

Paremad avalikud teenused läbi kohalike omavalitsuste võimestamise

Sisukord

I Sissejuhatus.....	2
II Kohaliku omavalitsuse olemus, roll valitsemiskorralduses ja detsentraliseerimine	3
III Eesti KOVide autonoomia olukord ja valitsemise detsentraliseeritus võrdluses teiste riikidega	8
<i>KOVide osakaal SKP-s ja valitsussektoris</i>	<i>12</i>
<i>KOVide finantsautonoomia</i>	<i>14</i>
<i>KOVide suurus ja elanike usaldus</i>	<i>15</i>
IV KOVide ülesanded ja nende võimalikud arengusuunad	17
<i>Ülesannetega seotud väljakutsed ja riigilt KOVidele uute ülesannete andmine</i>	<i>19</i>
V KOVide finantseerimine ja sellega seoses peamised väljakutsed	22
<i>Tulumaks</i>	<i>24</i>
<i>Maamaks</i>	<i>25</i>
<i>Kohalikud maksud</i>	<i>26</i>
<i>Kohalik kasu</i>	<i>27</i>
<i>Keskkonnatasud</i>	<i>27</i>
<i>Tasandusfond</i>	<i>28</i>
<i>Toetusfond</i>	<i>28</i>
<i>Investeeringutoetused</i>	<i>29</i>
<i>Koostöö ja konkurentsi edendamine läbi finantseerimise</i>	<i>29</i>
VI Kohaliku omavalitsuse võimekus ja koostöö	30
<i>Inimressursi võimekuse arendamine</i>	<i>31</i>
<i>Institutsionaalse võimekuse ja korralduse arendamine</i>	<i>31</i>
<i>KOV digipädevused ja IKT arendusvõimekus</i>	<i>32</i>
<i>KOVide võimekuse tõstmiseks nende koostöö edendamine</i>	<i>33</i>
VII Kesk- ja kohaliku valitsuse suhted ja koostöö ehk ühtne valitsemine.....	35
Kokkuvõte	37
Näited detsentraliseerimise protsessis kasutatavatest instrumentidest	38

I Sissejuhatus

Detsentraliseerimist on OECD hinnanud üheks olulisemaks reformiks, mida on lääne ühiskonnas teostatud viimase 50 aasta jooksul. Selle mõjud ulatuvad läbi kogu ühiskonna, keskkonnast valitsemiskvaliteedini, riigi rikkuse ja majandusarenguni ning mis kõige olulisem – elanike heaoluni välja.

Detsentraliseerimine toob kaasa positiivseid mõjusid nagu avaliku sektori efektiivsuse kasv, suurem avalik vastutus, ühtlasem arengutase jne. Tulemus sõltub paljuski sellest, kuidas on detsentraliseerimist ellu viidud. Üks olulisemaid järeldusi on, et ei saa üle anda ülesandeid ilma õigusteta (õigus otsustada lahenduse ja finantseerimise üle), sest sellisel juhul ei teki vastutust ega motivatsiooni. Puuduliku detsentraliseerimise korral ei pruugi soovitud hüved realiseeruda või on mõjud isegi negatiivsed.¹

Järgnevalt antakse terviklik ülevaade kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) poliitika erinevatest tahkudest, võrdlusest teiste riikidega ning tuuakse välja konkreetset muutust vajavad aspektid ja võimalikud tegevussuunad.

Teises peatükis käsitletakse omavalitsuse põhiolemust ja peatutakse detsentraliseerimise olulisusel ja kasul riigivalitsemise korralduses. Detsentraliseeritud süsteemis ei vähene keskvalitsuse tähtsus, vaid tema roll teiseneb KOVide suunamisel ja võimestamisel. Tavapärasest akadeemilisem käsitlus peaks aitama paremini mõista detsentraliseerimise olemust ja põhitõdesid. Kolmandas peatükis analüüsitakse Eesti omavalitsuse rolli ühiskonnaelu korralduses ja nende autonoomiat, võrdluses teiste riikidega. Vaatamata KOVide keskmise elanike arvu suurenemisele haldusreformi tulemusena ja sellest tulenevale võimekuse kasvule, on nende roll ühiskonnaelu korraldamisel kahanenud ja finantsautonoomia väike. Neljandas peatükis on ära toodud KOV ülesanded ja võimalikud arengud. Põhirõhk on sellel, et muudatused KOV ülesannetes tehtaks detsentraliseerimise parimaid praktikaid järgides ning kõiki vajalikke osiseid läbi mõtestades. Viiendas ja kuuendas peatükis käsitletakse finantsautonoomia ja KOVide üldise võimekuse suurendamist, et suuta edukalt vastata tuleviku väljakutsetele. Seitsmendas peatükis käsitletakse keskvalitsuse ja KOVide partnerlust ja võimalike muudatusi, mis on võtmeteema KOVide ülesannete täitmise soorituse parandamiseks. Tugevdamist vajab keskvalitsuse ja KOVide partnerlus ehk edendada tuleb mitmetasandilise valitsemise („multi-level governance“)² uusi praktikaid.

¹ Making decentralization work. A handbook for policy-makers. OECD 2019

² Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD 2011

II Kohaliku omavalitsuse olemus, roll valitsemiskorralduses ja detsentraliseerimine

Kohaliku võimu ja elanike vastastikuse suhte mõte on, et kodanikel on teadmised, võimalused ja motivatsioon mõjutada KOVi tegema nende jaoks paremaid otsuseid.

Inimestele lähemal olev KOV suudab sageli konkreetseid olukordi vajaduspõhisemalt ja seega paremini hinnata ja lahendada kui riigiasutus. Lisaks on lahendused operatiivsemad.

Õigesti läbi viidud detsentraliseerimine toob ühiskondlikku kasu. Paranevad teenuste kvaliteet ja efektiivsus.

Detsentraliseerimisel ministeeriumite ja riigiasutuste roll muutub – detailidega tegelemise asemel valdkonna strateegiline suunamine ja KOVide võimestamine nõustamise kaudu.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta³ defineerib kohalikku omavalitsust kui kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.

