üldplaneeringu kehtestamiseni kehtivad liitunud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavad ja üldplaneeringud nendel territooriumidel, kus nad enne ühinemist kehtestati. Liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava vastuvõtmiseni lähtutakse otsustamisel kõigi liitunud kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavadest.

Eelnõu § 8 sätestab rahanduse ja eelarve põhimõtted. Vabariigi Valitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta antud määruse jõustumise päevast alates kuni valimistulemuste väljakuulutamise päevani võivad asjaomased volikogud varalisi kohustusi, mis ei ole kaetud jooksva aasta eelarvega, võtta ainult vastastikuse konsensuse korras ja arvestades valla- ja linnaeelarve seaduse §-s 8¹ sätestatud nõuetega.

Valla- ja linnaeelarve seaduse § 8¹ kehtestab piirangud kohustuste võtmisele seoses eelarve puudujäägiga. Nimelt juhul, kui sisemajanduse koguprodukt on vähenenud kaks kvartalit järjest, võivad kuni kolmeks eelarveaastaks makromajandusliku stabiilsuse tagamiseks ning valitsussektori eelarvepositsiooni kontrollimiseks vald ja linn ning raamatupidamise seaduse mõistes valla või linna otsese või kaudse valitseva mõju all olev üksus (edaspidi *vald ja linn ning nendest sõltuv üksus*), mille tuludest üle poole moodustavad tulud vallalt või linnalt, riigilt või muudelt avalik-õiguslikelt juriidilistelt isikutelt või eelnimetatud isikute valitseva mõju all olevatelt sihtasutustelt, emiteerida võlakirju, võtta laenu, kapitalirendi- ja faktooringkohustusi, teenuse kontsessiooni kokkuleppest tekkivaid kohustusi, pikaajalisi kohustusi tarnijate ees ja muid pikaajalisi kohustusi, mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist, ainult perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse seaduse ja perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse alusel saadava toetuse (edaspidi *struktuuritoetus*) ning välislepingute alusel Eesti Vabariigile eraldatava toetuse (edaspidi *muu välisabi toetus*)

sildfinantseerimiseks, struktuuritoetuse või muu välisabi toetuse saamiseks vajaliku omafinantseeringu tagamiseks või enne seaduse jõustumist võetud eelnimetatud olemasolevate kohustuste refinantseerimiseks. Vald ja linn on kohustatud kooskõlastama valla ja linna ning nendest sõltuvate üksuste poolt võetavad kohustused Rahandusministeeriumiga.

Volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast kuni eelarveaasta lõpuni jätkatakse eraldiseisvalt vastu võetud eelarvete täitmist. Kui haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub 2011. aastal valimiste vahelisel perioodil, võib võtta vastu liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse uue eelarve ka jooksva eelarveaasta kohta.

Eelnõu § 9 annab sotsiaalsed garantiid kohaliku omavalitsuse üksuse töötajatele ja teenistujatele. Liitunud kohaliku omavalitsuse üksuste hallatavate asutuste töötajad lähevad üle liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse alluvusse. Töölepingu tingimused, mis üleminevatel töötajatel on kehtinud eelmise tööandja juures või tegevuse lõpetanud tööandja juures seaduse jõustumise hetkel, on siduvad liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele kui uuele tööandjale. Töölepingud, mis on sõlmitud pärast seaduse jõustumist ja erinevad oluliselt turutingimustest, üle ei lähe.

Liitunud kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutuste teenistujad, kelle ametikoht, teenistusülesanded ja ametinimetus kohaliku omavalitsuse üksuste liitumise tõttu ei muutu või kelle ametinimetuse muutmise ega muutu teenistusülesanded, jätkavad teenistust alates haldusterritoriaalse korralduse jõustumisest liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisus juhul, kui liitumise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse või -asutuste struktuurist ei tulene teisiti.

