



RAHANDUSMINISTEERIUM

cumulus  
consulting.



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

## KOHALIKU OMAVALITSUSE REFORMI SEMINARIDE KOONDKOKKUVÕTE

Tallinn  
Oktoober 2015

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. ESIMESED MÕTTED SEoses MÄRKSÕNAGA “HALDUSREFORM” .....	5
2. OSALEJATE NÄGEMUS OMAVALITSUSTEST TULEVIKUS .....	5
3. OMAVALITSUSTE SUURUS JA ERANDID .....	6
4. OMAVALITSUSTE ÕIGUSED JA KOHUSTUSED .....	8
5. OMAVALITSUSTEVAHELINE KOOSTÖÖ .....	8
6. KESKUSEST KAUGEMATE PIIRKONDADE KAASAMINE .....	9
JÄRELDUSED .....	10

## SISSEJUHATUS

Riigihalduse ministri eestvedamisel on alustatud kohaliku omavalitsuse reformi ette valmistamist. Selleks on moodustatud ekspertkomisjon, mille ülesandeks on m.h olnud reformi põhimõtete välja töötamine.

Maakondlike seminaride (15) eesmärgiks oli kohalike omavalitsuste informeerimine reformi põhimõtetest ja nendele esmase tagasiside saamine. Seminaridelt saadi sisendit ja konkreetsemaid ettepanekuid, mida reformi eelnõu koostamisel ning ettevalmistamisel arvestada. Seminarid kandsid endas ka kaasamise eesmärki, et asjaosalistel oleks võimalus oma arvamuse esile toomiseks.

Seminarid viidi igas maakonnas läbi sarnase ülesehituse kohaselt, et tulemused üle-Eestiliselt võrreldavad oleksid. Seminaride ülesehitus oli järgmine:

Aeg	Teema	Läbiviijad / protsess
45-60 min	Ülevaade reformi põhimõtetest: <ul style="list-style-type: none"><li>• Seminari ja selle eesmärgi tutvustus</li><li>• Reformi eesmärgid, põhimõtted ja ajakava</li><li>• Kommentaarid valdkondlikult eksperdilt</li></ul>	Seminari viis läbi konsultatsioonifirma Cumulus Consulting OÜ.  Reformi põhimõtteid tutvustasid Rahandusministeeriumi esindajad.  Reformi temaatikat kommenteerisid valdkondlikud eksperdid Mikk Lõhmus, Rivo Noorkõiv, Georg Sootla või Kersten Kattai.
2 h	Grupiarutelud reformi sõlmküsimuste üle: <ul style="list-style-type: none"><li>• Tuleviku omavalitsuse iseloomustus</li><li>• Omavalitsuse suurus</li><li>• Omavalitsuste õigused ja kohustused</li><li>• Omavalitsustevahelise koostöö korraldus</li><li>• Keskusest kaugemate piirkondade kaasamine</li><li>• <i>Carte blanche</i><sup>1</sup></li></ul>	Arutelu juhtis Cumulus Consulting OÜ.  Osalejad jagunesid gruppidesse ja tegid oma arutelu tulemustest teistele ülevaate. Seejuures oli kõigil võimalik lisada täpsustusi.

Käesolev dokument on maakondlike seminaride koondkokkuvõte, käsitledes üldistatult kõiki seminaridel arutatud küsimusi. Samuti sisaldab kokkuvõtte peamisi järeldusi ja soovitusi. Seminarid andsid ülevaate üldisest meelsusest reformi teemadel, tuues välja peamised küsimused.

Kokku osales seminaridel ligi 600 inimest, rahvarohkeimad olid Rapla- ja Tartumaa. Peamiselt oli tegemist omavalitsuste esindajatega (vallavalitsuste ja volikogude liikmed), samuti oli kohal ka kolmas sektor. Ettevõtjate osalus jäi pigem tagasihoidlikuks.

Maakondlikud seminarid korraldati ja viidi läbi rahandusministeeriumi, konsultatsioonifirma Cumulus Consulting OÜ, maavalitsuste ning omavalitsusliitude koostöös.