Omavalitsus põhineb vastastik-suhtel kohaliku võimu ja elaniku vahel. Elanikul on õigus demokraatlikul teel valida esindajad volikokku, rääkida kaasa kohalikku elu kujundavates otsustusprotsessides ja initsieerida kohaliku elu küsimuste lahendamist. Kohalikul võimul on kohustus elanike huvidele ja vajadustele vastavalt pakkuda lahendusi, olgu selleks toetused, teenused või muu abi.

Inimeste heaolu edendamiseks ja elukeskkonna arenguks on oluline, et kohaliku elu küsimuste lahendamisel oleks KOV tegevus eesmärgipärane ja tulemuslik, kaasav, läbipaistev ja avalik, võrdset kohtlemist tagav ning majanduslikult jätkusuutlik. Selle rolli edukaks täitmiseks on vaja toimivat dialoogi kohaliku võimu, kohalike elanike ning ettevõtjate vahel, enesekorralduse õigust otsuste tegemisel, tegevusest avalikult aruandmist (inglise keeles *accountability*) ja finantsautonoomiat (õigust otsustada eelarve tulude kogumise ja kulutamise viisi üle).

Seega on KOV peamine eesmärk otsustada ja korraldada iseseisvalt kohaliku elu küsimusi, milleks üldistatult on kõik elanike heaolu mõjutavad teemad, mis ei ole seadusega määratud kellegi teise kanda – sh turvalise ja kvaliteetse elukeskkonna tagamine, põhiõiguste ja vabaduste kaitse ning piirkonna elujõulisuse edendamine.

KOV rolli täitmine peab toimuma lähimuspõhimõtte alusel, mille kohaselt otsustamine toimub madalaimal võimalikul valitsemistasandil, kus see on majanduslikult tõhus ja mõjus ning kus on (või on otstarbekas kujundada) selleks vajalik võimekus. Ainult sellisel juhul kui KOV tasandil ei ole mõjus või otstarbekas ülesannet täita, tuleb sellega tegeleda keskvalitsuse tasandil.

Detsentraliseerimine on lähimuspõhimõtte rakendamine, millega antakse keskvalitsuselt otsustusõigus ja vastutus üle KOV tasandile ja sellega kaasneb ülesannete täitmisel kaalutusõigus.

Detsentraliseerimisel on kolm dimensiooni: **administratiivne** (keskvõimust sõltumatu õigus otsustada ülesannete täitmise korraldus), **poliitiline** (keskvõimust sõltumatud poliitilised toimijad ja

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

otsustuskogud) ning **fiskaalne** detsentraliseeritus (õigus koguda makse ja otsustada keskvalitsuse sekkumata tulude kasutamise üle).

Detsentraliseeritud valitsemiskorralduse aluseks on koordineerimisuhed, kuna KOVID ei ole keskvalitsuse alluvuses. **Keskvalitsus ja KOVID on õiguslikult võrdses seisundis ja tegutsevad oma pädevuse piires sõltumatult**⁴. Seega detsentraliseeritud korralduse puhul on üha olulisem õigusliku raamistiku paindlikkus ja erinevate koordineerimise ja koostöömehhanismide kujundamine ja toimimine.

Detsentraliseerimise üks peamistest eesmärkidest on vahetu **riigihalduse kergendamine** (otsuste langetamise pädevus on hierarhiline ja nõ madalamal tasandil saab palju asju operatiivselt ära lahendada), **suurema kodanikuläheduse saavutamine** (rohkem inimesi saab otsuste tegemises osaleda), **suurem paindlikkus** (iga otsustamistasand ja piirkond saab valida talle sobivad lahendused) ja **kesk- ja kohaliku võimu tasakaal** (kohalikud huvid saavad väljundi otsustusprotsessi ja keskvalitsus ei domineeri teiste huvide arvelt).

Empiirilised uuringud ja mitmete **riikide kogemused näitavad, et detsentraliseerimine edendab muuhulgas**⁵:

- **poliitilist stabiilsust avalikus sektoris** (nt muudatusi ei saa teha üleöö, sest keskvalitsus peab arvestama KOVIDega, ei domineeri keskvalitsuse tasandi poliitiline suund, vaid on võimalik katsetada erinevate lahenduste toimimist);
- **demokratiseerumist** (nt inimeste osaluse ja aktiivsuse tõus otsuste kujundamisel);
- **avalike teenuste kvaliteeti** (nt valdkondade ülesed isiku vajadusest lähtuvad avalikud teenused);
- **efektiivsust** (nt optimaalsema teenuskorralduse rahaline sääst jääb KOVIDi, kes saab seda kasutada muudeks olulisteks tegevusteks).

Inimestel on keerukas riigi tasandi universaalsete teenuste kujundamises kaasa rääkida, sest otsustajad jäävad kaugele ja käsuahelad on pikad. Riigitasandi teenuste korraldamisel on keeruline ületada valdkondade vahelisi barjääre ja arvestada isiku vajadusi komplekselt, sest keerulisuse aste läheb sedavõrd suureks ja vajadus kohelda kõiki elanikke ühetaoliselt. Võimatu on algselt diskussiooni, et kuskil panustavad elanikud rahaliselt rohkem, et saada vastu parema kvaliteedi või kättesaadavusega teenust või vastupidi. Maksimaksjal on vähe võimalusi ja ka motivatsiooni mõjutada teenust muutuma efektiivsemaks, sest kasu ei lokaliseeru.

KOVID saavad olukordi ja inimeste vajadusi elulähedasemalt hinnata. See võimaldab teenuseid kujundada vastavalt kohapealsetele vajadustele ning luua agiilseid, paindlikke ja valdkondade ülesed lahendusi. Kui optimeerimisega kaasnev kasu akumuliseerub kohalikele tasandile, motiveerib see KOVIDe tegutsema senisest otstarbekamalt, sest säästetud rahaga saab teha täiendavaid vajalikke asju. Kohalikud otsustajad on inimestele reeglina lähemal olles vahetult kohalike olude keskel ning seetõttu on kohalikul tasandil parem ligipääs otsustamisprotsessile. Kui on võimalik kaasa rääkida ja sellest sõltub midagi, suureneb ka osalusaktiivsus.

