

# HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 17.12.2015)

Tamme-Lauri tamm. Foto: Ahrget47j, CC BY-SA 3.0, Wikimedia Commons



Tallinn  
2015

# SISUKORD

|  |    |
|--|----|
| SISSEJUHATUS .....   | 3  |
| 1. EESMÄRGID JA AJAKAVA .....  | 4  |
| 1.1. Reformi eesmärk .....   | 4  |
| 1.2. Ajakava .....   | 5  |
| 2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMINE .....  | 6  |
| 2.1. Kriteeriumid reformi läbiviimiseks .....  | 6  |
| 2.2. Erandid kriteeriumide rakendamisele .....   | 10 |
| 2.3. Ühinemistoetuste suurendamine .....   | 12 |
| 2.4. VV algatatud ühinemine ja valimiste korraldamine .....                                    | 13 |
| 3. KOV KOOSTÖÖ ja täiendavad ülesanded .....   | 14 |
| 3.1. KOV koostöö .....   | 14 |
| 3.1.1. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühisasutused .....  | 15 |
| 3.1.2. KOV strateegiline koostöö maakondlikul tasandil .....                                   | 17 |
| 3.2. Täiendavad KOV ülesanded .....  | 19 |
| 3.2.1. Maakonna või piirkonna arengu kavandamine .....   | 20 |
| 3.2.2. Ettevõtluskeskkonna arendamine .....  | 21 |
| 3.2.3. Piirkondliku ühistranspordi korraldus .....   | 22 |
| 3.2.4. Riiklike ülesannete üleandmine omavalitsustele .....                                    | 23 |
| 4. VÕIMALIKUD ALTERNATIIVID KOV RAHASTAMISSÜSTEEMI MUUDATUSTEKS .....                          | 25 |
| 4.1. Võimalikud maksukorralduslikud muudatused .....   | 26 |
| 4.1.1. Üksikisiku tulumaksu sidumine töökohtadega .....  | 26 |
| 4.1.2. Maamaksu autonoomia suurendamine .....  | 26 |
| 4.1.3. Uus võimalik maks - turisti maks .....  | 27 |
| 4.2. Tasandusfond ja toetusfondi põhimõtete muudatusettepanekud .....                          | 27 |
| 4.2.1. Tasandusfondi jaotuspõhimõtete muutmine ja sidumine töökohtadega .....                  | 27 |
| 4.2.2. Toetusfondi toetuste jaotamine tulumaksu ja tasandusfondi kaudu .....                   | 28 |
| 4.2.3. Õpetajate palgavahendite toetus .....   | 28 |
| 5. KOV SISENE PIIRKONDLIK JA KOGUKONDLIK JUHTIMINE .....                                       | 29 |
| 5.1. Osavallad ja linnaosad .....  | 29 |
| 5.2. Külavanemad .....   | 31 |
| 6. REGIONAALHALDUS - MAAVALITSUSTE ÜLESANDED JA ROLL .....                                     | 32 |
| 6.1. Maavalitsuse omavalitsuslike ülesannete üleandmine .....                                  | 33 |
| 6.2. Järelevalve kaasajastamine .....  | 34 |
| 6.2.1. Maavalitsuste järelevalve funktsioon jaotamine ministeeriumide vahel .....              | 34 |
| 6.2.2. Maavalitsuste järelevalve ülesanded konsolideeritakse regiooni tasandile .....          | 36 |
| 6.3. Harukondliku ja territoriaalse juhtimise ühtlustamine .....                               | 36 |
| 6.3.1. Regionaal- ja ruumilise arengu koordineerija .....                                      | 37 |
| 6.3.2. Järelevalve teostaja .....  | 38 |
| 6.3.3. Esmane kontaktpunkt riigiga .....   | 38 |
| LISA 1. Ülevaade Euroopa Liidu KOV suurusest .....   | 40 |
| LISA 2. Ametnike spetsialiseerumise võimalused KOV suurusgruppide lõikes .....                 | 43 |
| LISA 3. Ülevaade haldusreformi ettevalmistamisest: haldusreformi seadus ja kontseptsioon ..... | 44 |

# SISSEJUHATUS

*Haldusreformi eesmärk on omavalitsused, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.* Haldusreformi peamisteks alaeesmärkideks on seega kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) juhtimise kvaliteedi tõus (parem teenuste osutamise võimekus, strateegilise juhtimise võimekus, suurem osalus- ja esindusdemokraatia) ja suurem võimekus suunata oma piirkonna arengut.

Haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud ekspertkomisjon on esitanud haldusreformi elluviimise suunised, kriteeriumid ja ettepanekud tulemusindikaatoriteks nii protsessi kujundamisel kui tulemuste hindamisel, nt KOVide finantsautonoomias toimunud muutuse mõõtmiseks kasutatakse jooksvateks kuludeks saadud sihtotstarbeliste toetuste osakaalu (v.a välisabi) KOVide põhitegevuse tulude kogusummast.

Haldusreformi põhifookus on kohaliku omavalitsuse reformil, kuid selle raames on plaanis pakkuda lisaks lahendused ka maavalitsustelt omavalitsuslike ülesannete üleandmiseks KOVidele või nende koostööorganitele, maavalitsuses KOVide üle teostatava järelevalve kaasajastamiseks ning maakondade harukondliku ja territoriaalse juhtimise ühtlustamiseks.

Lisaks käesolevas kontseptsioonis kavandatavale haldusreformile on Vabariigi Valitsus kavandanud ka riigireformi elluviimise, mis on suunatud enam keskvalitsuse asutuste ümberkorraldustele, näiteks valitsussektori asutuste ülesannete ja paiknemise analüüsimine ja põhimõtete väljatöötamine, et korrastada riigihaldust, tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ning kulude kokkuhoid. Samuti on riigireformi raames plaanis keskvalitsuse ametikohtade vähendamine 3000 võrra nelja aasta jooksul (Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015–2019 (edaspidi VVTP) punkt 4.1); riigiauditi jätkamine ja riigihalduse korrastamine, et tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ning kulude kokkuhoid (4.2); keskvalitsusega seotud avaliku võimu asutuste (sihtasutuste, inspeksioonide, ametite, agentuuride jmt) pealinnast väljaviimise toetamine (4.6); igasse maakonda vähemalt ühe riigiasutuse toomine (4.7); 3000 keskvalitsuse töötajale kaugtöökõiguste võimaluste loomine (4.8) ning riigi majandamise efektiivsuse suurendamiseks struktuursete reformide jätkamine konsolideerides tugiteenuseid (raamatupidamine, personaliarvestus, hanked, kinnisvara) ja võimalusel avalike teenuste pakkumist (4.9).

# 1. EESMÄRGID JA AJAKAVA

## 1.1. Reformi eesmärk

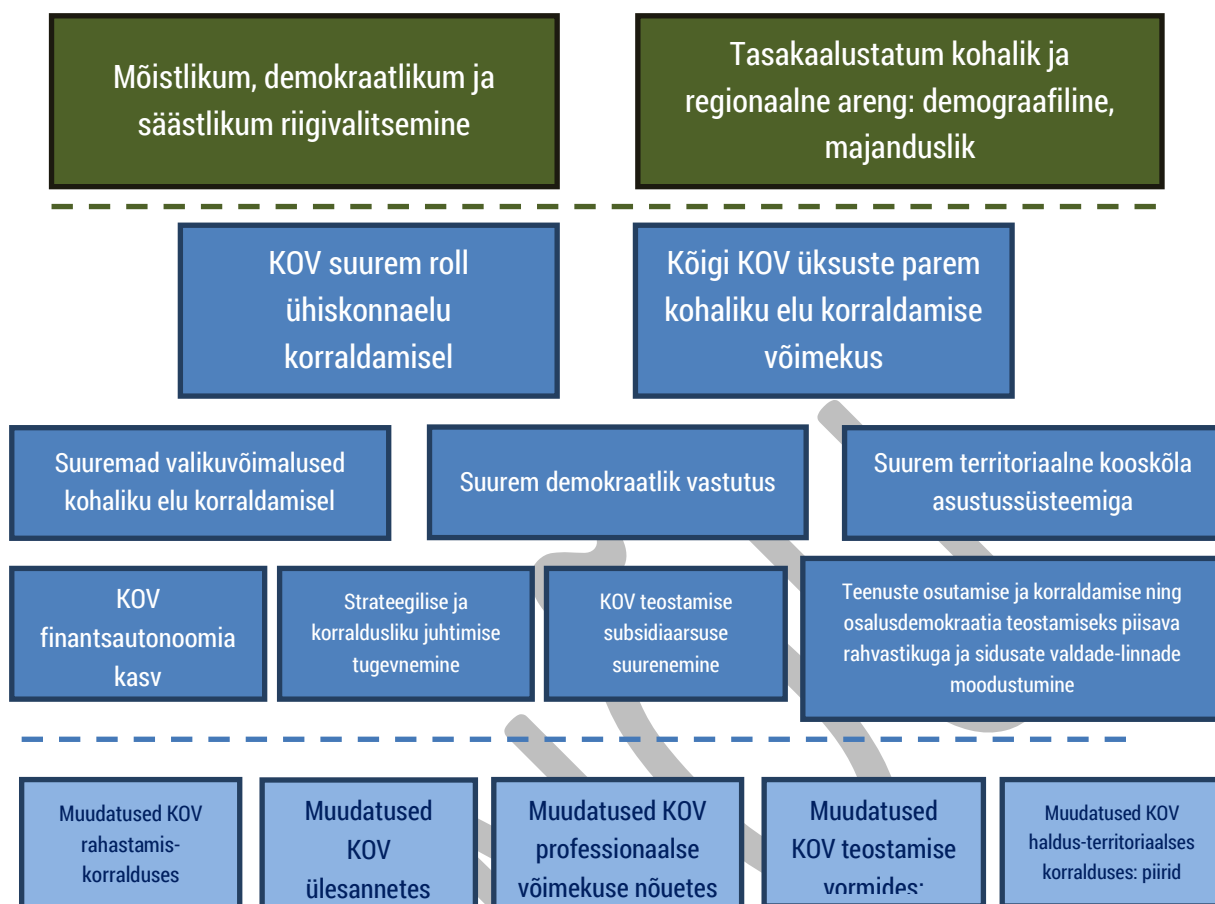
*VVTP-s:* Haldusreformi eesmärk on omavalitsused, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.

Ekspertkomisjoni poolt täpsustati reformi eesmärke ning olulisim on ekspertide hinnangul haldusreformi tulemusena saavutada:

1. KOVi suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel - võime, otsustusõigus ning vastutus iseseisvalt ja tõhusalt korraldada kohalikku elu; suurem finantsautonoomia ja eelarveliste vahendite osakaal; kasvanud juhtimise strateegilisus ja võimekus kohalike arengueelduste kasutuselevõtuks ning regionaalarengu tasakaalustamiseks riigis; samuti suutlikkus osaleda üleilmastavas konkurentsivõimel ja koostöö protsessides.
2. Kasvanud KOVi kompetents ja võimekus kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused, nende aeg-ruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus.
3. Tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia, suuremad võimalused osaleda kohaliku omavalitsemise teostamisel.
4. Omavalitsusüksus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga.

Laiemalt on haldusreform suunatud Eesti piirkondliku arengu ühtlustamisele, et ära hoida ääremaastumise süvenemist ning kohandada avalike teenuste osutamist, et tagada teenuste osutamise ja korraldamise jätkusuutlikkus jätkuva rahvastiku vähenemise ja linnastumise tingimuses, pidades silmas samal ajal vajadust hoida avaliku halduse kulutusi kokku ja tõsta kohalike omavalitsuste toimimise tõhusust. Haldusreform peab aitama kaasa Eesti Vabariigi Põhiseaduse ühe aluspõhimõtte ja seeläbi ühe Eesti Vabariigi põhieesmärgi täitmisele: eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise tagamisele läbi aegade.

Reformi eesmärkide ning alaeesmärkide seost reformiga kavandatavate muutustega kirjeldab alljärgnev eesmärgipuu.



Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu ning KOV haldus-territoriaalse jaotuse muutmise koht selles.

## 1.2. Ajakava

**VVTP-s:** Haldusreformi läbiviimiseks võtame 1. juuliks 2016 vastu vajalikud seadusemuudatused, mis muuhulgas sätestavad reformi läbiviimise lõpptähtaaja.

4.39 Kõik sammud kavandatakse nii, et reformi raames toimuv omavalitsuste vabatahtlik ühinemisprotsess on võimalik läbi viia 2017. aasta kohalikeks valimisteks.

**Muudatuse eesmärk ja põhisisu:** Reformi ajakava koosneb kolmest etapist: I reformi ettevalmistamine kuni juulini 2016, II reformi omaalgatusliku ühinemise etapp kuni jaanuarini 2017 ning III Vabariigi Valitsuse (edaspidi VV) algatatud ühinemiste etapp, mis algab veebruaris 2017 ja jõustub 2017. aasta korraliste valimiste käigus.

Alternatiivse lahendusena tutvustati valitsuskabinetile ka Vabariigi Valitsuse algatatud etapi rakendamist peale 2017. aastal toimuvaid korraliste valimiste toimumist, kuid poliitiliselt ebastabiilse perioodi ning teadmatuse vältimiseks ühinevates omavalitsustes otsustati 19.11.2015 valitsuskabineti nõupidamisel haldusreformi lõpptähtajaks selle jõustumine 2017. aasta korralistel valimistel.

*Regulatsioon:* Haldusreformi seaduses sätestatakse ajakava ja protseduuride läbiviimise (ühekordsed) erisused kehtiva Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega (edaspidi *ETHS*), kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega (edaspidi *KOVVS*) ning haldusreformi seaduse rakendamise seaduse (edaspidi *HRrakS*) jõustumise tähtaeg. HRrakS eelnõu koostamine ning menetlemine algab peale haldusreformi seaduse heakskiitmist VVs (veebruari 2016). HRrakS sisaldab kompaktselt kõiki eriseaduste muudatusi, mis on vajalikud haldusreformi rakendamiseks (vt punktid 3-6): ühisasutuse regulatsioon; ülesannete üleandmine (ettevõtlus, ühistransport, maakonna arengukava); maakondliku omavalitsusliidu reorganiseerimine; osavaldade ja linnaosade regulatsioonide muutmine; KOV rahastamiskorralduse muudatused, maavalitsuste järelevalve jne.

## 2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMINE

### 2.1. Kriteeriumid reformi läbiviimiseks

*VVTP-s:* 4.36 Haldusreformi läbiviimiseks viime läbi omavalitsuste vastavuse hindamise sätestatud objektiivsete ja üheselt tõlgendatavate kriteeriumite põhjal. Kriteeriumitele mittevastavad omavalitsused peavad ühinema seaduses toodud tähtjaks. Kui ühinemine ei ole läbi viidud ühe aasta jooksul pärast hindamist, viib ühendamise läbi Vabariigi Valitsus.

4.37 Sõnastada 1. novembriks objektiivselt mõõdetavad kriteeriumid omavalitsuse miinimumsuuruseks lähtudes omavalitsuste ülesannete täitmiseks vajalikust võimekusest.

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Reformi põhimõtete kujundamise käigus<sup>1</sup> lähtuti eeldusest, et kriteeriumid oleks kooskõlas kohaliku omavalitsuse reformi põhimõtetega, toetaks reformi eesmärkide saavutamist ning oleks mõõdetavad. Rõhutati eesmärki, et haldusreformi järgsel KOVil peab olema võimekus iseseisvalt korraldada talle seadusega pandud ülesandeid. See tähendab, et elanikule on loodud võimalus avalikke teenuseid saada koduvallast ning läbi valimiste osaleda otsustamisel teenuste kujundamise üle. Võimalikud lähenemised, mida arutati, olid järgmised: (1) teenuste kvalitatiivne hindamine (hindamaks teenuste taset); (2) teenuste kvantitatiivne hindamine nende kättesaadavuse põhjal (teenuste loetelu, olemasoleva infrastruktuuri ja asutuste põhjal); (3) teenuste osutamise piirkonnale minimaalse elanike arvu määramine (tuginedes RAKE uuringule teenuste kättesaadavusest<sup>2</sup>); (4) tuleviku KOV visiooni (s.o üldine lähenemine tuleviku KOV teenustasemetele, kättesaadavuse, piisava kliendibaasi ja professionaalsuse, demokraatia ja finantsautonoomia oodatavate tasemetega määramiseks, millega tänaseid KOVe võrrelda, lähtudes mitte ainult täna kehtivatest seadustest tulenevatest nõuetest, vaid võimalikest KOV täidetavatest ülesannetest tulevikuvaates ning (5) teenuste korraldamise võimekus ehk professionaalne võimekus.

<sup>1</sup> Valitsuskabineti 02.07.2015 nõupidamisele esitatud memorandum „Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgid, ajakava ja põhimõtted“

<sup>2</sup> TU RAKE (2015) Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes Ettepanek teenuste liigitamiseks ja asukohtade määramiseks maakonnaplaneeringutes. Kättesaadav: [http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/teenuskeskuste\\_uuringu\\_lopparuanne.pdf](http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf)  
HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 15.12.2015)

Ekspertkomisjoni liikmed<sup>3</sup> toetasid enim kriteeriumide kujundamisel KOV tuleviku võimekusest lähtumist ning kriteeriumide seadmisel lähtuti KOV professionaalsest võimekusest ning avalike teenuste osutamise potentsiaalst. Kriteeriumi arvvaartuse kujunemisel esitatud põhjendused jäid vahemikku 3500-11 000 elanikku. Ekspertkomisjon pooldab oma arutelude tulemusena seisukohta, et reformi rakendamisel minimaalse indikatiivse elanike arvu põhise numbrilise näitaja kriteeriumiks seadmine on sobiv koos mõningate eranditega, kuivõrd elanike arv on otseses seoses KOV tulubaasi kujunemisega ning kliendibaasiga, kellele teenuste kättesaadavus tuleb tagada.

Haldusreformi ettevalmistamiseks moodustatud *ekspertkomisjon*<sup>4</sup> tegi valitsuskomisjonile *ettepaneku rakendada omavalitsuste miinimumsuuruse kriteeriumina elanike arvu miinimumi 5000 elanikku*. Ekspertkomisjon soovitas reformi rakendamisel minimaalse indikatiivse elanike arvu põhise numbrilise näitaja kriteeriumiks seadmist koos mõningate eranditega, kuna elanike arv on otseses seoses KOV kliendibaasiga, kellele teenuste kättesaadavus tuleb tagada ning tulubaasi kujunemisega. Ekspertkomisjoni poolt välja pakutud kriteerium kajastab ekspertide hinnangul KOVi elanike arvu, mis on piisav omavalitsuse poolt iseseisvalt täidetava suurimat kliendibaasi eeldava ülesande korraldamiseks.

- *Minimaalne elanike arv 5000 elanikku* on erinevate ekspertide hinnangul<sup>5</sup> vähim, mille juures (arvestades ka rahvastiku prognoosile tuginevaid demograafilisi muutusi) on võimalik KOVil tänaste seadustega kohustuslike teenuste korraldamist efektiivselt ja pikaajase stabiilse kvaliteediga täita ning tegeleda omavalitsuse arendamisega.

