



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# Kohaliku omavalitsemise reformist

**Sulev Mäeltsemees**

**Oktoober 2015**



# ■ I Üldiselt

## Kas meie KOV taastamine toimus aegunud mudeli alusel?

- Väga sageli ja õigustatult küsitakse, mis on haldusreformi (või mis nime kasutatakse?) eesmärgid?
- Üsna ootamatult on viimasel ajal aga avaldatud arvamus, et meie KOV taastamine 1990. aastate algul toimus Euroopa mõnekümne aasta-taguste mudelite alusel!!!
- Seega üldse vääralt?!

# Harta

- Euroopa KOV Harta võeti Euroopa Nõukogus (Strasbourg`is) vastu 1985.aastal.
- Harta oli siis 100% Lääne-Euroopa KOV keskne! “Raudse eesriide” tagused riigid mingit mõju ei avaldanud.
- Alles 1990. a-tel hakati rõhutama, kui oluline on Harta just siirderiikidele.

# Põhiseadus?

- Meie 1992. a Põhiseaduse XIV ptk tugineb Euroopa KOV Hartale, rohkem kui ühegi teise riigi põhiseadus! Aga kui me Harta tunnistame aegunuks, siis pole ka imestada, et oktoobri algul üks endine (Harta ratifitseerimise aegne) Riigikogu liige väitis:
  - *“ Olen nõus, et põhiseaduse kõige ebaõnnestunud peatükk on XIV: KOHALIK OMAVALITSUS.*
  - *Ega Riigireformi enne õieti ei saagi läbi viia kui põhiseadust pole muudetud.*
  - *Seega, veelkord, vaja on asuda kirjutama põhiseaduse uut XIV peatükki.”*



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# Mõned üldised lahendamist vajavad probleemid

- Kui me piirdume ainult KOV tasandiga, siis peaks käsitlema järgmisi suuremaid valdkondi:
- 1) KOV üksuste tulubaas ja majanduslik autonoomia (Harta art 9!);
- 2) KOV üksuse juhtimine, täpsemalt kohalik omavalitsemine (sh demokraatliku elukorralduse tagamine – KOV on üks tagajaid);
- 3) regionaaltasand, sh KOV üksuste koostöö;
- 4) valdade ja linnade seos riikliku regionaalhaldusega,
- 5) ratsionaalne haldusterritoriaalne korraldus;



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# KOV Soomes

Tampere Ülikooli prof Arto Haveri on Soome kohaliku omavalitsuse tulevase arendamise kohta mõned aastad tagasi kirjutanud:

**munitsipaalsektori osatähtsus suhetes riigiga kasvab ja kohaliku omavalitsuse vitaalsus tõuseb.**

*„the weight of the municipal sector in relation to the State would grow and the vitality of local government would increase.“*



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# KOV ja ülikoolide reformimine - sarnasusi

- Ülikoolide ja KOVide reformimine – sarnasus, sh 1990. aastate keskpaigast päevakorral jne.
- Ülikoolidega on ka kahetsusväärset palju reforme “tehtud” (viimane nn Okki raport – kõrgkoolide ühendamine on võluvits!). Jõutud on ka mitmeid vigu parandada, sh varasem olukord taastada.
- KOVde reformiga pole palju edasi jõutud (õnneks?), kuigi nt meedia surve on tugev.



# KOV – mis reform?

Mis reform see on, mida üritatakse KOV tasandil läbi viia, kas:

- riigireform;
- haldusreform;
- kohaliku omavalitsuse reform;
- piirireform;
- kohaliku omavalitsemise reform.
- Kas jätkuvalt on haldusreform KOV reformi sünonüüm ja see õigupoolest ikka üksnes piirireform.
- Eesmärgid, miks on vaja KOV reformida? Kulude kokkuvõid? VK liikmete arvu vähendamine.