OECD soovitusel poliitikakujundajatele edukaks detsentraliseerimise läbiviimiseks keskenduvad järgmistele aspektidele⁶:

- **Tagada selgus ülesannete ja rollide jaotuses** (kui vastutus on segane, siis võib juhtuda, et ei keskvalitsus ega KOVID võta vastutust mõne spetsiifilise probleemi lahendamiseks).

⁴ Olle, V. (2013) Kohaliku omavalitsuse õigus I osa

⁵ Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-level Governance Studies 2019

⁶ Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-level Governance Studies 2019.

- **Tagada ülesannete täitmiseks piisav tulubaas** (kui rahastus on ebapiisav, siis tulemuseks on teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi halvenemine).
- **Tagada kohustuste mahule vastav KOV finantsautonoomia** (KOV saab teenuseid oma elanike vajadustele vastavaks kujundada üksnes siis, kui ta saab maksude näol raha korjata ja eelarveraha kasutamise üle vabalt otsustada).
- **Toetada KOVide võimekuse tõstmist** (keskvalitsus peab regulaarselt hindama KOVide võimekust, teenuste osutamise tulemuslikkust, otsima võimalusi avalike teenistujate ja institutsioonide süsteemseks arendamiseks (mitte ainult tehniliselt), sh soodustades KOVide ühist teenuse osutamist spetsiifilistes valdkondades kompetentsi tagamiseks).
- **Luua otsustusprotsessis osapoolte huvide paremaks esindamiseks tasandite vahelised, KOVide vahelised ja KOV sisesed koordinaatsiooni mehhanismid** (nt koostöövõrgustikud, dialoogiplatvormid, alalised komisjonid, nõukogud või nõukogud, valitsustasandite vahelised konsultatiivkogud, koostöölepingud jms).
- **Parandada andmete kättesaadavust ja nende liikumist otsustasandite vahel ning KOVide tegevuse tulemuslikkuse seiret** (otsuste tegemisel on kriitilise tähtsusega vajalike andmete olemasolu, teenuste hindamiseks ja seireks on vaja koguda õigeid andmeid ning anda tagasisidet, vaja on arendada IT süsteeme ning need omavahel suhtlema panna).
- **Kasutada inimeste valitsemise kaasamiseks innovatsiooni ja eksperimentaalseid lahendusi** KOV teenuste kohta teadlikkuse tõstmiseks (info ja avaandmete lihtne kättesaadavus veebis ja erinevate kanalite kaudu inimeste kaasamine aegsasti muudatuste kavandamisse).
- **Ühtlustada erinevate piirkondade rahalisi võimekusi**, et tagada teenuste ühtlane kättesaadavus üle riigi (nt tasandusfond);
- **Kasutada vajadusel asümmeetrilisi lahendusi** (KOV-del võivad olla olenevalt piirkonnast, suurusest, kompetentsist vms tingituna erinevad ülesanded).

Läbimõttlemata või poolik detsentraliseerimine võib kaasa tuua negatiivseid tagajärgi ning potentsiaalsete eeliste kaotust ja tagajärjeks võib olla detsentraliseerimise järgselt KOVidele täita antud teenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi halvenemine. Selline olukord võib tekkida kui ülesanne antakse piisava otsustusvabaduseta, piisavate rahaliste vahenditeta, riigipoolse nõustava toeta ja võimestamiseta. Mastaabiefekti eiramine võib samuti tuua kaasa negatiivseid tagajärgi, sest keskmise suurusega KOV ei suudaks ülesande optimaalset toimeareaali arvestades seda täita isegi riigi toe korral.

Detsentraliseerimine ei too oodatud kasu, kui ülesanne antakse KOVidele täitmiseks, kuid sihtotstarbeliste eraldiste või õigusnormide kaudu soovib keskvalitsus siiski jätkuvalt ülesande täitmist üksikasjalikult edasi juhtida. Sihtotstarbeliste toetuste puhul on vastutus tulemuste eest keskvalitsuse ja KOVide vahel hajunud ning reeglid suunavad KOVe järgima formaalseid nõudeid tulemuste saavutamise arvelt. Sihtotstarbeta rahastamise korral saavad KOVid lahendusi kujundada mitmekülgselt ja erinevate valdkondade vajadusi kombineerides, lähtudes kohapealsetest oludest, oma elanike vajadustest ja pidevalt muutuvast keskkonnast. Vältida tuleb ka üle-detsentraliseerimist, st KOVide võimekusele mitte vastavate ülesannete andmist või selle andmist enne vastava võimekuse kujundamist.

Rahvusvahelise kogemuse kohaselt avaldub peamine vastuseis detsentraliseerimisele keskvalitsuse siseselt⁷. Selleks võib olla mitu põhjust. **Esiteks võib keskvalitsuse vähene usaldus KOVide suhtes tuleneda kartusest, et KOVide võimekuse, oskuste ja raha puudus** võivad detsentraliseerimisel teenuste olukorda halvendada. Selline kartus võib olla tingitud info puudumisest KOV teenuste ja võimekuse kohta või ka **mõnest negatiivsest detsentraliseerimise kogemusest**, mille läbikukkumise