*Kohalike avalike teenuste osutamise potentsiaali* minimaalse taseme määramisel on ekspertkomisjon käsitlenud kolme teenusrühma – haridusteenused, sotsiaalteenused ja esmatasandi tervisteenused, mille vajadusel iseseisvalt korraldamise võimekus algab *alates 5000 elanikuga KOVil* (arvestades ka rahvastiku prognoosile tuginevaid demograafilisi muutusi). Näiteks *esmatasandi tervisekeskuse*<sup>6</sup> töö tagamiseks peaks olema 4000-4500 elanikku, sõltuvalt rahvastiku vanusstruktuurist ning *hooldekoduteenuse* tagamiseks, milleks optimaalne keskmine suurus on 40-50 klienti, peaks teenuspiirkonnas elama vähemalt 3000-4000 elanikku. Enamike muude haridus-, noorsootöö ja sotsiaalteenuste kliendibaas on oluliselt väiksem ning 5000 elanikuga KOV suudab neid ise korraldada. Elanike arv 5000 tagab potentsiaali pakkuda iseseisvalt teenuseid ning olla sõltumatu mõne teise KOVi osutavatest teenustest.

*Spetsialiseerumine ja piisava kompetentsi saavutamine on võimalik alates 5000 elanikuga KOVides*. Kaasaegne ühiskond nõuab KOVide ametnikelt/töötajatelt individuaalsemat lähenemist, mis tähendab komplekssemat teenust. See eeldab kvalifitseeritumaid ja kompetentsemaid KOV töötajaid/ametnikke. Tööülesannete liigne killustatus ja paljusus ei võimalda neis kõigis kompetentne olla. Kohalike korralduslike ülesannete täitmise võimekuse minimaalse taseme määramisel on ekspertkomisjon arutluste tulemusel jõudnud viie kohaliku omavalitsuse põhikompetentsini, mis peaks pädeva ametniku

<sup>3</sup> Riigihalduse ministri moodustatud ekspertkomisjon kohaliku halduse reformi ettevalmistamiseks

<sup>4</sup> Riigihalduse ministri moodustatud ekspertkomisjon kohaliku halduse reformi ettevalmistamiseks.

<sup>5</sup> V. Sepa, G. Sootla, R. Noorkõivu ja S. Liiviku ekspertkomisjonile esitatud ekspertarvamused

<sup>6</sup> Esmatasandi tervishoiu arengukavas aastateks 2009–2015 (2009) defineerib esmatasandi põhiteenused, milleks loetakse perearsti ja -õe, koduse õendusabi, füsioteraapia ja ämmaemandusabi teenuseid. Põhiteenuste osutamine peaks toimuma esmatasandi tervisekeskuses. Tervisekeskuses on minimaalselt 3 perearsti ja 3 pereõde, lisaks koduõde, füsio-terapeut, ämmaemand. Vajadus 1 perearsti u. 1500 elanikku kohta, vanema elanikkonnaga piirkondades ka kuni 1313131300

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

vormis tagama igas KOV-üksuses peamiste korralduslike ülesannete kvaliteetse täitmise<sup>7</sup>. Tuginedes senistele uuringutele<sup>8</sup> ja ekspertarvamustele on vähemalt ühele iga tuumkompetentsi ja põhiteenuste korraldamise ametnikule tagatud mõistlik töökoormus minimaalselt ja keskmistatuna umbes 5000 elanikuga piirkonnas (vt Lisa 2). Kui alla 1000 elanikuga KOVis tegeleb 1 täiskohaga töötaja sotsiaalvaldkonna 5 erineva ülesandega, siis 5000-10 000 elanikuga KOVis on nt sotsiaalvaldkonna 1 täiskohaga töötaja kohta keskmiselt 2 tööülesannet<sup>9</sup>.

Elukeskkonna arendamiseks piisav *investeeringuvõimekus ilmneb alates 5000 elaniku olemasolust*. 5000 elanikuga KOVi põhitegevuse tulude suurus on ca 5 mln eurot, mis suudab tagada piisava investeeringuvõimekuse. Elaniku arvu vahemikus 1000 – 5000 suureneb investeeringuteks kasutatav absoluutsumma 1000 elaniku lisandumisel ca 100 000 – 200 000 eurot (mis alates 5000 elaniku piiri ületamisest elanike arvu suurenemisel enam nii järsult ei ilmne)<sup>10</sup>.

*Ametnike spetsialiseerumise ning strateegiliste kompetentside tekkimiseks* (finantsanalüüs, planeerimine, jurist, personalijuht) vajalik elanike arv tänasele praktikale tuginedes on minimaalselt 6000-10 000, professionaalsete teenuste pakkumiseks kodanike tööturvõimekuse suurendamiseks 5000-6000 ning ametnike karjäärivõimaluste loomiseks 6000-9000 elanikku.<sup>11</sup> Olulise aspektina toovad eksperdid välja, et vähemalt 5000-10 000 elanikuga KOV suudab ka olla riigile võimekam partner riigi poliitika elluviimisel, mis muutub aina olulisemaks.

Eelnevaid arvutusi ja kaalutlusi kokku võttes on kohaliku omavalitsuse üksuse, (a) millelt nõutakse ja eeldatakse kohaliku omavalitsuse korralduslike ülesannete täitmist professionaalselt ja ökonoomselt vähemalt KOV põhikompetentside ulatuses, ning (b) milles on loodud eeldused kohaliku omavalitsuse vastutuse ja valikuvõimaluste suurendamiseks iseseisvalt olemuslikult kohalike avalike teenuste osutamisel, *üldistatud minimaalse elanike arvu kriteeriumiks u 5000 elanikku*.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Kohaliku omavalitsuse tuumvõimekusteks on: **juriidiline võimekus** (juriidiliselt asjatundliku asjaajamise tagab vähemalt üks erialase ettevalmistusega ja/või kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele vastav spetsialist vallavalitsuse ametiasutuses); **finantsjuhtimise võimekus** (pädeva finantsjuhtimise tagab vähemalt üks erialase ettevalmistusega finantsjuhtimise spetsialist omavalitsuse ametiasutuses); **asjatundlik arendustöö, s.h ettevõtluskeskkonna arendamine** ja väliskoostöö (arendustööga omavalitsuses tegeleb vähemalt üks erialase ettevalmistusega arendustöö spetsialist omavalitsuse ametiasutuses); **asjatundlik planeerimine ja maakorraldus** (planeerimis- ja maakorraldustoimingutega tegeleb vähemalt üks erialase ettevalmistusega planeerimise ja maakorralduse spetsialist omavalitsuse ametiasutuses); **asjatundlik ehitus-, liiklus- ja keskkonnakorraldus ning järelevalve** (omavalitsus on suuteline oma territooriumil korraldama ehitustegevust ja teostama vastavat järelevalvet - valdkonna tegevust korraldab erialase ettevalmistusega ehitusspetsialist; omavalitsus on suuteline oma territooriumil korraldama keskkonnakorralduslikku tööd ja järelevalvet - valdkonna tegevust korraldab erialase ettevalmistusega keskkonnaspetsialist; omavalitsus on suuteline oma territooriumil korraldama liikluskorralduslikku tööd ja järelevalvet - valdkonna tegevust korraldab erialase ettevalmistusega liikluskorralduse spetsialist).

<sup>8</sup> Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs, ATAK ja Geomedia, 2015

<sup>9</sup> KOV tugevdamise programmi analüüs. Kaardistati 5 erineva sotsiaalvaldkonna tööülesande ajakulu tööajatabeliga.

<sup>10</sup> Põhitegevuse tulemi korral 500 000 eurot on võimekus aastas kapitalikuludeks (laenu tagasimakse + intress) ca 330 000 eurot<sup>10</sup>. See tähendaks 3 mln € laenu.<sup>10</sup> Kuna kõigil KOVIDel on laenukoormus juba olemas, siis suudaks selline KOV nt korraga ca 1-1,5 mln investeeringu laenu võtta.

<sup>11</sup> Sootla, G., Kattai, K (2015) Ekspertihinnang „KOV struktuurireformi vajaduste ja lahenduste põhjendused“

<sup>12</sup> Elanike arvu hindamise aluseks on rahvastikuregistri andmed, mida täiendatakse Statistikaameti maakondliku rahvastikuprognosi trendidega.

Valdava enamuse ekspertkomisjoni kuuluvate ekspertide hinnangul peab tulevikus *kohaliku omavalitsuse üksuse miinimumsuurus olema 5000 elaniku*, mis võiks olla ka minimaalse KOV suuruse kriteerium haldusreformi seaduses. *Lisaks tuleb kaaluda geograafiliste eripäradega arvestamist.*

Ekspertkomisjon eristas KOV võimekuse tekkimisel ja muutusel lisaks 5000 elaniku piirile ka 3500 elaniku ning 11 000 elaniku piiri.

- *Kriitiline elanike arvu piir 3500 elaniku* on seotud minimaalse vajaliku kriitilise massiga, kus avaldub KOV kantselei ja finantstööga seotud *tugiteenuste ning juhtimise korraldamisel mastaabiefekt*<sup>13</sup>.

*Kantselei ja finantstööga seotud tugiteenuste osutamine alla 3500 elanikuga KOVides on ebaefektiivsem*, nt ühe elaniku kohta tugiteenuste töötundide arv on 3500 elanikuga KOVis 2,4 korda väiksem kui 1000 elanikuga KOVis.

*Juhtimiskulud alla 3500 elanikuga KOVis ületavad selgelt ülejäänud KOVide juhtimiskulude osakaalu*. Ühe elaniku kohta juhtimistö<sup>14</sup> töötundide arv on 3500 elanikuga KOVis 2,6 korda väiksem (0,6 töötundi elaniku kohta) kui 1000 elanikuga KOVis (1,6 töötundi elaniku kohta).

Tugiteenuste ja juhtimistö<sup>14</sup> väiksem ajakulu elaniku kohta tähendab samal ajal nimetatud kulude väiksemat osakaalu põhitegevuse kuludes, mis võimaldab rohkem vahendeid suunata sisutegevusteks. Seega haldusreformi tulemusel ei tohiks KOVide suurus kindlasti olla vähem kui 3500 elaniku (va geograafilisest eripäradest tingitud erandid (nt merelised saarvallad)). 3500 elanikuga KOV peab eeldatavalt osade omavalitsuslike ülesannete täitmisel tegema koostööd suurematega. Kuivõrd demograafiliste protsesside tulemusena väheneb rahvaarv KOVides niigi ning oodatud tulemusi haldusterritoriaalse korralduse muutmisest ei pruugi väiksema elanike arvu kriteeriumi juures pikemas perspektiivis ilmuda, siis tuleks KOVidel ühinemisi käivitades juba arvestada pikaajaliste arenguvajadustega.

Kohalike valimiste tulemused eri suurusega KOVides näitavad, et väiksema elanike arvuga omavalitsustes on volikokku pääsevate nimekirjade mitmekesisus reeglina piiratud ning on oht kitsa grupi ainuvõimuseks ilma tõsise opositsioonita. Proportsionaalse valimissüsteemi hea toimimine väikevaldades ja Eestile omane *volikogu-valitsuse tasakaal nõuab vähemalt 3000-3500 elaniku*<sup>15</sup>. Seega haldusreformi tulemusel ei tohiks KOVide suurus kindlasti olla vähem kui 3500 elaniku (va geograafilisest eripäradest tingitud erandina merelised saarvallad), ka 3500 elanikuga KOV peab eeldatavalt osade omavalitsuslike ülesannete täitmisel tegema koostööd suurematega.

- Osa ekspertide hinnangul tuleks kehtestada *KOV minimaalse elanike arvu kriteeriumiks vähemalt 11 000 elaniku*, mis aitab tagada strateegilise planeerimise võimekuse<sup>16</sup> (s.o piirkonna taristu ja

<sup>13</sup> Tugiteenuste hulgas on asjaajamine, juriidiline nõustamine, personalitöö, finantsjuhtimine ja –arvestus. Ei ole arvesse võetud varahaldust, IT-juhtimist ja kommunikatsioonijuhtimist

<sup>14</sup> Vallavanem/linnapea ja abivallavanema/abilinnapea juhtimisega seotud osa tööst.

<sup>15</sup> G. Sootla (Tallinna Ülikool) ekspertkomisjonile esitatud ekspertarvamused

<sup>16</sup> Allikad: Uurimisprojektid: Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemis- korralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine - Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel Tallinn 2014 Projekt: „Koolitus- ja konsultatsiooni teenuse osutamine kohalike omavalitsuste ühinemise ettevalmistamiseks ja piirkonnaspetsiifiliste lahenduste väljatöötamiseks“. 2012-2015)

HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 15.12.2015)

ruumiline planeerimine ning arendustegevus). Strateegilise planeerimise võimekus väljendub piirkonna taristu ja ruumilise planeerimise ning arendustegevuse suunamises, mis tänase suurusega omavalitsustes jääb põhiülesannete täitmise kõrval tagaplaanile, kuna sellise suurusega üksustes ei ole võimalik ega otstarbekas teenuste osutamise ning strateegilise juhtimistasandi eristamine. Samuti on ekspertide hinnangul alates 11 000 elanikust võimalik tagada võimekus ja potentsiaal näiteks täismahus gümnaasiumi pidamiseks.

Kokkuvõtvalt on ekspertide hinnangul 5000 elaniku suurus, millest alates hakkab enamiku ekspertide hinnangul ilmema uus tase suurema omavalitsuse võimekuses võrreldes väiksematega: toimiv kohalik demokraatia, piisavaid valikuvõimalusi ja investeringuid võimaldav eelarve, võimalus võtta tööle pädevaid inimesi kogu vajalikus omavalitsuste kohustuste amplituudis jne. Ka Lätis 2009. aastal läbiviidud haldusreformi aluskriteeriumiks oli 5000 elaniku nõue,<sup>17</sup> Soomes 2009. aastal ning Taanis 2007. aastal läbiviidud reformil oli selleks 20 000 elaniku<sup>18</sup>. Kuigi Eesti keskmine KOV elanike arv jääb Euroopa Liidu liikmesriikide KOVidega samale tasemele, siis naaberriikidega võrreldes on see oluliselt väiksem (vt Lisa 1). Samas ülesannete jaotus riigi ja KOVide vahel sarnaneb meil pigem lähinaabritega, mitte elanike arvult sarnasemate Lõuna- ja Kesk Euroopas riikide KOVidega, kus sageli on säilinud omavalitsuste ajaloolised territooriumid, mistõttu omavalitsused on mõnikord vägagi väikesed (nt Prantsusmaa). Lõuna-Euroopa mudelis prevaleerivad KOV ülesannete hulgas erinevalt Põhja-Euroopast peaaesjalikult nn „taristuvaldkonnad“, kohaliku omavalitsuse üksused on eeskätt kogukonnapõhised ning riigi sekkumine kohalike teenuste kujundamisse ja vahendite jagamisse suur. Põhja-Euroopas on valdavalt heaoluriigi teenused ning suurem KOV autonoomia.

Vabariigi Valitsus kiitis 19.11.2015 kabinetinõupidamisel heaks kohaliku omavalitsuse üksuses minimaalselt 5000 elaniku olemasolu rakendamises haldusreformi kriteeriumina, kuid *valitsus seadis sihiks, et reformi tulemusel moodustuksid suuremad kui miinimumkriteeriumile vastavad vähemalt 11 000 elanikuga omavalitsused.*

## 2.2. Erandid kriteeriumide rakendamisele

*VVTP-s: 4.37 Pidada võimalikuks erandite tegemist seal, kus see geograafiliselt või demograafiliselt põhjendatud.*

Ekspertkomisjoni hinnangul ei tohi erandeid olla liiga palju ja valdav osa KOVidest peavad vastama kehtestatud 5000 elaniku miinimumkriteeriumile. Erandid ei rakendu automaatselt, vaid erandi tegemist tuleb igal üksikul juhul eraldi taotleda ja põhjendada ning Vabariigi Valitsusel kaaluda. Konkreetset ettepanekud erandite rakendamiseks esitavad riigihalduse ministrile kohaliku omavalitsuse reformi rakendamise käigus moodustatavad piirkondlikud komisjonid, kes asendavad täna haldusterritoriaalse

<sup>17</sup> Lätis reformieelsete analüüside käigus koguti esialgselt üle 120 erineva kriteeriumi ühinemispirkondade moodustamiseks. Haldusjaotuse projekt, mis nägi ette 102 uue omavalitsusüksuse loomist, lähtus järgmistest kriteeriumidest: (1) elanike arv vähemalt 5000 elaniku; (2) vallakeskus elanike arvuga vähemalt 2000-2500; (3) olemasolev teedevõrk ühinevatest omavalitsustest uude keskusesse; (4) vahemaa keskuse ja piiride vahel ei ületa 30 km. (Allikas: Sootla, G., Kattai, K. Viks, A.. (2011) Läti Vabariigis 1998-2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs. Lõpparuanne . Tallinna Ülikool).

<sup>18</sup> Soomes oli 20 000 elaniku kriteerium aluseks kas ühinemisele või sotsiaalvaldkonna ühisasutuse loomisele.

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

korralduse muutmisel ette nähtud maavanema rolli (arvamuse andmine KOVide taotlustele enne VV-le esitamist).<sup>19</sup> Piirkondlikud komisjonid moodustatakse peale haldusreformi seaduse vastuvõtmist ja nad esitavad ministriile omapoolse hinnangu KOVide ühinemisvajadusele ning teevad ettepanekuid erandite rakendamise kohta. Piirkondlikel komisjonidel ei ole otsustuspädevust erandite rakendamise või mitterakendamise osas.

Ekspertidid pakkusid välja ja ekspertkomisjoni poolt leidsid toetust järgmised erandid, mis sätestatakse haldusreformi raamseaduses:

- Hajaasustuse erand - kui ühinevad 2-3 KOVi piirkonnas, mis moodustab loogilise terviku, mille pindala on vähemalt 900 km<sup>2</sup> ja kus seejuures elab vähemalt 3500 elanikku..
- Kultuuriliste piirkondade erand - Kui ühinevad vähemalt neli kultuuriliselt või geograafiliselt seotud KOVi võib nende elanike arv jääda alla 5000 elaniku, kuid peab olema suurem kui 3500 elanikku. Selle erandi puhul ei ole oluline moodustuva uue KOVi pindala, juhul kui ühinemiskiirkonda viienda KOVi juurde võtmine annab ebaloogilise lahenduse, kasvatab pindala ebamõistlikult suureks.
- Mereliste saarvaldade erand – mereliste saarvaldadele erandi võimaldamine on põhjendatud arvestades saarte eriolukorda, kuigi neil on praegu ja ka tulevikus keskmisest madalam haldusvõimekus. Võimekuse suurendamiseks tuleb kaaluda ja kavandada eraldi täiendavaid meetmeid. Näiteks on võimalik halduslepinguga anda tugiteenuste korraldamine üle mõnele teisele KOVile.
- Elanike arvu vähenemise erand - täiendav erand täna (st 2015-2016) napilt üle 5000 elaniku piiri olevate ja ühinemisläbirääkimisi alustanud omavalitsuste grupi jaoks juhul kui 2017. aastaks elanike arv langeb alla 5000 piiri, et need ühinenud omavalitsused elanike arvu vähenemise tõttu ei satuks kriteeriumile mittevastava KOVi kategooriasse.

Lisaks soovitas ekspertkomisjon suunisenähtena rõngasvallad üldreeglina ühendada keskusomavalitsusega (linnaga, alev-vallaga). Tallinna, Tartu, Pärnu jt suuremaid linnu ümbritsevate KOVide osas ei jõutud konsensusliku seisukohani: valdav osa komisjoni liikmetest arvas, et neid ei peaks sundkorras kesklinnaga liitma ning reformivajadus nende piirkondade osas vajab veel täiendavat arutelu.

Olukordades, kus üks omavalitsus teeb teisele omavalitsusele ettepaneku ühinemiseks, kuid sellele vastatakse negatiivselt, ei kohaldu erand ning sellised omavalitsused ühendatakse VV algatatud etapis VV poolt (ning neile korvatakse ainult ühinemisega seotud otsesed kulud).

