

**ÜLEVAADE EESTI OMAVALITSUSKORRALDUST  
PUUDUTAVATEST TRENDIDEST, PROBLEEMIDEST  
JA ERI OSAPOOLTE ETTEPANEKUTEST**

**TALLINN  
OKTOOBER 2012**

**30.augustil 2012 Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud üleriigiline planeering „Eesti 2030+“<sup>1</sup> sõnastab Eesti ruumilise arengu visiooni alljärgnevalt.**

*Eesti on sidusa ruumistruktuuriga, mitmekesise elukeskkonnaga ja välismaailmaga hästi ühendatud riik. Hajalinnastunud ruum seob tervikuks kompaktsed linnad, eeslinnad ja traditsioonilised külad, väärtustades kõiki neid elamisviise võrdselt ühepalju. Hajalinnastunud ruumi inimsõbralikkuse ja majandusliku konkurentsivõime tagavad eeskätt looduslähedane keskkond ja hästi sidustatud asulate võrgustik.*

*Hajalinnastunud ruumi mõistega võetakse kokku soovitatav linnu ja maa-asulaid hõlmav tulevikuasustuse mudel, kus eeslinnastumine, ulatuslik tööalane pendelränne ja linliku elustiili ülekaal ka maal on kaotanud sotsiaalses ja majanduslikus mõõtnes suurel määral erinevused linna ja maa vahel, aga jätnud alles erinevused füüsilises elukeskkonnas. Hajalinnastunud ruumis on kombineeritud linnas pakutavate kvaliteetteenuste kättesaadavus, linlik ja liikuv eluviis ning maal elamise eelised. Seda toetab võrgustunud ühiskonna- ja ruumikorraldus.*

Iga visiooni elluviimine tähendab ka pingutusi. Väga oluline osa selle visiooni realiseerimisel on omavalitsustel. Järgnev analüüs kaardistab omavalitsuste hetkeolukorra, olulisemad trendid, probleemid ja eri osapoolte tehtud ettepanekud olukorra parandamiseks.

---

<sup>1</sup> Eesti üleriigiline planeering 2030+ <http://eesti2030.wordpress.com/>

## I OMAVALITSUSED MOBIILSES ÜHISKONNAS

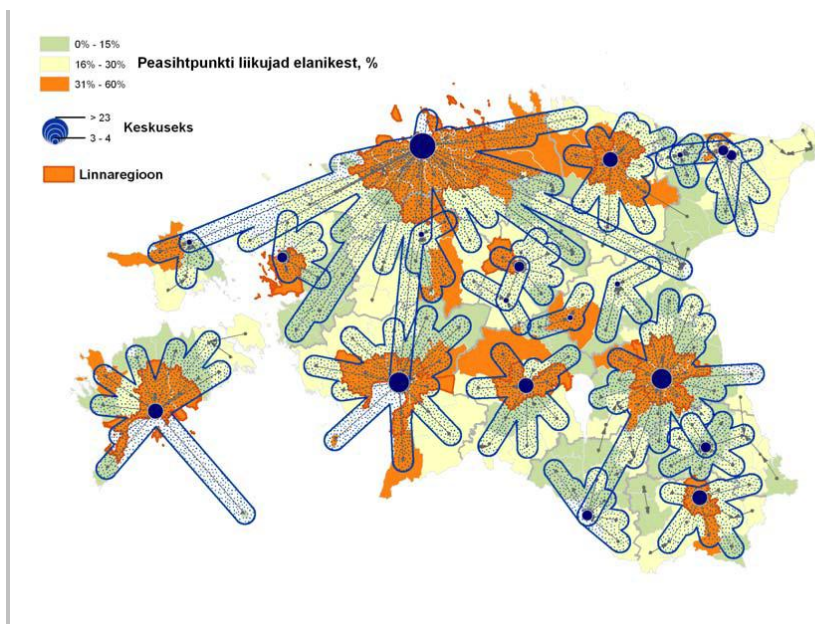
### PIIRKONDADE JÄTKUSUUTLIKU ARENGU ALUSEKS ON KESKUSTE JA TAGAMAADE SEOTUS

Eesti üleriigilise planeeringu 2030+ kohaselt on asustusstruktuuri suunamisel järjest olulisem toimepiirkondade sidustamine. Toimepiirkondade sisene sidusus on elu- ja töökohtade kokkusobitamise, inimeste tihedama suhtluse, kohaliku majanduse elavdamise, laialdasemate vaba aja veetmise ja õppimise võimaluste eelduseks. Tänu sellele suureneb elanike töö- ja elukohavalik, ettevõtetele on kättesaadav arvukam ja mitmekesisem tööjõud. Suuremad ja tugevamini sidustatud toimepiirkonnad aitavad vähendada ääremaastumisriskiga ja ääremaaliste piirkondade hulka.

Väheneva rahvastiku tõttu tuleb arengu ja transpordikorralduse edendamise muuta toimepiirkondade keskseks, mis aitab suurendada tööealiste elanike tegutsemise tõhusust. Toimepiirkondade vajadustest peab lähtuma nii taristu arendamisel ja transpordikorraldusel kui piirkondliku ühistranspordivõrgu kujundamisel. Linnapiirkondades tuleb tagada linnade ja nende lähitagamaa (eeslinnad ja satelliitasulad) koostoimimine. Teenuste, töökohtade, haridusasutuste jms kättesaadavusel on lisaks toimivale ühistranspordile suur osa ka avalikku ruumi siduval infrastruktuuril sh kergliiklusteede võrgustikul.<sup>2</sup>

Igapäevane eeskätt töö- ja haridusalane liikumine joonistab välja pendelrände sõlmpunktid ehk tõmbekeskused, milleks on maakonnakeskuste kõrval ka mõningad teised linnad (vt joonis 1). Neisse keskustesse on koondunud enamik töökohti, haridusasutusi ja teenuseid.<sup>3</sup>

#### Joonis 1. Linnaregioonide ja tagamaade piiritlemine ühendusjoonte puhvritega<sup>4</sup>



<sup>2</sup> Üleriigiline planeering Eesti 2030+ (2012) [http://eesti2030.files.wordpress.com/2012/09/eesti-2030-tekst\\_120725.pdf](http://eesti2030.files.wordpress.com/2012/09/eesti-2030-tekst_120725.pdf)

<sup>3</sup> Ahas jt (2010) Regionaalne pendelrändeuuring. Lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium. [http://www.siseministeerium.ee/public/Regionaalne\\_pendelrändeuuring\\_11.06.2010.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Regionaalne_pendelrändeuuring_11.06.2010.pdf)

<sup>4</sup> Ahas jt 2010

## Rahvastiku liikumine tõmbekeskuste ja tagamaade vahel kasvab.

Omavalitsuse linnalisuse ja asendi alusel eristatud tüüpidest on teistest selgelt suurima keskmise väärtusega töökohad regionaalsetes keskustes registreeritud tööandjatel. Madalaim töökohtade keskmine väärtus iseloomustab väikelinnade tagamaa valdasid ning linnalistest keskustest kaugemal paiknevaid valdasid. Vahe regionaalse keskuse ja selle tagamaa tööandjate töökohtade väärtusega on 2010. aasta seisuga u. 25%<sup>5</sup>. Selline erinevus on paljudele inimestele oluliseks motivaatoriks otsida tööd koduomavalitsusest kaugemal.

Kui 1982. aastal oli Eestis 68 000 ja 2001. aastal 115 000 tööalast pendelrändajat (Tammaru 2001), siis 2010. aastal läbiviidud uuringu<sup>6</sup> tulemusena tegutseb vähemalt 380 000 Eesti elanikku igapäevaselt (töö, haridus jms regulaarsed päevased tegevused) väljaspool oma elukoha omavalitsust. Peamine asukohavahetajate hulk ei lähe kaugemale kui 10–25 km, mis peegeldab liikumisi keskuslinna ja tema tagamaa vahel.

Maaelu arengu aruande<sup>7</sup> andmetel töötavad registri andmetele põhjal 28% linnaelanikest ning 73% maaelanikest väljaspool oma elukoha omavalitsust (vt tabel 1).

**Tabel 1. Töötaja elukoha ja tööandja asukoha territoriaalne kattuvus**

Töötaja elukoht	Tööandja asukoht				
	Tööandja samas asulas	Tööandja samas KOVis (sh samas asulas)	Tööandja samas maakonnas	Tööandja väljaspool maakonda	Kokku
Linn	293 821	295 856	371 960	106 651	478 611
	61%	62%	78%	22%	100%
Maa	27045	61 859	153 713	74 176	227 889
	12%	27%	67%	33%	100%
Kokku	320866	357 715	525 673	180 827	706 500
	45%	51%	74%	26%	100%

Allikas: Maaelu aruanne (2011), EMTA (2010) põhjal

Keskmiselt 60% maa-asulates elavatest inimestest (59%l alevike ja 61%l külade elanikest) on töökoht, mille on loonud linnas registreeritud tööandja. Väljaspool oma maakonda töötab keskmiselt 26% töötajatest, maal elavatest inimestest poole rohkem kui linnas elavatest (22% linnaelanikest ja 33% maal elavatest inimestest). Tulemusi kinnitab ka Sotsiaalministeeriumi poolt läbiviidud küsitlus<sup>8</sup>, mille kohaselt töökoha maksimaalne kaugus, mida ollakse nõus igapäevaselt läbima, jääb kõige suurema vastanute grupi hinnangul (37%) vahemikku 20-49,9 kilomeetrit. Ollakse valmis käima tööl järjest kaugemal ning poolte töölkäivate inimeste

<sup>5</sup> Geomedia (2011) Rahvastikuareng ning töökohtade arvu ja väärtuse muutumine KOV-võimekuse indeksi andmebaasi andmete alusel [http://www.siseministeerium.ee/public/Rahvastiku\\_ja\\_tookohtade\\_analuus.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Rahvastiku_ja_tookohtade_analuus.pdf)

<sup>6</sup> Ahas jt (2010) Regionaalne pendelrändeuuring. Lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium. Täitja: Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool [http://www.siseministeerium.ee/public/Regionalne\\_pendelrndeuring\\_11.06.2010.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Regionalne_pendelrndeuring_11.06.2010.pdf)

<sup>7</sup> Maaelu arengu aruanne (2011) Eesti Maaülikool Majandus ja Sotsiaalinstituut [http://www.emu.ee/userfiles/Maaelu\\_arengu\\_aruanne\\_2011FINAL.pdf](http://www.emu.ee/userfiles/Maaelu_arengu_aruanne_2011FINAL.pdf)

<sup>8</sup> Sotsiaalministeerium (2011) Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuring. Lõppraport. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/ASO/Pendelr%C3%A4nde\\_1%C3%B5ppraport\\_11\\_11\\_2011.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/ASO/Pendelr%C3%A4nde_1%C3%B5ppraport_11_11_2011.pdf)

igapäevane pendelränne on seotud teise omavalitsusüksusega ning veerandi puhul teise maakonnaga.