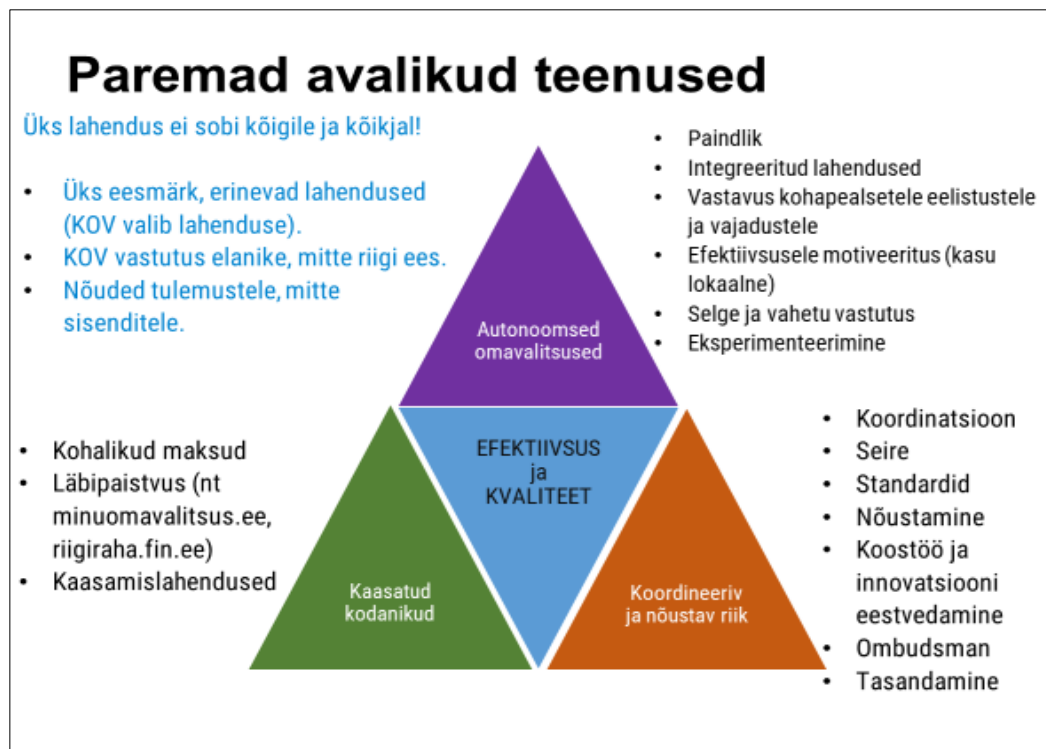
⁷ Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-level Governance Studies 2019.

põhjus võis tegelikult olla kehv läbimõtlemine ja poolik teostus. Üks võimalik kartus on, et **rahadelt sihtotstarbe äravõtmisel ei taha KOVid sellesse valdkonda enam raha kulutada (KOV-i jaoks ei ole valdkond enam prioriteetne)** ja seetõttu teenuste kättesaadavus ning kvaliteet halvenevad. Samas ei arvata, et KOVid olemuslikult tahavad elanikele halvemaid teenuseid pakkuda.

Detsentraliseerimise vastuseisu põhjuseks võib ka olla, et ministriumid tunnevad võimu ja rolli vähenemist ning ebamugavust ennast puudutavate muutuste osas. Kuigi muutuste tulemusena keskvalitsuse võimalused kohalike teenuste juhtimisel ei vähene, vaid teisenevad, siis mitte hierarhilises suhtes otsuste ja protsesside suunamiseks on vajalikud uued oskused ja praktikad. Lisaks peab detsentraliseerimisel arvestama, et kõik KOVide valitud erinevad lahendused ei pruugi riigiasutuste arvates alati kõige paremad olla. Muutust vajab arusaam, et oluline pole lahendus, vaid saavutatav tulemus.

Detsentraliseerimine võib takerduda ka KOVide vastuseisu või huvi puudumise tõttu. Peamine kartus võib olla vastutuse suurenemine koosmõjus riigi piisava nõustamise ning rahalise toe puudumisega ja liiga lühikene ettevalmistus periood.

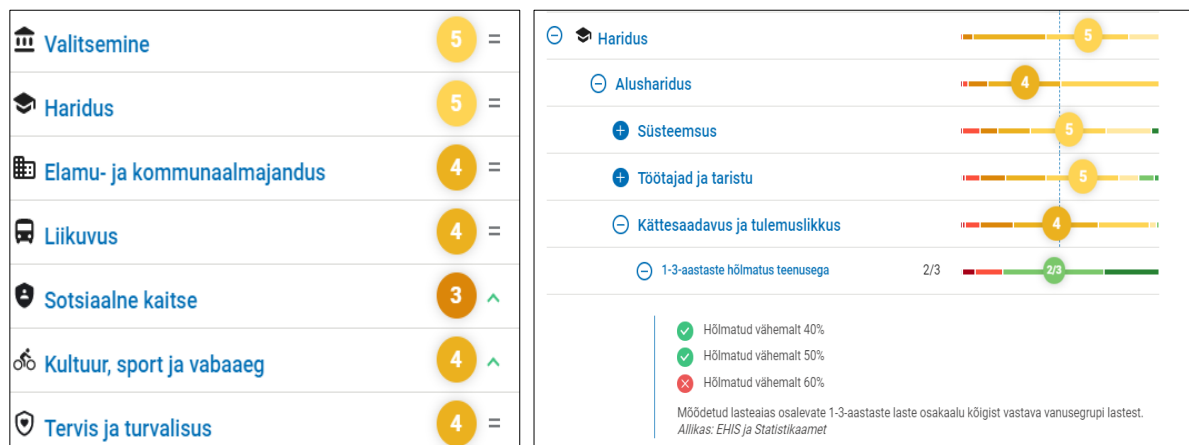
Detsentraliseerimine eeldab muutusi mõlemal tasandil, lisaks KOVide vastutuse suurenemisele ka ministriumide ja teiste riigiasutuste rolli muutust. Ministriumide roll peaks muutuma strateegilisemaks, keskendudes vajaliku koordinatsiooni tagamiseks tingimuste loomisele, üldiste arengusuundade seadmisele ja eestvedamisele, omavalitsuste tulemuslikkuse monitoorimisele ja tasakaalustatud arengu toetamisele⁸. Riigi roll teiseneb õigusaktidega KOVidele aina uuemate detailsete reeglite kehtestamise ja uute sihtotstarbeliste toetuste rakendamise ning otsese teenusepakkuja asemel pigem KOVe toetavaks, hõlmates üldise raamistiku kujundamist, nõustamist ja abistamist ning takistuste kõrvaldamist.