**Regulatsioon:** Elanike arvu miinimumkriteerium sätestatakse haldusreformi seaduses ning valitsusele antakse haldusreformi seadusega kaalutusõigus demograafiliselt ning geograafiliselt põhjendatud erandite tegemiseks, kuid erandite rakendumine ei ole seadusest tulenev kohustus, vaid VV igakordne kaalutusotsus jätta kriteeriumit mittetäitvatele KOVidele VV poolt algatatud ühinemisetepanek tulenevalt piirkondlike komisjonide esitatud ettepanekutest esitamata.

---

<sup>19</sup> Piirkondlikud komisjonid, moodustatakse piirkonda kuuluvatest maavalitsustest, maakondlike omavalitsusliidu juhtidest, valdkonna ekspertidest ning ministri esindajatest.

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

## 2.3. Ühinemistoetuste suurendamine

*VVTP-s:* 4.50 Toetame kriteeriumide täitmiseks vabatahtlikult ühinevaid omavalitsusi senisest kaks korda rohkem.

4.51 Kahekordse liitumistoetuse maksimiseks lähtuda eesmärgist, et liitumise tulemusel moodustuv omavalitsus vastab kokkulepitud kriteeriumitele.

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Eesmärk on motiveerida täiendavalt reformi rakendumist KOV omaalgatuslikus etapis kriteeriumitele vastavate KOVide ühinemist, mis vähendab Vabariigi Valitsuse sekkumise vajadust hilisemate korrektuuride tegemisel, juhul kui ühinenud KOVid ei vasta kriteeriumitele. Selleks kahekordistatakse ühinemistoetust üle 5000 elanikuga omavalitsuste moodustumisel ühinemise teel. Kriteeriumitele mittevastavate ühinemiste puhul suureneb ühinemistoetus lineaarselt vastavalt ühinenud KOVi elanike arvule. KOVid võivad ühinemise algatamisel omavahel kokku saada napilt üle 5000 elaniku, kuid elanike arvu muutumisel võib valimistulemuste väljakuulutamise ajaks see olla mõne inimese võrra alla 5000. Lineaarne mudel väldib olukorda, kus ühe inimese puudumisel kriteeriumist „karistatakse“ uut KOVi kahekordses määras toetusest ilmajätmisega. Täna on ühinemistoetus 50 eurot inimese kohta (saavad 3000-8000 elanikuga KOVid), miinimum määraks 150 000 eurot (saavad alla 3000 elanikuga KOVid) ja maksimum määraks 400 000 eurot (saavad üle 8000 elanikuga KOVid) ühineva KOV kohta. Ühinemistoetus arvutatakse iga ühineva KOVi kohta, arvutatud toetussummad summeeritakse ja toetus eraldatakse uuele KOVile.

*Ühinemistoetuse üldine põhimõte ning miinimum- ja maksimumsumma piir elanike arvu osas jäävad sarnaseks kehtiva seadusega.*

Tabel 1. KOV ühinemistoetuse arvutamise koefitsiendid, pearaha, miinimum ja maksimum määr tulenevalt elanike arvust

| Elanike arv KOVis | uues | Pearaha suurus elaniku kohta kui ühineva KOVi elanike arv on vahemikus 3000 – 8000 | Toetuse miinimum määr KOVi kohta kui ühineva KOVi elanike arv on alla 3000 | Toetuse maksimummäär KOVi kohta kui ühineva KOVi elanike arv on üle 8000 | Uue moodustuva KOVi elanike arvu suurusest tulenev koefitsient, millega korrutatakse läbi miinimum, maksimum ja pearaha määr |
|-------------------|------|--|--|--|--|
| 2 000             |      |  | 150 000  |  | 1  |
| 3 000             |      | 50   | 150 000  |  | 1  |
| 3 100             |      | 52,5   | 157 500  |  | 1,05   |
| 3 300             |      | 57,5   | 172 500  |  | 1,15   |
| 3 500             |      | 62,5   | 187 500  |  | 1,25   |
| 4 000             |      | 75   | 225 000  |  | 1,5  |
| 4 500             |      | 87,5   | 262 500  |  | 1,75   |
| 5 000             |      | 100  | 300 000  |  | 2  |

|       |     |         |         |   |
|-------|-----|---------|---------|---|
| 6 000 | 100 | 300 000 |         | 2 |
| 8 000 | 100 | 300 000 | 800 000 | 2 |
| 9 000 | 100 | 300 000 | 800 000 | 2 |

*Vabariigi Valitsuse poolt sihiks seatud vähemalt 11 000 elanikuga* kohalike omavalitsuste moodustamist kavandatakse valitsuse poolt toetada riigieelarvest eraldatava lisatoetusega – 250 000 eurot – mis makstakse ühinemise tulemusena moodustunud kohalikele omavalitsuse üksusele lisaks kahekordsele ühinemistoetuse määrale.

Lisaks ühinemistoetuste suurendamisele suurendatakse ka ühinemise tõttu ametist lahkuvate KOV juhtide sotsiaalseid garantiisid, tõstes nn lahkumishüvitise määra üle aasta ametis olnud KOV juhtidele (linnapead, vallavanemad ja volikogu esimehed) seniselt 6 kuu töötasult 12 kuu töötasule ning alla aasta ametis olnud KOV juhtidele 6 kuule. Sotsiaalsed garantiid aitavad motiveerida KOV juhte muutusi eest vedama ja protsesse kiirendama, vähendades muutustest tulenevat ebakindlust juhtidele endile. Hüvitis makstakse välja KOV eelarvesse laekuvast ühinemistoetusest ehk riigieelarvele sotsiaalsete garantiide suurendamine täiendavat kulu ei too. Samuti pikendatakse perioodi, mil valitsus kompenseerib KOVidele riigipoolsete toetuste võimaliku vähenemise ühinemise tagajärjel, neljalt aastalt kaheksale.

*Regulatsioon:* Haldusreformi seadus ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse muudatus.

## 2.4. VV algatatud ühinemine ja valimiste korraldamine

*VVTP-s: 4.41 Haldusreformi läbiviimiseks viime läbi omavalitsuste vastavuse hindamise sätestatud objektiivsete ja üheselt tõlgendatavate kriteeriumite põhjal. Kriteeriumitele mittevastavad omavalitsused peavad ühinema seaduses toodud tähtjaks. Kui ühinemine ei ole läbi viidud ühe aasta jooksul pärast hindamist, viib ühendamise läbi Vabariigi Valitsus.*

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* VV poolt ühinemiste algatamiseks korraliste valimiste vahepeal toimuvate valimiste teel ning valimistoimingute läbiviimiseks reguleeritakse seadusest tulenevalt kohustuslikud valimistoimingute läbiviimine KOV volikogu valimiste korraldamise, kui Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistes osalevad omavalitsused keelduvad toiminguid läbi viimast või ei jõua vastavatele kokkulepetele. Selleks sätestatakse regulatsioon, mis võimaldab Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel ja läbi maavanema viia läbi KOVide eest valimiste käigus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalikud valimistoimingud (uue volikogu liikmete arvu määramine toimub maavanema poolt seaduses sätestatu kohaselt liidetava KOV elanike arvust tulenevalt; valimisringkondade ja valimisjaoskondade moodustamine, mandaatide jaotamine jm toimub maavanema poolt).

VV algatatud KOV üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise seonduvat reguleerivad haldusreformi seadus ja ETHS, mille alusel VV võtab vastu korralduse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning esitab selle asjaomastele volikogudele seisukoha kujundamiseks, milleks on aega vähemalt 3 kuud. Selle aja jooksul tuleb läbi viia muuhulgas elanike arvamuse väljaselgitamine. Volikogude otsus koos elanike arvamusega ning piirkondlike komisjonide hinnanguga on VV-le sisendiks lõpliku otsuse tegemiseks haldusterritoriaalse korralduse muutmise (või mõnel konkreetsel juhul erandi

kohaldamise ning korralduse mitte muutmise) kohta. Haldusterritoriaalse korralduse muudatused jõustuvad 2017. aastal korralduste valimiste tulemusena. Lisaks reguleeritakse haldusreformi seaduses VV poolt ühinemise algatamise korral ühinevate KOVide õiguste ja kohustuste üleminek ja muu ühinemisega seonduv, mis KOV volikogu algatatud ühinemiste puhul reguleeritakse osapoolte kokkuleppena ühinemislepingus.

*Regulatsioon:* Haldusreformi seadus, millega muudetakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust ning vajadusel teisi seonduvaid õigusakte.

## 3. KOV KOOSTÖÖ JA TÄIENDAVID ÜLESANDED

### 3.1. KOV koostöö

*VVTP-s: 4.37 Sätestame seaduse tasandil omavalitsustele ülesanded ja reguleerime omavalitsuste ühisasutuste tegevuse, et omavalitsused saaksid tagada teenuste osutamise ühtlaselt kõikjal Eestis. Kriteeriumidele vastavatele omavalitsustele võimaldame lisaks omavalitsuslikele ülesannetele osutada ka riigi poolt rahastatud riiklike ülesandeid.*

*5.3 Pidada vajalikuks omavalitsuste koostöö tugevdamist maakonnatasandi ülesannete täitmiseks, luues selleks igasse maakonda horisontaalset koordineerimist võimaldava ühendasutuse. Seada sihiks omavalitsuslike ülesannete üleandmine maavalitsustelt ühendasutustele (või - piisava suuruse ja võimekuse korral - omavalitsustele).*

VVTP-s kokkulepitust tulenevalt on KOV koostöö tugevdamiseks kaks alternatiivset või teineteist täiendavat võimalust. Esiteks läbi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel moodustatavate avalik-õigusliku olemusega ühisasutuste (nõ munitsipaal-ühisasutuste mitte eraõiguslikus vormis MTÜ, OÜ või SA) tegevuse, mis on sobivaim valdkondliku koostöö vorm ühiseks teenuste osutamise korraldamiseks. Teiseks võimaluseks on omavalitsuste koostöö tugevdamine suuremal territooriumil s.o maakonna või piirkonna tasandi ülesannete täitmisel, mis peaks toimuma horisontaalset koordineerimist võimaldava ühendasutuse vormis (s.t asutuse tegevuse eesmärk ei ole teenuste korraldamine, vaid piirkonna strateegilise kompetentsi koondamine erinevate valdkondade arengute suunamisel kooskõla tagamiseks).

KOV koostöö saab olla vabatahtlik, kohustuslik või tingimuslik. Vabatahtlikule koostööle ei seata piiranguid<sup>20</sup>, riik sätestab regulatsioonid, mis võimaldavad ühiseid ameti- ja hallatavaid asutusi

<sup>20</sup> KOV õigus koostööks on osa KOV enesekorraldusõigusest. Seega ei ole võimalik seada piiranguid vabatahtlikuks koostööks. See ei pea olema territooriumi või konkreetse valdkonnaga seotud. Koostöö objektiks võivad olla nii kohaliku elu küsimused kui ka riiklikud ülesanded

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

moodustada ning vajadusel nõustab ja suunab ühisasutuste asutamist. Kohustusliku koostöö puhul<sup>21,22</sup> saab riik kehtestada avaliku huviga põhjendatud piiranguid ülesande täitmise vormile ja mastaabile, mille osas KOVidel ei ole otsustusvabadust. Tingimusliku koostöö puhul on koostöö tegemine või mittetegemine KOVi otsustada, ent koostöö tegemisel ja ühiselt ülesande täitmisel tuleb lähtuda seaduses sätestatud kohustuslikest tingimustest koostöö korraldusele (sh nt ühise otsustusorgani otsuste kohustuslikkus, koostööst väljumise piirangud jms). Ühisasutuste kaudu kavandataval koostöö suurendamisel on tegemist vabatahtliku koostöö toetamisega, kuid omavalitsustele üleantavate horisontaalset koordineerimist vajavate ülesannete täitmisel saab tegemist olla kas tingimusliku või kohustusliku koostööga.

### 3.1.1. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühisasutused

*VTTP-s: 4.37 Sätestame seaduse tasandil omavalitsustele ülesanded ja reguleerime omavalitsuste ühisasutuste tegevuse, et omavalitsused saaksid tagada teenuste osutamise ühtlaselt kõikjal Eestis.*

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Eesmärgiks on tõhus ülesannete/ teenuste korraldus ja teenuse osutajate piisava töökoormuse tagamine suure mastaabiga teenuste osutamisel ja korraldamisel, mida ei ole mõistlik igas KOVis eraldiseisvalt korraldada. KOV koostööorganite tegevuse laiendamiseks ja tõhustamiseks reguleeritakse ühisasutuse ja –ametite tegevus KOKSis, mis võimaldab KOVidel teha lisaks senini OÜ, MTÜ või SA juriidilises vormis tegutsemisele ka laialdasemat koostööd, sh avaliku võimu volitusi sisaldavate ülesannete osas (nt järelevalve).

Seadusandlikud muudatused on suunatud koostööd võimaldavate, mitte kohustavate sätete lisamisele ühisasutuste moodustamiseks ja ühisametnike palkamiseks nimetatud valdkondades. KOV ülesannete täitmiseks koostöö tegemisel jääb KOVidele kohustus ja lõppvastutus kõigi talle pandud ülesannete osas. KOV koostöö soodustamiseks avalike teenuste osutamisel ja korraldamisel saab ühisasutusi moodustada eelkõige ühistranspordi, jäätme-, keskkonna- ja ehitusjärelevalve-, arhitektuuri-, teehoiu- ja hoolekande<sup>23</sup> valdkonnas. Selleks täiendatakse valdkonnaseadusi volitusnormidega KOV täidetavate ülesannete delegerimiseks KOVide ühiselt moodustatud ühisasutusele või omavalitsuste liidule (v.a KOKS § 22 lõikes 1 loetletud KOV volikogu ainupädevusse kuuluvad ülesanded). Ühisametnikud on võimalikud nt

<sup>21</sup> Enesekorraldusõiguse alla käib ka vabadus valida koostööks sobiv vorm. Põhiseadus ei välista sundkoostööd, kui selleks on piisav avalik huvi ning avalik huvi kaalub üles omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu. Siin võib tõepoolest rääkida selliste avalike ülesannete täitmisest, mida on mõistlik teha suuremas mastaabis kui üks omavalitsus (ja mille järgi omakorda pole mõistlik omavalitsuse suurust määrata). Peamiselt on mainitud selles kontekstis jäätmevedu ja ühistransporti.

<sup>22</sup> Põhjendatud avaliku huvi korral on ekspertide hinnangul üldkohustuslike dokumentide kehtestamine omavalitsuste koostöötasandil vahetu kohaldumisega KOV üksustele võimalik. Lõhmus, M., Suur, N. (2015) Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö“

<sup>23</sup> Ühisasutuse ülesanded võivad olla: ühistranspordi korraldamine läbi piirkondliku ÜTK (liinide paiknemine ja sõidugraafik, liiniveo hange, piletisüsteem, piletikontroll, peatuste taristu korrashoid, sotsiaaltransport, õpilasvedu); ettevõtluse arendamine läbi selleks moodustatud üksuse (ettevõtluspäevad, piirkonna turundus jne), mis moodustuks MAKi ja piirkondliku turismiarenduskeskuse baasil; jäätmemajanduse korraldamine läbi jäätmemajanduse keskuse (korraldatud jäätmeveo hange, jäätmete liigiti kogumise nõustamine ja järelevalve), jäätmeveo sageduse üle seaduses ette antud piiride otsustab KOV; haridus- ja sotsiaalteenuste võrgustiku korraldamine ja ühiste teenuste osutamine läbi haridus- ja sotsiaalkeskuse (nt ühised hariduse- või sotsiaalvaldkonna tugi või erialaspetsialistid, logopeedid, sotsiaalpedagoogid, eripedagoogid, psühholoogid, völanõustajad, perenõustajad, psühholoogid jms).

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

ehitusjärelvalve korraldamisel; ruumilisel planeerimisel, planeeringute menetlemisel; arhitektina; keskkonnakorralduse ja järelvalve, lastekaitsetöö, haldusjärelvalve, väärtemenetluse ja haridusvaldkonna korraldamisel jne. Ühisasutuste moodustamine ja ühisametnike palkamine on KOVIDes vabatahtlik või tingimuslik (s.t ülesanne antakse riigilt KOVIDe üle ainult juhul, kui selleks on loodud ühisasutus, kes seda täidaks, nt ühistranspordikeskus, ettevõtluse arendamise keskus). Iga uue koostööorgani loomine peab olema põhjendatud, suunatud sama valdkonna asutuste integreerimisele ja konsolideerimisele ning olema kooskõlas valitsussektori üldise eesmärgiga, milleks on asutuste ja töötajate koguarvu vähendamine. Ka juhul kui reformi tulemusena suureneb oluliselt KOV koostööorganite arv ja töötajaskond, ei too see kaasa üldist KOV sektori töötajate kasvu ega mõjuta negatiivselt valitsussektori tööhõivet, kuna kavandatavate KOV ühinemistega kaasneb töötajate arvu samaaegne vähenemine<sup>24</sup>.

KOV ühisasutuse juhtimiseks on erinevalt ametiasutuse ainujuhtimise põhimõttele sobivaimaks võimaluseks poolte esindajatest moodustatud kollektiivse juhtimisorgani - nõukogu - moodustamine, kes teeb ühisasutuse juhtimisega seotud strateegilised otsused. Ühisasutuse juhtimise korraldamiseks moodustatav nõukogu on avaliku võimu volitusi omav organ, seega sätestatakse seaduse tasandil nõukogu täidetavate ülesannete üldregulatsioon ja õigusaktide kehtestamise õigus (kui talle selline pädevus antakse) jms, kuid ühisasutuse nõukogu ei ole kohustuslik (KOV võib nõukogu moodustada, kui ühisasutus moodustatakse ühe konkreetse valdkonna terviklikuks korraldamiseks, nt ühisasutusena piirkondlik ühistranspordikeskus, piirkondlik jäätmehoolduskeskus, piirkondlik planeerimise ja ehitusamet, piirkondlik sotsiaalhoolekandekeskus vms). Sellisel juhul tuleb halduslepingus kokku leppida, kuidas toimub poolte esindajate nimetamine ühisasutuse nõukogusse ning põhimääruses nõukogu õigused ja kohustused. Nõukogu täpsem töökord sätestatakse põhimääruses. Nõukogu pädevuses olevad põhitegevuse otsused sõltuvad KOVIDe ühisasutusele volitatud ülesannetest. Nõukogu tegevusele kohaldatakse äriseadustikus nõukogu kohta sätestatud arvestades avalikes huvides tegutseva isiku erisusi.

Ühisasutuse nõukogu saab teha otsuseid, mis ei ole KOV volikogu ainupädevuses. Nõukogu poolt heakskiidetud üksikaktide jõustumisel lähtutakse analoogiast täna kehtivate regulatsioonidega – volikogu ainupädevusse jäävate üksikaktide puhul on jõustumiseks vajalik nende kinnitamine kõigi ühisasutuses osalevate KOVIDe volikogude poolt<sup>25</sup> (näiteks KOV üksuste ühine jäätmekava jõustub, kui selle on vastu võtnud kõigi koostööd tegevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud)<sup>26</sup>. Linnapiirkonna strateegia peab jõustumiseks olema heaks kiidetud kõigi linnapiirkonna KOV üksuste volikogude poolt (linnapiirkonna strateegia alusel koostatud linnapiirkonna tegevuskava loetakse heaks kiidetuks, kui vähemalt keskuslinn ning pool linnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksustest on selle heaks kiitnud<sup>27</sup>). Mitte volikogu ainupädevuses olevate küsimuste puhul on võimalik volitada nõukogu vastu võtma

<sup>24</sup> Alla 2000 elanikuga KOVIDes on keskmiselt 10 ametnikku 1000 elaniku kohta, kui optimaalne tase on ca 4 ametnikku 1000 elaniku kohta. Kuna reformi teravik on suunatud alla 5000 elanikuga KOVIDe osakaalu vähendamisele, siis väga väikeste KOVIDe ühinemise keskmine KOV töötajate suhtarv elanikesse väheneb. Lisaks tänaste ühinemiste praktikale, mille kohaselt peale ühinemisi ametnike koguarv ei vähene, vaid pigem võimaldab spetsialiseerumist, siis koostööorganid konsolideerivad KOVIDe sellised ametikohad kellele üksikutest KOVIDe spetsialiseerumise võimalust ei suudeta piisavalt efektiivselt tagada. Teisisõnu koostööorganite mehitamine peab toimuma nõ olemasolevate/ sisemiste ressursside arvelt, mis ühinemisel kokku hoitakse.

