

OMAVALITSUSREFORMI EESMÄRK, VÕIMALIKUD MUDELID JA AJAKAVA

1. REFORMI EESMÄRK

Reformi läbiviimise eelduseks on selle eesmärgis kokku leppimine. Toome siinkohal välja komponendid, mida reformi läbi viies tuleb arvestada.

- Kohaliku omavalitsuse haldusreformiga tuleb luua omavalitsused, mis suudavad täita oma funktsioone selliselt, et oleks tagatud piirkonna sotsiaalne areng ja pidev majanduskasv.
- Reform peab lähtuma sellest, et tekiks võimalikult võrdse elanike arvuga ja ressursidega kohalikud omavalitsused, mis vastaksid inimeste toimepiirkondadele ning oleksid haldussuutlikud.
- Reformiga tuleb tagada kohaliku omavalitsuse üksuste majanduslik toimetulek ja paremad avalikud teenused elanikele, mis loob eeldused piirkonna tasakaalustatud arenguks.
- Reform peab looma eeldused selleks, et Eesti omavalitsused suudaksid demokraatlikult korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, tegeleda aktiivselt uute atraktiivsete töökohtade loomiseks vajaliku ettevõtluskeskkonna arendamisega ning pakuksid inimestele sarnase sisu ja kvaliteediga teenuseid kõikjal Eestis.

2. LÜHIÜLEVAADE OMAVALITSUSKORRALDUSE VÕIMALIKEST MUDELITEST

2.1 Minivaldade Eesti

Kirjeldus: Omavalitsuskorraldust ei muudeta, toimub vabatahtlik liitumine omavalitsuste initsiatiivil.

Mis see kaasa toob: Jätkub tänane olukord, kus Eesti 226 omavalitsust on väga erineva suuruse ja võimekusega nendele pandud ülesannete täitmiseks. Omavalitsuse pakutavad teenused ja nende kvaliteet on väga erinevad ja erinevused suurenevad. Kohalikus volikogus ja kohalikel valimistel aga otsustatakse üha vähem küsimusi, mis inimeste reaalsel elukvaliteeti mõjutavad. Enne järgmisi kohalikke valimisi 2013. aasta sügisel toimuvad mõned üksikud vabatahtlikud liitumised.

Omavalitsuste funktsioonid: Kuna paljudel omavalitsustel puudub võimekus mitmeid neile pandud ülesandeid täita, antakse osa olemuselt omavalitsuslikke ülesandeid koos nende täitmiseks vajamineva ressursiga tulevikus üle riigile.

Omavalitsuste suurused: Üle poolte omavalitsuste on väiksemad kui 1800 elanikku, 40 omavalitsuses elab alla 1000 inimese. Omavalitsuste territoriaalsetel piiridel puudub reaalne seos seal elavate inimeste igapäevase eluga ja suur osa inimesi käib tööl, koolis, poes mõnes teises omavalitsuses.

Majanduslik mõju: Suur osa tänaseid omavalitsusi ei suuda reaalselt kujundada kohaliku ettevõtluskeskkonda. Omavalitsuste eelarved vähenevad nii rahvastiku vähenemisest ja vananemisest tingitud tulumaksu laekumise vähenemisest kui ka funktsioonide üleandmise tõttu. Samuti suureneb juhtimiskulude osakaal ning väheneb omavalitsuste suutlikkus leida lisatulusid. Omavalitsustel sisuliselt puudub iseseisev investeerimisvõimekus. Enamik omavalitsusi muutuvad üha enam sõltuvaks riigi antavatest vahenditest.

2.2 Omavalitsusliitude Eesti

Kirjeldus: Tänaused omavalitsused jätkavad praegusel kujul, kuid osa ülesandeid delegeeritakse teenuste paremaks osutamiseks maakondlikule avalik-õiguslikule omavalitsusliidule, kuhu kuulumine on kohustuslik.

Mis see kaasa toob: Maakondlikul tasemel pakutavate teenuste kvaliteet ühtlustub ja valik kasvab. Võib paraneda ka võime teha koordineeritud investeeringuid. Kohalikus volikogus ja kohalikel valimistel otsustatakse üha vähem küsimusi, mis inimeste reaalsel elukvaliteeti mõjutavad.