Eelnõu § 10 näeb ette, et Vabariigi Valitsus analüüsib reformi tulemusel moodustuvat haldusterritoriaalset korraldust ja esitab Riigikogule seaduseelnõu riigi maakondliku haldusjaotuse ja maavalitsuste staatuse muutmise kohta, pidades silmas kooskõla käesoleva reformi eesmärkidega. Seaduseelnõu esitatakse Riigikogule koos 2010. aasta riigieelarve seaduse eelnõuga. Vabariigi Valitsus analüüsib riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste ülesandeid ja teeb vajadusel Riigikogule ettepaneku anda teatud senised riigiasutuste täidetud ülesanded ja vahendid moodustunud uutele kohaliku omavalitsuse üksustele, seades eesmärgiks omavalitsuste eelarvete osakaalu kasvu suhtes riigieelarves sätestatud riigi keskvalitsuse eelarvega. Ettepanek tehakse seaduseelnõuna 2010. aasta riigieelarve seaduse eelnõu esitamisel Riigikogule.

Eelnõu § 11 sätestab piirangu omavalitsuste jagunemisele. Uued moodustunud kohaliku omavalitsuse üksused ei või jaguneda pärast 2009. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimisi kuni 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimiseni.

Eelnõu § 12 sisaldab rakendussätteid. Lõike 1 kohaselt tuleb Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrused viia käesoleva seadusega kooskõlla hiljemalt haldusterritoriaalse korralduse muudatuse jõustumise päevast.

Lõike 2 reguleerib juba algatatud vabatahtliku ühinemise lõpuleviimist. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse alusel algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatus viiakse 2009. aastal lõpule eelnõus sätestatud korras, välja arvatud juhul, kui liitumine toimub 2011. aastal. Kohaliku omavalitsuse üksustel, kelle põhjendatud taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks koos nõutava dokumentatsiooniga on esitatud 2009. aastal Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9 lõike 13 alusel Siseministeeriumile, on õigus taotleda kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise

seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud ühinemistoetust. Lõpule viimine ei saa tähendada, et kohaliku omavalitsuse üksused liituvad vaid omavahel ja teistega neid ei liideta.

Eelnõu §-ga 13 nähakse ette Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muudatused, mis puudutavad kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse viidete seadusest välja jätmist, kuna nimetatud seadus tunnistatakse eelnõu §-ga 14 kehtetuks alates 2009. aastal toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevale järgnevast päevast.

Eelnõu § 15 sisaldab seaduse jõustumise sätteid. Seadus jõustub järgmisel päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, välja arvatud § 13, mis jõustub 2009. aastal toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevale järgnevast päevast.

Eelnõu on kooskõlas Põhiseadusega ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga.

IV Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

V Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei oma kokkupuutepunkte Euroopa Liidu õigusega.

VI Seaduse mõjud

Kui haldusterritoriaalne reform viiakse läbi ühtsete põhimõtete ja plaani alusel ning korraga kogu Eestis, siis seniste ühinemiste kogemusele ja rahvusvahelisele kogemusele tuginedes

- paranevad elanike võimalused saada avalikke teenuseid ühtlasel tasemel üle kogu riigi
- koosmõjus Haridus- ja Teadusministeeriumi gümnaasiumitaseme reformiga ühtlustub koolihariduse kvaliteet
- tänu võimalusele spetsialiseeruda ja seeläbi kaasata paremaid spetsialiste ning anda neile erialast tööd, paraneb haldusotsuste kvaliteet
- tänu omavalitsuse suurenevale elanike ja ettevõtjate arvule väheneb omavalitsuste finantsiline ebastabiilsus ja haavatus üksikutest tööandjatest
- rahvastiku vananemisega kaasnevad kulud jaotuvad omavalitsuste vahel ühtlasemalt
- muutub omavalitsuste kulude struktuur – vähenevad valitsemiskulud (linna- ja valla juhtide ja volikogu liikmete ja neid teenindavate ametnike arv) ja seeläbi on võimalik suurendada kulusid investeeringutele ja kodanikele teenuste pakkumisele
- paraneb omavalitsuste suutlikkus planeerida ja suunata suuremate regioonide arengut