<sup>25</sup> Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise volitamine ühisasutusele ei ole lubatav. Üldaktide andmise õigus kuulub vastavalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja põhiseaduse aluspõhimõtetele kohaliku omavalitsuse tuumülesannete valdkonda. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lg 1 kohaselt on üldaktide andmise õigus volikogul ja valitsusel.

<sup>26</sup> Jäätmeseadus § 59 lg 2

<sup>27</sup> Siseministri 03.03.2015 määrus nr 9 Toetuse andmise tingimused meetmes „Linnapiirkondade jätkusuutlik areng“

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

otsuseid ühisasutuses osalevate KOVide eest ning andma üksikakte, kuid delegeerida ei saa õigustloovate aktide vastuvõtmist.

*Ühisasutus on sobivaim koostöövorm mitme KOVi poolt ühiselt teenuse osutamiseks konkreetsetes valdkondades.*

### 3.1.2. KOV strateegiline koostöö maakondlikul tasandil

*VVTP-s: 5.3 Pidada vajalikuks omavalitsuste koostöö tugevdamist maakonnatasandi ülesannete täitmiseks, luues selleks igasse maakonda horisontaalset koordineerimist võimaldava ühendasutuse. Seada sihiks omavalitsuslike ülesannete üleandmine maavalitsustelt ühendasutustele (või - piisava suuruse ja võimekuse korral - omavalitsustele).*

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Eesmärk on suurendada KOVide rolli piirkonna strateegilise arengu suunamisel läbi valdkondlike ja piirkondlike arengudokumentide (so ettevõtluse, turismi, hariduse jms) koostamise, kehtestamise ja seire pädevuse saamise. Maakonna tasandil, mõnel juhul, kus see on välja kujunenud maakonnüleselt (nt Kagu-Eesti maakonnad) ka piirkonna tasandi strateegilise koostöö korraldamiseks on võimalik tänaste maakondlike omavalitsusliitude reorganiseerimine.<sup>28</sup> Horisontaalset koordineerimist võimaldavaks ühisasutuseks sobiks ka KOKS § 62-s loodav ühisasutuse regulatsioon, mis on eelkõige sobivam valdkondliku koostöö korraldamiseks avalike teenuste osutamisel, kuid sätestades eraldi seaduses selle erisused funktsionaalsel põhimõttel toimiva KOV ülesandeid täitva ühisasutusena, võiks sobida ka strateegilise koostöö korraldamiseks.<sup>29</sup> Sellisel juhul määratakse strateegilise arengu suunamise eest vastutavana seaduse alusel moodustatud maakondliku või piirkondliku omavalitsusliidu üldkoosolek/ volikogu ning suurendatakse OVL kui KOV ühishuvide ja ühistegevuse koordineerija ja maakonnaüleste ühiste arengute suunaja rolli. Selleks sätestatakse seaduses selgelt omavalitsusliitude pädevus (nt maakonna arengukava koostamine, MAKide haldamise ülevõtmine või alternatiivina ainult KOV arendamisega seotud tegevuste ülevõtmine MAKilt). Vt täpsemalt p 3.2.1 ja 3.2.2..

KOV koostööorganile strateegilise kompetentsi koondamiseks vastava funktsiooni andmine ei tähenda suunda kahetasandilise valitsemissüsteemi kujundamisele ega lisanduva (vahe)haldustasandi loomist. KOV koostööorgani vorm peab olema sobiv tagamaks selle läbi KOVidele (maavalitsustelt üleantavate või

<sup>28</sup> Ühe lahendusena pakutud OVL-ide võimalik ümberkujundamine avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks ei ole Eesti õigusruumi sobiv lahendus. Avalik-õiguslike asutuste peamiseks eesmärgiks on osutada teatud nn avalikke teenuseid, millesse riigi otsest sekkumist ei peeta heaks tavaks (nt Rahvusringhääling, aga ka avalik-õiguslikud ülikoolid). Enamusel juhtudel on iga sellise avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta selle asutamisele ja ülesannete määratlemisele suunatud seadus. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud loetakse vastava ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaks, kuigi ministeeriumi pädevuse nende suhtes kontrolli teostada või ülesandeid anda kehtestab igal konkreetsel juhul seadus. OVL avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks muutmine ei aita kaasa KOV koostöö toetamisele, kuna avalik-õiguslikul juriidilisel isikul ei ole asutajaid ega liikmeid ning see ei saa toimida KOVide poolt moodustatava ja ühiselt juhitava demokraatliku kollektiivorganina, mis on OVL eesmärgiks. OVLile avalik-õiguslik staatuse omistamine ei muuda OVL olemust s.o sellega ei moodustata uut KOV üksust põhiseaduse § 155 tähenduses, kellele saaks üle anda KOV tuumikülesandeid ja õigustloovate aktide andmise pädevuse. OVL on KOV väline organ, ei saa talle delegeerida avaliku võimu teostamist sisaldavate ülesannete täitmist, mida saavad täita kohaliku omavalitsuse üksused ja mida saab delegeerida kohaliku omavalitsuse üksuste poolt ühiselt moodustatud ja juhitava ühisasutusele.

<sup>29</sup> Ühisasutuse õiguslik korraldus tuleb horisontaalset koordineerimist võimaldava ühendasutusena täiendavalt reguleerida (kui on vajalik eristada funktsionaalsel põhimõttel moodustatavat ühisasutuste regulatsioonist), nt KOV üksuste esindatuse alused, otsustuskogu (nõukogu) moodustamine; KOV üksuste kohustus olla sellise ühisasutuse liige ja täita sellise ühisasutuse ülesanded erinormina; ning ühisasutuse rahastamise küsimus.

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

täiendavaks ülesandeks antavate omavalitsuslike või riiklike ülesannete ühise täitmise, mis ei kuulu KOV volikogu ainupädevusse (nt KOV ainupädevusse kuuluvad valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia<sup>30</sup> või jäätmekava<sup>31</sup> vastuvõtmine ning üldplaneeringu kehtestamine)<sup>32</sup>. Ülejäänud KOVile seadusega antud ülesannete, mille üleandmiseks ühisorganile on seaduses sätestatud vastavad volitusnormid, ühiselt täitmiseks ei ole põhiseadusest tulenevaid piiranguid ning nende legitimatsioon tuleb koostöös osalevate KOVide volikogu kaudu (kes delegeerivad volikogu poolt ülesande halduslepinguga ühisasutusele täitmiseks ning kinnitavad OVL üldkoosoleku poolt OVL põhimääruse või kõigi osalevate volikogude poolt ühisasutuse põhimääruse). Seaduses on võimalik sätestada vajalik häälteenamus ühiste otsuste vastuvõtmiseks (täna kehtib poolthäälte enamus) ning üldkoosoleku/ nõukogu otsuste kohustuslikkus (nt korteriühistu üldkoosoleku otsused on kohustuslikud täitmiseks kõigile liikmetele<sup>33</sup>). Strateegiline koostöö ei ole välistatud ka KOV volikogu ainupädevusse kuuluvate üldkohustuslike dokumentide ettevalmistamise ja kinnitamise osas, ilma kahetasandilise valitsemisüsteemita. Sellisel juhul toimuks ühisorgani kaudu ettevalmistamine ja formaalne kinnitamine, kuid üldakt jõustuks peale iga osaleva KOVi poolt kinnitamist.

Käesolevas kontseptsioonis käsitletakse piirkonna arengu kavandamist KOV koostöös olemuslikult kohaliku ülesandena (erinevalt maakonna ruumilisest planeerimisest, mille olemus on riiklik). KOVide koostöös piirkonna arengu kavandamise riigi huvidega seostamiseks ning arendustegevuse killustatuse vältimiseks võib arengukava KOV koostööorgani poolt vastuvõtmisele lisada kokkuleppe sõlmimise kohustuse keskvalitsuse esindajaga piirkonnas.

Võimalikud muudatused maakonna omavalitsuste liidu korralduses:

- Omavalitsusliidu otsustusorgani (üldkoosolek, volikogu vms) otsused on seadusest tulenevalt liikmetele täitmiseks kohustuslikud. Võimalike rikkumiste kontrollimisel on suurem roll maavalitsustel, kelle roll ja kompetents KOV haldusjärelvalve teostamisel haldusreformi käigus peaks suurenema.
- Liidust väljaarvamine reguleeritakse täpsemalt ja seotakse eelarveaasta või KOV volikogu volituste perioodiga.
- Seadusega sätestatakse liidu otsustusorgani õigus moodustada SA-sid ja MTÜ-sid.
- Maakondlike omavalitsusliitude asemel võib moodustada ka piirkondlikke omavalitsusliite (s.o mitme maakonna ülene).

*Edaspidi lahendamist vajavad küsimused:*

- Kas riik peaks määrama ette arendusregioonide põhised KOV strateegilise koostöö piirkonnad, et need ühtiks keskvalitsuse planeerimistegevusega (nt regionaalarengu strateegia, võimalik regioonipõhine haldusstruktuur)?
- Kuidas lahendada strateegiliste üldkohustuslike arengu- ja planeerimisdokumentide kohaldatavus koostööpiirkonnas ning vastu võetud otsustuste kohalduvus teistele KOVidele, kes ei osale otsustamises/ ühisasutuse töös? Horisontaalse koordinatsiooni korraldamisel eeldatakse vastuvõetud otsuste jõustamist läbi omavalitsuste kokkuleppe. KOV kokkulepe väljendub läbi

<sup>30</sup> KOKS § 22 lg 1 p 7

<sup>31</sup> KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>4</sup>

<sup>32</sup> KOKS § 22 lg 1 p 31

<sup>33</sup> Riigikohus on leidnud, et kui korteriühistu liige ei ole ühistu üldkoosoleku otsust vaidlustanud, on see talle täitmiseks kohustuslik (RKL 3-2-1-53-10). Korteriühistu liikmete üldkoosoleku otsusest kui tehingust tulenevad õigused ja kohustused kehtivad ka neile korteriühistu liikmetele, kes otsuse vastuvõtmisel ei osalenud või hääletasid selle vastu

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

omavalitsusliku otsustusõiguse delegerimise territoriaalse otsustuskogu pädevusse ühekordse ülddelegatsioonina või tuleb otsustuskogus vastuvõetud otsuseid kinnitada üle KOV volikogudes.

- Milliseid riiklike koostöölaseid tugimeetmeid on võimalik kasutada KOV koostöö ja KOV vaheliste kokkulepete toetamiseks? Lisaks koostöö kohustuslikkuse või tingimuslikkuse sätestamisele seaduses on võimalik koostöö soodustamine ja suunamine läbi riigipoolse rahastamise - kas riigieelarveliste sihtotstarbeliste vahendite otseeraldamine omavalitsuste koostöötasemele (näiteks ettevõtluskeskkonna arendamise vahendid, MAKide tänane riigieelarveline rahastamine); riigieelarvelise mittesihtotstarbelise rahastamise määramine omavalitsuste koostöötasemele loetletud funktsioonide täitmiseks (nt maavalitsuste omavalitsuslike funktsioonide täitmise vahendid) ning KOVidele suunatud riigi sihtotstarbeliste eraldiste ja/ või välis- ja siseriiklike toetuste sidumine koostöötaseme otsustega (üldhariduse rahastamine jms).

*Maakondliku omavalitsusliidu reorganiseerimine on sobivaim viis maakonna (või põhjendatud juhtudel piirkondliku) strateegilise koostöö koordineerimiseks. Rakendusseaduse ettevalmistamisel lahendatakse küsimused koostöö ulatuse, kohustuslikkuse ning riigipoolsete toetusmeetmete kohta.*

**Regulatsioon:** Haldusreformi seaduses sätestatakse kontseptsioonis kinnitatud põhimõtetest lähtuvate seaduse muudatuste ettevalmistamise (2016) ja jõustumise (1.01.2018) tähtaeg, aga mitte konkreetsed sätted. Konkreetsed muudatused jõustuvad haldusreformi rakendusseaduses sisalduvate KOKS, kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse (KOLS) ja üleantavaid ülesandeid reguleerivate valdkonnaseaduste muudatustega.

## 3.2. Täiendavad KOV ülesanded

**Muudatuse eesmärk ja põhisisu:** KOVid saavutavad reformi tulemusel võimekuse tänasest rohkem ülesandeid täita ja korraldada, seega peaks suurenema reformi tulemusel KOV roll valitsussektoris ja nende poolt korraldatavate ülesannete hulk VVTP-s on valitud suund KOV ülesannete suurendamisele nii omavalitsuslike kui riiklike ülesannete lisamise teel ning seatud sihiks maavalitsuste omavalitsuslike ülesannete üleandmine omavalitsustele või nende ühisasutustele. KOV rolli suurendamine saab toimuda nii KOVidele täiendavate iseseisvalt täidetavate ülesannete kui ka kohustuslikult KOV koostöös täidetavate ülesannete lisandumisega<sup>34</sup>. Samuti saab KOV rolli suurendamine seisneda lisaks täiendavate ülesannete andmisele ka suuremas ülesannete korraldamise pädevuses (sh finantsautonoomia suurendamine olemasolevate ülesannete täitmisel (vt pkt. 4.2)). Olulisemad kavandatavad muudatused KOV ülesannetes on *piirkondliku arengu* ning *ettevõtluskeskkonna arendamise* ülesande andmine KOV koostööorganitele ning *piirkondliku ühistranspordi korraldamise* üleandmine maavalitsustelt KOV koostööorganitele.

<sup>34</sup> PS riive diskussioon selles osas, kas omavalitsuslike ülesannete osas koostööle kohustamisel on tegemist autonoomia riivega, kuna sel juhul ei saa KOV ise otsustada, kas täita ülesannet ise või koostöös teise KOV-iga ega otsustada omal äranägemisel ülesande täitmise ulatuse üle. Riikliku olemusega ülesannete puhul koostööle kohustamine ei ei saa olla välistatud KOV PS tuleneva autonoomia riive tõttu, kuna ülesannete riiklikust olemusest tulenevalt võib riigi huvi väljendamiseks olla põhjendatud, eesmärgipärane ja proportsionaalne ka KOVide koostööle sundimine.

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

*Regulatsioon:* KOKSi ja valdkonnaseaduste muudatused. Haldusreformi seaduses sätestatakse kontseptsioonis kinnitatud põhimõtetest lähtuvate seadusemuudatuste ettevalmistamise (2016) ja jõustumise (1.01.2018) tähtaeg, aga mitte konkreetsed sätted.

### 3.2.1. Maakonna või piirkonna arengu kavandamine

*VVTP-s:* 5.3 Pidada vajalikuks omavalitsuste koostöö tugevdamist maakonnatasandi ülesannete täitmiseks, luues selleks igasse maakonda horisontaalset koordineerimist võimaldava ühendasutuse. Seada sihiks omavalitsuslike ülesannete üleandmine maavalitsustelt ühendasutustele (või - piisava suuruse ja võimekuse korral - omavalitsustele).

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Eesmärk on KOVi rolli ja koostöö suurendamine piirkondliku arengu edendamisel. Maakonna või piirkonna<sup>35</sup> arengu kavandamine seisneb maakonna arengustrateegia ja selle tegevuskavade koostamises, mille eest täna vastutab maavanem, kaasates KOVid, maakondliku arenduskeskuse (edaspidi MAK) ning teised asjassepuutuvad osapooled<sup>36</sup>. Üleantav maakonna või piirkonna arengu kavandamine ei hõlma ruumilist planeerimist ja maakonnaplaneeringu kehtestamist, mis on riikliku olemusega ülesanne, kuna selle eesmärgiks on riigi ja kohalike huvide tasakaalustamine<sup>37</sup>. Maakonna või piirkonna arengukava koostamine ja kinnitamine antakse maavalitsustelt üle maakondlikele omavalitsusliitudele (vt täpsemalt ptk 3.1.2.). Samuti esitatakse ettepanekud, kuidas arengukavad siduda riigi strateegiliste dokumentide süsteemi (nt täpsustatakse ministriumitega kooskõlastamine vastavates vastutusvaldkondades, et tagada riigi ja KOV huvide tasakaalustatus maakonna arengukavades ning<sup>38</sup> riigi strateegiliste dokumentide menetlemisel lisatakse põhimõtte arvestada maakondlikes arengukavades kavandatud suundadega).

<sup>35</sup> Piirkond on õigusaktides täpsemalt sisustamata, kuid haldusreformi kontekstis on piirkond mitut (tervik)maakonda hõlmav piirkond. Regionaalarengu strateegias käsitletakse piirkonda nii kohaliku kui regionaalse ulatusega funktsionaalse või sarnasuslikul alusel piiritletud territooriumina. Haldusreformi kontekstis ühtib piirkonna mõiste pigem regionaalarengu strateegias kasutatud arenguregiooni mõistega, s.t et piirkond on mitut tervikmaakonda hõlmav piirkond. „Arendusregioon on suurem piirkond, mis hõlmab mitut tervikmaakonda, mis sarnanevad geograafiliste, majandustegevuste ajaloolise spetsialiseerumise ja peamiste arenguvajaduste iseärasuste poolest. Arendusregioonil ei ole halduskorralduslikku riikliku kohahaldusüksuse funktsiooni“. Allikas: Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020. Kättesaadav: [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti\\_regionaalarengu\\_strateegia\\_2014-2020.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf)

<sup>36</sup> Metoodiline juhend maakonna arengukava uuendamiseks ja Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise tegevuskava koostamise ettevalmistamiseks. Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/struktuuritoetused/mk\\_arengukava\\_juhend\\_varskenatud.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/struktuuritoetused/mk_arengukava_juhend_varskenatud.pdf)

<sup>37</sup> „Maavanema (maavalitsuse) funktsioonide kaardistus õigusaktide alusel.“ siseministeeriumi töödokument.

<sup>38</sup> Maakonna või piirkonna arengukava seos riigi strateegiliste dokumentide ja riigieelarvega reguleeritakse riigieelarve seaduse ja VV 13.12.2005 määruse nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ muudatusega. Arengukava ei käsitleta täitevõimu tegevusena, seega ei saa kohaldada analoogiat riigi strateegiliste arengudokumentide menetlemise korraga, kuid määruses ja riigieelarve seaduses reguleeritakse, kuidas keskvalitsuse strateegiate koostamisel tuleb arvestada maakonna arengukavade (nt riigieelarve seaduse § 19 strateegiliste arengudokumentide loetellu lisatakse „maakonna arengukava“ ja rahandusministri määruses „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“ § 2 lõikesse 1 lisatakse, et riigieelarvestrateegia koostamisel võetakse lisaks juba sätestatule arvesse ka maakonna arengukavad).

HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 15.12.2015)

Maakonna või piirkonna arengukava sisu ning menetlemise ja kinnitamise kord reguleeritakse KOKSis (nt ptk 10 „Omavalitsusüksuste koostöö), mis võimaldab/ kohustab KOVidel ühiselt arengukava kinnitada vastutava ministri kehtestatud korras<sup>39</sup>.