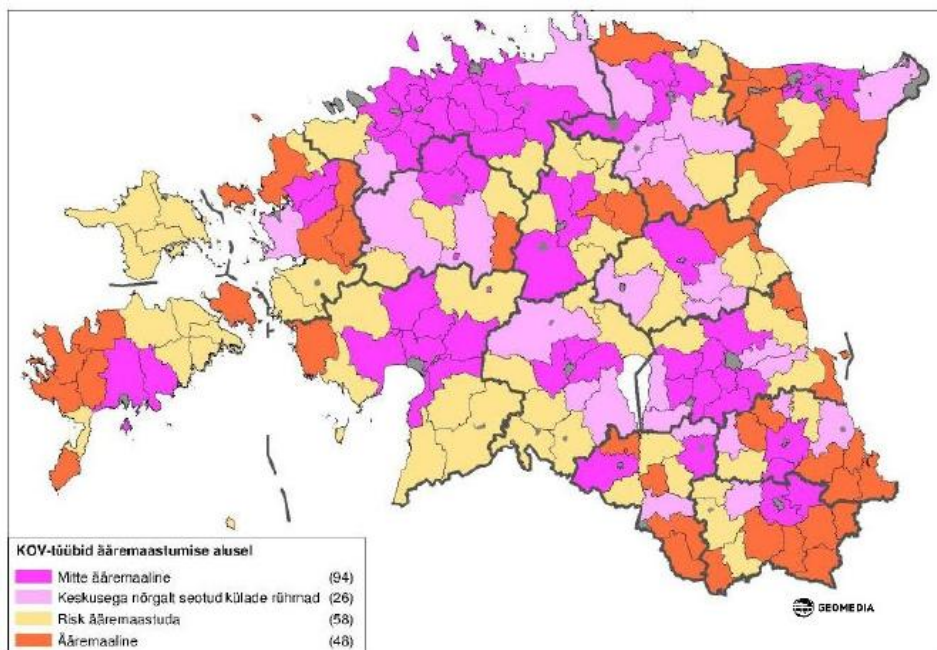
Samuti on prognoositud, et 2018. aastaks on üleriigiliselt suureks, aga eriti ääremaaliste piirkondade probleemiks tööjõu puudus: uus ligi kaks korda väiksem põlvkond ei suuda asendada pensioniikka jõudvaid.<sup>9</sup>

## Keskused ja ääremaad

Eestis elab omavalitsustes, mida suuremal või vähemal määral puudutavad ääremaastumisega seonduvad probleemid, 140 tuhat inimest. Need probleemid on vajalik lahendada ja neid on võimalik lahendada eelkõige selliseid ääremaid paremini tugevate keskustega sidudes.

Eesti inimvara raportis<sup>10</sup> eristatakse ääremaastuvaid valdu, ääremaastumisriskiga valdu ja selliseid valdu, mille keskus on linnadega küll hästi ühendatud, kuid mille üksikud osad (kandid) on väga hõredalt asustatud ja halvasti kättesaadavad. Ääremaastumise tunnuseks loetakse rahvastiku kahanemine kas viimase 50 aasta jooksul vähemalt poole võrra või alates 2000. aastast keskmiselt vähemalt 1% aastas. Selle definitsiooni alusel on ääremaaks 48 maavalda, kus elab kokku 50 000 inimest. Ääremaastumisriskiga valdadena määratletakse vallad, kus elanike tihedus jääb alla 8 in/km<sup>2</sup> või mille kaugus suuremast keskusest on üle 50 km. Selliseid KOV-üksusi on Eestis 58 kokku 90 000 inimesega.

**Joonis 2. Eesti omavalitsusüksuste tüübid ääremaastumise alusel**



<sup>9</sup> Siseministerium (2009) uuringu „Eesti regioonide majandusstruktuuri muutuste prognoos“ lõpparuanne. Vastutav täitja: Tartu Ülikool [https://valitsus.ee/userfiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/uuring\\_eesti\\_regioonide\\_majandusstruktuuri\\_muutuste\\_prognoos\\_1\\_pparuanne\\_28\\_01\\_2010.pdf](https://valitsus.ee/userfiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/uuring_eesti_regioonide_majandusstruktuuri_muutuste_prognoos_1_pparuanne_28_01_2010.pdf)

<sup>10</sup> Eesti inimvara raport (IVAR): võtme probleemid ja lahendused (2010) Säästva arengu komisjon. Raportöör Eesti Koostöö Kogu [http://www.kogu.ee/public/Eesti\\_Inimvara\\_Raport\\_IVAR.pdf](http://www.kogu.ee/public/Eesti_Inimvara_Raport_IVAR.pdf)

Nagu jooniselt näha, on mitte-ääremaalised omavalitsused valdavalt maakonnakeskused ning neid ümbritsevad omavalitsused, enamik Harjumaa ning üle poolte Tartu ja Pärnumaa omavalitsustest.

## MIS ON KOHALIKU ELU KÜSIMUSED TULEVIKUS?

### **Kohaliku omavalitsuse ülesanded ja kohaliku elu küsimuste iseloom muutub mobiilses ühiskonnas.**

Nagu eelpool mainitud, seob pendelränne linna ja selle lähitagamaa üheks sotsiaalmajanduslikuks tervikuks, mis aga ületab mitmete erinevate kohalike omavalitsuste halduspiire. Selline liikumine toob kaasa ka täiendava koormuse nn keskusomavalitsusele, kuna tagamaa elanikud töötavad sageli keskusomavalitsuses ning soovivad kasutada keskusomavalitsuse teenuseid (näiteks lasteaeda töökoha läheduses), mida keskusomavalitsus ei ole kohustatud neile pakkuma.

Kokkuvõttes tähendab see, et üha enam muutub inimeste jaoks kohaliku elu küsimuseks kõik see, mis toimub nii keskusel kui tagamaal. Samas on kodanike võimalused demokraatlikul moel teise omavalitsuse otsuseid mõjutada piiratud, samuti puudub keskusel motivatsioon pakkuda teenuseid naaberomavalitsuste elanikele.

Kui Riigikohus on asunud seisukohale, et kohaliku omavalitsuse enesekorralduse aluseks on põhiseaduslik õigus korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, siis järjest enam tõusetub küsimus, milline saab olema kohalike omavalitsuste roll toimepiirkondade korraldamisel. Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigigorgani kompetentsi.<sup>11</sup>

Põhiseaduse kohaselt korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused. Lähtuvalt subsidiaarsuspõhimõttest peaksid avalikke kohustusi täitma üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Samas ütleb kohaliku omavalitsuse harta, et kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.<sup>12</sup>

Ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse ekspertiisgrupp on oma analüüsis olnud hinnangul, et kohaliku elu küsimuste iseseisva korraldamise õigus võib kooskõlas põhiseadusega olla kitsendatud riigi ja teiste kohaliku omavalitsuse üksuste ning nende ühenduste poolt. Kitsendused võivad seisneda: kohaliku omavalitsuse pädevuses olevate küsimuste ringi üldises kitsendamises, teatud küsimuse lahendamise ühekordses ülevõtmises riigi pädevusse või kohaliku elu küsimuste lahendamise viisi ettekirjutamises.<sup>13</sup>

Lühidalt, kui ülesande täitmise ulatus ja iseloom ületavad kohalike omavalitsuste piire ning sellises ulatuses ülesande täitmine ei vasta efektiivsuse ja majanduslikkuse nõuetele, on riigil või ka teistel kohaliku omavalitsuse üksustel õigus võtta nende ülesannete täitmine üle.

<sup>11</sup> Riigikohtu 16. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas nr [3-4-1-8-09](#),

<sup>12</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 4 lõige 3

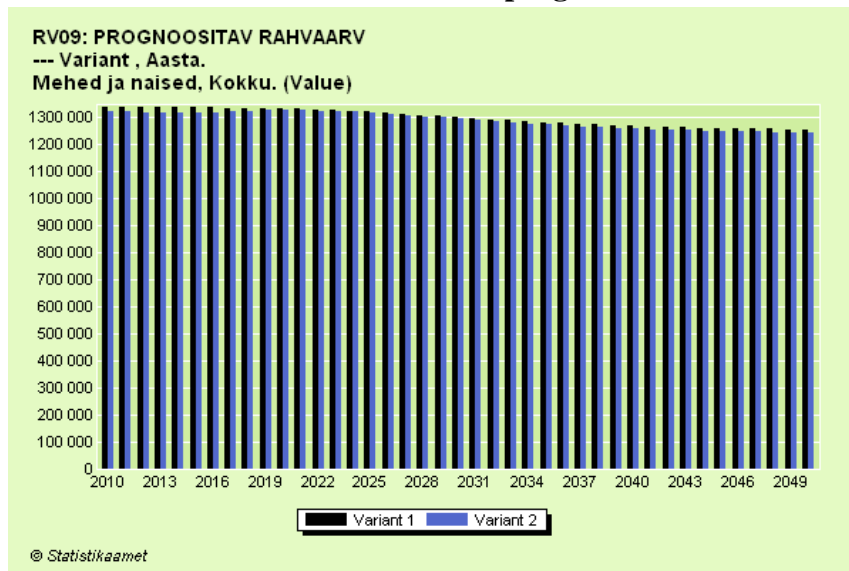
<sup>13</sup> Eesti Vabariigi Põhiseaduse ekspertiisgrupi analüüsi lõpparuanne <http://www.just.ee/10744>

## II OLULISED TRENDID, MIS MÕJUTAVAD EESTI OMAVALITSUSKORRALDUST

### EESTI ELANIKKOND VÄHENEB JA VANANEB

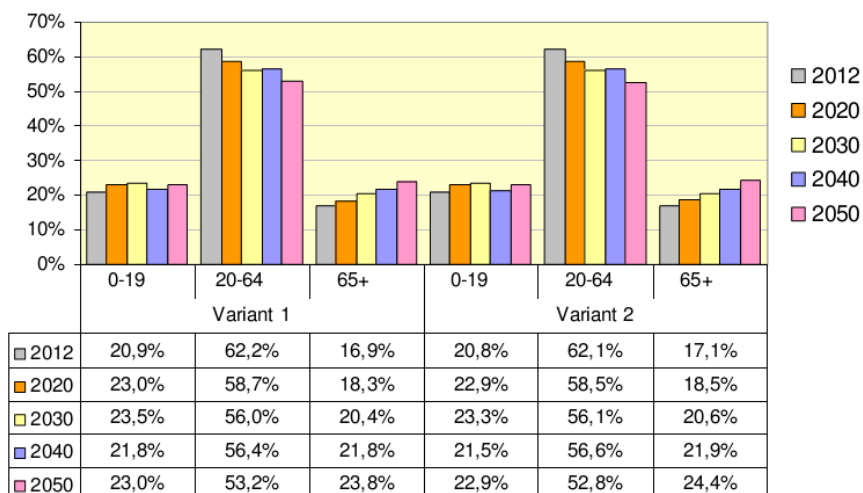
Rahvastikutrendid on eri tüüpi omavalitsustes erisuunalised, kuid kõik stsenaariumid viitavad rahvastiku kiiremale vähenemisele ja vananemisele keskustest kaugemal asuvates omavalitsustes. Statistikaameti poolt 2006. aastal koostatud kahe rahvastikuprognooosi kohaselt on Eesti rahvaarv 2050. aastal 1,24-1,25 miljonit<sup>14</sup>

**Joonis 3. Eesti rahvaarv Statistikaameti prognoosi alusel aastani 2050**



Mõlemad prognoosivariandid näitavad, et Eesti rahvastik väheneb lähema neljakümne aasta jooksul ca 7% võrra. Lisaks kaasneb sellega elanike vanuselise struktuuri halvenemine, st eakate osakaal rahvastikus kasvab.