<sup>1</sup> *Carte blanche*'i all välja toodud mõtted leiavad kajastamist vastavate punktide all ega ole eraldi välja toodud.

Seminarid toimusid igas maakonnas perioodil 21.09 – 14.10.2015 järgnevatel aegadel:

Maakond / kuupäev						Oktoober													Toimumiskoht										
	21	22	23	24	25	Nädalavahetus			28	29	30	1	2	Nädalavahetus			5	6		7	8	9	Nädalavahetus			12	13	14	
1. Harjumaa	X																												Omavalitsusmaja
2. Pärnumaa ja Läänemaa				X																									Pärnu Maavalitsus / Haapsalu Linnavalitsus
3. Järvamaa					X																								Paide Linnavalitsus
4. Viljandimaa ja Valgamaa										X																			Viljandi Maavalitsus / Valga Maavalitsus
5. Tartumaa ja Jõgevamaa																X													Raadimõisa hotell/ Jõgeva Kultuurikeskus
6. Võrumaa ja Põlvamaa																	X												Kultuurimaja Kannel / Põlva Maavalitsus
7. Ida-Virumaa ja Lääne-Virumaa																		X											Jõhvi Vallavalitsus / Hotell Wesenbergh
8. Hiiumaa																								X					Hiiu Maavalitsus
9. Saaremaa																									X				Arensburgi Meedla Koda
10. Raplamaa																										X			Rapla Kultuurikeskus

# 1. ESIMESED MÕTTED SEoses MÄRKSÕNAGA “HALDUSREFORM”

Soojendusküsimusena paluti kõikidel osalejatel kirjutada märkmepaberile oma esmane reaktsioon seoses sõnaga “Haldusreform”. See andis läbiviijaile indikatsiooni üldisest meelsusest.

Vastused jagunevad viide peamisesse gruppi:

1. Ootuspäraselt oli küllalt palju neid, kes arvasid, et teemat on väga pikalt arutatud, kuid see pole kuhugi välja jõudnud. Seetõttu puudus neil ka usk, et midagi võiks muutuda (*tüdimus; jälle! Jätke meid rahule! jms*);
2. Teisalt toodi välja, et haldusreformiga seostub omavalitsuste võimekuse kasv, professionaalsemad ametnikud, efektiivsus (*võimekad omavalitsused; teenuste kättesaadavus jne*);
3. Sageli öeldi, et reform tuleb kiiremas korras ära teha (*riik peab selle kiiremas korras ära tegema*), samas rõhutati, et vajalik on ka nn riigireform;
4. Igal seminaril leidis neid, kes kartsid ääremaastumist (*reform toob kaasa ääremaastumise ja teenuste kaugenemise elanikest*);
5. Levinud oli ka nägemus reformist kui mehhaanilisest piiride joonistamisest ilma sügavama sisuta (*liitmine; kokku panemine; midagi mehhaanilist; sundliitmine*).

Vastustest jääb kõlama vähene usk sellesse, et reform tõepoolest sel korral aset leiab. Tõenäoliselt on sellest tingitud ka vastused, mis väljendavad tüdimust – reformist on vaheaegadega räägitud üle 20 aasta. Nagu üks osaleja tabavalt välja tõi: “Haldusreform on nagu “Õnne 13”, mis kestab ja kestab, kuid midagi ei juhtu”.

Teisalt on vastustest võimalik välja lugeda soovi, et midagi muutuks ja reform ära tehtaks. Seejuures on oluline täheldada, et lisaks eelnevalt mainitud viiele kategooriale toodi välja ka märksõnu, nagu näiteks “segadus” ja “informeerimatus”, mis viitab vajadusele nii omavalitsusi kui ka elanikkonda avatult ning laiapõhjaliselt arengutega kursis hoida.

## 2. OSALEJATE NÄGEMUS OMAVALITSUSTEST TULEVIKUS

Esimese grupitöö küsimusena paluti osalejatel iseloomustada omavalitsust tulevikus (nt aastal 2030) kodaniku vaatevinklist (*“Milline peaks olema minu tuleviku omavalitsus?”*). Need märksõnad annavad reformi kavandajatele suuniseid, millises suunas võiks tulevikus omavalitsusi arendada.