#### *Edaspidi lahendamist vajavad küsimused:*

- Kuidas lahendada tänane maakonna arengutegevuste killustatus erinevate arendusorganisatsioonide ning haldustasandite vahel? Arengukava jms arengudokumendid saavad olla ühe halduskandja poolt kinnitamise ja jõustumise asemel erinevate haldustasandite ja osapoolte vahelised (s.o riigi ja KOV) kokkulepped (kasutatakse näiteks Rootsis, Taanis, UK-s<sup>40</sup>).
- KOV koostöö suunamine maakondlikul ja piirkondlikul arendustegevusel on sõltuvuses sellest, kuidas reorganiseeritakse riigi ülesannete täitmine (sh ruumiline planeerimine, järelvalve jms) maakonna ja regiooni tasandil. Regionaalhalduse reorganiseerimise valikud sünnivad riigireformi käigus 2016. aastal. Riigireformi käigus muudatuste kavandamisel tagatakse kooskõla haldusreformiga.
- Kuidas tagada, et KOVid kavandaks ühiselt KOV eelarvega seotud tegevusi ning võtaks eelarvelise vastutuse nt ühiste investeeringute elluviimiseks.

*Regulatsioon:* KOKSi muudatus maakonna arengukava sisu ning menetlemise ja kinnitamise korra regulatsiooniga (nt ptk 10 „Omavalitsusüksuste koostöö), mis võimaldab/ kohustab KOVidel ühiselt koostada maakonna või piirkonna arengukava vastutava ministri kehtestatud korras.<sup>41</sup>

### **3.2.2. Ettevõtluskeskkonna arendamine**

*VVTP-s: 5.1 Seame riigireformi üheks eesmärgiks suurendada omavalitsuste rolli, võimekust ja motivatsiooni töökohtade loomisel.*

*5.2 Soodustame mitme omavalitsusüksuse koostöös ühisasutuste loomist. Tutvustame investorteeninduse ja ettevõtlusnõustamise abil aktiivselt kohalikke võimalusi ettevõtlusega tegelemiseks ja töökohtade loomiseks.*

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* KOV-idele sätestatakse KOKSis ülesandena kohustus tegeleda piirkonna KOVide koostöös ettevõtluskeskkonna arendamisega ning võimalus delegeerida see täitmiseks selleks loodud struktuuridele – MAKidele<sup>42</sup>. KOVide rolli suurendamiseks MAK tegevuse suunamisel ettevõtluskeskkonna arendamisel on üheks võimaluseks ühtlustada MAKide juhtimisstruktuurid, et tagada MAK juhtimise sidusus KOVidega (läbi MAK nõukogu, OVLi või muu ühisasutuse), reorganiseerides need MAKid, mis on maavalitsuste poolt asutatud riigipoolse esindaja väljaarvamise ja andes need üle OVL

<sup>39</sup> Arengukava sisu ja menetlemise korra täpsustamine ministri määrusega võimaldab lisaks maakonna arengukava korrale reguleerida ka näiteks linnapiirkondade jätkusuutliku arengu strateegiaid, piirkondade konkurentsivõime tugevdamise tegevuskava vms dokumendid, mida on vaja regionaalarengu suunamiseks piirkondades kehtestada.

<sup>40</sup> NT Suurbritannias kohalikud planeeringu kokkulepped (*Local Planning Agreements - LPA*)

<sup>41</sup> Arengukava sisu ja menetlemise korra täpsustamine ministri määrusega võimaldab lisaks maakonna arengukava korrale ministri määrusega reguleerida ka näiteks linnapiirkondade jätkusuutliku arengu strateegiaid, piirkondade konkurentsivõime tugevdamise tegevuskava vms dokumendid, millega on vaja regionaalarengu suunamiseks piirkondades kehtestada.

<sup>42</sup> Ülesande üleandmisel võib põhjendatud juhul kaaluda la üleandmist uuele loodavale koostööorganile, kuid iga sellise koostööorgani loomine peab olema põhjendatud ning olema kooskõlas üldise eesmärgiga, milleks on asutuste koguarvu vähendamine.

haldamisele, et MAK tegevusele tuleks KOVide ühistellimus läbi nende esindusorgani OVLi)<sup>43</sup>. Võimalusel toetatakse arenduskeskuste, inkubaatorite ja ettevõtlusalade ühtseks süsteemiks integreerimist.

KOVide ettevõtlusalasteks ülesanneteks, mis antakse täitmiseks koostöös läbi ühisasutuse (sh OVL, MAKid, turismi piirkondlikud keskused) saavad olla näiteks järgmised ettevõtluse ja turismi arendamise meetmed:

- ettevõtluskeskkonna arengu koordineerimine ja strateegiline juhtimine (andmete kogumine ja analüüs; arendusdokumentide koostamine ja menetlemine);
- ettevõtjate omavahelise koostöö korraldamine (ümarlauad, seminarid jne);
- üldhariduskoolides ettevõtlusõppe, ettevõtlikuse ja karjäärinõustamise korraldamine;
- kohaliku ettevõtluskeskkonna tutvustamine ja turustamine;
- koostöö riigiga kvalifitseeritud tööjõu kättesaadavuse parandamisel ja aktiivsete tööturumeetmete rakendamisel;
- ettevõtlust toetavate planeeringute algatamine<sup>44</sup>;
- ettevõtlust toetava infrastruktuuri rajamine koostöös KOV üksustega;
- stardiabi ja teiste ettevõtlustoetuste pakkumine koostöös KOV üksustega;
- inkubatsiooniteenuse osutamine;
- investorteenindus, andmekogu pidamine;
- omavalitsusametnikele ja alustavatele või tegutsevatele ettevõtjatele koolituste ja nõustamise korraldamine;
- paindlike töövormide rakendamisele kaasa aitamine, töö- ja pereelu toetavate avalike teenuste osutamine jms.<sup>45</sup>

#### *Edaspidi lahendamist vajavad küsimused:*

- Analüüsitakse ettevõtluse alaste ülesannete rahastamiskorraldust ja esitatakse ettepanekud, kuidas peaks toimuma ettevõtluse arendamise ülesande riigipoolne rahastamine.
- Analüüsitakse kuidas mõjutab MAKide juhtimise reorganiseerimine senist praktikat, kus MAKid on olnud kohalike arendusvajaduste elluviimise kõrval ka riikliku tellimuse elluviijad ja kuidas seda korralduslikult ka edaspidi tagada?

**Regulatsioon:** KOKS muudatus maakonna/piirkonna KOV koostöös ettevõtluskeskkonna arendamise ülesande reguleerimiseks. Haldusreformi seaduses sätestatakse kontseptsioonis kinnitatud põhimõtetest lähtuvate seadusemuudatuste ettevalmistamise (2016) ja jõustumise (1.01.2018) tähtaeg, aga mitte konkreetsed sätted.

### **3.2.3. Piirkondliku ühistranspordi korraldus**

Piirkondliku ühistranspordi korraldamisel on maavalitsuste roll ja ülesanded võimalik struktuursete muudatuste käigus anda üle Maanteeameti regionaalsetele üksustele, kes on ühistranspordi valdkonna

<sup>43</sup> Tegemist iseseisvate SAdega, KOVe kohustada nende reorganiseerimiseks otseselt ei saa

<sup>44</sup> hõlmab eelkõige detailplaneeringuid (KOVid teevad koos ettevalmistusi ettevõtlusala arendamiseks).

<sup>45</sup> Lõhmus, M., Suur, N. (2015) Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö“

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

regionaalseteks kompetentsikeskusteks ja korraldavad terve regiooni eri liiki transporti ning kellelt KOV-id saavad täiendavalt kohalike liinide korraldamist tellida.

Alternatiivne võimalus piirkondliku ühistranspordi korraldamiseks, juhul kui piirkonna KOV-id ühiselt seda otsustavad, on jätkata piirkondliku ühistranspordi korraldamist läbi juba moodustatud maakondlike või piirkondlike KOV ühisasutustena toimivate ühistranspordikeskuste. Selle alternatiivi kohaselt võib jääda kehtima nõu segasüsteem ning maakondades, kus KOVid ei ole seni ühistranspordikeskust moodustanud võtab Maanteeamet analoogselt esimese stsenaariumiga vastutuse ühistranspordi korraldamises. Riik tagab Maanteeameti kaudu liinide jätkumise endises mahus ning koostöö piirkonna omavalitsustega liinivõrgu kujundamisel. Seniste omavalitsuste piire ületavate maakonnaliinide toetused säilivad ka juhul kui nad muutuvad ühinenud omavalitsuste sisesteks liinideks.

*Regulatsioon:* Ühistranspordiseaduse (edaspidi ÜTS) § 14 sätestatud maavalitsuste ülesanded sätestatakse piirkondliku ühistranspordikeskuse (edaspidi ÜTK) ülesandena. ÜTK loomiseks nähakse seaduses täna MTÜdena loodavatele keskuste asemel võimalus ÜTK moodustamiseks ühiselt KOVide poolt KOKS § 62 alusel ühisasutusena, (näiteks ÜTS § 15 lg 1<sup>1</sup> - piirkondlik ühistranspordikeskus on piirkonna omavalitsusüksuste asutatud ühisasutus),<sup>46</sup> kes sõlmib riigiga/ Maanteeametiga halduslepingu.

Haldusreformi seaduses sätestatakse kontseptsioonis kinnitatud põhimõtetest lähtuvate seadusemuudatuste ettevalmistamise (2016) ja jõustumise (1.01.2018) tähtaeg, aga mitte konkreetsed sätted, mis reguleeritakse haldusreformi rakenduseaduses.

### **3.2.4. Riiklike ülesannete üleandmine omavalitsustele**

*VVTP-s:* 4.37 Sätestame seaduse tasandil omavalitsustele ülesanded ja reguleerime omavalitsuste ühisasutuste tegevuse, et omavalitsused saaksid tagada teenuste osutamise ühtlaselt kõikjal Eestis. Kriteeriumidele vastavatele omavalitsustele võimaldame lisaks omavalitsuslikele ülesannetele osutada ka riigi poolt rahastatud riiklike ülesandeid.

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Analüüsitakse KOV-idele keskvalitsuse poolt täidetavate riiklike ülesannete üleandmist ning vastavate ülesannete rahastamise korralduse muutmist.

KOVide rolli suurendamiseks ühiskonnaelu korraldamisel on võimalik näiteks sotsiaalvaldkonnas riigilt osade teenuste ja toetuste (riiklik matusetootus, riiklik lapsehoiu teenus, puudega inimeste perioodilised toetused, riiklik sünnitoetus) korraldamise ning rahastamise üleandmine KOVidele või transpordi valdkonnas avalikult kasutatavate teede jaotuse ümbervaatamine, kohalike teede inventeerimisest tulenev kohalike teede hoiu finantseerimise põhimõtete ja mahu muutmine teede seisundinõuetele vastavuse tagamiseks või huvihariduse, spordi või kultuurialaste ülesannete täpsustamine seaduses..

*Edaspidi lahendamist vajavad küsimused:*

<sup>46</sup> ÜTS § 15 lg 1: Piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus.

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

- Analüüsitakse, kas on täiendavaid riiklikke ülesandeid, mida võiks KOVidele või KOV koostööorganitele, kas seadusega või lepinguga üle anda.

*Regulatsioon:* KOKSi, Vabariigi Valitsuse seaduse, valdkonnaseaduste muudatused. Haldusreformi seaduses sätestatakse kontseptsioonis kinnitatud põhimõtetest lähtuvate seadusemuudatuste ettevalmistamise (2016) ja jõustumise (1.01.2018) tähtaeg, aga mitte konkreetsed sätted.

EELNÕU

## 4. VÕIMALIKUD ALTERNATIIVID KOV RAHASTAMISSÜSTEEMI MUUDATUSTEKS

### VVTP-s:

*4.37 Haldusreformi käigus töötame välja kohalike omavalitsuste uue rahastamismudeli.*

*4.44 Vaadata haldusreformi käigus läbi tasandusfondi jaotamise valem ning vähendada valemiga töökohtade loomist ja maksutulude kasvatamist demotiveerivat mõju (nt. viitaega pikendades).*

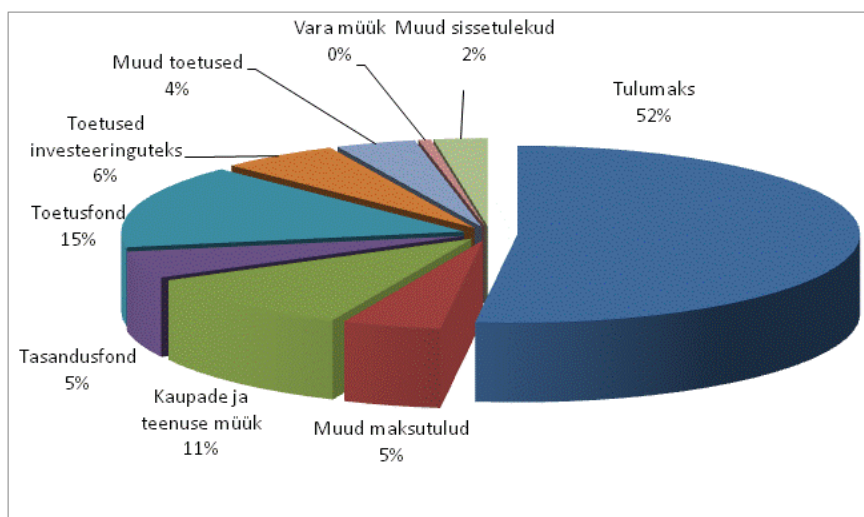
*4.45 Pidada vajalikuks tasandusfondi kogumahu suurendamist. (RES ettepanek)*

*4.46 Analüüsida võimalusi KOVide fiskaalautonoomia suurendamiseks läbi kohalike maksude kehtestamise õiguste laiendamise.*

Kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi korrastamisel lähtutakse muuhulgas Riigikohtu poolt<sup>47</sup> väljatoodud põhimõtetele, millele omavalitsuste rahastamise süsteem peab vastama:

- Toetuse saamine ei tohi võtta KOVidelt vabadust tegutseda pädevuse piires omal äranägemisel.
- KOVile pandud riiklike ülesannete täitmiseks peab olema rahaline kate ja riigieelarves muust rahast eristatud.
- KOV ülesannete (seadusega pandud ülesanded ja vabatahtlikud) rahastamine peab olema vastavuses KOVidele pandud ülesannete mahuga st võimaldama täita ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus ulatuses.
- Rahastamine peab olema mitmekülgne ja paindlik, et arvestada ülesannete kulutuste tegeliku muutust.
- Riigil on õigus kujundada KOVide rahastamise süsteemi vastavalt majandusolukorrale ja fiskaalpoliitika eesmärkidele.
- Rahastamissüsteem peab arvestama KOVide erinevustega sotsiaalses, demograafilises, geograafilises ja majanduslikus olukorras.
- Väiksemate rahaliste vahenditega KOVide kaitseks tuleb rakendada tuluallikate ja kulutuste tasandamist.
- Riik peab looma rahastamissüsteemi, mis võimaldaks igal üksikjuhul hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavust.
- Esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus ei tohi kannatada KOVi asukoha või majandusliku suutlikkuse tõttu.
- KOVid tuleb kaasata rahastamissüsteemi puudutavate otsuste tegemisse.

<sup>47</sup> Riigikohtu 16.03.2010. a lahendist nr 3-4-1-8-09



Joonis 2. Kohalike omavalitsuste koondsissetulekute struktuur 2014. aastal

## 4.1. Võimalikud maksukorralduslikud muudatused

Esitatud muudatused on valitsussektori jaoks neutraalse mõjuga. Osad välja pakutud maksumuudatused suurendavad mõnevõrra maksukoormust. Muudatusi on võimalik rakendada alates 01.01.2018.

### 4.1.1. Üksikisiku tulumaksu sidumine töökohtadega

**Muudatuse eesmärk ja põhisisu:** Suurendada KOVide huvi töökohtade loomisele kaasa aitamiseks. Töökohta asukoha taristut kasutavad ka muude KOVide elanikud ja osa tulumaksu laekumine töökohta järgi võimaldab kulusid ettevõtluse toetamiseks investeringuid teinud KOVile kompenseerida<sup>48</sup>. Osaliselt töökohtade alusel tulumaksust jaotatav osa jagatakse proportsionaalselt töökohtade arvule KOVis (nt kaugtöö puhul oleks elukoha ja töökohta KOV sama). Paljudel juhtudel kattuvad elu- ja töökohta KOV ja raha saab üks KOV. Mobiilsete töökohtade puhul on võimalik kasutada töökohtade üldist jaotust KOVide vahel. Tasandusfondi valemis hakatakse samuti arvestama töökohtade arvuga. Töökohta järgi jaotusmudel suurendab keskuste tulumaksu laekumist ja vähendab väikevaldadele oma. Negatiivse mõju vältimiseks on võimalik uut jaotusmudelit rakendada järk-järgult mitme aasta jooksul. Lisaks on võimalik tasandusfondi valemisse lisada tasakaalustavaid komponente, et ääremaa KOVide tulubaas ei väheneks. Potentsiaalselt ümberjaotatav tulumaksu osa on 97 mln eurot.

### 4.1.2. Maamaksu autonoomia suurendamine

<sup>48</sup> Arvestuse aluseks on töötamise registris (edaspidi TÖR) registreeritud töökohta asukoht KOV põhiselt. Töökohaga seotud kulud (üldine tööjõupoliitika, maanteetransport, liikluskorraldus, üldmajanduslikud arendusprojektid, tänavavalgustus) moodustavad maksulaekumiste, keskkonnatasude ja tasandusfondi kogusummast 11%-i.

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Suurendada KOVide finantsautonoomiat maamaksu kogumisel, mis annaks KOVidele rohkem võimalusi kohaliku elu korraldamiseks ja maakasutuse suunamiseks. Kuna maakasutus on lokaalse iseloomuga, võimaldab ühetaoline üleriigiliste maamaksu soodustuste asendamine kohalikega neid fokuseerida tulemuslikumalt, nt ettevõtlust soosivamalt ja erinevatele sihtgruppidele (paljulapselised pered, üksikvanemad). Kaaluda tuleks maamaksu muutmist maksukorralduse seaduses kohalikuks maksuks. Krundipõhise kodualuse maa maksuvabastuse asemel võiks rakendada isikupõhist miinimummäära ning elumumaa maksumääradele määrata eraldi ülempiir. Samuti anda KOV-idele laialdasem pädevus ise otsustada maamaksu täiendavate vabastuste ja soodusmäärade üle (nt volikogu võiks otsustada looduskaitsealade maamaksu soodustuse) ning vähendada seaduses ette määratud vabastusi ja soodustusi. Läbi viiakse maade hindamine ehk maade turupõhisele hinnale vastavaks viimine. Muudatus võib tuua kaasa osade maaomanike ja looduskaitsealuste maade omanike maksukoormuse kasvu, mida KOV saaks leevendada sihtgruppidele antavate maksu-soodustustega.