**Joonis 4. Eesti rahvastiku vanusstruktuur, Statistikaameti prognoos, Graafik: Geomedia**



<sup>14</sup> Kogumik Rahvastik. 2005-2006



## **Omaavalitsuste rahvastikuprognosis aastani 2030**

Konsultatsioonifirma Geomedia poolt koostatud regionaalse rahvastiku arengutrendide prognoosi alusel kaotavad maakonnakeskustest kaugemal paiknevad ning ääremaalised ja ääremaastumise riskiga omaavalitsusüksused elanikke Eesti keskmisest rohkem prognoosisperioodil 2012-2030.

Riigisiselt toimub elanike arvu muutumine erineva kiirusega. Paremas seisus on rahvastiku olukord Harjumaal ja Tartumaal, neile järgnevad Raplamaa, Pärnumaa ja Lääne-Virumaa. Ülejäänud maakondi iseloomustab selgelt negatiivne rahvastikuareng – elanike arvu keskmisest kiirem kahanemine ja eakate osakaalu suurenemine. Aastatel 2012-2030 süveneb negatiivne rahvastikuareng ennekõike Ida-Virumaal, Jõgevamaal ja Lääne-Eesti maakondades - Läänemaal ja Hiiumaal. Eestis jätkub rahvastiku koondumine Harjumaale.

Vanuskoostist mõjutab enim 1990ndate aastate sündipõlvkonna jõudmine tööelisse vanusrühma. Noorte ränne mõjutab positiivselt enim rahvastiku vanusstruktuuri Harjumaal ja Tartumaal, kus on soodsam elanike vanuskoostis ja keskmisest aeglasem rahvastiku vananemine. Eakate osakaal suureneb kõige kiiremini Ida-Virumaal ja Läänemaal. Maakonnakeskustest kaugemal paiknevad ääremaalised ja ääremaastumise riskiga kohalikud omaavalitsused kaotavad elanikke kõigis maakondades. Kõige suurem on elanike arvu vähenemine valglinnastumisstsenaariumi kohaselt, kui aastaks 2030 on kõige äärmuslikematel juhtudel omaavalitsusüksuses elanike arv vähenenud kuni 38% ja eakate osakaal suurenenud 28%-ni.<sup>15</sup>

Tegelik olukord sõltub sellest, milliseid samme riik kavatses astuda ja kuidas õnnestub üleriigilise planeeringus sätestatud visioonile läheneda ja eesmärgid saavutada.

### **Elanikkonna vähenemise ja vananemise mõjud omaavalitsustele**

Elanikkonna vananedes väheneb maksustatav tulu. See viib maksutulu vähenemiseni nii riigi kui asjaomaste omaavalitsusüksuste seisukohast võetuna. Kuna sündimus on jäänud madalaks 1990. aastatest saadik, on samuti piiratud tööjõuna lisanduvate inimeste – sealhulgas kohe pärast iseseisvuse taastamist sündinute – arv. Seetõttu ei saa pikas vaates eeldada tugevat või kasvavat maksubaasi.

Eesti elanikkonna vananemine esitab täiendava väljakutse: selleks on eaka elanikkonna ebahõlpsane geograafiline jaotumine ning eakatele mõeldud sotsiaal- ja tervishoiuteenuste nõudluse teatav suurenemine. See koormab teenuste osutamise eelarveid (mõjutades eriti teenuse maksumust inimese kohta) ning võib nõuda ressursside nihutamist üht liiki teenuselt teisele ja lisaks ka võimet muuta teenuste struktuuri vastavalt nõudlusele.

Lisaks kahaneb noorte arvu vähenedes inimkapital, mille abil osutada vajalikke teenuseid elanikkonnast tühjenevates piirkondades. Lõpuks, hooldusteenuste pakkujate eneste vananedes ja tööturul lahkudes on Eesti omaavalitsusüksused silmitsi teenuste pakkumise täiendava langusega ning nõudluse tõusuga.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Geomedia (2012) Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012-2030 [http://www.siseministeerium.ee/public/KOV-indeks\\_2011\\_rahvastiku\\_aruanne.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/KOV-indeks_2011_rahvastiku_aruanne.pdf)

<sup>16</sup> Ahas jt (2010) Regionaalne pendelrändeuring. Lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium. Täitja: Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool [http://www.siseministeerium.ee/public/Regionaalne\\_pendelrndeuring\\_11.06.2010.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Regionaalne_pendelrndeuring_11.06.2010.pdf)



## Omavalitsuste geograafiline suurus ja rahvastiku tihedus erinevad oluliselt

Eesti omavalitsused on ka asustustiheduse mõttes väga ebahühtlased. Rahvastikutihedus omavalitsustes erineb enam kui tuhat korda, (Illuka 1,72 in/km<sup>2</sup> ja Tartu linn 2683,22 in/km<sup>2</sup>). Mediaankeskmine asustustihedus omavalitsuse kohta on 10,2 in/km<sup>2</sup> ja aritmeetiline keskmine 162,74 in/km<sup>2</sup>.

OECD defineerib maapiirkondi LAU 2<sup>17</sup> tasemel just eelkõige lähtuvalt asustustihedusest, kus maapiirkondadeks loetakse need, mille asustus-tihedus jääb alla 150 inimese ruutkilomeetril<sup>18</sup>. Eestis elab üle kolmandiku inimestest madala asustustihedusega omavalitsustes.

**Tabel 2. Elanike jaotumine asustustiheduse alusel**

	2001			2011		
	Elanike arv	KOVide arv	Elanike osakaal	Elanike arv	KOVide arv	Elanike osakaal
Alla 150 el/km <sup>2</sup>	437 031	200	32%	471 496	190	35%
Üle 150 el/km <sup>2</sup>	929 928	48	68%	868 698	36	65%
	1 366 959			1 340 194		

**Tabel 3. Omavalitsuste asustustihedus ja elanike jaotus**

	2001			2011		
	Rahvaarv	Pindala (km <sup>2</sup> )	Asustustihedus (el/km <sup>2</sup> )	Rahvaarv	Pindala (km <sup>2</sup> )	Asustustihedus (el/km <sup>2</sup> )
Kogu Eesti	1366959	43432	325	1340194	43432	31
Linnad	921298	674	1366	866986	643	1348
Vallad	445661	42758	10	473208	42789	11

## Eesti omavalitsuste suurus erineb väga oluliselt ja erinevused kasvavad

Eestis on käesoleval hetkel 226 omavalitsust, neist 33 linna ja 193 valda. Üle poolte omavalitsuste on väiksemad kui 1800 elanikku, 40 omavalitsuses elab alla 1000 inimese. Omavalitsused erinevad oluliselt oma suuruselt. Tallinna linna ja Piirisaare valla elanike arv erineb ligi 4200 korda, enamik Eesti maakondi on väiksemad kui Tallinna linnaosad ning suur hulk omavalitsusi sarnaneb elanike arvult pigem suure kortermajaga.

<sup>17</sup> LAU (ingl. k. *local administrative unit*) on Euroopa Liidus kasutatav statistiliste territoriaaljaotuste nomenklatuuri (NUTS) koostisosa. Riigiti on defineeritud üldiselt kaks tasandit, LAU 2 vastab Eestis omavalitsusüksuste tasandile.

<sup>18</sup> OECD Regional Typology 2010 <http://www.oecd.org/gov/regionaldevelopment/42392595.pdf>

**Tabel 4. Omavalitsuste arv nende suuruse järgi ja elanike osakaal neis**

Omavalitsuse (KOV) suurus elanike arvu järgi	KOVide arv 2001 (2011 haldusjaotuse järgi)	Elanike arve KOV suurusgrupis	Elanike osakaal	KOVide arv 2011	Elanike arve KOV suurusgrupis	Elanike osakaal
0-1000	28	22 912	2%	46	31 292	2%
1001-3000	124	251 875	17%	106	187 370	14%
3001-5000	29	146 085	11%	31	132 724	10%
5001-10000	30	144 204	11%	26	153 842	11%
10001-20000	9	119 058	9%	12	197 741	14%
20000-	6	682 825	50%	5	661 201	48%
Mediaan keskmine	1 893			1 721		
Aritmeetiline keskmine	6 040			5 845		

### **III PROBLEEMID OLULISEMATE KOHALIKE AVALIKE TEENUSTE PAKKUMISEL JA ÜLESANNETE TÄITMISEL**

Erinevad institutsioonid on hinnanud omavalitsustes valitsevat olukorda teenuste pakkumisel eri vaatenurkadest. Toome siin välja kõigepealt olulisemad üldised tähelepanekud ja seejärel detailsemalt omavalitsuste tegevusvaldkondade lõikes.

#### **Põhiõiguste kaitse (sh õigus avalikele teenustele) ei ole kõikjal tagatud**

Õiguskantsleri menetlused näitavad, et suur osa väikesi omavalitsusi ei suuda tagada isikute põhiõigusi, omavalitsuste tegevus ja õigusloome ei vasta põhiseadusele ning elanikud on avaliku teenuse kättesaadavuse osas piirkonniti väga ebavõrdselt koheldud. Omavalitsuste suutlikkusel on õiguskantsleri hinnangul väga tugev põhiõiguslik mõõde, sest omavalitsuse tegevus peab tagama inimesele mitmete põhiõiguste teostumise. Otseselt sõltub omavalitsuste tegevusest näiteks lasterikaste perede ja puuetega inimeste toimetulek.

Väheste töötajate ja ebapiisava õigusliku kompetentsiga omavalitsuste tegevus ja õigusaktid sisaldavad palju vigu ja rikkumisi. Omavalitsuste suutmatuse all kannatab pakutavate avalike teenuste hulk ning tase, mis omakorda tähendab viletsamat põhiõiguste kaitset. Õiguskantsleri menetlused on näidanud, et Eestis on väga suur osa kohaliku omavalitsuse üksustest liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt teostada põhiseaduspärasest omavalitsuslikku haldamist<sup>19</sup>.

#### **Omavalitsuste võime teenuseid kvaliteetselt ja efektiivselt pakkuda erineb oluliselt**

OECD on märkinud, et kõik omavalitsused vastutavad sama avalike teenuste valiku eest hoolimata nende suurusest ning see tekitab nii riiklikul kui kohalikul tasemel küsimusi, kuidas tagada piisav võimatus tagamaks kvaliteet ja efektiivsus.<sup>20</sup>

Ka Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu, et tõhususe puudumine kohalike omavalitsuste tasandil avaldab negatiivset mõju avalike teenuste osutamisele. Praegu on jõutud hinnangutes järeldusele, et enamikul kohalikest omavalitsustest on inimestele neile vajalike sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuste pakkumisel raskusi. Kohalikud omavalitsused näivad olevat neile seadusega pandud kohustuste täitmiseks liiga väikesed.<sup>21</sup>

Riigikontrolli hinnangul on omavalitsuste potentsiaalne valmisolek kõiki seaduses nimetatud ülesandeid täita enamasti kehvem väiksemates ja keskustest kaugemal asuvates omavalitsustes, sest raha või kompetentsete inimeste vähesuse tõttu ei ole neil võimalik palgata nende ülesannete täitmiseks vajaminevat ametnikkonda.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Vt õiguskantsleri seisukohta Postimehes 2.03.2009: <http://www.postimees.ee/88980/oiguskantsler-haldusreformi-labiviimine-naitab-riigivoimu-tugevust>

<sup>20</sup> OECD Economic Surveys Estonia April 2011 OVERVIEW

<sup>21</sup> NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta. COM(2012) 311 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)

<sup>22</sup> Riigikontrolli 31.01.2012 audit: „Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes“

## **Järelevalvefunktsioonide täitmine ei ole jõukohane**

Riigikontroll on oma auditites märkinud, et järelevalve on mitmes omavalitsuses teisejärguline ning ebaregulaarne tegevus. Omavalitsustele on seadustega antud laiad järelevalveõigused väga erinevates eluvaldkondades, kuid pelgalt õiguste olemasolule ei saa rajada lootust, et omavalitsus suudab ja oskab igal alal toimida õiguskorda kaitsva avaliku võimu tasandina. Eelkõige kehtib see mõne või mõneteistkümne ametnikuga väikevallas või -linnas, kus järelevalve on üks paljudest ametniku tööülesannetest. Seejuures on oluline tunnistada, et väiksematel omavalitsustel ei pruugigi olla täna väga palju võimalusi kõiki järelevalvefunktsioone paremini täita nii, et mõni muu kohustus ei kannataks. Sestap on õigustatud ka küsimus, milline peaks olema oma ülesannete kogumi või elanike arvu poolest üks vald või linn, mis talle pandud ülesandeid edukalt täita suudaks.<sup>23</sup>

## **Sotsiaalteenuste pakkumise ebaühtlane kvaliteet**

Eesti omavalitsuste võimekus sotsiaalteenuste pakkumisel ja vaesuse leevendamisel on ebaühtlane ja teenuste olemasolu ja pakkumise tase väga erinev. Võimaliku lahendusena näeb Sotsiaalministeerium teenuste koondamist piirkondlikesse nõuandekeskustesse.