Erinevate variatsioonidena saab välja tuua peamised järgmised märksõnad:

1. Teenused on kvaliteetsed ja elanikele kättesaadavad; siin all on silmas peetud esmajoones haridust, s.h alus-, üld- ja huviharidust ning erinevaid sotsiaalteenuseid. Nende juures on sageli eraldi rõhutatud läheduse printsiipi (15-20 min autoga; 30-40 min ühistranspordiga);
2. Taristu on korras ja ühendused tagatud; teed, elekter, internet ja ühistransport on peamised märksõnad, millele ollakse läbivalt keskendunud. Neid peetakse ka peamiseks ääremaastumise vastu võitlemise abinõuks;
3. Omavalitsused on autonoomsed; siin all on silmas peetud nii rahalist võimekust (tulubaasi suurenemist) kui ka sõltumatust riigiparaadist. Autonoomsust nähakse ühtlasi võimalusena olla riigile (ja ka ettevõtjatele) võrdväärsemaks partneriks;
4. Ametnikud on pädevad; selgelt nähakse vajadust saada kõikidele peamistele küsimustele lahendus kohalikust omavalitsusest;
5. Töökohad on kättesaadavad; omavalitsust nähakse nende loomisele kaasa aitajana;

6. Kogukond on otsuste tegemisse ja arengu kavandamisse kaasatud; omavalitsust ja kogukonda nähakse partneritena. Samuti peetakse oluliseks kohaliku algatuse toetamist ja kogukonnatunde ("meie-tunne") säilitamist/loomist.

Ülaltoodu viitab sellele, et tuleviku Eesti omavalitsust nähakse reeglina tugeva partnerina, peamisi teenuseid pakutakse just kohaliku tasandi poolt jne. See omakorda viitab soovile omavalitsuste võimekust ja vastutust pigem suurendada. Väga tähtis on seejuures avatus ja kaasamine ning kohaliku identiteedi toetamine.

### **3. OMAVALITSUSTE SUURUS JA ERANDID**

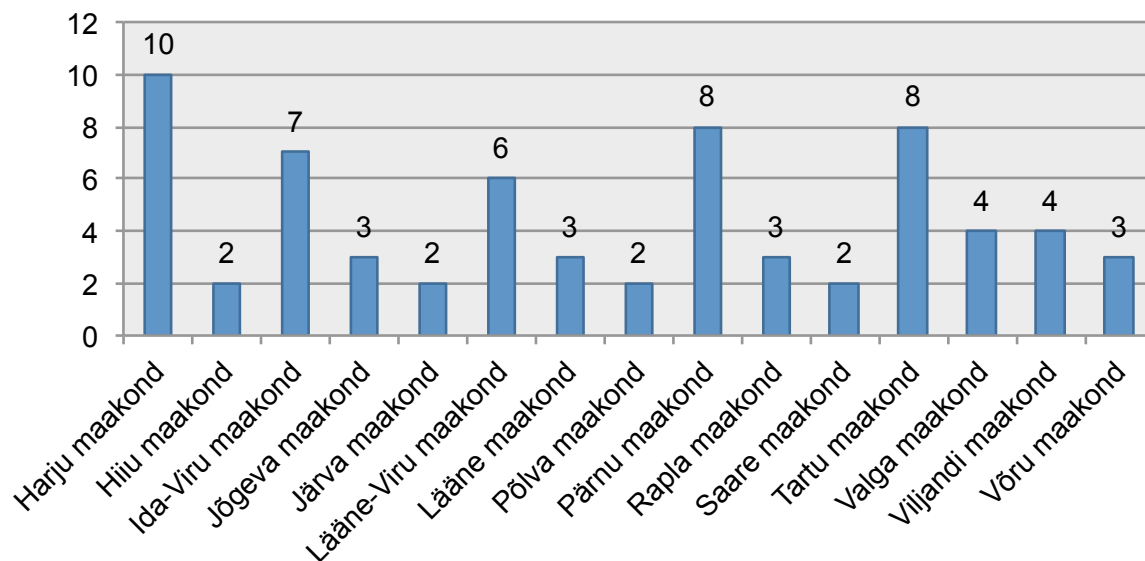
Kõikidel seminaridel püstitati ka küsimus omavalitsuste suuruse, arvu ja võimalike erandite kohta ("Kui suur peaks olema hästi toimiv tuleviku omavalitsus?" "Milliseid erandeid tuleks ette näha?").