#### **4.1.3. Uus võimalik maks - turisti maks**

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Võimaldada KOVidel tulu teenida taristu arendamiseks, piirkonna reklaamimiseks ja atraktiivsemaks muutmiseks ning turistidega seotud kulukoormuse (nt viited, turismiobjektide alade korrashoid, jne) hüvitamiseks. Riik loob uue maksu kehtestamise võimaluse, aga maksu rakendamine on vabatahtlik. Maksu objektiks on veedetud öö majutusasutuses ning maksumäärade kehtestab KOV. Maksu rakendamine peaks toimuma koostöös majutusasutuste pidajaga. KOV saab täiendavat tulu turistide ööbimiste eest ja saadud raha läheks nt piirkonna reklaamimiseks (messidel osalemine, turismi info punktid, reklaamvoldikud jne). Edukas reklaam tähendab rohkem turiste ja suuremat tulu ettevõtjale ja maksutulu KOVile. Seadus peaks võimaldama paindlikku maksustamist (nt maksu võiks koguda paar kuud aastas ning hooaja välisel ajal ei kogutaks). Kuna majutusasutus peab kõik külastajad registreerima, siis maksu arvestuse lisamine ei tohiks olla liiga kulukas ega bürokraatlik. Kui KOV kasutab maksu kehtestamise võimalust, suureneb majutusasutuste pidajate maksukoormus ning ööbimine piirkonnas muutub kallimaks. Ca 10 KOVi jaoks võiks turisti maks mainimisväärselt tulu anda. Nt 1 EUR-i maksu määra juureks oleks 10 KOVi potentsiaalne tulu 4,6 mln eurot aastas.

## **4.2. Tasandusfond ja toetusfondi põhimõtete muudatusettepanekud**

### **4.2.1. Tasandusfondi jaotuspõhimõtete muutmine ja sidumine töökohtadega**

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Vähendada töökohtade loomise demotiveerivat mõju. Tasandusfondi peamine eesmärk on KOVide ülesannete täitmise võimaluste ühtlustamine ja nõrgemate järgitamine. Kui

tasandusfondi saaja tulumaksu kasv on KOVide keskmisest kiirem, siis tasandusfondi eraldise suurus väheneb. Tasandusfondi valemisse saaks lisada töökohtade parameetri, et hajutada tulumaksu kasvust tingitud tasandusfondi eraldise vähendamist pikema perioodi peale. Muudatuse tulemusel toimub raha ümberjagamine KOVide vahel ning kaotajaks võivad olla nõrgema tulubaasiga KOVid. Kuna tasandusfondi mittedaajad solidaarselt ei panusta nõrgemate järgi aitamisega, võiks peale reformi rakendamist kaaluda nt üle 110% keskmisest kõrgema tulumaksu elaniku kohta näitaja korral KOVilt osa raha tagasi suunamist tasandusfondi ümberjagamiseks.

#### 4.2.2. Toetusfondi toetuste jaotamine tulumaksu ja tasandusfondi kaudu

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Tagada KOVide selline finantseerimisviis, mis tagaks vahendite vastutustundliku ja efektiivse kasutamise ning kulutamisest tulemuste saavutamisele ümber orienteerumise.

Tulumaksu ja tasandusfondi kaudu jaotamiseks saab suunata teehoiu toetuse ja hariduskulude kõik komponendid va õpetajate palgatoetus (vt täpsemalt p 4.2.3)<sup>49</sup>. 2015. aastal anti toetusfondist hariduse (v.a õpetaja palgad) ja kohalike teede hoiu toetuseks ühtekokku 68,3 miljonit eurot (sh Tallinnale 15,6 miljonit eurot). Neid toetusi on jaotatud kohalikele omavalitsustele ühiku kohta ühes määras (haridustoetust õpilase kohta ja teede toetust teede pikkusühiku kohta). Arvestades 2015. a numbreid jaguneks üleantav summa kaheks järgmiselt: tulumaksu kaudu 42 miljonit ja 26,3 miljonit tasandusfondi kaudu. KOV tulumaksu osaks kujuneks 2015. aasta eelarve kontekstis 12,13%-le. Kuna tulumaksu laekumine suureneb ja toetusfondi numbrid võivad muutuda, siis täpsed arvutused tuleb teha muudatuse läbiviimise aastal. Toimub raha ümberjagamine ja osad KOVid kaotavad jaotuspõhimõtete muutumise tõttu. Muudatusi on võimalik rakendada alates 2018. a.

#### 4.2.3. Õpetajate palgavahendite toetus

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Tagada KOVidele selline finantseerimisviis, mis tagaks vahendite vastutustundliku ja efektiivse kasutamise ning kulutamisest tulemuste saavutamisele ümber orienteerumise.

Muudatus tagab, et KOVid saavad hariduselu korraldamisel teha efektiivseid ka tulemustele suunatud kvaliteeti tõstvaid valikuid.

Kontseptsioonis välja pakutu on üks võimalik tuleviku suund. Muudatuse esimest etappi on võimalik ellu rakendada hakata alates 2018. a. Teise etapi ellu rakendamine nõuab laiapõhjalist valmisolekut, põhjalikku ettevalmistust ja see ei saa kindlasti toimuda enne 2020. a.

<sup>49</sup> Tulumaksu osa kaudu jaotatava osa suurus määratakse Tallinna järgi. Teine osa rahast suunatakse tasandusfondi [HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

I etapis jaotatakse õpetajate tööjõukulude toetus neljaks: põhiharidus õpilase kohta ühes määras, põhihariduse regionaalne komponent, gümnaasiumiharidus ja raske erivajadus. Gümnaasiumihariduse toetus ja raskete hariduslike erivajadustega õpilaste õppe toetus on võimalik jätta toetusfondi. Põihariduse regionaalne komponenti on võimalik liita tasandusfondiga ning jaotada õpilasealiste järgi (täpne jaotusvalem lepitakse kokku omavalitsusliitudega). Ülejäänud õpilase kohta võrdne olnud põhihariduse toetust on võimalik jaotada alghariduse ja III kooliastme õpilasealiste arvu järgi rahvastikuregistri andmete alusel (kuid ei arvestata enam eraldi kergete hariduslike erivajadustega õpilase osakaaluga) ning saadud tulemus liidetakse tasandusfondi summale otsa. KOVidele laekub kogu tasandusfond ühtse summana. Kui laps läheb teise KOVi kooli, siis elukoha KOV arvleks kooli kogukulude osas.

II etapis jaotatakse tasandusfondis õpilasealiste alusel jaotatav osa kaheks – üks osa on võimalik suunata kohalike omavalitsuste tulumaksu osa suurendamise kaudu selliselt, et Tallinnale laekuks maksudest sama suur summa kui toetusest varem laekus ning ülejäänud osa suunatakse tasandusfondi ning jaotatakse üksnes alghariduse ja III kooliastme õpilasealiste arvu alusel. KOV vastutab II järgu teostumise järgselt õpetaja palgataseme küsimuse üle täielikult ise ning saab seda teostada läbi oma tulude üldise kasvu, prioriteetide ümber tõstmise või sisemiste kokkuvõtte meetmete abil. Riigil on võimalik mõjutada jätkuvalt munitsipaalikooli õpetaja keskmise palga suurendamist ennakkasvust (rohkem kui kasvab omavalitsuste sissetulek maksutuludest ja tasandusfondist) nii, et lepib KOVidega kokku tulubaasi suurendamises selle eesmärgi täitmiseks. Toimub ümberjagamine ja osad KOVid kaotavad jaotuspõhimõtete muutumise tõttu.

*Regulatsioon:* KOFSi-i, kohalike maksude seaduse, riigieelarve seaduse, põhikooli ja gümnaasiumiseaduse tulumaksuseaduse muudatus. Haldusreformi seaduses sätestatakse kontseptsioonis kinnitatud põhimõtetest lähtuvate seaduse muudatuste ettevalmistamise (2016) ja jõustumise (1.01.2018) tähtaeg, aga mitte konkreetsed sätted.

## 5. KOV SISENE PIIRKONDLIK JA KOGUKONDLIK JUHTIMINE

### 5.1. Osavallad ja linnaosad

*VVTP-s: 4.38 Piirkondlike ja kogukondlike eripärade ning avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks ühinevates omavalitsustes laiendame seaduses osavaldade (linnaosade) õigusi. Sätestame seaduses osavaldade, linnaosade ja omavalitsuse siseste linnade moodustamise, staatuse, ulesannete määramise, rahastamise, eelarvestamise ja demokraatliku juhtimise põhimõtted ning määratleme selgelt vallasise linna staatusega seotud küsimused.*

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* KOV reformi järgse haldusstruktuuri oluliseks osaks on vastavalt vajadusele omavalitsuse sisene detsentraliseerimine. Esiteks läbi kohaliku taseme mittetulundussektori kaasamise ja integreerimise valitsemisfunktsioonide täitmisesse ning delegerimise valdkonnapõhistele kodanikeühendustele; teiseks läbi osavaldade või linnaosade (edaspidi *osavaldade*) moodustamise, mis võib olla sobivaks lahendiks hajaasustatud piirkondades kaugemal asuvate või väga selge eraldiseisva identiteediga piirkondade liitumisel suuremaks omavalitsuseks, samuti aga juhuks, kui omavalitsused planeerivad liitumist maakonna suuruseks omavalitsusüksuseks.

KOV sisese detsentraliseerimise tagamiseks nähakse haldusreformi seaduses ette võimalus osavalla moodustamiseks, kui seda soovib vähemalt üks ühinevatest omavalitsustest. Samuti muudetakse haldusreformi seadusega KOKS-i täpsustades selles, et osavalla moodustamisel on kohustuslik demokraatlikult moodustatud osavallakogu. Muudatuse eesmärk ei ole kohustada ega liigselt reguleerida osavaldade moodustamist, vaid anda eelkõige ühinemise järgsel üleminekuperioodil omavalitsustele võimalus moodustada vallasise detsentraliseerimise toetamiseks osavallad, kujundades nende ülesanded ja rolli vastavalt piirkondlikele vajadustele. Seda põhimõtet toodi välja ka haldusreformi maakondlikel seminaridel<sup>50</sup>. Selleks laiendatakse seaduses osavaldade ja linnaosade õigusi ning paindlikkust juhtimise korraldamisel. Osavalla õiguste laiendamisel on seaduses kavandatud järgmised muudatused<sup>51</sup>:

- KOVil on võimalik valida, kas osavald on demokraatliku detsentraliseerimise käigus moodustatud osavalla elanike kaasamise instrument, administratiivse detsentraliseerimise käigus moodustatud valla teeninduspunkt või sisaldab elemente mõlemast mudelist ning kujundada sellele vastav osavalla korraldus.
- Osavalla moodustamisel on kohustuslik moodustada ainult osavallakogu, ilma et see tooks kaasa seaduse mõttes uute institutsioonide (nt linnaosa või osavalla valitsust ametiasutusena) kohustuslikuks muutmise nagu täna kehtivas seaduses. Erineva suurusega KOVides võib olla mõistlik kasutada erinevaid osavalla juhtimise mudeleid ning muudatus võimaldab KOVil sisustada osavald lähtudes kohalikest vajadustest.
- Lisatakse võimalus, et osavalla moodustamise aluseks võib olla ühinemisleping ja ühinemislepingu lisana võib kinnitada osavalla põhimääruse ning, et ühinemise tulemusel moodustatud osavald saab likvideerida üksnes ühinemislepingu tähtaja lõppemisel.
- Antakse osavalla halduskogule õigus volituste piires ja ülesannete täitmiseks üksikaktina vastu võtta otsuseid. Ülesannete osavallale delegerimine eeldab volikogu volitusnormi olemasolu ja ülesannete delegerimist volikogu poolt.
- Täpsustatakse osavalla definitsiooni (§ 56) ning moodustamist, sh nõudeid põhimäärusele (§ 57 lg 2), muutes sätteid, mis reguleerivad osavalla moodustamise algatamis- ja otsustamisõigust (§ 57 lg 1 ja 3), osavalla vanema õigusaktide andmise pädevust (§ 57 lg 4–7), osavalla volituste tähtaega (§ 57 lg 2 p. 3), osavalla vanema õigusaktide andmise pädevust (§ 57 lg 4–7), keeldu eelarveaasta jooksul piirata osavalla valitsuse ja vanema volitusi ja vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid (§ 57 lg 8) ning osavalla vanema ametisse nimetamise ja ametist vabastamisega seonduvat (§ 57<sup>1</sup>).

Kohustuslikuna reguleeritakse linnaosa- või osavallakogu (edaspidi üldistavalt *osavallakogu*) moodustamine, kuid osavalla vanema valimist osavallakogu poolt seaduses ei kohustata ning osavallale ülesannete üleandmiseks loob seadus võimalused, mitte kohustused. Osavaldade ja linnaosade

<sup>50</sup> Cumulus Consulting, Rahandusministeerium (2015) Kohaliku omavalitsuse reformi seminaride koondkokkuvõte

<sup>51</sup> Ekspertanalüüs „Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis“ Mikk Lõhmus 2013.

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

moodustamisele on erinevates piirkondades erinevad ootused, vajadused ja võimalused ning ennekõike nähakse neid haldusreformi rakendumisel üleminekuperioodis vajalikena (selline oli valdav tagasiside haldusreformi maakondlikelt seminaridelt, millel osavaldade teema oli üks aruteluteema viiest). S.t, et seadus loob võimaluse, kuid konkreetsete õiguste delegeerimine osavallale (sh näiteks planeeringute või muude territoriaalse mõjuga volikogu otsuste kooskõlastamise õigus) peaks toimuma omavalitsuse volikogu poolt, et tegemist ei oleks ülemäärase KOV autonoomia riivega oma sisemise tegevuse korraldamisel. Osavaldade moodustamisel fikseeritakse seadusega kohustuslikuna osavaldade kaasamise arengukava ja eelarvestrateegia koostamisse volikogu poolt ning õigusaktide algatamise õiguse andmine.

Näeme osavallal võrreldes tänasega just kohaliku osalusdemokraatia ja elanike kaasamise aspektist väärtust ning näeme, et omavalitsused osavaldasid moodustaksid ning nende moodustamisel neile ka väärilisi õigusi delegeeriks. Selleks näeme efektiivsema lähenemisena seaduses kohustuse sätestamise asemel (mis võiks hoopis vähendada osavaldade moodustamise motivatsiooni) võimaluste loomist ning soovituslike juhendite koostamist. Lisaks nõustavad järgmise kahe aasta jooksul sarnaselt möödunud kahele aastale ühinevaid KOVe eksperdid, kes ühinemisprotsesse juhendavad ning uute moodustuvate KOVide sisemise detsentraliseerimise tagamiseks soovitusi teevad ja aitavad sobivaid lahendusi kujundada.

*Regulatsioon:* KOKS § 56-57<sup>1</sup> muudatus (Haldusreformi seaduse eelnõuga).

## 5.2. Külavanemad

*VVTP-s: 4.48 Seadustega tuleb sätestada külavanemate õigused ja kohustused.*

*Regulatsioon:* KOKSi külavanema õiguste ja kohustuste osas ei muudeta. Külavanema statuudi kinnitamine peab olema KOV volikogu pädevuses. Haldusreformi seaduse eelnõuga täpsustatakse Eesti Külaliikumise Kodukandi ettepanekul olemasoleva KOKS § 58 regulatsiooni sõnastust.

Haldusreformi rakendumise järgselt on külavanema roll piirkondliku esindatuse tagamisel ühinenud omavalitsuse volikogus tänasest veelgi olulisem. Külavanem tuleb integreerida valla juhtimisstruktuuri ja protsessi pidades silmas kohalikke võimalusi ja vajadusi. Peamiseks eesmärgiks on, et külavanemal on võimalus esitada vallavalitsusele ja volikogule ettepanekuid küla puudutavate küsimuste arutamiseks või otsustamiseks, kas siis valitsuse või volikogu istungil, ning et need lülitatakse päevakorda, seejuures taotlusele vastatakse (kirjalikult saabunud taotlusele vastatakse samas vormis, kirjalikult). Külavanemal on oma küla esindamisel õigus kutsuda kokku külaelanike koosolekuid ja algatada külaelu probleemide lahendamiseks arutelusid, nõuda külaelanike huve puudutavate küsimuste arutamist vallavalitsuses ja vallavolikogus, osaleda ettepanekutega ja avaldada arvamust vallavolikogu ja vallavolikogu komisjonide istungitel, kus arutatakse otseselt või kaudselt vastavat küla puudutavaid küsimusi ning olla eelnevalt õigeaegselt informeeritud istungite ja koosolekute toimumisest ning arutlusele tulevatest teemadest. Külavanemal peab olema võimalus taotleda külale raha valla eelarvest ning toetusi erinevatest allikatest, lähtudes külakoosolekul kinnitatud otsustest ja arengukavast ning vallavalitsus tagab külavanemale tema tegevuseks vajaliku teabe kohalikust omavalitsusest (õigusaktidest, sh valla arengukavast, eelarvest jne). Külavanematel peab olema võimalus arutada külaelanike huvisid puudutavaid ja vallavalitsusele või volikogule otsustamiseks suunatud küsimusi ning pidada mõttetalguid külaelanikega ning vajadusel saada abi külavanemat volikogus või vallavalitsuses arutamisele tulevate küsimuste ettevalmistamisel.

HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 15.12.2015)

Lisaks külavanemate kaasamisele volikogu istungitele tasuks vähemalt kord aastas pidada volikogu istung külade arengu teemal, kus arutatakse valla erinevate piirkondade olukorda ja probleeme ning pidada aegajalt väljasõiduistungeid erinevates külates. Lisaks on külavanemate valla juhtimisse integreerimiseks oluline, et vallavalitsuses oleks ametnik, kelle ülesandeks on küladega tegelemine, kes saab alati pakkuda tuge ning olla kontaktpunktiks. Külavanemate rolli tugevdamiseks on oluline nende omavahelise koostöö soodustamine, et nad saaksid välja töötada ühiseid seisukohti, vahetada kogemusi ja probleeme tõstatada.

**Põhjus:** KOKS (§ 58) annab vallale õiguse volikogu määrusega külavanema statuudi kehtestamiseks, mille alusel küladel on võimalus külavanema valimiseks ja ametisse määramiseks. Eesti Külaliikumine Kodukant (edaspidi *Kodukant*) on töötanud välja külavanema statuudi koos kommentaaridega, mille alusel KOVi võivad endale lihtsa vaevaga statuuti kohaldada ja selle kehtestada. Külavanem on vabatahtlik institutsioon ning Kodukandi hinnangul ongi külavanemate tegevus ja koostöö KOVidega suures osas kokkuleppe küsimus. Statuut on kokkulepe, mille eesmärk on leida kõige enam toimiv viis küla esindamiseks ja probleemide selgitamiseks ning lahendamiseks vastavas omavalitsuses. Kodukant on oma strateegilistes arengusuundades pidanud külavanemate toetamisel oluliseks toetada külavanemate võrgustiku kujunemist ning tõsta ühiskonna teadlikkust külavanema rollist kohaliku demokraatia arendamisel.<sup>52</sup> Arvestades külavanema valimise vabatahtlikkust ning piirkondlikke eripärasid, eelistavad nii Kodukant kui KOVide esindajad<sup>53</sup> kogukondlikku lahendust ega pea valdavalt mõistlikuks kehtestada seadusega igas piirkonnas samu reegleid. Varasemates KOV reformi ettevalmistavates kohaliku demokraatia töörühma aruteludes ei ole samuti peetud vajalikuks riigi tasemel keskselt külavanemate tegevust reguleerida või ühtlustada (nt külavanemate rahastamise osas). Ekspertid olid seisukohal, et riigi tasemel võib kohaliku demokraatia tugevdamiseks ning külavanemate rolli suurendamiseks tuua heade praktikate näiteid, aga mitte nende tegevust täiendavalt reguleerida.