Laste ja perede arengukava 2012–2020 rõhutab, et hoolekande valdkonnas on kohaliku omavalitsuse üks peamisi ülesandeid kindlustada oma elanikkonnale vajalikud sotsiaaltoetused ja -teenused. Kohalikul tasandil pakutavate teenuste puhul on isiku jaoks abi kõige kättesaadavam ning tal on võrdlemisi lihtne osaleda eksperdina oma probleemide lahendamisel. Samas on kohalike omavalitsuste võimekus Eestis väga erinev.

Omavalitsuste suutlikkust peetakse küsitavaks ka sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu seletuskirjas. Autorid kirjutavad, et eelnõu rakendamisega taotlevate positiivsete mõjude saavutamise üheks oluliseks eelduseks on samas kohalike omavalitsuste ülesannete täitmise ja sotsiaalteenuste üle teostatava järelevalve korralduse tõhustamine. Eelnõu plaanis kehtestada sotsiaalteenustele seatud täpsemate nõuete kaudu konkreetsemad ja selgemad alused järelevalve teostamiseks ja kvaliteedi hindamiseks pidades samas vajalikuks, et neid hakatakse järelevalve praktikas ka järgima ning järelevalve tulemused oleksid sisendiks sotsiaalteenuste arendamisele ja kvaliteedi tõstmisele.

Samas rõhutati, et eelnõu positiivsete mõjude saavutamist peab tõusma kohalike omavalitsuste administratiivne ja finantsiline suutlikkus ning tahe eelnõuga kehtestatavaid ülesandeid täita ja nõudeid rakendada. Eelnõu rakendamist peeti osa omavalitsuste jaoks raskendatuks tulubaasi kahanemisest tingitud vähenenud finantsvõimekuse tõttu.<sup>24</sup> See sai ka põhjuseks, miks väljatöötatud eelnõu jäi seadusena kehtestamata.

Ka Euroopa Komisjon on hinnanud, et killustatud kohalikud omavalitsused on ebatõhusad sotsiaalteenuste kättesaadavuse tagamisel vaesuse leviku piiramiseks.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Riigikontrolli 20.01.2009 audit „Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades“

<sup>24</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu seletuskiri (2010. aasta tööversioon)

<sup>25</sup> NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta. COM(2012) 311  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)

OECD on juhtinud tähelepanu, et näiteks eakate hoolekande valdkonnas on poliitikapädevus Sotsiaalministeeriumil, kuid neid teenuseid rahastavad peamiselt omavalitsusüksused. Selle tulemusena pole ministeeriumil kindlust teenusestandardite kehtestamisel ning maakonnatasandi ametiasutused saavad kontrollida hoolekandetasutusi ainult kaebuste korral. Niisiis pole ühelgi avalikul asutusel terviklikku vastutust selle eest, et eakad saaksid kvaliteetseid hoolekandeteenuseid.<sup>26</sup>

Laste ja perede arengukavas tehakse ettepanek, et olukorras, kus kohalike omavalitsuste haldusvõimekus on varieeruv ja väikese tulubaasiga kohalikud omavalitsused ei suuda palgata tööle piisaval hulgal erialase ettevalmistusega spetsialiste, on üks kvaliteetsete teenuste kättesaadavuse tagamise võimalus piirkondlike nõuandekeskuste loomine. Nõuandekeskustesse on võimalik koondada erinevate valdkondade spetsialistid, kes suudavad juhtida interdistsiplinaarset sekkumisprotsessi ja seirata sekkumiste tulemuslikkust. Piirkondlike nõuandekeskuste rakendamine omab eeldatavasti elanikkonnale positiivset mõju – isikud ei pea esmatasandi abi saamiseks pöörduma paljudesse erinevatesse institutsioonidesse ja teenuseid osutatakse vastavalt isikute abivajadusele, mitte aga vastavalt teenuste olemasolule kohalikus omavalitsuses.<sup>27</sup>

### **Eakatele pakutavate teenuste valik erineb ning hea teenustevaliku pakkumine on jõukohane vaid suurematele keskustele.**

Konsultatsiooni- ja koolituskeskuse Geomedia koostatud ülevaate<sup>28</sup> kohaselt selgus eakatele suunatud sotsiaalteenuste osas, et enamuses omavalitsustes ei ole spetsiaalselt sotsiaalnõustamisega tegeleva spetsialisti ametikohta loodud. Peamiselt tegelevad omavalitsusametnikud sotsiaalnõustamise küsimustega muude tööülesannete kõrvalt. Ligikaudu 20% väiksematest omavalitsustest (kuni 1500 elanikku) sotsiaalnõustamise teenust ei pakuta. Eluasemeteenust pakkusid 2011. aastal 184 kohaliku omavalitsuse üksust 226st so 81%. Koduteenuseid pakkusid 177 kohaliku omavalitsuse üksust 226st so 78%.

Nii eluasemeteenust kui koduteenust pakuvad kõik maakondade keskused, ka enamuse linnaregiooni kuuluvatest üksustest ja kõik suuremad kui 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksused. Lisaks teenuse kättesaadavusele erineb ka kvaliteet. Koduhooldust osutavaid hooldajaid on kokku 663, neist 166 so 25% on vastava haridusega (lisaks 370 so 56% on läbinud vastava täiendõppe ning 127 so 19% on ilma vastava ettevalmistuseta). Kokku on omavalitsusi, kus kõik hooldajad on vastava ettevalmistusega (haridusega, täiendõppe läbinud) 104, so 59% teenust osutavatest KOVidest. Omavalitsusi, kus kõik hooldajad on vastava ettevalmistuseta, on kokku 31 so 14%. Päevakeskusteenus on kohapeal olemas 71 kohaliku omavalitsuse üksuses 226st, seega vähem kui 1/3 üksustes. Elukohajärgses KOVis on teenus kättesaadav 69% elanikkonnast ja 67% eakatest (65+). Päevakeskuse teenust pakuvad enam elanike arvult suuremad, tiheasustatud ja kõrgema elanike sissetulekutasemega kohalikud omavalitsuse üksused.

<sup>26</sup> OECD Public Governance Reviews (2011) Estonia. Towards a single government approach, lk 57-58  
[http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf)

<sup>27</sup> Laste ja perede arengukava 2012 - 2020  
[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste\\_ja\\_perede\\_arengukava\\_2012\\_-\\_2020.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste_ja_perede_arengukava_2012_-_2020.pdf)

<sup>28</sup> Geomedia (2012) Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks. II vahearuanne.

## **Lastekaitse**

Laste ja perede arengukava kohaselt ei ole kohalikel omavalitsustel, eriti väikese tulubaasiga omavalitsustel, piisavat ressursi lastekaitse teenuste arendamiseks ja elluviimiseks. Pea 2/3 kohalikes omavalitsustes puudub professionaalne lastekaitsetöötaja. 2008. aasta andmetel oli lastekaitsepetsialist vaid 37% kohalikest omavalitsustest, mistõttu on Eestis praegu kokku 70 000 last erinevates omavalitsustes, kus puudub lastekaitsetöötaja ning lastega tegeleb neis sotsiaaltöötaja, kes lisaks hoolitseb pensionäride ja puuetega inimeste eest. Selline olukord ei võimalda efektiivsete abimeetme rakendamist ning õigeaegset sekkumist laste heaolu tagamiseks. Lastekaitsetöötajate arvu suurendamine ei ole eesmärk omaette, sest see ainuüksi ei taga kvaliteetset teenust. Olulisemaks küsimuseks on töötajate kvalifikatsioon. Kehtiv lastekaitse seadus ütleb, et lastekaitsetööd peavad tegema vastava erialase ettevalmistusega ja selleks tööks sobivad inimesed.<sup>29</sup>

## **Sotsiaalteenused puuetega inimestele**

Eesti puuetega inimeste liidu hinnangul sõltuvad kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste ja -toetuste kättesaadavus ja kvaliteet erinevatest teguritest, nt omavalitsuse territooriumil elavate isikute arvust ning nende tööhõivest ja tulubaasi suuruselt, sotsiaaltoetust ja -teenust vajavate isikute hulgast (rohkem tarbijaid = suurem surve) ning omavalitsejate tahtest. See tekitab üleriigiliselt ebavõrdse kohtlemise. Liikumispuudega inimese iseseisvus ja teovõime sõltuvad täielikult teenuste kättesaadavusest. Kõige sagedamini esineb liikumispuuet (45,5 tuhat inimest), psüühilist erivajadust (21 tuhat inimest), liitpuuet (27 tuhat inimest). Harvemini esineb nägemispuuet (ligi 4 tuhat inimest), vaimupuuet (ligi 4 tuhat inimest), kuulmispuuet (ligi 2 tuhat inimest) ning keele- ja kõnepuuet (ligi 0,5 tuhat inimest).<sup>30</sup>

Eelnevaid numbreid vaadates on selge, et väiksemas omavalitsuses võib juhtuda elama vaid üksainus erikohtlemist vajava puudega inimene, kuid omavalitsus peab temaga ka tegelema professionaalselt arvestades tema puude erisusi.

## **Alg- ja põhiharidus**

Kuigi enamik omavalitsusi on koolipidjad ja hariduskulud moodustavad tihti peamise osa eelarvetest, puudub 136 omavalitsuses hariduspetsialist omavalitsuse ametnike hulgas. See tähendab, et omavalitsuse võimekus sisulistes haridust puudutavates küsimustes kaasa rääkida on pigem madal ja selliste omavalitsuse tegevus haridusküsimuste suunamisel piirdub kinnisvara ja vajadusel ka õpilastransporti puudutavate küsimuste lahendamisega.