Omavalitsuste funktsioonid: Nii riik kui tänaused omavalitsused võivad osa funktsioone delegeerida omavalitsusliidule, kes korraldab nende täitmist arvestades oluliselt suuremat territooriumi ja elanike arvu kui tänaused omavalitsused. Samas hajub vastutus ning on oht, et ebameeldivad otsused delegeeritakse elanikkonnaga suhteliselt vähe sidustatud liidu tasandile.

Omavalitsuste suurused: Omavalitsuste suurused ega arv ei pruugi muutuda.

Majanduslik mõju: Maakondliku omavalitsusliidu tasemel ei teki iseseisvat tulubaasi. Samas liigub sinna ressursid koos omavalitsuste ja riigi poolt antavate funktsioonide üleandmisega. Lisanduvad uue haldustaseme juhtimis- ja halduskulud, kuna avalik-õigusliku juriidilise isiku funktsioonide täitmiseks on vajalik eraldiseisva ametkonna loomine. Omavalitsuste eelarved ja otsustusvabadus vähenevad.

2.3 Kahetasandiline Eesti

Kirjeldus: Tänaused omavalitsused jätkavad praegusel kujul, kuid lisaks luuakse juurde teine valitav omavalitsustasand praeguste maakondade piirides.

Mis see kaasa toob: Maakondlikul tasemel pakutavate teenuste kvaliteet ühtlustub ja valik kasvab, sellele tasandile tekib professionaalne ametkond ja kompetents. Enamik olulisi otsused tehakse maakonna tasandil. Valimiste kaudu on elanikel võimalik osaleda nende küsimuste otsustamisel, mis nende elukvaliteeti ka reaalselt mõjutavad. Eri küsimustes tuleb pöörduda erineva tasandi omavalitsuste poole.

Omavalitsuste funktsioonid: Toimub funktsioonide ümberjagamine riigi ja kahe omavalitsustasandi vahel. Tänaused omavalitsuste roll muutub väheolulisemaks, maakonna tasandil koordineerimine oluliselt suuremaks. Maavalitsused kujundatakse ümber maakondlikeks riikliku järelevalve üksusteks.

Omavalitsuste suurused: Tänaused omavalitsused ei muutu, kuid lisandub 15 teise tasandi omavalitsust. II tasandi omavalitsus katab suure osa maakonnas elavate inimeste toimepiirkonna ning saab ka reaalselt kaasa rääkida inimeste elu korraldamises.

Majanduslik mõju: Maakonna tasandile tekib võimekus ettevõtluskeskkonna arendamiseks, tervikliku arengu tagamisel võivad saada probleemiks vastuolud erinevate tasandite vahel ja vastutuse hajumine. II tasandile kujundatakse iseseisev tulubaas ning investeerimisvõime. Lisanduvad uue haldustaseme juhtimis- ja halduskulud, on vajalik eraldiseisva ametkonna loomine, mida saab osaliselt teha tänase maavalitsuse baasilt.

2.4 Kihelkondade Eesti

Kirjeldus: Riik annab tänaestele omavalitsustele tähtsaja liitumiseks nii, et tekiks vähemalt 3000 elanikuga omavalitsused. Partnerid liitumisteks leitakse vabatahtlikult. Kellel see ei õnnestu, liidetakse valitsuse otsusega.

Mis see kaasa toob: Uued omavalitsused on senistest suuremad ja suudavad oma ülesandeid täita mõnevõrra paremini, kuid pakutavad teenused ja nende kvaliteet erinevad omavalitsuseti endiselt olulisel määral. Suuremad keskused jätkavad ilmselt iseseisvatena, tagamaa piirkonnad ühinevad ilma suurema keskuseta omavalitsusteks ning omavalitsussüsteem ei korrastu. Kohalikus volikogus ja kohalikel valimistel otsustatakse üha vähem küsimusi, mis inimeste reaalset elukvaliteeti mõjutavad.

Omavalitsuste funktsioonid: Tulevikus on osade omavalitsuslike funktsioonide liikumine riigile paratamatus, kuna omavalitsuse tasandil puudub nii sisuline kui piisav finantsiline võimekus nende täitmiseks. Sellega väheneb kohalike inimeste võimalus kaasa rääkida nende elukeskkonna kujundamisel. Maavalitsuste roll oluliselt ei muutu.