Joonis nr 1. Vajalikud sambad tulemuslikemate, efektiivsemate ja kvaliteetsemate avalike teenuse kujundamiseks

⁸ Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-level Governance Studies 2019.

Rahvusvahelised uuringud näitavad, et KOVide tegevusest info avalikustamine motiveerib neid enam pingutama parema tulemuse nimel⁹. Kui KOVid pingutavad tulemuslikkuse nimel ja ühiskond saab selle kohta läbipaistvalt süsteemset tagasisidet, siis see suurendab ka ühiskonna usaldust KOVide suhtes. Alates 2020. a augusti lõpust on KOVide teenustasemete kohta iga-aastaselt uuendatav info¹⁰ avalikustatud rakenduses minuomavalitsus.ee ning nende raamatupidamise andmed on alates 2011. a avalikustatud veebilehel riigiraha.fin.ee.



Joonis nr 2. KOV teenustasemete hinnangu näide rakenduses minuomavalitsus.fin.ee

Minuomavalitsuse rakendus võimaldab KOVide teenuseid nõ „positiivselt nügida“. KOV-ide ülesannete või otsustusvabaduse laiendamisega kaasnevalt saab tõhustada avalikku seiret uute vajalike kriteeriumitega, et toetada soovitud eesmärkide täitmist. Tööriist võimaldab hinnata, kuidas on KOVid üle võetud ülesandega hakkama saanud (sisendid, väljundid, sh tulemuslikkus), tuvastada kehvema sooritusega KOVid ning nendega individuaalselt tegeleda. Rakendus minuomavalitsus on muutustega arvestav, ajas edasi arenev ning ambitsioon on kujundada sellest igapäevane tööriist KOVide jaoks arengu kavandamiseks. Avalikkus saab selles talletatud info alusel pidada kohaliku võimuga debatti, mida ja kuidas paremaks muuta. Riigiasutused saaksid infot teenuste olukorrast ning nõrgema sooritusega KOVe nõustada liikumaks parema tulemuse poole. Ambitsioon on muuta minuomavalitsus.ee rakendus igapäevaseks tööriistaks.

Detsentraliseerimise tulemuslikkus sõltub keskvalitsuse valmisolekust ja usaldusest KOVide suhtes ning ka KOVide endi valmisolekust ja soovist endale võtta uusi ülesandeid. Eduka detsentraliseerimise rakendamiseks tuleb hoolikalt läbi mõelda kõik eelpool toodud olulised aspektid. Detsentraliseerimise positiivsed küljed saavad realiseeruda vaid siis, kui sellest ka sisuliselt valitsemistasandite vahel võimupädevuse, ülesannete ja rollide jaotamisel lähtutakse.

Arvestades detsentraliseerimise protsessi pikka ajalist kestvust poliitilise valmisoleku tekkest kuni muutuste realiseerumiseni, on detsentraliseerimise edasiseks toetamiseks vajalik konkreetsem poliitiline kokkulepe põhimõtteliste suundade osas.

⁹ Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 22, 2018

¹⁰ Rakenduse info täieneb iga aasta. Samuti arendatakse edasi teenustasemete kriteeriume, et info vastaks paremini nii KOVide kui ka avalikkuse soovidele ja vajadustele.

III Eesti KOVide autonoomia olukord ja valitsemise detsentraliseeritus võrdluses teiste riikidega

Põhiseaduse autorid on Eestile ette näinud lähimuspõhimõttel põhineva tugeva kogukondliku omavalitsuse mudeli.

Eesti väärtusruum on üha rohkem sarnanemas Põhjamaadega. Samas on ka palju erinevusi.

Võrreldes Põhjamaadega on Eestis KOVide maksuautonoomia väga madal. Samuti ei ole KOVidel piisavat võimalust osaleda keskvalitsuse tasandi otsustusprotsessis.

Eesti KOVide kulude osakaal valitsussektoris on Põhjamaadest märgatavalt väiksem, kuigi haldusreformi järgselt on Eesti KOVid suuremad kui nt Soomes ja Norras ning elanike usaldus KOVide suhtes ei jää palju alla Põhjamaadele.

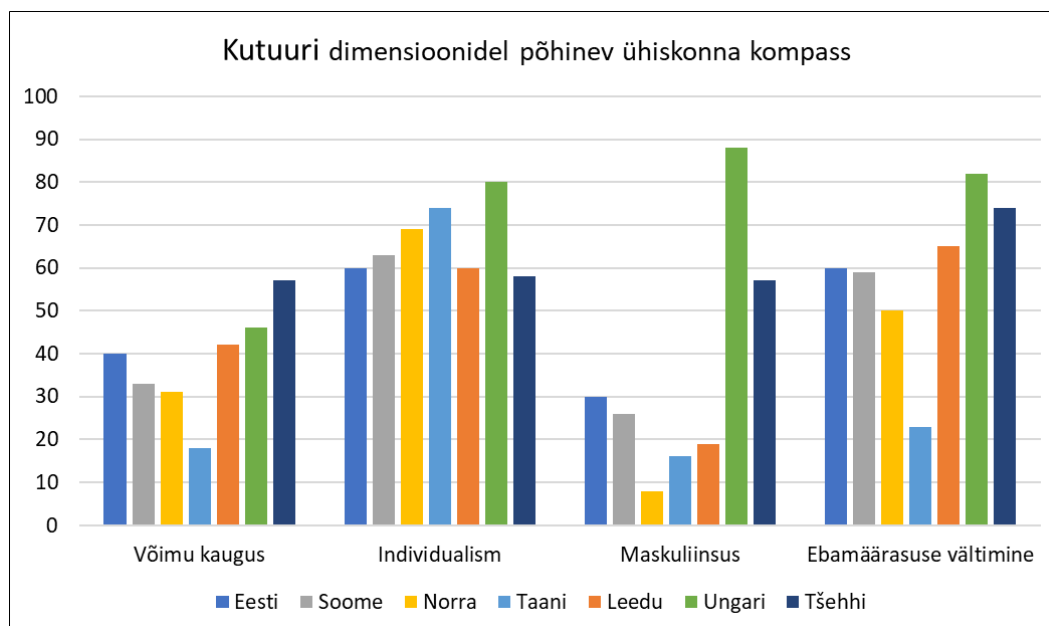
Põhiseaduse järgi toimib Eesti KOV süsteem lähtudes lähimuspõhimõttest, eeldades kohalikule võimutasandile olulise rolli andmist riigivalitsemise süsteemis. **Põhiseaduse autorid osundavad, et KOV-id eksisteerivad avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides, välistades nende nii kaudse kui otse riigikeskseks muutumise¹¹.** Seega on Eestile peetud sobilikuks kogukondliku KOV mudelit.