Samuti tähendab olukord, kus 445 alg- ja põhikooli kooli jagunevad 119 omavalitsuse vahel ja enamikul omavalitsustel on vaid 1-2 kooli, et omavalitsuste vahelised katsed leppida kokku

---

<sup>29</sup> Laste ja perede arengukava 2012 - 2020

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste\\_ja\\_perede\\_arengukava\\_2012\\_-\\_2020.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste_ja_perede_arengukava_2012_-_2020.pdf)

<sup>30</sup> Eesti Puuetega inimeste Liit TOFi uuringu taotlus "Uuring tööealiste liikumispuudega inimeste tööturule naasmiseks vajalike kohalike omavalitsuste osutatavate sotsiaalteenuste rakendamisest ja vastavusest, tuginedes ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonile ja Eesti õigusaktidele seadustele"



optimaalne koolivõrk on seni ebaõnnestunud ning siiani on palju teineteise lähedal tegutsevaid pooltühje ja alataidetud klassikomplektidega koole. Seda olukorda on osaliselt võimendanud finantseerimissüsteem, mis ei ole positiivselt motiveerinud omavalitsusi koolivõrku optimeerima, kuna omavalitsus ei saa enamikku kokkuhoitud vahenditest, milleks on õpetajate palgakulud, kasutada muuks otstarbeks (näiteks õpilastransport teise kooli), sest vastavad vahendid liiguvad automaatselt koos õpilasega uude kooli, mis on teise omavalitsuse territooriumil. Lisaks on omavalitsuse ainsa kooli avatuna hoidmine tihti ka märgilise tähendusega.

Samuti on enamiku omavalitsuste võimekus investeerida iseseisvalt koolide infrastruktuuri madal, sest vajalike investeeringute mahud on võrreldes omavalitsuste eelarvemahtudega väga suured. Seetõttu on vastavaid investeeringuid finantseeritud Euroopa Liidu vahenditest 15% omafinantseeringuga, mis ei ole samuti piisavalt motiveerinud omavalitsusi otsima optimaalseid lahendusi.

Eelneva tulemusena pakub Eesti haridussüsteem valdavale osale maaasulates elavatele lastele häid kodulähedasi hariduse omandamise võimalusi alusharidusest kuni kolmanda kooliastmeni, kus vähemalt 70% maavaldade lastest on seotud maavaldades paiknevate haridusasutustega. Linnaliste keskuste tähtsus muutub hüppeliselt gümnaasiumiastmes. Enam kui pooltes maavaldades oma gümnaasium puudub, kuid ka maagümnaasiumi olemasolul eelistab suur osa maavaldade noori linnades pakutavat gümnaasiumiharidust.<sup>31</sup>

## **Kesk- ja kutseharidus**

Euroopa Komisjoni ametnikud on välja toonud, et eelkõige ei taga süsteem, mille kohaselt keskkoolid on kohalike omavalitsuste haldusalas, kvaliteetse hariduse üldist kättesaadavust kogu riigis, mis tekitab linnadest ja maapiirkondadest pärit õpilaste vahelist ebavõrdsust kõrghariduse kättesaadavuse osas.<sup>32</sup>

Konkurentsivõime kava "Eesti 2020" kohaselt jätkab Eestis võrreldes teiste EL riikidega suhteliselt väike osakaal põhikooli lõpetajatest oma õpinguid kutsehariduses. Siin mängib lisaks õppurite eelistustele rolli ka erinev gümnaasiumi ja kutseõppe õppekohtade planeerimissüsteem. Tänapäevase süsteemi kohaselt toimub põhikooli järgsete õppekohtade planeerimine 226 omavalitsuses (gümnaasiumide klassikomplektide avamine, mida saab teha ilma igasuguste piiranguteta), kutseõppe osas aga Haridus- ja Teadusministeeriumis (30 riikliku, 3 munitsipaal- ja mõne erakutseõppeasutuse tarvis). Samuti planeeritakse kutseõppe ja kõrghariduse RKT-d eraldi, sageli arvestamata spetsialistide tegelikku vajadust erinevate ametirühmade ja haridustasemetega lõikes.

Selle tulemusena on kujunenud kutseõppe ja gümnaasiumiõppe vahekorraks 26/74, mis ei vasta tänase tööturu vajadustele. Olukorra lahendamise võtmeks on põhikooli ja gümnaasiumi käsitlemine eraldi eesmärkide tasandil, samuti kutsehariduse ja gümnaasiumitaseme õppekohtade terviklik planeerimine. See tagaks tugevate kodulähedaste põhikoolide säilimise ning kujundaks laiemat arusaama, et peale põhikooli lõpetamist peaksid kõik õpilased tegema oma esmase valiku

<sup>31</sup> Maaelu arengu aruanne (2011) [https://www.emu.ee/userfiles/Maaelu\\_arengu\\_aruanne\\_2011FINAL.pdf](https://www.emu.ee/userfiles/Maaelu_arengu_aruanne_2011FINAL.pdf), lk 81

<sup>32</sup> NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta. COM(2012) 311 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)

haridustee jätkamise ja karjääri planeerimise osas. Siin mängib suurt rolli karjääriõpe ja -nõustamine, et igaüks saaks teha oma võimetele vastava ratsionaalse valiku.<sup>33</sup>

## Jäätmemajandus

Vastavalt „Riigi jäätmekava 2014–2020“ koostamise ettepanekule on võimekus investeerida infrastruktuuri rajamisse ja jäätmekäitluse korraldamisse kohalike omavalitsuste tasandil madal. Kohalike omavalitsuste võimekus jäätmekäitluse korraldamisel võib jääda madalale tasemele ning loodud taristu edasiarendamine ja elanike motiveerimine jäätmeid järjest intensiivsemalt liigiti koguda võib seiskuda. Kohalike omavalitsuste tehtav järelevalve jäätmehoolduses praktiliselt puudub, kui välja arvata mõned suuremad linnad. Vähene ja ebakindel on era- ja avaliku sektori ning kohalike omavalitsuste vaheline koostöö jäätmekäitluse arendamisel. Koostööd arendatakse ebaühtlaselt ja ainult lühiperioodiks, pikaajalised plaanid ning kokkulepped puuduvad. Kohalike omavalitsuste huvi koostöö vastu on madal, mistõttu on oht, et kavandatud jäätmekäitluse suurprojektide (nt masspõletus, RDF tootmine) süsteem on ebastabiilne ja väheökoonome.<sup>34</sup>

Jäätmemajanduses avaldub analüüside põhjal<sup>35</sup> tugev mastaabiefekt tegevuste juures, millega luuakse üldine raamistik jäätmehoolduse korraldamiseks – jäätmekavade ja jäätmehoolduse valdkonna määruste koostamisel, hangete läbiviimisel ja lepingute sõlmimisel. Samade tegevuste puhul saavutatakse mahuefekt ühisel korraldamisel. Mahuefekt läbi töötajate spetsialiseerumise ilmneb vähesel määral alates 30 tuhandest, kus on võimalik palgata rohkem kui üks jäätmevaldkonna spetsialist. Olulisim on spetsialiseerumise vajadus seoses jäätmealase järelevalvega. Praktikas on eraldi (keskkonna)järelevalve spetsialist üksnes 30-tuhande elanikuga koostööpiirkonna korraldavas ühingu. Üldiselt jäätmevaldkonna sisese spetsialiseerumise võimalus alla 20 tuhandelises KOV-üksuses puudub. KOV-üksuste praeguste rahaliste võimaluste puhul on vajaliku kompetentsiga jäätmehoolduse ametnikkonna palkamine jõukohane üksnes 100-tuhande elanikuga KOV-üksusele. Teisest küljest näitab Valgamaa näide, et ühise korraldusorganisatsiooni loomisel säästetakse ametnike palgakulusid ning ülal tabelis esitatud ametnikkonna palgakulud oleksid väiksemad kui 0,5 jäätmekorralduse ametikohta linna- ja vallavalitsustes. Koostöömudeli kuluefektiivsust vähendab see, et säilib vajadus osade jäätmekorraldustegevuste (jäätmelubade arvamused, registritoimingud, õigusaktide menetlemine volikogus ja valitsuses) tegemiseks igas valla- ja linnavalitsuses ning lisanduvad koostöökulud. Kokkuvõttes on optimaalseks teeninduspiirkonna suuruseks minimaalselt 30 tuhat elanikku. Jäätmekorralduse optimaalne teeninduspiirkond on maakond. Jäätmemajanduses on ka mitmeid näiteid koostööst nagu Hiiumaa Prügila OÜ, Kagu-Eesti Jäätmekeskuse AS, MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus, Sihtasutus Valga piirkonna Keskkonnakeskus ja Maasi Jäätmehoolduse OÜ.

<sup>33</sup>Uuendatud konkurentsivõime kava "Eesti 2020" 26.04.2012 Valitsuse korraldus nr 191

<sup>34</sup> Vt Riigi jäätmekava 2014—2020“ koostamise ettepanek <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/keskkonnaministeerium/Riigi%20j%C3%A4%C3%A4tmekava%202014-2020%20koostamise%20ettepanek.pdf>

<sup>35</sup> Geomedia (2012) Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks. II vahearuanne.

## Teed ja ühendused

Riigikontroll on oma kontrolliaruandes juhtinud tähelepanu, et teehoiukulud on KOVide väljaminekute hulgas ühed suuremad. Mitmed omavalitsused ei ole teehoidu korraldades järginud pikemat aega seadust, kuid riik ei ole nõuete kehtestajana olukorra parandamiseks midagi ette võtnud. Riigikontrolli hinnangul on nõuete täitamata jätmise üheks tagajärjeks see, et ei ole võimalik veenduda, kas omavalitsus on rakendanud piisavalt meetmeid ohutu liiklemise tagamiseks kohalikul teel. Kohalike teede hoiu rahastamisvajadust ei ole Eestis kindlaks tehtud. Seetõttu on ka poliitikute erinevad seisukohad, kui palju tuleb eraldada maksutuludest kohalike teede hoiuks, oletuslikud ega tugine tegelikule vajadusele.

Teehoid on valdkond, kus omavalitsustel tuleb toimida üsna täpsete riigi antud juhiste järgi. Seda, kui palju teehoiule eelarveraha kulutada, otsustavad küll omavalitsusjuhid, kuid teetöid tehes või üldisemalt teehoidu korraldades tuleb arvestada erinevate nõuetega. Auditi tulemusena tuleb tõdeda, et suur osa omavalitsusi ei pea nõuete järgimist sageli vajalikuks. Kuna puudused omavalitsuste tegevuses on esinenud aastaid, ei tohiks neile pandud kohustuste täitamata jätmine olla uudiseks ka riigile. Otsustavaid samme nõuetäitmise tagamiseks või nende ajakohastamiseks ei ole aga astunud.<sup>36</sup>

Teehoidu finantseeritakse hetkel riigimaanteede puhul kütuseaktsiisist laekuvatest vahenditest ning KOV-i teede puhul KOV-ide tulubaasist ning teataval määral kütuseaktsiisi arvelt makstavatest lisavahenditest. KOV-i teede puhul on MKM-i hinnangul aga praktiliselt võimatu anda hinnangut, kas teede hoiuks on piisavalt vahendeid või mitte, sest omavalitsuse ülesannete täitmist finantseeritakse põhiliselt tulumaksu kaudu ning kohalike teede hoiuks ei ole ette nähtud finantsilisi miinimumpiire, vaid kehtestatud on avalikele teedele ühtsed nõuded.