## 6. REGIONAALHALDUS - MAAVALITSUSTE ÜLESANDED JA ROLL

Regionaalhalduse visioon lähtub järgnevast:

- Haldusreformi käigus maavalitsuste ülesannete reorganiseerimisel lähtutakse põhimõtteliselt eeldusest, et maavalitsuste ja maavanemate peamine roll on keskvalitsuse esindamine

<sup>52</sup> Külavanema statuut, Kommenteeritud väljaanne. Eesti Külaliikumine Kodukant 2008. Kättesaadav: <https://kodukant.kovtp.ee/documents/1727611/3730742/K%C3%BClavanema+statuut+-+kommenteeritud+v%C3%A4ljaanne.pdf/6ba056fa-de2d-4476-9ca5-ca23324fe023>

<sup>53</sup> Septembris ja oktoobris 2015 haldusreformi maakondlike seminaride käigus toimunud aruteludel vastasid osalejad küsimusele „KOV-i keskusest kaugemate piirkondade kaasamine: Millised õigused ja kohustused peaksid olema: a) osavaldadel/linnaosadel, b) Külavanematel. Valdavalt külavanematel tänasest suuremat rolli või nende rolli täiendava reguleerimise vajadust seaduse tasandil ei nähtud. Külavanemate juures peetakse oluliseks nende vabatahtlikkust ning piirkondlikult erinevaid rolle ja ootusi, mida külavanemad peaksid täitma. Võimalike muudatuste osas on pakutud välja kulude hüvitamise reguleerimist.

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

maakonnas ning riigi ja omavalitsuste koostöö koordineerimine, mitte maakonna ega maakonna omavalitsuste esindamine või omavalitsustevahelise koostöö koordineerimine.

- Maavalitsuste arv jääb haldusreformi ettevalmistavas etapis esialgu samaks (s.t haldusreformi seadusega maavalitsuste arvu ei muudeta). Maavalitsuste arv sõltub valikutest, mida tehakse maavalitsuse rolli ja ülesannete osas nii haldusreformi käigus kui järgselt. Sellest ning haldusreformi rakendumise järgesest KOVide arvust maakonnas lähtuvalt analüüsitakse maavalitsuste optimaalset arvu ja korralduslikku vormi edasiste riigireformi sammude raames (sh Rahandusministeeriumi läbiviidava Riigiauditi soovitusel keskvalitsuse ametiasutuste reorganiseerimiseks maiks 2016) ning maavalitsuste rolli muutuse osas tehakse valikud 2016. aasta jooksul
- Justiitsministeerium on kavandanud valitsemis- ja halduskorralduse revisjoni käigus korrastada riigi ülesannete täitmise regionaalsel tasandil<sup>54</sup> ning haldusjärelevalve/riikliku järelevalve korralduse<sup>55</sup>. Selleks on Justiitsministeerium kavandanud koostada halduskorralduse seaduse eelnõu kontseptsiooni hiljemalt 31.03.2017.<sup>56</sup>
- Õigusakte muutes on võimalik anda maavalitsustelt ka riiklikud ülesanded üle riigiasutustele (järelevalve, isikule uue nime andmise, ruumilise planeerimise, riigivara valitsemise, omandireformi ja muu riigi esindamisega nt kohtus). Tegelikult ülesannete üleandmise vajadus sõltub sellest, millised arengusuunad valitakse s.t milliseid ülesandeid ja millises töökorralduses tuleks maakondades või regionides riigi asutuste kaudu täita. Käesolevas kontseptsioonis on esitatud lahendused lähtudes eeldusest, et säilib vajadus jätkata riigi ülesannete täitmist riigi üldpädevusega regionaalhaldusüksustes.

**Regulatsioon:** Vabariigi Valitsuse seaduse, valdkonnaseaduste ja vajadusel halduskorralduse seaduse muudatused. Haldusreformi seaduses sätestatakse kontseptsioonis kinnitatud põhimõtetest lähtuvate seaduse muudatuste ettevalmistamise (2016) ja jõustumise (1.01.2018) tähtaeg, aga mitte konkreetsed sätted.

## 6.1. Maavalitsuse omavalitsuslike ülesannete üleandmine

**VVTP-s:** 4.37 Sätestame seaduse tasandil omavalitsustele ülesanded ja reguleerime omavalitsuste ühisasutuste tegevuse, et omavalitsused saaksid tagada teenuste osutamise ühtlaselt kõikjal Eestis. Kriteeriumidele vastavatele omavalitsustele võimaldame lisaks omavalitsuslikele ülesannetele osutada ka riigi poolt rahastatud riiklike ülesandeid.

<sup>54</sup> Maavanema ja maavalitsuste roll riigi ülesannete täitmisel on muutunud minimaalseks. Nimetatud asjaolu annab võimaluse vaadata üle kohalike omavalitsuste üle teostatava järelevalve süsteem ning muuta see toimivaks ja tõhusaks. Praktikas on tõusetunud ka maakondlike omavalitsusliitude staatuse ja tähenduse küsimus, samuti on kohaliku omavalitsuse korraldus riigi ülesannete täitmisel kehtivas õiguses reguleerimata. Riigi ülesannete regionaalsel tasandil täitmise ümberkorraldamisel tehakse koostööd Rahandusministeeriumiga.

<sup>55</sup> Haldusekandjate üle teostatava järelevalve korralduse täpsustamine. Kehtiv õigus jagab riigi teostatava järelevalve sisuliselt kolmeks – teenistuslik järelevalve, haldusjärelevalve ja riiklik järelevalve. Rakenduspraktikas tõusetub ikka ja jälle küsimus nimetatud järelevalve liikide eristamise aluste, samuti haldusjärelevalve meetmete lubatavuse küsimuses. Vastuoluline on haldusjärelevalve subjekti käsitlev regulatsioon. Kohalike omavalitsuste üle teostatava järelevalve küsimuses tehakse koostööd Rahandusministeeriumiga.

<sup>56</sup> Valitsemise mahu vähendamisest valitsussektoris". Memorandum valitsuskabineti 28.05.2015 nõupidamisele [HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Eesmärgiks on tänase maavalitsuste duaalse rolli ja sellest tuleneva rollikonflikti lahendamine. Selleks reorganiseeritakse maavanema ülesanded andes kõik maavalitsuste omavalitsuslikud ülesanded, mille olemus seda võimaldab, üle KOV-idele või KOV koostööorganile (OVLid, ühisasutused). Maavalitsuse eesmärk on riigi huvide esindamine ja KOV ning riigiasutuste koostöö korraldamine maakonnas; maavalitsuse roll ei peaks olema KOVide koostöö koordineerimine ega omavalitsuslike ülesannete täitmine KOVide eest, mida nad täna osaliselt täidavad (nt maakondliku ühistranspordi korraldamine, sotsiaalteenuste osutamise kohta maakonna KOVide koondaruannete koostamine ja esitamine, tervisekaitse, haiguste ennetamise ja tervise edendamise abinõude elluviimise tagamine, noorsootöö riiklike programmide elluviimise koordineerimine maakonnas, riigi lõpueksamite ettevalmistamise, koostamise, läbiviimise ja hindamise koordineerimisel maakonnas jne).

Maavalitsuste ülesannete analüüsi põhjal<sup>57</sup> on maavalitsuste kõik omavalitsuslikud funktsioonid võimalik anda täitmiseks KOVidele või OVLidele. KOVidele ülesannete delegeerimise võimalusel on pigem määravaks otstarbekus ja võimekus, seega olemasoleva KOV süsteemi puhul saab delegeerida väiksema hulga ülesandeid kui see õiguslikult võimalik oleks. OVLidele võimalike üleantavate ülesannete hulk on mõnevõrra väiksem, kui KOVidele üleantavate ülesannete hulk. Selliste ülesannete näol on tegemist eelkõige piirkonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest hoolitsemise ja sellest tuleneva poliitika koordineerimisega maakondlikul tasandil<sup>58</sup>. Lisaks nt perekonnaseisuametnike koolitamisega seonduva, EL teavitustegevus maakonnas jms koordinatsiooni tagamine, riigi strateegiliste dokumentide koostamises osalemise ja koostöö koordineerimine KOVide ja riigiasutuste vahel maakonna tasandil.<sup>59</sup> OVLidele ülesannete üleandmiseks on vajalik täpsustada ja muuta kehtivat õigust nende ülesannete täitmiseks OVLide poolt ning lahendada küsimus OVLi kuulumise kohustuslikkuse üle.

## 6.2. Järelevalve kaasajastamine

*VVTP-s: 4.41 Kaasajastame riikliku järelevalve omavalitsuste üle. Anname maavalitsuste olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded võimalusel üle kriteeriumidele vastavatele omavalitsustele.*

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Maavalitsuste poolt teostatava haldusjärelevalve ja riikliku järelevalve kaasajastamisel on võimalik maavalitsuste järelevalve funktsioon jaotada ministriumide ja nende asutuste vahel või konsolideerida maavalitsuste järelevalve ülesanded regiooni tasandile. Täpsemad valikud järelevalve ümber korraldamiseks tuleb langetada edasiste arutelude käigus.

### 6.2.1. Maavalitsuste järelevalve funktsioon jaotamine ministriumide vahel

<sup>57</sup> „Maavanema (maavalitsuse) funktsioonide kaardistus õigusaktide alusel.“ Siseministeriumi töödokument.

<sup>58</sup> sotsiaalhoolekande (sh sotsiaalhoolekandevalased statistilised aruanded), rahvatervise, hariduse (sh eksamite korraldamine, kooli asutamise või koolitusloa kooskõlastamine), noorsootöö (sh alaealistega tehtavat kriminaalpreventiivne töö), spordi (spordiehitiste kasutamise korraldamine, spordikomisjoni töö) ja kultuuri koordineerimine (kultuuritoetuste jaotamine) ning osa ühistranspordi korraldamisega ja koordineerimisega seonduvatest funktsioonidest (maakonna ühistranspordi arengu koordineerimine, vedajatega lepingute sõlmimine, ühistranspordi infrastruktuuri objektide planeerimise koordineerimine, piletimüügi korraldus jne).

<sup>59</sup> Eesti Koostöökoogu (2014) Analüüsi „Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks“ terviktekst  
[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

Alternatiiv 1: Maavalitsuse järelevalve ülesanded antakse vastavat valdkonda koordineerivale ministerruumile või selle hallatavale asutusele. See võimaldab kompetentsi koondumise ühte üksusesse ja loob katkematu juhtimisahela. Mitmed ministerruumid on valdkonnapoliitika kujundamisel selliseid arenguid kavandanud (HTM, SoM) ning väljendanud soovi järelevalve ülesanne oma valitsemisala asutusse viia. Järelevalve kaugenemine maakonna tasandilt võib ühelt poolt tekitada olukorra, kus järelevalve läbiviija pole kursis piirkonna olude ja spetsiifikaga, teisalt jällegi loob suuremat objektiivsust ning sõltumatust. Järelevalve viimine ministerruumide tasandile vajab konkreetsete valdkondade lõikes täiendavat üksikasjalikku analüüsi.

Tabel 2. Maavalitsuste valdkondliku järelevalve ülesannete jagunemine

| Järelevalve ülesanne   | Järelevalve teostaja                                   | kommentaär  |
|--|--|---|
| Üldharidusasutuste (koolieelsed asutused, koolid) järelevalve  | Haridus- ja Teadusministeerium                         | ülesande ülevõtmise ettepaneku on HTM juba teinud   |
| Kutsekoolide, huvikoolide järelevalve  | Haridus- ja Teadusministeerium                         | ülesannet teostab praktikas juba HTM  |
| Järelevalve koolituslubade üle   | Haridus- ja Teadusministeerium                         |   |
| Noortelaagrite järelevalve   | Haridus- ja Teadusministeerium                         | ülesannet teostab praktikas juba HTM  |
| Sotsiaalhoolekande (asenduskodu- ja lapsehoiuteenus, üldhooldusteenus, riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud rahade kasutamise üle) järelevalve | Sotsiaalkindlustusameti regionaalsed üksused           | SHS alusel teevad täna valdkonna teenuste üle järelevalvet nii SKA, kui MV, järelevalve on jagatud teenuste kaupa |
| Maakonnaraamatukogude järelevalve  | Kultuuriministeerium                                   | tegemist pole regulaarse järelevalvega  |
| Perekonnaseisutoimingute järelevalve   | Siseministeerium, vajadusel eraldi üksus(ed)           | SiM teeb juba täna toimingute üle teemapõhist kontrolli   |
| Ühistranspordi järelevalve   | Maanteeamet, ühistranspordikeskused                    | järelevalve sisuliselt tellija ja vedaja vahelise lepingu täitmise üle  |
| Maareformi järelevalve   | Maa-amet   | hääbuv ülesanne, maareform lõpeb suures osas lähiaastatel   |
| Omandireformi järelevalve  | Rahandusministeerium                                   | hääbuv ülesanne, omandireform lõpeb suures osas lähiaastatel  |
| Planeeringute järelevalve <sup>60</sup>  | Rahandusministeerium, vajalik on luua eraldi üksus(ed) | RM teeb täna järelevalvet maakonnaplaneeringute üle   |

<sup>60</sup> Kohaliku tasandi planeeringutele (üldplaneering, detailplaneering) annab heakskiidu maavanem. Juhul kui üldplaneering sisaldab maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut, nõustub maavanem ka maakonnaplaneeringu muutmisega, millise hinnangu andmine peab ka perspektiivis jääma maakonna (regiooni) tasandil planeeringu kehtestamise otsuse langetanud haldusorganile.

Üldine KOV haldusaktide järelevalve teostamiseks eraldiseisva üksuse loomine võimaldaks kõigi KOV-ide haldusaktide süsteemset ja ühesugust kontrollimist. Sama eesmärki võimaldaks tagada ka maavalitsuste kujundamine regionaalselt toimivateks haldusjärelevalvega tegelevateks üksusteks (vt p 6.3.2).

## 6.2.2. Maavalitsuste järelevalve ülesanded konsolideeritakse regiooni tasandile

Alternatiiv 2: Kompetentsi ja piisava hulga järelevalve ülesannete tagamiseks antakse järelevalve ülesanded mitut maakonda hõlmavale regionaalsele asutusele. Töökorralduse põhimõtted jäävad sarnaseks tänase süsteemiga, kus sisuline tellimus ja juhised tulevad valdkonnaministeriumilt, kuid ülesannete täitmise ja ressursside tagamise eest vastutab regionaalse asutuse juht. Regionaalses asutuses nõustavad ja toetavad valdkonna eksperte järelevalve spetsiifikale spetsialiseerunud õigus- ja finantseksperdid.

Sealjuures ei pea kõiki järelevalve ülesandeid andma üle regionaalsele asutusele, neist osa võib üle võtta valdkonda koordineeriv ministerium või selle hallatav asutus (nt haridusasutuste ja sotsiaalhoolekande järelevalve).

Selle muudatusega:

- suureneb töökoormus ja järelevalve tegijad ei pea tegelema muude ülesannetega;
- ühele ülesandele spetsialiseerumisel suureneb töötajate professionaalsus;
- ühtlustub halduspraktika;
- tekib sünergia ja kogemuste vahetamise võimalus üksuse sees;
- paraneb meeskonnana järelevalve läbiviimise võimalus;
- suurem tööpiirkond võimaldab paremini varieerida, keda kuhugi järelevalvet läbi viima suunata (nt kui maakonna tasandil on oht subjektiivsusele);
- ministeriumid ei pea enam läbirääkimisi pidama 15 erineva asutusega.

## 6.3. Harukondliku ja territoriaalse juhtimise ühtlustamine

*VVTP-s: 4.43 Ühtlustame riigi tasemel harukondliku ja regionaalse juhtimise ning territoriaalplaneerimise.*

VVTP-s on sama eesmärgi täitmiseks kavandatud ka teisi Rahandusministeriumi poolt elluviidavaid tegevusi, näiteks analüüsi ja ettepanekute tegemine avalikus sektoris valitsemise mahu vähendamiseks<sup>61</sup> ning valitsussektori asutuste ülesannete ja paiknemise analüüs ja põhimõtete väljatöötamine maiks 2016, mille raames analüüsitakse valitsussektori asutuste tänaseid ülesandeid ja funktsioone organisatsiooni struktuuri vaates. Asutuste ülesannete analüüsi tulemusel ilmnevad kohad, kus riik osutab täna teenust dubleerivalt ning kus omavahel seotud tegevused on institutsionaalselt põhjendamatult eraldiseisvad ja toovad seeläbi kaasa ebatõhusat ressursikasutust.

Analüüsi jätkatakse avalike teenuste kaardistamise ja analüüsiga, mis on eelduseks strateegilise planeerimise korrastamisele. Analüüs ja ettepanekud ümberkorraldusteks töötatakse välja 2016. aasta

<sup>61</sup> Arutati valitsuskabinetis 28.05.2015

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

novembriks. Protsessi kavandamisel on võetud arvesse, et kohaliku omavalitsuse reformiga koos korraldatakse ümber maavalitsuste tegevus selliselt, et lõpetatakse riigiasutuste ja kohalike omavalitsustega dubleerivad tegevused. Jätkutegevustena on Rahandusministeeriumil koostöös valdkonna ministeeriumitega kavas 2017. aastaks analüüsida ja pakkuda välja võimalusi teenuste (nii riigi-, kohalike omavalitsuste kui erasektori teenused) pakkumiseks ühise teenindusleti põhimõttel<sup>62</sup>.

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Maavanema roll tugineb täna kolmele olemuslikule ülesannete blokile - riigi ja KOV koostöö koordineerija, maakondliku tasakaalustatud arengu suunaja ning järelevalve teostaja teatud valdkondades. Maavalitsuste rolli ajakohastamiseks ja regionaalhalduse jätkusuutlikkuse tagamiseks käimasolevate valitsemis- ja halduskorralduslike muutuste ning trendidega parimal viisil toimetulemiseks on järgmised võimalused, mis sisaldavad omavalitsuslike ülesannete üleandmist maavalitsustelt ning fookuseerimist ühele tegevussuundadest.

### 6.3.1. Regionaal- ja ruumilise arengu koordineerija

*Muudatuse eesmärk ja põhisisu:* Maavalitsuse roll seisneb tasakaalustatud regionaalarengu ja ruumilise planeerimise koordineerimises - selleks suureneb maavalitsuste roll ja võimekus maakonnaplaneeringute koostamisel ning KOV planeeringute üle järelevalve teostamisel. Maavanem peaks seisma maakonna või regiooni tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest, tagades riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste koostöö kohtadel ning vastutama sisendi eest regionaalpoliitikasse. Valdcondlike ülesannete juhtimise eest vastutavad ministeeriumid, kuid maavanem jälgib, et valdkondlikud otsused regionoides hakkaksid koostoimes tööle.<sup>63</sup>

Maavalitsus jääks endiselt riigi üldpädevusega regionaalhaldusasutuseks, kuid sellest kujuneks valdkondliku spetsialiseeritud juhtimise tasakaalustav organ, kuid mitte eraldiseisev täiendav juhtimistasand. See eeldaks põhimõttelist muudatust andmaks maavanemale vetoõigus olulisemates regiooni ja regionaalpoliitikat puudutavates küsimustes. Maavanema rolli suurendamiseks asutuste regionaalse ümberpaiknemises kaasaráákimisel pannakse Vabariigi Valitsuse seaduses (§ 40 lg 2) valdkonna eest vastutavale ministrile kohustus ametite ja inspeksioonide kohalike asutuste moodustamisel, ümberkorraldamisel ja nende tegevuse lõpetamisel kaasata protsessi maavanem.<sup>64</sup> Maavanemale pannakse kohustus seisukoha kujundamisel küsida arvamusi maakondliku omavalitsusliidu käest, kelle ülesandeks on selgitada välja kohalike omavalitsuste arvamusi. Selle stsenaariumi korral ei pea olema ilmtingimata 15 maavalitsust, maavalitsuste arvu võib ka vähendada, et hoida kokku kulud ja seelábi tekib võimekus paremate spetsialistide palkamiseks.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Territoriaalplaneerimise osas teostati analüüs 2015. aasta kevadel peamiselt Keskkonnaministeeriumi ja Siseministeeriumi koostöös.