Riigi valitsemiskorraldus laiemalt ja selleks kujundatud institutsionaalne karkass baseerub ühiskonnas valdavale väärtusruumile, sest vastasel juhul valitsemiskorraldus lihtsalt ei toimi, kuna lahendused on ebaloogilised üldiselt aktsepteeritud toimeruumis. Asjakohane on küsida, kas 30 aastat pärast põhiseaduse jõustumist on detsentraliseerimise põhimõtte ja laialdane kohalik autonoomia endiselt kohased valikud Eesti väärtusruumis. Samuti on vajalik tuvastada, kuidas Eesti selles raamistikus paikneb võrreldes teiste riikidega.

Keeruline on mõõta, missugusele väärtusruumile riik vastab ja kas KOV korraldus on sellega sünkroonis, kuigi selliseid administratiiv- ja poliitilise kultuuri võrdlevaid uuringuid on tehtud. Kultuuri defineerib ühiskonna kollektiivne väärtusruum, mis mõjutab inimeste mõtlemismustreid. See omakorda määrab ära, kuidas ühiskonna liikmed suhestuvad erinevatesse elu aspektidesse, peegeldudes vastu ühiskonna institutsionaalsest korraldusest ja valitsemiskultuurist¹².

¹¹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne

¹² Vt nt Greet Hofstede kultuuridimensioonidel põhinev nn kompass: <https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries/>



Joonis nr 3. Kultuuri dimensioonidel põhinev ühiskonna kompass valitud riikide näitel

Võimu kaugust üksikisikust peetakse Eestis madalaks. See tähendab, et eestlased eelistavad detsentraliseeritud juhtimist, kus on võimalik olla kaasatud otsustamisprotsessi ja väljendada oma seisukohti. Suhteliselt madal skoor kategoorias „maskuliinsus“ viitab sellele, et eestlased ei ole orienteeritud üksikisiku edule ja võimule, vaid soovivad pigem laiapõhjalisemat heaolu. Kõrge individualism näitab, et eestlastele ei ole niivõrd oluline olla mingile sotsiaalsele grupile lojaalne, vaid eelistatakse valida elus talle sobiva tee ning vastutada valiku eest¹³. Käsitletud ülevaade viitab, et Eesti ei ole kõiges sarnane Põhjamaadega, aga erineb Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest.

Väärtusruum määrab ette valitsemiskorralduse üldised põhimõtted. Väärtusorientatsiooni poolest eristatakse KOV korralduses Anglo-Ameerika, Põhja-Euroopa ja Lõuna-Euroopa valitsemiskorralduse mudeleid¹⁴. **Liberaalses mudelis** (nt USA, Inglismaa, Austraalia) on esiplaanil teenuste osutamise efektiivsus (ja maht) ning kodanikule nende valikuvabaduse tagamine (sh erinevates omavalitsustest või erateenusepakkujatelt). **Kommunitaarses mudelis** (nt Taani, Rootsi, Norra) on kesksel kohal aktiivne kodanik ja tema osalus kohaliku elu korralduses (sh teenuste kujundamises) kaasa rääkida, mis võib tähendada ka järeleandmist tegevuse efektiivsuses (nt laialdane kaasamine kindlasti muudab otsustusprotsesse aeglasemaks). **Korporatiivses mudelis** (nt Tšehhi, Itaalia, Prantsusmaa) on olulisimal kohal (väikese ja sidusa) kogukonna nn kaitsev-autonoomia, mille kohaselt välist sekkumist turvalise kogukonna asjadesse tuleb vältida ning keerukamate avalike teenuste pakkumise võib rahumeeli jätta riigi korraldada. Selles valitsemiskultuuride raamistikus paikneb Eesti valdavalt ühes administratiiv-kultuurilises ruumis kogukondliku omavalitsuse mudeliga Põhjamaadega, aga on mitmeid elemente liberaalsest mudelist (elukoha registreerimise täielik vabadus ja efektiivsuse esikohale seadmine) ja kommunitaarsest mudelist (tihti teeb otsuseid liidri keskne kitsas ringkond ja üritatakse säilitada status quo).

Autonoomia ja keskvalitsuse kontrolli vahekorda võib pidada üheks aegumatuks riigikorralduslikuks küsimuseks. Tuntud filosoofide (Tocqueville, Mill, Smith) arendatud käsitlust autonoomiast kui demokraatia nurgakivist on aastakümneid edendanud erinevad rahvusvahelised organisatsioonid (EL,

¹³ <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/estonia/>

¹⁴ Sootla (2011) Poliitika ja valitsemine riigist kitsamal tasandil. Kalev, L., Toots, A. (toim). Poliitika ja valitsemise alused. Kõrgkooliõpik

OECD, WB, IMF, ÜRO) toetamaks detsentraliseerimise reforme poliitilise võimu ja ülesannete täitmise kohustuse kodanikele lähemale toomiseks. Autonoomia mõiste olulisusele vaatamata on märkimisväärselt vähem üksmeelt seda määratlevate osiste ning nende mõõtmise võimaluste osas¹⁵.