- **II. Demokraatliku elukorralduse tagamine**

# Koalitsioonilepingus “Kohaliku halduse reform”

- 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, ülesannete määramise, rahastamise, eelarvestamise ja **demokraatliku juhtimise põhimõtted** ning määratleme selgelt vallasisesse linna staatusega seotud küsimused.

# KOV poliitikute arv?

- Haldusterritoriaalse reformi ühe eesmärgina märgitakse sageli halduskulude kokkuhoidu, muuhulgas volikogude liikmete arvu vähendamisega.
- Meie noore poliitilise kultuuri juures ei peaks küll eesmärk olema poliitilise järelkasvu (oluline) piiramine.
- Rootsis on kommunides ligi 46 000 poliitikut ja maakondade volikogudes veel 3 500 poliitikut. *Ca* 1% aktiivses eas täiskasvanud elanikest (18-80 aastased) osaleb seal KOV poliitikas. Meil on see suhtarv ca 0,3%.

# Elanike osalemine

- Soomes rõhutatakse jätkuvalt elanike osalemisvõimaluste tagamist süsteemi (KOV) toimimise nurgakivina.
- *In Finland, ensuring citizens' possibilities to participate has been emphasized as the cornerstone of the system. (Timo Aarrevaara and Jari Stenvall)*

# Kohalik omavalitsemine

- Meil on teada nt kaasav eelarve (Tartu viimaste aastate näitel, nüüd ka Viljandi).
- Kesk-Euroopas on riike, kus võib volikogu ka mitte olla.
- Šveitsi paljudes valdades ei valita volikogu. Otsese demokraatia põhimõttel otsustakse kohaliku elu küsimusi (sh eelarve jne) vallaelanike üldkoosolekul (*Gemeindeversammlung*), kus võivad osaleda kõik hääleõiguslikud kodanikud. Need on enamasti alla 5000 elanikuga vallad. Suurim ilma volikoguta linn on 26 500 elanikuga (neist 18 000 hääleõiguslikku kodanikku) Rapperswil-Jona (Zürichi järve ääres), ja mis pole vähe oluline – just selle aasta suvel otsustati otsese demokraatia kasuks (*Tagesanzeiger*, 10.06.2015).
- Meil Põhiseaduse alusel peab igas vallas ja linnas olema volikogu.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# KOV üksuse juhtimise probleeme

- Volikogu liikmete asendusliikmed ja tegutsemisvõimetus.
- Kui tähtaegselt jääb vastu võtmata valla/linna eelarve või valimata volikogu esimees või vallavanem/linnapea, siis kas volikogu järgmine koosseis suudab seda paremini teha (peaks ju esindama nt eelarve suhtes samasuguseid majanduspoliitilisi seisukohti jne)



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY



- **Majanduslik autonoomia**



# Koalitsioonilepingus “Kohaliku halduse reform”

- 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 riiklikke ülesandeid.
- **Haldusreformi käigus töötame välja kohalike omavalitsuste uue rahastamismudeli.**

## Haldusreformi Infokiri (oktoober 2015)

- *”Analüüsida võimalusi, et suurendada kohalike omavalitsuste iseseisvust ja sõltumatust kehtestamaks kohalikke makse ...”*
- Harta art 9.3 printsiip vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.
- Meil on lähiminevikus kohalikke makse teatavasti kaotatud.

# Omavalitsusliitude Koostöökogu ettepanekud 2016. a riigieelarve läbirääkimistel

a) tulubaasi taastamine, sh:

- üksikisiku brutotulust tulumaksuna kohalikku eelarvesse laekuva osa määra suurendamine 11,8 protsendini 2016. aastal ja järk-järgult 12,13 protsendini;

- kohalike eelarvete tasandusfondi järk järguline taastamine proportsionaalselt tulumaksu suurenemisega (2016.a. 85 484 737 €).

b) eraldiste suurendamine kohalike teede hoiuks (2016.a. 58 870 00 €).