Omavalitsuste suurused: Omavalitsuste miinimumsuuruseks on 3000 elanikku. See tähendab, et valdav enamus tänaseid omavalitsusi peab kellegagi liituma ning liitumise tulemusena jääb 70-100 omavalitsust. Omavalitsused ei kattu inimeste toimepiirkondadega. Võib moodustada osavaldasid.

Majanduslik mõju: Suur osa tänaseid omavalitsusi ei suuda reaalselt kujundada kohaliku ettevõtluskeskkonda. Keskustest eemal asuvate omavalitsuste eelarved vähenevad nii funktsioonide üleandmise kui rahvastiku vähenemise ja vananemise tõttu. Omavalitsuste finantsvõimekus mõnevõrra kasvab, kuid iseseisvat investeerimisvõimekust ei teki.

2.5 Tõmbekeskuste¹ Eesti

Kirjeldus: Riik nimetab tõmbekeskused, kelle hulgast tuleb tähtaja jooksul valida, kellega liituda. Partnerid liitumisteks leitakse vabatahtlikult. Kellel see ei õnnestu, liidetakse valitsuse otsusega.

Mis see kaasa toob: Omavalitsuse pakutavaid teenuseid korraldatakse ühtse loogika alusel ja inimestel tekib parem ligipääs lähimas tõmbekeskuses pakutavatele teenustele. Teenuste kvaliteet keskuses ja tagamaal ühtlustub ja teenuste valik kasvab. Tekivad terviklikult funktsioneerivad keskuse ja seda ümbritseva tagamaaga omavalitsused, mis suudavad ka sisuliselt täita seniseid omavalitsustele pandud ülesandeid. Omavalitsussüsteem korrastub, tekivad võrreldava suuruse ja võimekusega üksused. Kohalikus volikogus ja kohalikel valimistel otsustatakse rohkem küsimusi, mis inimeste reaalset elukvaliteeti mõjutavad.

Omavalitsuste funktsioonid: Omavalitsus jätkab praeguste ülesannete täitmist, võib kaaluda osade riiklike ülesannete üleandmist. Maavalitsused jätkavad riikliku järelevalve teostajana ja maakondade tasakaalustatud arengu tagajana. Maakondlike omavalitsusliitude roll muutub küsitavaks, küll võib kaaluda liitude moodustamist suuremal territooriumil.

Omavalitsuste suurused: Uued omavalitsused on erineva suurusega, kuid enamasti mitte väiksemad kui 10 000 elanikku. Liitumiste tulemusel jääb 30-50 uut omavalitsust. Üleminekuperioodil võib kaaluda osavaldade ja sinna juurde kuuluvate halduskogude kohustuslikuks muutmist.

Majanduslik mõju: Omavalitsuste finantsvõimekus suureneb oluliselt, tekib ka suutlikkus iseseisvalt ellu viia keskmise suurusega investeeringuid. Omavalitsus kattub kohaliku tasandi toimepiirkondadega ning suudab luua lahendusi ettevõtluskeskkonna arendamiseks. Juhtimiskulude osakaal eelarves väheneb.

2.6 Maakondade Eesti

¹ Tõmbekeskus on linn või asula, mis on ümbritsevate alade elanikele oluline sihtpunkt töötamisel ning avalike ja erasektori teenuste kasutamisel

Kirjeldus: Riik annab ette tähtaja, milleks moodustada vähemalt 25 000 elanikuga omavalitsused. Partnerite valik on vabatahtlik ning kellel see tähtjaks ei õnnestu, liidetakse valitsuse otsusega.

Mis see kaasa toob: Tekivad tugevate keskustega omavalitsused, kus keskus või mitu keskust ja neid ümbritsev tagamaa moodustavad ühtse terviku. Omavalitsuste suurused ja võimekus on võrreldavad. Pakutavad teenused toimivad ühtse loogika alusel ning toetavad maakonna arengut. Tekib parem ligipääs maakonnakeskuses ja teistes keskustes pakutavatele teenustele. Teenuste kvaliteet keskustes ja tagamaal ühtlustub ja teenuste valik kasvab. Kohalikus volikogus ja kohalikel valimistel otsustatakse suur osa küsimusi, mis inimeste reaalsel elukvaliteeti mõjutavad.