MKM on seisukohal, et KOV-il peab olema õigus kujundada oma teedevõrku ja tagada selle seisukord vastavalt oma elanike soovidele ja võimalustele. Samas peavad säilima eksisteerivad minimaalsed projekteerimis- ja seisundinõuded KOV-i teedel.<sup>37</sup>

## Kohalik ühistransport

Kohaliku ühistranspordi puhul eristuvad väga selgelt (suuremad) linnad ja maalised KOV-d. Linnadel on selgelt eristuv liinivõrk, mis ainult suhteliselt väikesel määral sõltub naaberomavalitsuste liinivõrgust. Maaliste KOV-de liinivõrgud võib olla aga mõistlik integreerida suuremasse regiooni liinivõrku. Eraautoga konkureeriv ühistransport puudutab eelkõige linnu ja linnalisi piirkondi. S.t et just seal peab tulenevalt autokasutuse negatiivsetest välismõjudest olema väga tihe ja sagedate ühendustega liinivõrk, mis on muude liikumisviisidega integreeritud. Seetõttu on mõistlik riigil sellise võrgu väljaarendamist toetada. Samas peab kohalikul omavalitsusel olema võimekus omavahenditega tagada oma ühistranspordivõrgu jätkusuutlikkus.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Riigikontrolli 29.09.2010 kontrolliaruanne „Kohalike teede hoiu korraldamine“

<sup>37</sup> Transpordi arengukava 2014-2020 koostamise ettepanek

<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/arengukavade-koostamise-ettepanekud/Transpordi%20arengukava%202014-2020%20koostamise%20ettepanek.pdf>

<sup>38</sup> Transpordi arengukava 2014-2020 koostamise ettepanek

<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/arengukavade-koostamise-ettepanekud/Transpordi%20arengukava%202014-2020%20koostamise%20ettepanek.pdf>

Kohaliku ühistranspordi osas kehtib reegel, et bussiliinide osas, mis ei välju omavalitsuse piiridest, vastutab omavalitsus, samuti õpilastranspordi eest. Praktikas tähendab see olukordi, kus mõnes maakonnas katab kogu ühistranspordi kulu riik, sest ka linnaliinibussid sõidavad väljapoole linnapiiri. Samas tähendab omavalitsuste õpilasveo kohustus seda, et maakonna tasemel seda organiseerima ei pea ja omavalitsused, kes on huvitatud oma kooli säilimisest ei soovi õpilasi naabervalla kooli vedada, kuigi viimane võiks olla optimaalsem lahendus.

MKM on teinud ettepanekuid jätta suuremate linnade ühistranspordi korraldus KOV-i ülesandeks ning soodustada maaomavalitsuste ühistranspordi integreerimist regiooni omasse (sarnaselt hetkel Harjumaal toimiva süsteemiga, kus umbes 1/3 kohalikest omavalitsustest on andud oma liinivõrgu Harju ÜTK hallata).<sup>39</sup> Hetkel on loodud maakondlikud ühistranspordikeskused Harjumaal, Järvamaal ja Jõgevamaal, mille liikmeteks on ka kohalikud omavalitsused.

## Planeeringud

2012. aasta juuli seisuga puuduvad 14 omavalitsusel jätkuvalt üldplaneeringud vaatamata selle, et planeerimisseaduse § 45 kohaselt pidi linnades olema üldplaneeringud kehtestatud hiljemalt 01.01.2006 ja valdades 01.07.2007. Ruumilise planeerimise alane pädevus ja võimekus ei ole alati seotud valla suuruse ja eelarvega, vaid pigem omavalitsuse tahtega ruumilist arengut selgelt ja järjepidevalt suunata.

Üld- ja detailplaneeringute koostamisel kasutatakse peamiselt konsultatsioonifirmade abi ning detailplaneeringuid koostatakse endiselt enamjaolt erasektori initsiatiivil ja finantseerimisel. Üheks peamiseks probleemiks on erialaspetsialistide puudumine omavalitsustes. Vaid igas neljandas omavalitsuses töötab planeeringuvaldkonnas erialaspetsialist. Eriti problemaatiline on spetsialisti puudumine linnades, kuna ehitussurve on nendes piirkondades suur.<sup>40</sup>

Riigikontroll on juhtinud tähelepanu, et selleks et kohalikud omavalitsused suudaksid ise oma detailplaneeringute koostamist juhtida ega oleks vaid arendajate ripatsiks, tuleb läbi viia reform, mis muudaks nad tugevaks ja võrdseks partneriks riigiga suhtlemisel.<sup>41</sup>

Positiivsena saab välja tuua, et vahel koostavad omavalitsused ühiselt erinevaid teemaplaneeringuid ja arengukavasid, mis ei tulene otse seadusest, samuti kergliiklusteede projekteerimist. Sellise tegevuse põhjuseks on osaliselt ka riigipoolse finantseerimisega kaasnev nõue teha koostööd.

---

<sup>39</sup> Transpordi arengukava 2014-2020 koostamise ettepanek  
<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/arengukavade-koostamise-etpanekud/Transpordi%20arengukava%202014-2020%20koostamise%20ettepanek.pdf>

<sup>40</sup> Ülevaade planeerimisalasest olukorrast riigis 2011  
[http://www.siseministeerium.ee/public/2011-09-05\\_VV\\_ulevaade\\_kodulehele.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/2011-09-05_VV_ulevaade_kodulehele.pdf)

<sup>41</sup> Riigikontrolli 15.05.2009 audit „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades“

## **IV OMAVALITSUSTE STRUKTUURSED PROBLEEMID**

### **Strateegiline mõõde ja juhtimine**

Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu<sup>42</sup>, on välja toonud järgmised kehtiva omavalitsussüsteemi probleemid

- Maakonna kui territoriaalse üksuse tervikliku juhtimise organisatsiooniline korraldus puudub.
- Puudub maakondade demokraatlik otsustuspädevus.
- Avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse ebahütlus suureneb, väheneb piirkondade riigisisene ja rahvusvaheline konkurentsivõime.
- Asjaolu, et mitmete sisult kohaliku elu ülesannete majanduslikult otstarbeka juhtimise ja korraldamise ulatus on täna suurem kui üksiku valla või linna territoorium ning kohalike omavalitsuste koostöö vähene, annab keskvalitsusele võimaluse nende ülesannete täitmise tsentraliseerimise kavandamiseks, vähendades sellega elukorralduse kohapeal otsustamise võimalusi ning kohaliku omavalitsuse rolli ühiskonnas.

### **Tulubaasi ebahütlus ja sellega kaasnevad tasandamisvajadused ja finantsautonoomia piirangud**

Eesti omavalitsuste tulubaasi puhul on mitu olulist asjaolu. Esiteks erinevad tööhõive ja palgatase nii maakondade vahel kui maakondade sees märkimisväärselt ja teiseks erineb ka omavalitsuste rahvastiku koosseis. Selle tulemusena erines omavalitsuste tulumaksulaekumine elaniku kohta kordades jäädes äärmusi mitte arvestades 1,5-2-kordseks. Samas tähendab vanem rahvastik ja hõredam asustihedus madalama sissetulekuga omavalitsustes pigem suuremat kuluvajadust elaniku kohta. Lisaks tuleb arvestada seda, et praktikas laekub omavalitsustele ca 80-100% kogu laekuvast üksikisiku tulumaksust, sest omavalitsustele laekuv tulumaksuosa arvestatakse brutotululut ilma maksuvabastusteta, mis jäävad riigi kanda.

Kokkuvõttes tähendab see seda, et niivõrd erineva maksubaasiga omavalitsuste tulude ühtlustamist ei ole võimalik lahendada maksupoliitiliselt ja teenuste pakkumise tagamiseks peab riik finantseerima teenuste ühetaolist pakkumist kas sihtotstarbelise või sihtotstarbeta eraldistega. Arvestades, et iga ministeerium soovib tagada just tema vastutada olevate teenuste pakkumise viib see omavalitsuste erinevuste kasvades paratamatult enamate sihtotstarbeliste eraldisteni ning omavalitsuse finantsautonoomia vähenemise suunas.

### **Ametnike arv piirab spetsialiseerumist ja kompetentsust**

Enamik kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvatest valdkondadest eeldab õigusaktide koostamist ja täitmist ning täitmise järelevalvet, eelarvestamist, aruandlust, lepingute sõlmimist,

---

<sup>42</sup> Linnade, valdade üldkogu töörühmade materjalid üldkogule (2012 Tallinn) lk 5  
<http://www.emovl.ee/files/Linnade,%20valdade%20%20ldkogu//Linnade%20ja%20Valdade%20Yldkogu%2031.03.2012%20Tooryhmade%20materjalid%20Yldkogule.pdf>

eurovahendite taotlemist jne. Osa sellest tööst saab ühitada või delegeerida era- ja kolmandale sektorile. Seda aga ainult teatud piirini. Pealegi eeldab ka teenuse sisseostmine vastavas valdkonnas professionaalselt orienteeruvat tellijat. Igasse Eesti 226 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.<sup>43</sup>

226 omavalitsuses on kokku 5171 ametnikku, neist 1532 Tallinnas, 281 Tartus ja näiteks vähim 3,5 Ruhnu vallas. Puhastatult ilma Tallinna ja Tartu ametniketa on keskmiselt omavalitsuses 15 ametnikku. Elanike arvu mediaanekeskmise põhjal on keskmine omavalitsus on 1721 elanikuga. Sellises vallas töötab keskestlubi 10 ametnikku, kellest sisuspetsialiste on vaid 3-6. Pooltes omavalitsustes on järelikult veel vähem sisuametnikke igapäevase kohaliku elu korraldamiseks.

**Tabel 6. Keskmine ametnike arv KOV tüübiti**

KOV tüüp	Keskmine ametnike arv	Keskmine sisuametnike arv	Keskmine administratiiv-ametnike osakaal
Mitte-ääremaaline	23	14	41%
Keskusega nõrgalt seotud külade rühmad	16	9	43%
Risk ääremaastuda	11	5	53%
Ääremaaline	8	4	55%

Mitteääremaalistes omavalitsustes on üle poolte ametnikest seotud administratiivsete ülesannete täitmisega, milleks on valla juhtimine (vallavanem, abivallavanem), valla või linnasekretär, raamatupidamine, asjaajamine. Sisuametnikeks loetakse erinevad valdkonnaspetsialiste arendusspetsialistist sotsiaaltöötajani. Selgelt ilmneb trend, et mida ääremaalisem on omavalitsus, seda vähem ressursi jätkub panustada sisulisele tööle ning suurem osakaal kulub administratiivsete ülesannete täitmisele.

Erinevad eksperdid on hinnanud, et minimaalne ametnike arv professionaalse ja jätkusuutliku tööalase arenguga ametnikkonna kindlustamiseks on 13<sup>44</sup> kuni 35<sup>45</sup>.