# Omatulude osatähtsus KOV eelarvetes ja KOV osatähtsus riigivalitsemise kuludes

Riik	Omatulude osatähtsus (%)	KOV osatähtsus valitsemiskuludes (%)
Rootsi	69	44,3
Taani	49	62,1
Soome	43	39,4
Sloveenia	17	19,0
Eesti	4	24,9



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY



- **Regionaaltasand**

# Haldusreformi Infokiri (oktoober 2015)

- Haldusreformi infokirja põhjal võib öelda, et vähe on tegeletud ja kavatsetakse tagasihoidlikult tegeleda regionaalhaldusega, sest ainus lause:
- **“Üks olulisim arutlusteema on, kuidas tugevdada omavalitsuste koostööd maakondlikul tasemel”**
- On kahtlemata ülioluline, kuid vähimatki vihjet ei leia küsimusele, kuidas saab toimuma riiklik regionaalhaldus maakonna tasandil ja milline saab olema seos kohaliku omavalitsuse tasandiga?



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# Linnade ja Valdade Üldkogu

- Haldusreformi vms kontseptsioonide, programmide jms järjepidevus?
- Kas üldse on praeguse haldusreformi ette valmistamise käigus meenutatud, et 2012. aasta kevadel toimus Linnade ja Valdade Üldkogu ning võeti vastu mahukas KOV reformi puudutav programm? (nt J. Võigemast`i ettekanne)
- CLRAE monitooring
- Eesti Koostöökogu 2014. aastal valminud Riigipidamise kava



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY



- **IV. Pealinn ja Pealinna regioon**



## Haldusreformi Infokiri (oktoober 2015)

- Mida kavandatakse seoses pealinna ja tema vahetu tagamaaga (pealinnaregiooniga), mis õigupoolest ka **Koalitsioonilepingus (4.4.2 Ajakohastame pealinna regiooni halduse)?**
- Haldusreformi Infokirjas ainult üks vihje “... **analüüsida pealinnaseaduse otstarbekust.**” Kas saab analüüsida seaduse otstarbekust, kui puuduvad isegi fragmendid selle võimalikust eelnõust?

# Londoni näide

- Kuni 1980. a-te alguseni oli Londonis nn Suur-Londoni Linnavolikogu ja 32 linnaosa oma volikogudega 1985.a Kohaliku omavalitsuse seadusega otsustas Suurbritannia parlament, et pealinnas Londonis on edaspidi iseseisvad linnaosad. Konfrontatsioon riigi kesktasandi ja pealinna vahel viis Londoni Linnavolikogu likvideerimiseni.
- Detsentraliseerimise (tegelikult näilise detsentraliseerimise!) käigus võtsid ministriumid üle osa ülelinnalisi ülesandeid (teedevõrk, ühistransport).
- Osa linnaosa tasandit ületavate ülesannete täitmiseks moodustati ühised komisjonid nagu tuletõrjes ja päästeteenistuses (*London Fire and Civil Defence Authority*), planeerimises (*London Planning Advisory Committee*) jne, mis toimisid kohaliku omavalitsuse üksuste liiduna.
- 1990.a moodustati *Association of London Authorities*, kuid paljude ülelinnaliste strateegiliste probleemide lahendamise takerdus



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# Londoni näide

- Vahepeal taheti teha Londoni Ministeeriumi, seejärel aga pärast peaministri vahetumist moodustati 1994.a Londoni Asjade Amet (*Government Office for London*).
- 1997.a valitsuse vahetus seda valdkonda ei muutnud, ainult vastutavaks sai *Minister for London*.
- 1997.a koostas Tony Blairi valitsus Valge raamatu „Londoni poliitiline valitsemine“ ning pärast 14 aastast vaheaega taastati sajandivahetusel Suurbritannia pealinnas ühtne linna juhtimine ja valiti Londoni Linnavolikogu.