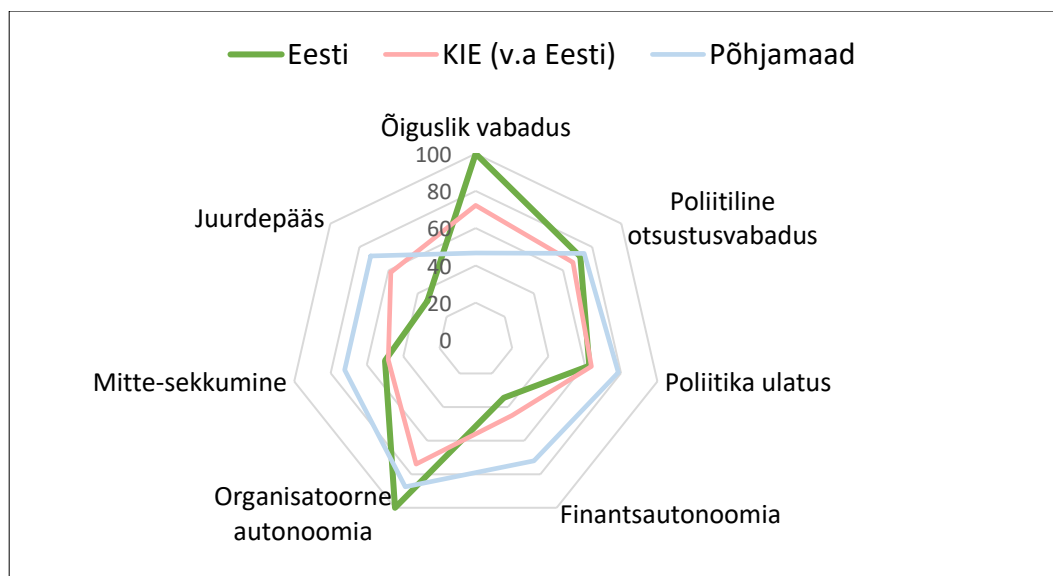
KOVide autonoomia olukorra hindamiseks on mõistlik vaadata seda rahvusvahelises kontekstis. Siinkohal esitame näite ühest rahvusvahelisest indeksist *Creating a comparative index of local autonomy*¹⁶(edaspidi *LAI indeks*). Andmed on 2014. a kohta¹⁷. Indeks katab kõik olulised KOV aspektid nagu õiguslik, ülesannete täitmine ja finantseerimine. Toome need järgnevalt lühidalt välja:

1. **Õiguslik autonoomia** (*legal autonomy*). KOV autonoomia põhiseaduslik ja õiguslik kaitse, võimalik selle osas pöörduda kohtusse, so Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklite 4.4 ja 11 õiguslikud tagatised.
2. **KOV ligipääs otsustusprotsessidele ja nende kaasamine** (*central and regional access*). Millisel määral KOVidel on võimalik mõjutada kõrgemate valitsemistasandite poliitika–kujundamise otsuseid, keskvalitsus konsulteerib KOVidega kuni KOVide formaalse esinduseni ja sisuliste mõjukanaliteni keskvalitsuse tasandil.
3. **Ülesannete ulatus ja vabadus nende täitmisel** (*policy scope*). Ülesannete hulk, kus KOVidel on nende täitmisel oluline roll. KOV vastutus konkreetsete pädevusvaldkondade eest (nt sotsiaal, haridus jt) ja instrumendid (personal, raha jt) selleks.
4. **KOV poliitiline tegevusvabadus ülesannete täitmisel** (*political discretion*), KOV universaalpädevuse ja riiklikult ettekirjutatud ülesannete piirid. KOV sisuline vabadus, poliitika kujundamise õigus, tema pädevuses olevate ülesannete täitmisel (nt haridus, sotsiaalkaitse, esmatasandi tervishoid, maakasutus jt).
5. **Finantsautonoomia** (*financial autonomy*). Kohalike maksude kehtestamise võimalused, omatulude kujundamise võimalus (omatulude osakaal tuludest), laenude võtmise vabaduse ulatus.
6. **Organisatsiooniline (sisemise töökorralduse) autonoomia** (*organisational autonomy*). KOVide otsustusvabadus oma sisemise organisatsioonilise korralduse ja valimiste korralduse üle. Nt õigus asutada KOV omanduses ettevõtteid, otsustada KOV personalivajadus ja struktuur, luua teenusasutusi, otsustada valimiskorralduse küsimusi (nt volikogu suurus).
7. **Keskvalitsuse sekkumine ja kontroll** (*non-interference*). Administratiivse järelevalve ulatus ja piiritlemine KOVide üle, so KOV harta artikkel 8 põhimõtete garantiid. Keskvalitsuse KOVidele eraldatava üldotstarbeliste toetuste osakaal tuludest.

¹⁵ Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). Patterns of local autonomy in Europe.