**Tabel 7. Ametnike minimaalne vajalik arv kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks**

Valdkond	Ametnike minimaalne arv
Maakorraldus, ehitus, planeerimine ja arengu kavandamine	1 planeerimise, maakasutuse, arhitektuuri ja ehituse vanemametnik ning 1 arendustegevuse kõrgem ametnik
Elamu- ja kommunaalmajandus	1 keskkonna kõrgem ametnik ja 1 jäätmemajanduse jm kommunaalmajanduse vanemametnik
Teed, liiklus, ühistransport	1 vanemametnik

<sup>43</sup> Siseministeerium (2009) Seletuskiri Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu juurde [http://www.siseministeerium.ee/public/Haldusterritoriaalse\\_korralduse\\_reformi\\_seletuskiri.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf)

<sup>44</sup> Geomedia (2006) Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse hindamise metoodika [http://www.siseministeerium.ee/public/HALDUSSUUTLIKKUSE\\_HINDAMISE\\_METOODIKA\\_2008\\_2\\_.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/HALDUSSUUTLIKKUSE_HINDAMISE_METOODIKA_2008_2_.pdf)

<sup>45</sup> Siseministeerium (2009) Seletuskiri Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu juurde [http://www.siseministeerium.ee/public/Haldusterritoriaalse\\_korralduse\\_reformi\\_seletuskiri.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf)



Haridus ja noorsootöö	1 hariduse kõrgem ametnik ja 1 noorsootöö vanemametnik
Kultuur ja sport	1 vanemametnik
Sotsiaalne kaitse	1 vanemametnik
Tervishoid	sotsiaalhoolekande vanemametniku kõrvalteema
Valitsemine, üldhaldus ja rahandus	1 vallavanem/linnapea, 1 valla-/linnasekretär, 1 kontoritöö vanemametnik/teenistuja; 1 rahanduse kõrgem ametnik
	<b>Kokku 13 ametnikku</b>

Eestis on Riigi ja kohalike omavalitsuse asutuste registri kohaselt 95 kohalikku omavalitsust, kus on komplekteeritud koosseis sellest väiksem, omavalitsuse kodulehtedel kättesaadavate andmete põhjal on selliseid omavalitsusi üle poole – 133 ehk ligikaudu 60% omavalitsustest<sup>46</sup>.

### Koostöö omavalitsuste vahel

Koostöövõimalusi ja näited koostööst toodi eespool omavalitsuse tegevvaldkondade all. Kokkuvõttes on kohalike omavalitsuste koostööst mõningaid näiteid, kuid pigem ei ole koostöö praktikana väga levinud. OECD on juhtinud tähelepanu, et probleem ei pruugi olla piisavas koostöös, vaid pigem koostöö tõhususes, et saavutada vajalikku mõju kriitilise massi suurendamisel ning võimekuse tõstmisel. See võib olla tingitud koostöö kitsast ulatusest igas valdkonnas, aga samuti ka asjaolust, et omavalitsusüksused on väikesed. Seega, kui nad isegi teevad koostööd kahe- või kolmepoolselt või laiemaltki, on konkreetsete teenuste puhul saavutatav tulem ikkagi ebapiisav vajalike võimendusefektide saavutamiseks.<sup>47</sup>

2010. aasta seisuga oli kokku 92 kohalike omavalitsuste poolt ühiselt loodud mittetulundusühingut, aktsiaseltsi või sihtasutust. Lisaks igas maakonnas asuvale arenduskeskustele ja omavalitsusliitude on sagedasemateks koostöövormideks ühised prügilad või jäätmehoolduskeskused (8), turismiga tegelevad asutused (5), haiglad (4) ja hoolekandeaasutused (7), ühistranspordikeskused (3), vee-ettevõtted (3), noortekeskused (2), aktiveerimiskeskused või erinevad nõustamiskeskused (3), tervisekeskused (2) ja muud valdavalt ettevõtluse, tehnoloogia või muu arendamiseks loodud koostöövormid.

Lisaks ühisasutustele ning ühisele planeerimistegevusele on mõningaid näiteid ühisametnike palkamisest. Läänemaal on palgatud ehitusjärelvalvespetsialist ja keskkonnaspetsialist, kes täidavad ülesandeid kõigi maakonna omavalitsuste eest. Samas Lääne-Virumaa omavalitsused, kes projekti raames ühisel finantseerimisel võtsid tööle õigusnõuniku, arhitekti ja sisekontrolöri, luues neile töökohad omavalitsusliidu juurde, ei suutnud projektifinantseeringu lõppedes ühisametnikke palgal hoida.

Hangete ühiseks korraldamiseks on loodud Hangete Korraldamise MTÜ, milles on liikmeteks 40 pigem väikest kohaliku omavalitsus üksust 13 erinevast maakonnast. MTÜ on vahemikus 2008-2012 viinud läbi 76 ühishanget.

<sup>46</sup> Siseministeeriumi andmetel 2011. aasta seisuga

<sup>47</sup> OECD Public Governance Reviews (2011) Estonia. Towards a single government approach, lk 57-58  
[http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf)

Samuti toimib mudel, kus üks omavalitsus osutab teise elanikele teenust, mille eest teenuse saaja koduomavalitsus teenuse pakkujale maksab. Levinumaks selliseks teenuseks on õpilaste käimine teise omavalitsuse koolides. Eelkõige on sellise mudeli puhul probleemiks, kui teenuse pakkuja saab esitada arve vaid osade kulude eest ja peab ise kandma näiteks kapitalikulud. Selline mudel ei motiveeri omavalitsusi teiste omavalitsuste elanikele teenust pakkuma olukorras, kus selleks on vaja teha täiendavaid investeeringuid (näiteks ehitada uusi lasteaedaid, kus saaksid käia lapsed, kelle vanemad kelle vanemad töötavad keskus).

Koostöö õigusliku ja institutsioonilise poole kohta võib uuringute põhjal välja tuua järgmised olulisemana<sup>48</sup>

- Põhiseadus ei näe ette olulisi kitsendusi kohaliku omavalitsuse koostöö korraldamisel ning ei välista kohustuslikku koostööd;
- Eesti kohaliku omavalitsuste koostööd reguleerivad seadused sätestavad teenuse korraldamisele või ülesande täitmisele suunatud koostöö alused lakooniliselt;
- Ühisasutuse ja ülesannete volitamise teisele kohaliku omavalitsuse üksusele ebapiisav sätestatus seadustes ja sellest tuleneva halduspraktika puudumine;
- Kehtiva õiguse raames ei ole võimalik eraõiguslikule juriidilisele isikule (ka mitte siis, kui selle liikmeskonna moodustavad ainult kohaliku omavalitsuse üksused) delegeerida volitusnormi piires õiguse üldaktide andmist. Küll võimaldab õigusruum volitusnormi olemasolul eraõiguslikule juriidilisele isikule delegeerida teatud avaliku halduse ülesannete täitmist;
- Mittetulundusühingute seadus ei võimalda alati arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse eripära st eeskätt siis kui koostööd tegevad vallad-linnad on väga erineva suurusega või peavad koostöösse rahaliselt panustama;
- Valdade ja linnade poolt moodustatud koostööinstitutsioonidele (sh liitudele) ülesande volitamisel ei ole erinevat õiguslikku raamistust võrreldes haldusülesande volitamisel tavalisele eraõiguslikule juriidilisele isikule;
- Väärtegude menetlust ei saa delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule, isegi kui tegemist on kohaliku omavalitsuse koostööinstitutsiooniga ja selle liikmed on ainult kohaliku omavalitsuse üksused.

Lisaks takistavad koostööd asjaolud, mis ei johtu otseselt koostööd reguleerivate õigusaktide „ebatäiuslikkusest“, vaid pigem Eesti kohaliku omavalitsuse üldisest õigus- ja toimimiskeskonnast:

- Kui puuduvad või on ebaselgelt sätestatud avalike teenuste miinimumnõuded (või miinimumnõuete tagamisele/tagamata jätmisele ei järgne motivatsioonipaketti või sanktsioone) siis on väga keeruline ka koostööd motiveerida;
- Arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõiguse ja kujunenud halduskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju koostööinstitutsiooni õiguslikust

---

<sup>48</sup> Tallinna Tehnikaülikool. Avaliku halduse instituut (2012) Projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“. I etapi vahearuanne „kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid”

korraldusest meil sätestada seadusega. Viimast seisukohta toetab ka Põhjamaade kogemus;

- Õigusruum soodustab kohaliku omavalitsuse üksuste konkurentsi ja see pärsib koostööd;
- Linna ja/või valla sisemistest teguritest tingitud koostöötakistused eeskätt seonduvalt poliitiliste valikute või erinevate piirkondade omavahelisele konkureerimisele (eeskätt valdades);
- Suure ja väikese elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksuste vastuolud: suur elanike arv (keskuse domineerimine) ei anna iseenesest alust nn ühepoolseks koostööks ning kõiki osapooli tuleb kohelda kui võrdseid partnereid.

## **OMAVALITSUSTE ÜHINEMINE KUI KOOSTÖÖ EDASIARENDUS**

Juhul, kui vabatahtlik ühinemine toimub, annab see uuringute põhjal ka häid tulemusi. Enamasti aga jäävad ühinemised toimumata hoolimata hoolikalt läbiviidud uuringutest ja eeltööst ka siis, kui see töö viitab ühinemisest kõigile osapooltele tekkivale kasule. Valdavale enamusele vabatahtliku liitumise ettevalmistamiseks tehtud uuringutele ei ole järgnenud liitumisotsuseid.

Eesti riik on välisvahendite abil toetanud kohalike omavalitsuste ühinemisi mitmest erinevast meetmest. Näiteks Norra EMP regionaalarengu toetusmeetmest rahastati perioodil 2009-2010 kuute kohaliku omavalitsuste ühinemise analüüsi, mis hõlmas 21 omavalitsust, kes said läbi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetust kogumahus ca 3,5 miljonit Eesti krooni s.o üle 220 000 euro. Täna on toimunud neist ühe omavalitsusüksuse ühinemine (Kaisma vald ja Vändra vald, mis ei toimunud ka kogu projekti mahus vaid viiest võimalikust osalejast ainult kahe vahel) ning ülejäänud projektid olulist mõju kaasa toonud ei ole.

Läbiviidud liitumisanalüüsides nähakse positiivsete arengutena võimaliku ühinemise korral elanikkonna vananemisest tulenevaid tagajärgede ühtlustamist, keskuse ja tagamaa muutumist loogiliseks terviklikuks piirkonnaks ning terviklikku arengut, suuremat tulevikule orienteeritust, kaasfinantseerimisvõimekuse paranemist, paranevat võimalust võtta laene, tõhusamat ja läbimõeldumat eelarvestamist, arvlemise kadumist, halduskulude kahanemist, kokkuhoidu valitsemiskulude arvelt, paremat valitsemise struktuuri, selgemaid jõuvahekordi volikogus ja suuremat volikogu rolli kohaliku elu korraldamises, haldusvõimekuse tõusu, kompetentsemat ametnikkonda ning mastaabiefektist tulenevat teenuse kvaliteedi paranemist.

Võimalike probleemidena, mis ühinemised kaasa võiks tuua, toodi neis esile potentsiaalset elanike ja juhtide kaugenemist, kuna senised kogukonnad on väikesed ning subjektiivseid piirkonnaspetsiifilisi probleeme nagu linna poliitilise ebastabiilsuse edasikandumine ühendamavalitsusse, linna teistest suuremat laenukoormust, võimaluste vähenemist SF vahendite saamisel, investeringute koondumist linna, otsustusprotsessi aeglustumist ja otsuste menetlemine pikeneb, ühinemiste järgselt algusfaasis tekkivat seisakut valitsemises, tekkida võivaid probleeme ühistranspordi korraldamisel, keskust ümbritsevate KOV-ide madalat tulubaasi, kõrgemaid kulutusi sotsiaal- ja infrastruktuuri osas neis KOV-ides ning linna elanike taskust vallaelanike kvaliteetsete teenuse kinnimaksmist. Praktikas sellised võimalikud probleemid enamasti kinnitust leidnud ei ole.

## **SENISTE LIITUMISTE MÕJUD ON POSITIIVSED**

## 2005. aastal toimunud liitumiste mõjude analüüsi järeldused

Viimastel aastate läbiviidud omavalitsuste ühinemist puudutavatest uuringutest on mahukaim ja autoriteetsem Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi poolt läbi viidud uuring “Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs”<sup>49</sup>, mis keskendus neljale 2005. aastal toimunud ühinemisele, mille tulemusena tekkisid Saarde, Suure-Jaani, Tapa ja Türi vallad.