Seminaridel leidus neid, kes käisid välja konkreetset numbrid (elanike arv, pindala), samuti leidus neid, kes lähenesid küsimusele üldisemalt, viidates nt territoriaalsele terviklikkusele. Siiski peeti hinnanguliselt ¾ aruteludest võrreldes tänasega otstarbekaks oluliselt suuremate omavalitsuste moodustamist (elanike arv 5000+). Tihti rõhutati, et täpse numbriga fikseerimine pole võimalik ja mõistlik, kuna see sõltub kohalikest eripäradest (nt rahvastiku tihedus). Seega pakuti, et elanike arv võiks olla näiteks teatud vahemik. Mõnel pool tõmmati võrdusmärki maakonna ja omavalitsuse vahele, sagedamini leiti, et maakonnas võiks olla 2-3 omavalitsust. Suuremat omavalitsuste arvu nähakse tulevikus viies suuremas maakonnas (Harjumaa, Tartumaa, Ida-Virumaa, Pärnumaa ja Lääne-Virumaa), kuid ka nendes piirkondades tähendab see omavalitsuste arvu vähenemist üle kahe korra. Lisaks elanike arvule toodi mitmel seminaril välja, et arvesse tuleks võtta ka pindala, kuna teatud suurusest alates võib territoorium liiga suureks osutada.

Paaris maakonnas leidus osalejaid, kelle nägemuse kohaselt võiks Eesti omavalitsussüsteem olla kahetasandiline – tänased omavalitsused moodustaksid nn esimese tasandi ning maakonnad teise. Sellisel juhul jääks omavalitsuste arv võrreldes tänasega kas samaks või suureneks (kuni 400). Siiski oli tegemist pigem erandlike arvamustega.

Mõnel seminaril toodi välja ka võimalus lähtuda reformi elluviimisel LEADER-tegevuspiirkondadest, kuna nende moodustamisel on silmas peetud majanduslikku ja kultuurilist sidusust.

Joonisel 1 on näidatud, mitu omavalitsust võiks osalejate hinnangul nende enda maakonnas olla. Arvu aluseks on osalejate individuaalsed hinnangud. Hinnangute juures tuleb arvestada, et keskmiselt osales igas maakonnas hindamises 20-30 inimest.