<sup>63</sup> „Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020“, kinnitatud 20.03.2014 vabariigi valitsuse korraldusega nr 107.

<sup>64</sup> VVS § 84 lg 7 alusel on maavanemal õigus teha valdkonna eest vastutava ministri kaudu vabariigi valitsusele ja ministeeriumidele ettepanekuid valitsusasutuste kohalike ametiasutuste ning muude maakonnas asuvate riigiasutuste töö korraldamiseks, samas asutuste ümberkorraldamise otsustab valdkonna minister (VVS § 40 lg 2) mitte valitsus ning maavanema ega vastutava kaasamise kohustust ei ole.

<sup>65</sup> Valdade ja linnade üldkogu. Töörühmade materjalid. (2012) kättesaadav <http://www.emovl.ee/files/linnade,%20valdade%20ldkogu/linnade%20ja%20valdade%20yldkogu%2031.03.2012%20tooryhmade%20materjalid%20yldkogule.pdf>

HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 15.12.2015)

### 6.3.2. Järelevalve teostaja

**Muudatuse eesmärk ja põhisisu:** Kuna riigiasutuste regionaalsed või maakondlikud üksused suudavad tagada efektiivsema ning kvaliteetsema järelevalve, siis järk-järgult väheneva valdkondliku riikliku või haldusjärelevalve (nt sotsiaal- ja hariduse valdkonnas) teostamise maht ning selle vähenemise arvelt on võimalik suurendada ja süstematiseerida KOV haldusvõimekuse tõstmiseks maavalitsuste rolli haldusjärelevalve initsieerimisel ning teostamisel KOV haldusaktide õiguspärasuse ja riigivara kasutamise seaduslikkuse üle. Täna on kohalike omavalitsuste vähesest haldusvõimekusest tulenevalt KOV eelarve vahendeid puudutavate otsuste ja üksikaktide juriidiline korrektsus ja seaduspärasus sageli madal ning sellega kaasneb muuhulgas korrupsioonioht. Kuna maavanem on ainuke institutsioon, kes teostab järelevalvet KOV üksikaktide üle ning praktikas ainult kaebuste põhiselt, siis maavanema süsteemse järelevalve suurendamine aitaks kaasa KOV otsuste kvaliteedi tõusule, samuti maavalitsuste poolse juriidilise juhendamise kompetentsi tõusule, halduspraktika ühtlustumisele ning KOV toimingute õiguslikkuse järgimise tõusule.

Selleks korrastatakse maavalitsuste juhtimist rakendades valdkondlikku horisontaalset juhtimist ja funktsioonide konsolideerimist, s.t maavalitsustes õigusaktide järelevalve funktsioon tsentraliseeritakse halduspraktika ühtlustamiseks ühtse juhtimise ja juhendamise alla kõigis maakondades (analoogselt senise finantsarvestuse, IT ja siseauditiga) ilma, et sellega kaasneb ametikohtade füüsiline tsentraliseerimine (analoogselt Sotsiaalkindlustusameti, Põllumajandusameti jt), kus nt järelevalveametnik allub sisulise juhendamise osas keskele juhile ning igapäevases töökorralduslikes küsimustes kohalikule juhile.

### 6.3.3. Esmane kontaktpunkt riigiga

**Muudatuse eesmärk ja põhisisu:** Üheks lahenduseks on nn riigimajade visiooni realiseerimine, kus maavalitsus on kodanike jaoks esmane kontaktpunkt riigiga suhtlemisel. Maavalitsusest kujuneks kohalike riigiasutuste ühine töö- ja teeninduskeskus, kes korraldab erinevate ministeeriumide allasutuste/ ametite poole pöördumisi, menetlusi (nt Põhjamaades tegelevad KOVid ka passide väljaandmise taotluste vastuvõtmise ja väljastamise vahendamisega riigi eest) ja järgnevat asjaajamist ning kodanik või ettevõtja ei pea edaspidi erinevate ametiasutustega täiendavalt suhtlema. Samuti võib selle stsenaariumi kohaselt jääda maavalitsusele alles kohalike omavalitsuste haldusaktide üle järelevalve teostamise ülesanne. Teistes riikides loodi sarnaseid teenuskeskuseid juba 1990. aastate teises pooles, need on tuntud väga erinevate nimede all: *one-stop-shop*, *single-window services*, *government gateway*, *seamless service*, *service clusters* jne.<sup>66</sup> Maavanema rolli täpsustatakse eelkõige riigi huvide esindajana maakonnas, KOVide

<sup>66</sup> Riigimajade kontseptsiooni nimega „Riigiasutuste ühise büroo – ja teeninduskeskkonna loomine maakonna keskses“ tutvustati 25.02.2010 vabariigi valitsuse kabinetinõupidamisel. Seejärel käivitati pilootprojekt läänemaal.84 hetkel on veel Riigi Kinnisvara AS täide viimas või planeerimas sellesuunalist kinnisvaraarendust Rapla- ja Pärnumaal. Teadaolevalt esimesena Eestis tööd alustanud füüsiline teenuskeskus on aga Tallinna linnavalitsuse teenindusbüroo.

[HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON \(EELNÕU 15.12.2015\)](#)

koostöö koordineerimine ning ühiste seisukohtade kujundamine on maakondliku omavalitsusliidu pädevuses.

EELNÕU

# LISA 1. ÜLEVAADE EUROOPA LIIDU KOV SUURUSEST

Euroopa Liidu liikmesriikides oli 2015. aasta seisuga<sup>67</sup> kokku pea 90 000 KOV üksust keskmise elanike arvuga 5 736 inimest ja keskmise pindalaga 50,5 km<sup>2</sup>. Eesti vastavad näitajad on 6 261 inimest ja 212 km<sup>2</sup>. Eesti KOV keskmine elanike arv on mõnevõrra suurem EL keskmisest elanike arvust ja ka pindalalt on Eesti omavalitsus keskmiselt üle 4 korra suurem keskmisest EL omavalitsustest. Samas ületab omavalitsuste keskmine territoorium Eestit enamikus meie naaberriikides Soomes (2,5 kordselt) ja Rootsis (4 kordselt) ning Lätis (1,4 kordselt) ja Leedus (2,7 kordselt). Seega Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes ei ole Eesti omavalitsuste keskmine territoorium suur. Ka keskmise KOV elanike arvu poolest ületavad naaberriigid meid mitmekordselt (Soome 2,7, Läti 3, Rootsi 5,3, Leedu 8,9 ning Taani 9-kordselt).

Tabel 1. Kohalike omavalitsuste arv, suurus ja elanike arv EL liikmesriikides 2015. aastal

|            | KOV tasandite arv | I tasandi KOV üksuste arv | II tasandi KOV üksuste arv | KOV keskmine elanike arv | KOV keskmine pindala (km <sup>2</sup> ) |
|------------|-------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|---|
| Bulgaaria  | 1                 | 264                       | -                          | 28 670                   | 420                                     |
| Küpros     | 1                 | 378                       | -                          | 12 110                   | 15                                      |
| Eesti      | 1                 | 213                       | -                          | 6 261                    | 212                                     |
| Soome      | 1                 | 317                       | 2                          | 17 120                   | 1067                                    |
| Iirimaa    | 1                 | 31                        | -                          | 148 165                  | 612                                     |
| Läti       | 1                 | 119                       | -                          | 18 950                   | 543                                     |
| Leedu      | 1                 | 60                        | -                          | 55 655                   | 1088                                    |
| Luksemburg | 1                 | 105                       | -                          | 4688                     | 25                                      |
| Malta*     | 1                 | 68                        | -                          | 6 075                    | 5                                       |
| Sloveenia  | 1                 | 212                       | -                          | 9 836                    | 96                                      |
| Austria    | 2                 | 2102                      | 9                          | 4 029                    | 40                                      |
| Tsehhi*    | 2                 | 6 250                     | 14                         | 1 680                    | 13                                      |
| Taani      | 2                 | 98                        | 5                          | 56 957                   | 440                                     |
| Kreeka     | 2                 | 325                       | 13                         | 34 957                   | 406                                     |
| Ungari     | 2                 | 3 177                     | 19                         | 3 137                    | 29                                      |
| Holland    | 2                 | 393                       | 12                         | 42 878                   | 106                                     |

<sup>67</sup>Subnational Governments in OECD Countries: Key Data. 2015 edition. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2015.pdf>

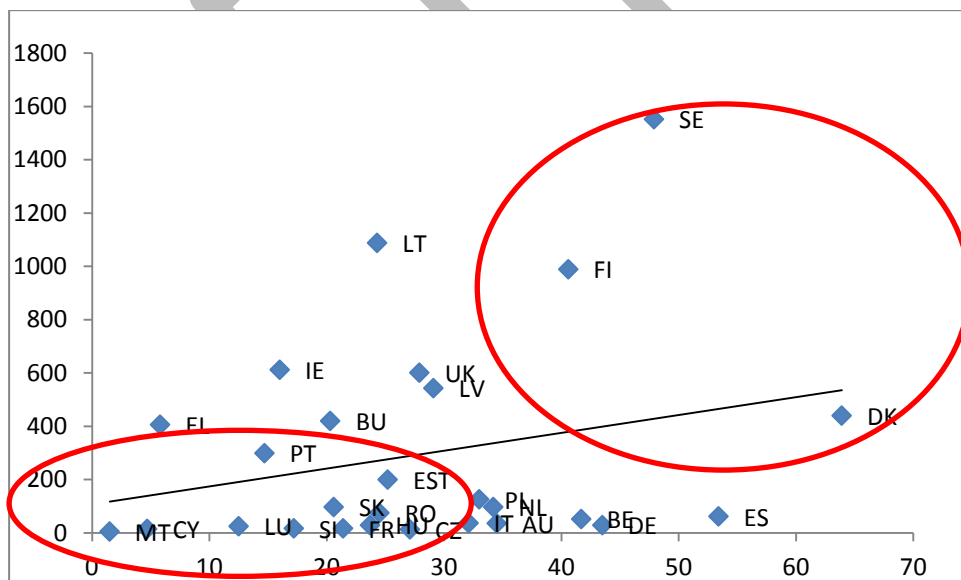
\* märgitud riikide osas on võrreldavuse huvides on võrdus esitatud 2010. aasta andmed, kuna 2015. aasta andmed ei ole sama meetodika alusel kogutuna kättesaadavad (2010. aasta andmed pärinevad allikatest: CEMR/ DEXIA. EU subnational governments: 2009 key figures. 2010/ 2011 edition. Kättesaadav: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377639#P343\\_72951](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377639#P343_72951) ja CEMR (2010)Local and regional government in Europe, Structures and competences. Kättesaadav: [http://www.ccre.org/docs/Local\\_and\\_Regional\\_Government\\_in\\_Europe.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf)

HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 15.12.2015)

|               |   |        |      |          |       |
|---------------|---|--------|------|----------|-------|
| Portugal      | 2 | 308    | 2    | 34 815   | 299   |
| Rumeenia*     | 2 | 13180  | 41   | 6 750    | 75    |
| Slovakkia     | 2 | 2927   | 8    | 1 850    | 17    |
| Rootsi        | 2 | 290    | 20   | 33 138   | 1552  |
| Belgia        | 3 | 589    | 10   | 19 009   | 52    |
| Saksamaa      | 3 | 11 116 | 301  | 7292     | 32    |
| Prantsusmaa   | 3 | 36 681 | 100  | 1746     | 17    |
| Itaalia       | 3 | 8047   | 110  | 7 603    | 37    |
| Poola         | 3 | 2 479  | 379  | 15 351   | 126   |
| Hispaania     | 3 | 8117   | 52   | 5 673    | 62    |
| Suurbritannia | 3 | 389    | 28   | 160 8520 | 672   |
| EL 28 kokku   |   | 88 411 | 1080 | 5 736    | 50,5  |
| OECD 34       |   | 9 387  |      | 9 387    | 270,7 |

Lõuna- ja Kesk-Euroopas on säilinud omavalitsuste ajaloolised territooriumid, mistõttu omavalitsused on mõnikord vägagi väikesed (nt Prantsusmaa).

Kohalike omavalitsuste osakaal SKPst ning avaliku sektori kuludest varieerub oluliselt riigiti, sõltudes otseselt omavalitsuse täidetavatest ülesannetest ning nende rahastamisest. KOV osakaal SKP-st on suurem riikides, kus omavalitsuste ülesanded on mahukamad ja mitmekesisemad ning vajavad suuremat hulka töötajaid. EL liikmesriikide KOVide puhul esineb trend, et (territoriaalselt) suuremate KOVidega riikides kannavad omavalitsused suurema osa avalikest teenustest ning seeläbi ka suuremat osa avaliku sektori kuludest (eelkõige Põhjamaad Rootsi, Taani ja Soome) ning territoriaalselt väiksemate omavalitsustega riikides on KOV kulude osakaal avaliku sektori kuludest väiksem (Malta, Küpros, Luksemburg, Sloveenia, Rumeenia, Tsehhi, Eesti).



Joonis 1. KOV suurus ja osakaal avaliku sektori kuludest

EELNÕU

## LISA 2. AMETNIKE SPETSIALISEERUMISE VÕIMALUSED KOV SUURUSGRUPPIDE LÕIKES<sup>68</sup>

| Sisuvaldkonna spetsialist   | Elanike arv < 1999 | Elanike arv 2000-4999 | Elanike arv 5000-9999 |
|---|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| Sotsiaalametnik   | 1                  | 1,4                   | 1,8                   |
| Hoolekande spetsialist  | 0,2                | 0,2                   | 0,4                   |
| Lastekaitse spetsialist   | 0,1                | 0,5                   | 0,8                   |
| Haridusametnik  | 0                  | 0,3                   | 0,5                   |
| Kultuuri- ja sporditöötaja, noorsootöö spetsialist                    | 0,2                | 0,5                   | 0,8                   |
| Maakorraldusspetsialist (sh planeeringud)                             | 0,7                | 0,9                   | 1,4                   |
| Arendusspetsialist  | 0,3                | 0,5                   | 0,8                   |
| Ruumiline planeerimine  | 0                  | 0,1                   | 0,5                   |
| Ehitusspetsialist, majandus- ja kommunaalametnik, heakorraspetsialist | 0,7                | 1,7                   | 2,5                   |
| Keskkonna spetsialist (sh jäätmed).                                   | 0,2                | 0,7                   | 1                     |
| Kokku põhikohaga ametnikke <sup>69</sup>                              | 3/10               | 4/10                  | 7/10                  |

<sup>68</sup> Allikas: ATAK ja Geomedia (2015) „Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs“ Kättesaadav:

[http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen\\_materjalid/KOV\\_kompetentsi\\_loppanaluu.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanaluu.pdf)

<sup>69</sup> Põhikohaga ametnikuna on siinkohal arvestatud ametnikku kes täidab funktsiooni alates 0,7 koormusest  
HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 15.12.2015)

# LISA 3. ÜLEVAADE HALDUSREFORMI ETTEVALMISTAMISEST: HALDUSREFORMI SEADUS JA KONTSEPTSIOON

Haldusreformi ettevalmistamise protsessis on kolm olulist dokumenti, mis kavandatavaid muudatusi kirjeldavad ja reguleerivad:

- 1) Haldusreformi kontseptsioon
- 2) Haldusreformi seaduse eelnõu (raamseadus)
- 3) Haldusreformi rakendusseaduste eelnõu (sisaldab KOKS jt eriseaduste muudatusi)

Järgnevalt on esitatud lühiülevaade nende sisust ja menetlemise tähtaegadest.

## 1. Haldusreformi kontseptsioon

HRK kontseptsioon sisaldab põhimõttelisi lahendusi ja valikuid haldusreformi raamseaduse (edaspidi *HRS*) sisus kui ka põhimõtetest, mis ei sisaldu veel *HRS* eelnõus, kuid millest lähtutakse haldusreformi rakendusseaduse (edaspidi *HRraks*) ettevalmistamisel. Teisisõnu raamseadusega koos liikuv HRK näitab lisanduvalt ära rakendusseaduse sisulised muudatused ja plaanid ning vajadused seadusi muuta enne kui on tehtud lõplikud otsused muudatuste täpse sisu kohta ning on sõnastatud konkreetsed sätted seaduste muutmiseks.

Haldusreformi kontseptsiooni tutvustati valitsuskabineti nõupidamisel novembris. Kontseptsioonis esitatud arengusuundade osas tehakse konkreetsed valikud hiljemalt *HRraks*i koostamise käigus 2016 aasta I-III kvartalis.

## 2. Haldusreformi seaduse eelnõu

Haldusreformi seaduse (edaspidi *HRS*) eelnõu VV-s heakskiitmise tähtaeg on VVTP-st tulenevalt veebruar 2016. *HRS* reguleerib VV algatatud ühinemistega seonduvad erisused:

- Reformi aluseks olevad kriteeriumid ja alused VV-le geograafiliselt ja demograafiliselt põhjendatud erandite tegemise võimaldamiseks;
- erisused *ETHS*is täna kehtiva volikogu algatatud ühinemistega vabatahtlikus etapis ning VV poolt algatatud ühendamistega haldusterritoriaalse korralduse muutmisel VV poolt algatatavas etapis, sh linna nimetuse säilitamise võimalus kui linn ja vald ühinevad (*ETHS*i muudatused)
- korraliste valimiste vahel toimuvate valimiste läbiviimine haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks VV poolt, sh kuidas rakendub täiendavate valimiste regulatsioon *KOV*ides, kus iseseisvalt või varasemalt läbi viidud omaalgatusliku ühinemise käigus kriteeriume täitvatele *KOV*idele liidetakse VV poolt täiendav omavalitsus (*KOVVS* muudatused)

- seadusega reguleeritavad KOVide õigused ja kohustused ühinemisel (s.o küsimused, mis omaalgatuslike ühinemiste puhul reguleeritakse ühinemislepingus);
- Rakendusseaduses sisalduvate muudetavate eriseaduste loetelu ja muudatusettepanekute VV-le esitamise tähtaeg (VV-s 2016 I p.a, jõustuvad 1.1.2018)

Haldusreformi seadus esitatakse kooskõlastamisele 2015. aasta IV kvartalis.

### 3. Haldusreformi rakendusseadused

HRrakS eelnõu menetlemine algab peale HRS heakskiitmist VVs (veebruaris 2016). HRrakS sisaldab kompaktselt kõiki eriseaduste muudatusi, mis on vajalikud haldusreformi rakendamiseks (kontseptsiooni punktid 3-6):

- ühisasutuse regulatsioon (KOKS);
- ülesannete üleandmine (ettevõtlus, ühistransport, maakonna arengukava) (KOKS, ÜTS vajadusel teised eriseadused);
- maakondlik OVL reorganiseerimine (KOLS);
- osavaldade ja linnaosade regulatsioonide muutmine (KOKS);
- rahastamiskorralduse muudatused (KOFs, RES, KoMS).
- MV järelevalve (VVS, SHS, HaS, PGS jt eriseadused);
- muud ilmnunud õiguslike probleemide lahendamine seoses haldusterritoriaalse korralduse muutmisega, mis tuleb enne ühinemiste jõustumist lahendada (nt ühinevate KOVide SA-d jms, ametnike üleminekuga seonduvad regulatsioonid ATSiS jms)

Eesmärk on HRrakS eelnõu esitada VV-le heakskiitmiseks 2016 I poolaastal, kuna seaduse menetlemisel tuleb arvestada ka teisi käimasoleva riigireformi osiseid (nt maavalitsuste roll peale nende omavalitsuslike ülesannete üleandmist KOVidele ning järelevalve reorganiseerimist). Otsuste ettevalmistamisse sisendit andva riigireformi auditi valmimise tähtaeg on mai 2016.