# Linnapoliitika uus suund

- Soome Siseministeriumis mõned aastad tagasi koostatud Soome linnapoliitika ettepanekud järgivad varasemaga võrreldes põhimõtteliselt uut tendentsi riigi regionaalses arengus –rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamist.
- Riigi rahvusvahelise konkurentsivõime edasise suurenemise põhilise eeldusena **peavad linnad olema** mitte ainult riigisisised regionaalsed keskused ja piirkonna majanduse arengu mootorid vaid ka ise **rahvusvaheliselt konkurentsivõimelised**.

# Linnade konkurentsivõime uurimine

- TTÜ Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudis on üheks tähtsamaks uurimistööks kujunemas “Targa linna” (*Smart City*) projekt, mille raames on esitatud 2015. aastal taotlus “ASTRA tegevus 6: rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmisele suunatud tegevused” raames.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# Linna mõiste avardumine

- 1995. aastal vastu võetud Vallaseaduse (Kuntalaki) § 5 kohaselt võib vald kasutada linna nimetust, kui ta on seisukohal, et vastab linnataolisele kogukonnale esitatavatele tingimustele.
- 2014. aastal oli Soomes 320 valda, millest 107 kasutavad linna nimetust.
- Soomes on pindalalt suurim linn Euroopas – Rovaniemi, mille pindala on 8 017 km<sup>2</sup> (peaaegu viiendik Eestist) ja seal elab 61 tuh inimest.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY



- **V. Haldusterritoriaalne korraldus**

## (Eksi)arvamusi

- Juba 1990. aastate algul oleks tulnud HTR teha, sest siis oli inimestel soov muutusteks jne!
- Aga arvamusi valdade/maakondade piiridest oli väga erinevaid ja KOV oleks sisuliselt jäänud taastamata.
- Sageli kostub ettepanekuid võtta kihelkonnad aluseks, aga ...
- Saaremaal 13 kihelkonda ja 16 kohaliku omavalitsuse üksust.
- Ida-Virumaal 5 kihelkonda ja 22 kohaliku omavalitsuse üksust



# Piirireform

- Kas jätkuvalt on piirireform peamine?
- 5000 elanikku!

# Eesti Koostöökogu

- Eesti Koostöökogu 2014. aastal valminud Riigipidamise kavas („Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid“):
- **„Majanduslikult efektiivseima halduskorralduse üksuse otsinguil ei või kohalik omavalitsus ära kaotada oma olemise mõtet. ... Kuigi väiksemate omavalitsusüksuste liitmine suurvaldadeks on üle maailma olnud viimaste suuremate omavalitsusreformide lainete peamiseks sisuks, siis akadeemilises kirjanduses üha enam kaheldakse omavalitsuste ühinemiste majanduslikus mõttekuses. ... pole olemas ühte ja õiget omavalitsuse suurust...“**

# Väikeriigi KOV

- Tallinna suuruses Luksemburgis ( 570 tuh el) on 106 valda.
- Küpros (846 tuh el), kus on 484 valda
- Island

# Regioonide Komitee arvamus "Laienemisstrateegia ja peamised ülesanded aastatel 2010–2011" 2011/C 259/11

- ...49. tervitab asjaolu, et Islandil on tõhusalt toimivad kohalikud omavalitsused, ent soovitab subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt läbi viia täiendava detsentraliseerimise ja ülesannete delegeerimise kohalikele omavalitsustele;
- 50. näeb Euroopa Liidu fondide toel regionaalarengu projektide väljatöötamises võimalust võidelda elanike väljarände vastu kaugemalasuvatest väikestest omavalitsustest ning vältida omavalitsuste ühendamist; ...