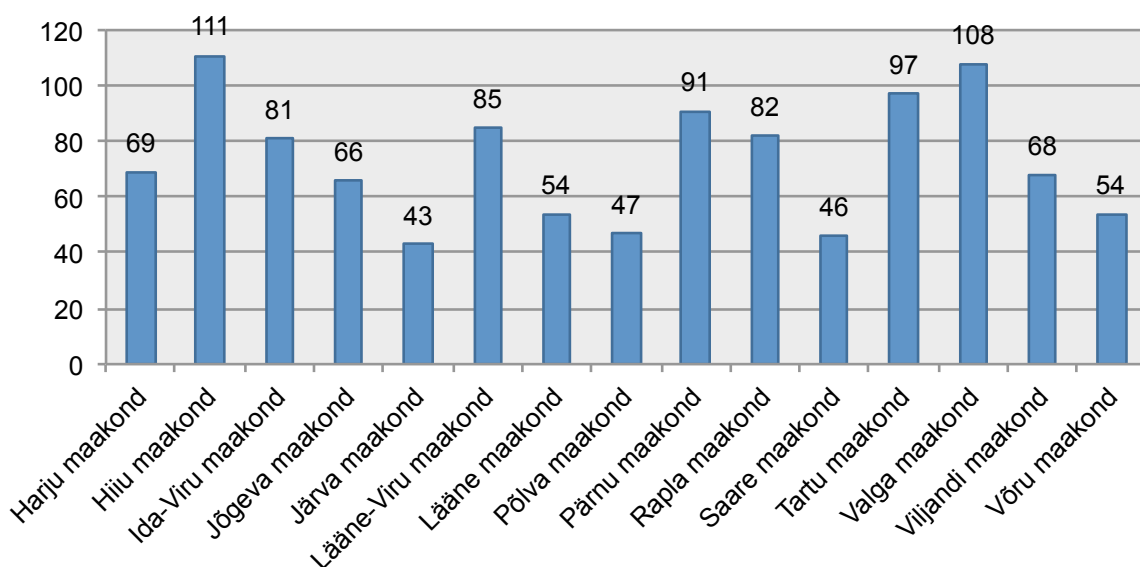


**Joonis 1.** Omavalitsuste arv aastal 2018 maakondades seminaridel osalejate arvates (maakondade keskmised)

Peamiste eranditena toodi välja saared, rõhutades territoriaalset terviklikkust, ja hajaasustusega alasid – leiti, et omavalitsused ei peaks üle 700-900 km<sup>2</sup> olema. Võimalikeks eranditeks peeti ka kultuuriliselt eripäraseid piirkondi (nt Setomaa). Mõnel pool leiti, et erandeid tuleks ka teistmoodi rahastada, anda näiteks saartele ja äärealadele eristaatus.

Osalejatelt küsiti ka arvamust, mitu omavalitsust peaks Eestis tervikuna olema (vt joonis 2). Nagu näha, on vastanud leidnud, et omavalitsuste arv peaks võrreldes tänasega ligi kolm korda vähenema (keskmise on u 70, tänane number 213). Joonis peegeldab arvamusi maakondade lõikes.

Kõrvutades omavahel jooniselt 1 moodustuvat kaalutud keskmiste summat ja kõikide maakondade kaalutud keskmist, saab tõdeda, et numbrid on küllalt sarnased (vastavalt 67 ja 73 omavalitsust). Tegu on ligikaudu 330 osaleja hinnanguga, mida ei saa kasutada küll lõplike järelduste tegemiseks, kuid mis samas üldist meelsust näitab.



**Joonis 2.** Keskmine omavalitsuste arv Eestis aastal 2018 erinevate maakondade seminaridel osalejate arvates (maakondade keskmised)

Omavalitsuste suuruse muutusega kaasnevad muudatused ka seadusandlikus baasis. Toodi välja, et reformi valguses tuleb kõik asjakohased aktid (s.h näiteks Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus) üle vaadata ning asja- ja ajakohastada.

## 4. OMAVALITSUSTE ÕIGUSED JA KOHUSTUSED

Õiguste ja kohustuste bloki küsiti osalejatelt, kas omavalitsustel peaks olema rohkem või vähem ülesandeid ja kelle ülesanne peaks olema tegeleda ettevõtluskeskkonna arendamise, põhi- ja gümnaasiumihariduse ning esmatasandi tervishoiuteenuste tagamisega. Täiendavalt oli osalejatel võimalik tuua välja muid ülesandeid või funktsioone, mille osas rollide jaotus vajaks ümbervaatamist.

Valdavalt olid osalejad arvamusel, et omavalitsusel võiks olla pigem rohkem ülesandeid, mis korreleerub ka arvamustega tuleviku omavalitsusest. Samas rõhutati, et ülesanded peaksid olema selged ning piirid omavalitsuse, maavalitsuse ja riigi vahel kokku lepitud<sup>2</sup>. Osalejatel tekkis ka küsimus, millist rolli täidaksid maavalitsused suurte omavalitsuste (nt üks omavalitsus maakonnas) puhul. Sama küsimus tõstatati omavalitsusliitude osas – mis peaks olema nende roll, kui maakonnas on 1-2 omavalitsust.