- omavalitsuste suurus hakkab paremini ühtima peamiste pakutavate teenuste optimaalse teeninduspiirkonnaga ja seeläbi paranevad omavalitsuste võimalused ratsionaalselt korraldada põhikooli- ja gümnaasiumivõrku, ühistransporti, kultuuri- ja spordiinfrastruktuuri, teedevõrku ja -hoolet jne.
- omavalitsustel tekib võimalus suunata investeeringuid ja arendada ka neid potentsiaalikaid piirkondi, kellel senini väiksuse tõttu puudusid selleks eelarvelised võimalused. Väheneb piirkonna killustatus.
- suuremate regioonide ruumilise planeerimise kvaliteet paraneb nii spetsialistide kaasamise, kui ka selle tõttu, et planeerimine ja eelarve käsutamine asuvad samas kohas
- paraneb ettevõtlikliima - ettevõtjate ajakulu kohalike normide tundmaõppimisele ja nendega kohanemisele väheneb, paranevad ettevõtjate konkurentsitingimused pakkuda oma teenuseid omavalitsustele, vähenevad oma ettevõtete eelistamise võimalused
- väheneb elanike siirdumine senistest väiksematest maakondadest ja valdadest suurematesse keskustesse
- väheneb ebavõrdsus omavalitsuste vahel ja suurenevad riigi võimalused delegeerida kohapealsete küsimuste otsustamine omavalitsustele, kus on selleks rohkem infot
- kasvab omavalitsuste võime võtta riigilt üle ja pakkuda uusi teenuseid
- kasvab omavalitsuse volikogu ja valitsuse otsuste kaalutletus ja läbipaistvus, kuna konkurentsi tulemusena tekib reaalne opositsioon võimulolijaile, see aitab parandada sisemisi kontrollisüsteeme, vähendada juhtimisvigu ja korrupsiooni
- paraneb kuluefektiivsus ennekõike linna suurte teenuskeskuste madalate kulude arvelt
- kasvab kodaniku võime kaasa rääkida ja mõjutada küsimusi, mis praegu jäävad väljapoole koduomavalitsuse piire.

VII Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud

Haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevad järgmised kulud:

- 1) valla või linna elanike arvamuse väljaselgitamine;
- 2) omavalitsusüksuse nime ja staatuse muutmisega seotud toimingud;
- 3) omavalitsusüksuse ametiasutuste ja ametiasutuste hallatavate asutuste ümberkorraldamine, sealhulgas seadustes ettenähtud hüvitiste maksmine.

Kulud nime ja piiride muutmiseks kaetakse eelnõu § 2 lõike 10 Vabariigi Valitsuse reservfondist. Konkreetseid kuluartikleid on raske ette näha, kuna eelnevatel perioodidel maksti vabatahtlikele ühinejatele ühinemistoetust vastavalt elanike arvule, millest kavandati ka investeeringuid ja uuringukulud, piiride ja nime muutmise seonduvad kulud on kulupõhised ning selguvad menetlemise käigus ja sõltuvad sellest, mitu kohaliku omavalitsuse üksust ühes või teises maakonnas liidetakse.

VIII Rakendusaktid

Eelnõu § 2 lõike 6 alusel kehtestatakse valdade ja linnade liitmiseks Vabariigi Valitsuse määrus.

IX Seaduse jõustumine

Seaduse jõustumiskuupäevaks on eelnõu kohaselt järgmine päev pärast seaduse Riigi Teatajas avaldamist. Eelnõu § 13 (Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muudatused) jõustub 2009. aastal toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevale järgnevast päevast.

X Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks kohaliku omavalitsuse üksuste üleriigilistele liitudele ja ministeeriumitele.

02.03.2009

Tallinnas „...“ 2009. a

Ene Ergma
Riigikogu esimees

Algatanud Vabariigi Valitsus

.....2009. a nr