Selle uuringu peamised järeldused on positiivsed ning olulisi negatiivseid mõjusid uuring välja ei toonud. Uuringu kohaselt paranes ühinemise järgselt küll teenuste kvaliteet kuid kättesaadavus mitte oluliselt. Suuremates valdades suurenes ametnike spetsialiseerumine, s.t. tekkisid uued põhiülesanded, mis kaudselt tunnistab ülesannete täitmise suutlikkuse kasvu (ja nende mittetäitmist väikeste valdade poolt). Suurenenud kõrgharidusega ametnike osakaal. Ühinemisejärgne areng on kummutanud suure osas kartustest, mis on tavaliselt seotud võimu kaugenemise tagajärgede, finantsvahendite võimaliku jaotamisega linna kasuks ja eriti kiire ääremaastumisega. Suurenenud on kulutused teenustele, mis väikestes valdades olid ilmselt alarahastatud, ennekõike kultuur ja vaba aeg, samuti maanteede korrashoid. Väikesed vallad võitsid pärast ühinemisi nii jooksvate kulude kui investeringute osas. Urijad leidsid ka seda, et valdade ühinemised on ärgitanud kodanikeühenduste aktiivsust ja suurendanud ka külade ühtsustunnet.

Urijate üldine positsioon on, et ühinemine avab uue omavalitsuse jaoks palju paremaid võimalusi kohaliku elu paremini korraldada, kuid nende võimaluste ärakasutamine vajab oskuslikku juhtimist ja aega. Urijad leidsid ka seda, et ühinemiste edukus on kindlasti suurem, mida enam on uue valla keskuse kõrval teisi tugevaid ja tasakaalustavaid keskusi ja juhtisid tähelepanu selle, et see võimaldaks ilma mõttetute kartusteta eelistada 5-6 valla ühinemisi.

## 1996-2009 toimunud liitumiste finantsmõjude analüüsi järeldused

2012. aastal Siseministeriumi koostatud „Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs”<sup>50</sup> kinnitas osaliselt eelmise uuringu järeldusi suurema valimi pinnalt. Uuringu peamine järeldus oli, et valitsemiskulude osakaal vähenes eranditult kõigis ühinemiste mõjul tekkinud suuremates kohaliku omavalitsuse üksustes. Toimunud ühinemiste tagajärjel on vähenenud valitsemiskulude osakaal eelarves 5 protsendipunkti võrra ehk pea kolmandik ressursidest, mis enne ühinemist kulus valitsemiseks, sai võimalikuks peale ühinemist suunata kohaliku omavalitsuse põhiteenuste osutamisse. Selle tulemusena kasvasid eelarve proportsioonid peale ühinemist hariduse valdkonnas ning kultuuri ja vaba aja valdkonnas.

---

<sup>49</sup> Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi poolt läbi viidud uuring “Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs [http://www.siseministerium.ee/public/Valdade\\_hinimine\\_L\\_ppfail\\_09\\_01\\_09.doc](http://www.siseministerium.ee/public/Valdade_hinimine_L_ppfail_09_01_09.doc)

<sup>50</sup> Siseministerium (2012) Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs [http://www.siseministerium.ee/public/KOV\\_uhinemiste\\_finantsmojude\\_analuus\\_1996-2011.pdf](http://www.siseministerium.ee/public/KOV_uhinemiste_finantsmojude_analuus_1996-2011.pdf)

## V KUIDAS EDASI?

### VALIK AUTORITEETSEID SOOVITUSI

Järgnevalt oleme koondanud olulisema osa Eesti omavalitsuskorraldust puudutavatest soovitustest, mida on teinud kodu- ja välismaised institutsioonid ja eksperdid.

#### **Euroopa Komisjon**

Eestis on pikaajalisem vajadus jätkata kohalike omavalitsuste reformi, et tagada avalike teenuste parem pakkumine ja kasutada optimaalselt ära suhteliselt killustunud ressursse.<sup>51</sup>

#### **OECD**

Soovitused: Suurendada omavalitsuste võimekust ja mastaapi. Hetkel killustunud kohaliku omavalitsuse üksused tuleks kas liita või kohustada tegema koostööd teenuste efektiivseks pakkumiseks. Kaaluda tuleks teenuse pakkumiseks vajalike minimaalsete elanike arvude kehtestamist ning üle tuleks vaadata keskvalitsuse poolt omavalitsusele antavate toetuste süsteem. Veel üks võimalus on karmistada tasandusfondi reegleid. Samuti võiks teenuste kvaliteedi monitoorimiseks indikaatorite väljatöötamine aidata leida tuge tulevasele reformile.<sup>52</sup>

- Kehtestada mehhanismid, sealhulgas tugevamad stiimulid, mis muudaksid omavalitsusüksuste vabatahtliku koostöö tegelikuks alternatiiviks omavalitsusüksuste liitmisele (eelarvestiimulid, sanktsiooni teenuste kehva kvaliteedi puhul).
- Suunata järgmise sammuna liitumisi nende omavalitsusüksuste puhul, kus koostöö ja vabatahtlikud liitmised ei anna tulemusi. See protsess peab olema selgelt määratletud ja selgitatud ning tuginema mõõdetavatele eesmärkidele.
- Eksperimenteerida regionaalsel tasandil teenuspiirkondade moodustamisega, mis testiks koostöö tõhusust mitme teenuse osutamisel laial territooriumil kas: a) ette kindlaksmääratud teenuste puhul, nt transport, keskkaridus, sotsiaalteenused, vee- ja jäätmemajandus, kultuuripärandit puudutavad tegevused jne; või b) lähtuvalt vajaliku teeninduspiirkonna suuruselt.<sup>53</sup>

#### **CLRAE**

Kongress soovitab, et Eesti parlamentaarsed, valitsus- ja teised pädevad võimuorganid, ümber korraldades kohalikke omavalitsusi, võtaksid arvesse järgmisi ettepanekuid, soovitusi ja arvamusi:

- Vajalik on majanduslikult stimuleerida väikeste omavalitsusüksuste vabatahtlikku ühinemist, võttes arvesse vastavate omavalitsusüksuste ja elanike arvamusi

<sup>51</sup> Komisjoni talituste töödokument. Eesti 2012. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine. Lisatud dokumendile: Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta {COM(2012) 311 final} [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012\\_estonia\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_estonia_et.pdf)

<sup>52</sup> OECD Economic Surveys Estonia (2011) Overview <http://www.oecd.org/eco/47476715.pdf>

<sup>53</sup> OECD (2011), Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>

- Kõrgema majandusliku- ja haldussuutlikkusega suuremate omavalitsusüksuste loomisel tuleks tulemuslikkuse ja efektiivsuse huvi viia kooskõlla subsidiaarsuse printsiibiga vastavalt Harta art. 4 p3 sätestatuga. Uue haldusjaotuse alternatiivide puhul tuleks lähtuda tõmbekeskuste rollist ja kodanike võimalikult lihtsast juurdepääsust avalikele teenustele

## Õiguskantsler

Paljud õiguskantsleri käest läbi käinud kaasused näitavad väga selgelt, et Eesti vajaks inimeste põhiõiguste ja vabaduste paremaks tagamiseks haldusreformi – kohalike omavalitsuste sisulist tugevdamist, muutmist, mille üks traditsiooniliselt kaalumismäärne võimalus on nende arvu koomale tõmbamine. Samas, kui piiride joonistamine ikkagi mitte kuidagi ei õnnestu, siis võiks ju kaaluda kohalike omavalitsuste ülesannete ülevõtmist riigi poolt, sest isikute põhiõigused peavad ju olema tagatud. Kas tagajaks on riik või kohalik omavalitsus, see on isiku seisukohalt ju tõenäoliselt teisene küsimus, peasi, et need põhiõigused oleksid tagatud.<sup>54</sup>

## Õigusteadlane ja eksjustiitsminister Jüri Raidla

KOV-ide tegelikkuse vaatlus viib vääramatult karmi järelduseni – enamik Eesti kohalikke omavalitsusi ei ole tegelikud, vaid on näilikud. Nad ei suuda ei objektiivselt ega subjektiivselt oma funktsioone täita ja oma territooriumil elavatele inimestele avalikke teenuseid kvaliteetselt osutada. Seetõttu on haldusreform möödapääsmatu.<sup>55</sup>

## Maaelu arengu aruanne 2011

Muudatusi vajab Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem. Eesti linnad ja maavallad ei ole oma tegemistes ja arengus nii lahutatud, kui Eesti kohaliku omavalitsuse korraldus seda eeldab. Kuigi asustussüsteemi ja sotsiaalse tõrjutuse probleemide eripärast tulenevalt lasub maalistel üksustel spetsiifiline roll avalike teenuste osutamisel ja kättesaadavuse tagamisel, on ka palju ühiseid teemasid linnadega, mis nõuavad ühist juhtimist ja korraldamist. Maaliste omavalitsusüksuste haldusvõime tõstmiseks, linnadesse koondunud halduskompetentsi paremaks kaasamiseks maapiirkondade arendamisel on vajalik õiguslikult reguleerida omavalitsusüksuste vaheline koostöö – määratleda kohustusliku koostöö valdkonnad, sätestada koostöö organisatsioonilised vormid ning linnaliste ja maaliste omavalitsusüksuste osaluse põhimõtted koostööorganisatsioonides. Koostöös on võimalik ületada ka maaomavalitsustele sageli iseloomulikud haldussuutlikkuse piirangud – väikesed kohalikud eelarved, ametnike töö killustatus –, samas säilitades paljudes maaasulates avaliku võimu kohalolu. Riigi regionaal- ja halduspoliitika võimuses on luua maapiirkondade arenguks sobivamat institutsionaalset keskkonda, kuid see ei suuda tagada iga üksiku maa-asula või maavalla edu. See sõltub, nagu ka Eesti senine areng näitab, suures ulatuses maakogukondade ja nende liidrite endi tublidusest.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Õiguskantsleri 11.10.2011 ettekanne Riigikogus järelevalve teostamisest õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse, põhiõiguste ja vabaduste järgimise üle ning õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1318316700&pkpkaupa=1&paevakord=8972>

<sup>55</sup> Jüri Raidla Pärnu juhtimiskonverentsil 2011 – <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/juri-raidla-est-riigi-pidamist-on-vaja-radikaalselt-muuta.d?id=59748604>

<sup>56</sup> Eesti maaelu arengu aruanne 2011. [http://www.emu.ee/userfiles/Maaelu\\_arengu\\_aruanne\\_2011FINAL.pdf](http://www.emu.ee/userfiles/Maaelu_arengu_aruanne_2011FINAL.pdf)



## Vabariigi President

President Ilves kinnitas enda tugevat toetust omavalitsuste ühinemisele, kui see muudab liitunud vallad tugevamaks ja omavalitsuste juhtimise professionaalsemaks. "Tark valitsemine on võrdselt hädavajalik nii keskvõimu kui ka valdade ja linnade tasandil," rõhutas president Ilves. "Me ei vaja haldusterritoriaalset reformi mitte selleks, et raha kokku hoida. Me vajame seda selleks, et kõikjal Eestis oleks meie elanikele kättesaadav kvaliteetne avalik teenus."<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Vabariigi President Eesti Päevalehes 11.03.2009- <http://m.epl.ee/article.php?id=51161850>