Ettevõtluskeskkonna arendamine peaks osalejate arvates olema pigem omavalitsuse ülesanne. Rõhutati ka koostöö vajadust nii riigi kui ka ettevõtjatega, kuna ainult omavalitsuse pingutustest ei piisa. Kitsaskohtadena toodi välja motivatsiooni ja vajalike hoobade puudumine. Mitmel pool märgiti, et ettevõtluskeskkonna arendamisest peaksid omavalitsusele kindlasti tekkima ka täiendavad tulud, suurendamaks nende motivatsiooni teemaga tegeleda (näidetena võib välja tuua dividendidelt makstavalt tulumaksult osa omavalitsuste eelarvesse arvamist ja tulumaksu jagamist inimeste elu- ning töökohta arvesse võttes). Olulise kitsaskohana toodi välja maade küsimus – omavalitsustel pole enamasti vajaliku sihtotstarbega maad, mida ettevõtluskeskkonna arendamiseks kasutada. Munitsipaliseerimine on aga pikk ja keeruline protsess.

Valdavalt oldi seisukohal, et alus- ja põhiharidus on omavalitsuse ülesanne. Gümnaasiumihariduse osas läksid arvamused lahku: üks osa arvas, et ka gümnaasiumiharidus peaks olema omavalitsuse ülesanne, teine aga, et riigi. Samuti oli arvamusi, et praegune mudel (gümnaasiume on nii riigil kui ka omavalitsustel) on vastuvõetav.

Esmatasandi tervishoiu küsimuses rõhutati enim koostööd, omavalitsuse rolli nähti pigem vajalike tingimuste loojana. Sisu osas vaadati pigem riigi ja eraettevõtjate poole. Suurem osa kaldus aga pigem arvama, et tänastes tingimustes on tegemist esmajoones riigi vastutusalaga.

Mõnel seminaril toodi eraldi välja pealinnaseaduse vajalikkus, mille põhjendused erinesid. Osalt leiti, et tarvis oleks seadust, mis määratleks pealinna õigused ja kohustused. Samuti pakuti, et seadus võiks reguleerida ühest küljest pealinna ja riigi ning teisest omavalitsustevahelisi suhteid. Seaduse eesmärgi osas aga ühist arusaama ei kujunenud.

## 5. OMAVALITSUSTEVAHELINE KOOSTÖÖ

Osalejatelt uuriti, millistes valdkondades tuleks koostöö muuta kohustuslikuks ja millistes seda parandada.

---

<sup>2</sup> Oluline on aga tähelepanu juhtida asjaolule, et küsimusele, mis ülesanded on ebaselged, ei osatud enamasti konkreetseid vastuseid anda.



Enamasti oldi arvamusel, et koostöö on oma olemuselt vabatahtlik ja seda ei tohiks osapooltele peale suruda. Samas mõndi, et on olemas rida valdkondi, milles ilma koostöötä läbi ei saa. Seega võiks nendes koostöö ka kohustuslik olla:

1. Ühistransport;
2. Jäätmemajandus;
3. Ruumiline planeerimine ja arengu kavandamine;
4. Ettevõtluskeskkonna arendamine;
5. Haridus.

Lisaks märgiti, et koostööd tuleks tihendada kultuuri ja tervishoiu valdkondades. Samuti leiti, et teatud juhtudel on otstarbekas ühisametnike rakendamine, näiteks keskkonna valdkonnas ja järelevalves.

Mõnel pool leiti, et koostöö peaks seadustes selgemalt reglementeeritud olema. Näiteks oli mõte reguleerida koostöösse sisenemine ja sellest väljumine.

## **6. KESKUSEST KAUGEMATE PIIRKONDADE KAASAMINE**

Üheks haldusreformiga seonduvaks hirmuks on ääremaastumine. Seetõttu küsiti osalejate arvamust omavalitsuste väiksemate osade esinduse kohta ("Millised õigused ja kohustused peaksid olema osavaldadel ja külavanematel?").