Omavalitsuste funktsioonid: Lisaks senistele omavalitsuste ülesannetele saab koos ressursiga üle anda ka mitmeid praegu riigi korraldada olevaid ülesandeid, milleks on omavalitsuses olemas pädev ametnikkond. Maavalitsused reorganiseeritakse regionaalseteks riikliku järelevalve teostamiseks, muud funktsioonid antakse üle uutele omavalitsustele ja valdkonnaministeeriumidele.

Omavalitsuste suurused: Uued omavalitsused kattuvad enamasti tänaste maakondadega, minimaalseks elanike arvuks vähemalt 25 000 inimest, kuigi selles on võimalik teha erandeid (n. Hiiumaa). Liitumiste tulemusel jääb 20-25 omavalitsust. Üleminekuperioodil võib kaaluda osavaldade ja sinna juurde kuuluvate halduskogude kohustuslikuks muutmist. Valimistel saab moodustada valimisringkonnad.

Majanduslik mõju: Paraneb finantssuutlikkus ja muutub võimalikuks ka suuremahuliste investeeringute tegemine omavalitsuse tasandil. Omavalitsus esindab tööjõuareali ja suudab pakkuda terviklikumaid lahendusi ettevõtjatele. Juhtimiskulude osakaal väheneb oluliselt.

3. VÕIMALIK AJAGRAAFIK REFORMI LÄBIVIIMISEL

Kihelkondade Eesti, Tõmbekeskuste Eesti või Maakondade Eesti mudeli puhul tuleb reform läbi viia koos kohalike omavalitsuste volikogude valimistega.

Olenevalt valitud mudelist tuleb reformi läbiviimiseks esmalt ette valmistada muudatused erinevates seadustes (omavalitsusi, maavalitsusi ja maakondlikke omavalitsusliite puudutavad regulatsioonid, valdkonnaseadustest tulenevad riigi või omavalitsuste ülesanded). Omavalitsusreformi juhtimiseks tuleb muudatused kavandada eraldi reformi läbiviimise seaduseelnõuna.

Ajakava:

- Jaanuar 2013 – omavalitsusreformi läbiviimise seaduseelnõu kinnitamine parlamendis
- Veebruar 2013 – omavalitsuste ettepanekud alustada liitumisläbirääkimisi
- Aprill 2013 – tähtaeg tehtud ettepanekute vastuvõtmiseks või keeldumiseks (Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 9 lg 2))
- 19. aprill 2013 - volikogude otsused haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta (ETHS § 9 lg 12)
- 29. aprill 2013 - maavanem esitab haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotluse koos nõutava dokumentatsiooni ja omapoolse arvamusega Siseministeriumile (ETHS § 9 lg 13)
- 27. juuni 2013 – kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalset korraldust muutva määruse eelnõu Riigikantselei menetluses
- Hiljemalt 22. juuli 2013 – Vabariigi Valitsuse määrus haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta.
- Haldusterritoriaalse korralduse muudatus jõustub asjaomase volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval. Samast päevast jõustub ühinemisleping (ETHS §10 lg 4).

Reformi edasilükkamine 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimisteni võimaldab pikemalt arutada, kuid on oht takerduda vahepealsetel aegadel poliitilistesse tõmbetuultesse. Viie aasta pärast on paljud tänased omavalitsused majanduslikult kriitilises olukorras, kus ei tulda enam toime igapäevase kohaliku elu korraldamisega ning hingitsetakse vaid riigilt saadavate eraldiste toel. Võib öelda, et paljudes omavalitsustes toimib omavalitsus üksnes paberil ja siltidel.

Kui aga otsustatakse, et Eesti omavalitsussüsteemi korrastamiseks on parim lahendus moodustada maakondlikud omavalitsusliidud avalik-õiguslike juriidiliste isikutena (Omavalitsusliitude Eesti mudel) või luua juurde teine omavalitsustasand (Kahetasandilise Eesti mudel), tuleb esmalt reguleerida taoliste maakondlike liitude moodustamine või teise tasandi loomine eriseadustega. Selle regulatsiooni jõustumiseks ei ole konkreetseid ajalisi piiranguid. Taolised maakondlikud omavalitsusliidud või teise tasandi omavalitsused võib moodustada ka kohalike volikogude korraliste valimiste vahelisel ajal.