# Regioonide Komitee arvamus "Laienemisstrateegia ja peamised ülesanded aastatel 2010–2011" 2011/C 259/11

- 54. soovib subsidiaarsuse põhimõtet silmas pidades vastavate seadusandlike meetmete abil jagada selgelt pädevused keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel ning luua õigusvahend, mis võimaldab ametiasutustel otsuseid vaidlustada, kui need on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhimõtetega;
- 55. peab probleemseks tõsiasja, et 76-st Islandi omavalitsusest 26-s on alla 500 elaniku, ent osaliselt asuvad omavalitsused üksteisest väga kaugel, nii et **omavalitsuste arvu edasine vähendamine tähendaks elanikele pikki vahemaid kohalike ametiasutuste ja esindusteni. Komitee soovib seetõttu edendada aktiivselt väikeste omavalitsusüksuste koostööd**, et tagada nende püsijäämine ja anda neile ka võimalus välja töötada ja läbi viia ühiseid ELi rahastatavaid projekte;



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# KOV üksuste suured erinevused

- Eestist pindalalt kõigest pea kaks korda suuremas Austrias on meist kümme korda rohkem kohaliku omavalitsuse üksusi (2 354 üksust 2013. aastal), mille hulgas väikseim on 47 elanikuga Gramais (Tiroli liidumaal) ja suurim Viin (1 730,3 tuh inimest).
- Meist pindalalt veidi väiksemas Šveitsis on 2 596 valda, seega meist samuti kümme korda rohkem. Neist väikseim on Corippo (12 elanikku 2013. aastal) ja suurim Zürichi linn (383,7 tuh elanikku 2013. aastal).



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# KOV üksuste suured erinevused

- Saksamaal on väikseimad vallad 9 elanikuga Gröde ning 11 elanikuga Dierfeld ja Hisel.
- 3 517, 4 tuh elanikuga (2013. aastal) Berliin on küll liidumaa, kuid samaaegselt ka kohaliku omavalitsuse üksus, mis on jagatud 12 linnaosaks.
- Soome väikseim vald on Sottunga (101 inimest 2013. aastal) ja suurim Helsingi (621,0 tuhande elanikuga).



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

# KOV üksuste arvust Soomes

- Tampere Ülikooli prof Arto Haveri on kirjutanud:  
*„Talking about the number of local authorities is a mere wordplay.”*



# Taani KOV reform

- Haldusterritoriaalsete reformide valdkonnas on kõige jõulisemalt tegutsetud Taanis. Juba 1980. aastatel vähendati seal kommunide arvu ligi kümnekordselt ning 1. jaanuarist 2007 vähendati kommunide arvu veelgi – 275-lt 98-le. Viimase muudatusega viidi paljud varasemad regionaalse tasandi ülesanded kas kohalikule või riigi kesktasandile.
- **Enne reformi täitis maakonna tasand avaliku sektori ülesannetest 14%, aga pärast reformi 9%. Koos kommunide suurendamisega anti neile ka juurde ülesandeid.**

# Kohalik omavalitsus mõningates EL riikides

Riik	KOV üksusi	Rahvaarv (mln in)	KOV keskm. rahvaarv	KOV keskm. pindala (km <sup>2</sup> )
<b>Eesti</b>	<b>213</b>	<b>1,3</b>	<b>6 170</b>	<b>212</b>
Soome	336	5,5	16 300	1 007
Taani	98	5,5	55 480	440
Rootsi	290	9,1	31 310	1 552
Sloveenia	211	2,1	9 780	96
Tšehhi	6 250	10,5	1 690	13
Prantsusmaa	36 682	66,5	1 810	18
Austria	2 357	8,6	3 660	36
Saksamaa	11 500	81,3	7 070	31



1918

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**  
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

## KOV üksuse keskmine pindala (EL28 = 47 km<sup>2</sup>)

Kuni 50	51-100	101-200	201-500	Üle 501
Malta 5	Belgia 52	Horvaatia 102	Portugal 299	Läti 547
Tšehhi 13	Hispaania 62	Poola 126	Bulgaaria 420	UK 562
Prantsusmaa 15	Rumeenia 75	Kreeka 128	Taani 440	Iirimaa 612
Slovakkia 17	Holland 94	<b>Eesti 199</b>		Soome 813
Küpros 18	Sloveenia 97			Leedu 1088
Luksemburg 22				Rootsi 1552
Saksamaa 29				
Ungari 29				
Austria 36				
Itaalia 37				