Suurem osa leidis, et külavanema institutsioon peaks ka edaspidi olema vabatahtlik. Külavanema rolliks on esmajoones oma kogukonna esindamine ja sealsete ideede edastamine volikogule. Leiti, et külavanema kulusid võiks omavalitsus katta, kuid õigusi ja kohustusi üheselt riigi tasandil fikseerida pole otstarbekas.

Osavaldade osas läksid arvamused lahku. Veidi vähem kui pooled arvasid, et osavaldasid pole tarvis – liialt bürokraatiat jms. Teine osa leidis aga, et osavaldade staatus tuleb seaduses täpsemalt määratleda, samuti peaksid osavallad olema esindatud volikogus. Teoreetiliselt võiks osavaldade baasil moodustada valimisringkonnad, et kõik piirkonnad võrdselt esindatud oleksid. Mitmes piirkonnas arvati, et osavallad võiksid olla nn pehme maandumise jaoks (toimida teatud üleminekuperioodil). Osavaldade täpsemad funktsioonid sõltuvad aga piirkonna suurusest ja eripärast, ühtset mudelit välja ei pakutud.

## JÄRELDUSED

- Osalejad olid reformi vajaduse osas pigem positiivselt meelestatud. Valdav enamus leidis, et reformi on vaja ja tänane korraldus ei taga pikemas perspektiivis kestlikku lahendust.
- Eelnevast tulenevalt on riigil tugev mandaat reformi ellu viimiseks – seda oodatakse. Silmas tuleb ka pidada, et eeldatakse pigem radikaalsemat lähenemist – vastused näitavad, et omavalitsuste arv võiks Eestis u kolm korda väheneda. Üksnes paar protsenti osalejatest leidis, et tänane olukord võiks jätkuda.
- Reformi puhul kardetakse ääremaastumist ja paberil piiride joonistamist (*reform peab olema sisuline, mitte ainult matemaatiline tehe*). Oodatakse selget sõnumit, milliseid muudatusi lisaks omavalitsuste arvu vähendamisele reform kaasa toob.
- Osalenute tagasiside näitas, et palju on skeptitsismi ja vastuseta küsimusi. Kuivõrd reformi edukus sõltub väga olulisel määral kohalikest arvamusiidritest, on otstarbekas ka edasisse protsessi sisse planeerida laiapõhjaline kaasamine. Töö inimestega on reformi edukuse võtmeteemaks, kindlasti tuleb tagada läbipaistvus ja avatus.
- Läbivalt on teemaks omavalitsuste finantsautonoomia, mis on selgelt kõige olulisem küsimus omavalitsuste motivatsiooni suurendamiseks. Omavalitsused on valmis täiendavaid ülesandeid võtma ning ka reformiga aktiivselt kaasa tulema, kuid selleks soovitakse rahastusmudeli üle vaatamist. Mitmes piirkonnas toodi välja vajadus maade korralise hindamise järele, suurendamaks omavalitsuste tulubaasi. Täiendavalt on teemaks tulumaksu laekumise sidumine töökohtade loomisega. Omades selget lahendust ja vastuseid rahastamise korralduse osas on oluliselt lihtsam ka reformi tervikuna ellu viia.
- Infot soovitakse kaugema ja laiema eesmärgi kohta. Seega on otstarbekas kohaliku omavalitsuse reformi kontekstis anda infot ka riigireformi kohta, osundades visioonile, kuhu tahetakse jõuda. Praegu jääb see osalejate jaoks ebaselgeks.
- Muutuste elluviimine on äärmiselt keeruline protsess. Lisaks ekspertide võrgustikule tuleks kaaluda ka kohapealsete võrgustike moodustamist, kes reformi kavandamisele ja elluviimisele saaksid kaasa aidata.
- Kokku tuleks panna vastused peamistele küsimustele:
  - Mis saab ühistranspordist? (omavalitsusesisest transporti ei doteerita);
  - Mis saab PRIA toetustest, kui vald liitub linnaga? (linn ei ole abikõlblik taotleja);
  - Mis saab LEADER-tegevusgruppidest? (omavalitsuste arvu vähenedes ei pruugi olemasolevad grupid enam määrusele vastata);
  - jne.