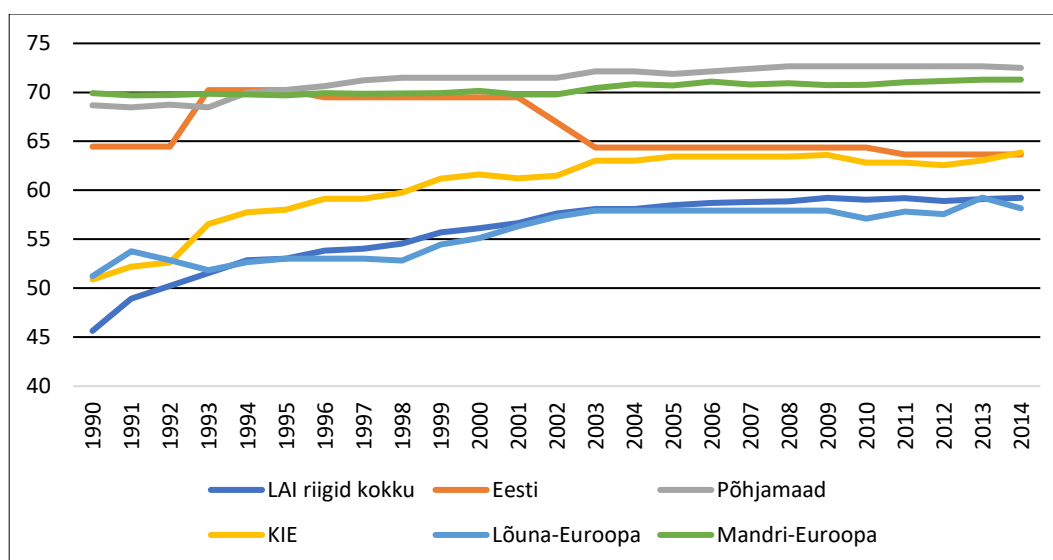
¹⁶ Andreas Ladner and Nicolas Keuffer Swiss Graduate School of public Administration (IDHEAP), University of Lausanne, Switzerland, nicolas.keuffer@unil.ch. Lisaks link siia.

¹⁷ Raamat avaldati 2019 ja seetõttu ei ole värskemaid numbreid kui 2014. a.



Joonis nr 4. Eesti KOVide LAI autonoomia radar võrreldes riikide gruppidega

Teiste riikidega võrreldes on Eestis väga kõrge õiguslik¹⁸ ja organisatsiooniline autonoomia. Põhjamaadega on Eesti samal tasemel poliitilise otsustusvabaduse vaates. Keskvalitsuse mitte sekkumises ja poliitika ulatuse näitajates oleme samal tasemel Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega¹⁹ ning jääme maha Põhjamaadest²⁰. **Finantsautonoomia** kui ka **juurdepääsus kesktasandi otsustusprotsessidele** kategooriates on Eestis mahajäämus võrreldes nii Põhjamaade kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega. Eesti kehvem seis finantsautonoomias ja riigi sekkumises on tingitud sellest, et Eesti KOVide maksuautonoomia on suuresti piiratud ja riigieelarvest antavad toetused on sihtotstarbelised ehk kasutamise tingimused on ette kirjutatud. KOVidel on piiratud võimalused osaleda riigi kesktasandi poliitikate kujundamise protsessis.



Joonis nr 5. LAI indeksi muutus riikide gruppides aastatel 1990-2014²¹

¹⁸ Eesti kõrge hinne on tingitud sellest, et see on antud enne haldusreformi teadmise, et sundliitmised ei ole Eestis võimalikud. Haldusreformi järgselt on punktisumma eeldatavasti väiksem.

¹⁹ Läti, Leedu, Poola, Tšehhi, Slovakkia

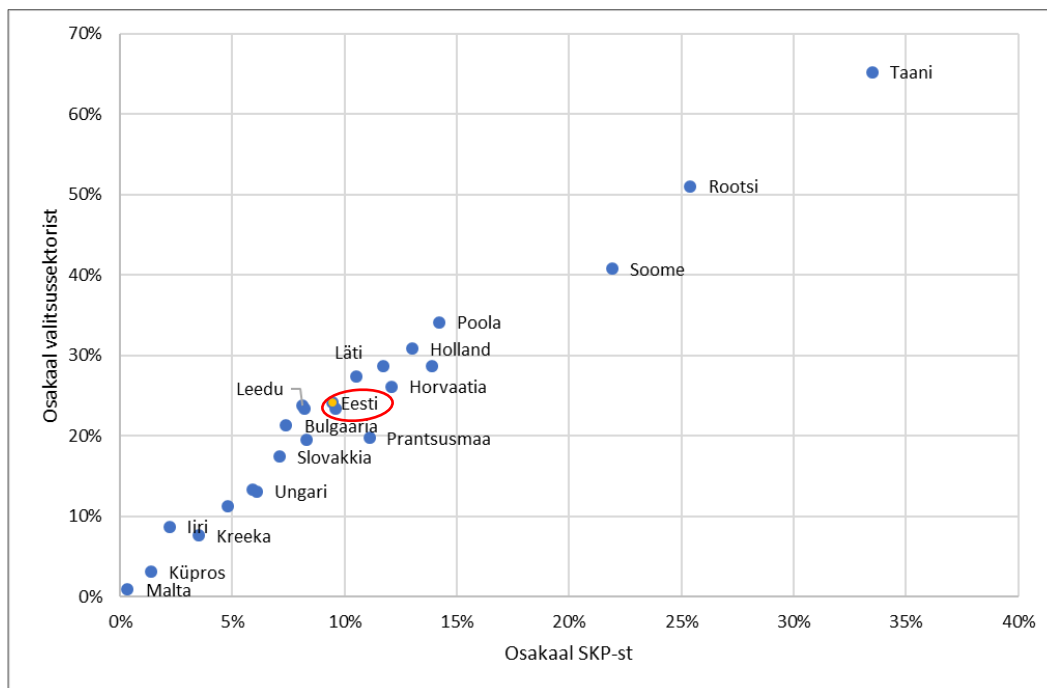
²⁰ Soome, Rootsi, Taani, Norra, Holland

²¹ Lõuna-Euroopa – Hispaania, Itaalia, Portugal, Kreeka; Mandri-Euroopa – Prantsusmaa, Saksamaa, Austria, Šveits

Jooniselt nähtub, et Eesti KOV süsteem loodi väga kõrge autonoomia tasemega võrreldes nii Euroopa keskmisega kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega. Kuni 2000. a alguseni ei jäänud KOV autonoomia oluliselt maha Põhjamaadest. Selle järgsel arenguperioodil on Eesti KOVide autonoomia langenud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tasemele, samal ajal on Põhjamaad järjepidevalt KOVide autonoomiat suurendanud.

KOVide osakaal SKP-s ja valitsussektoris

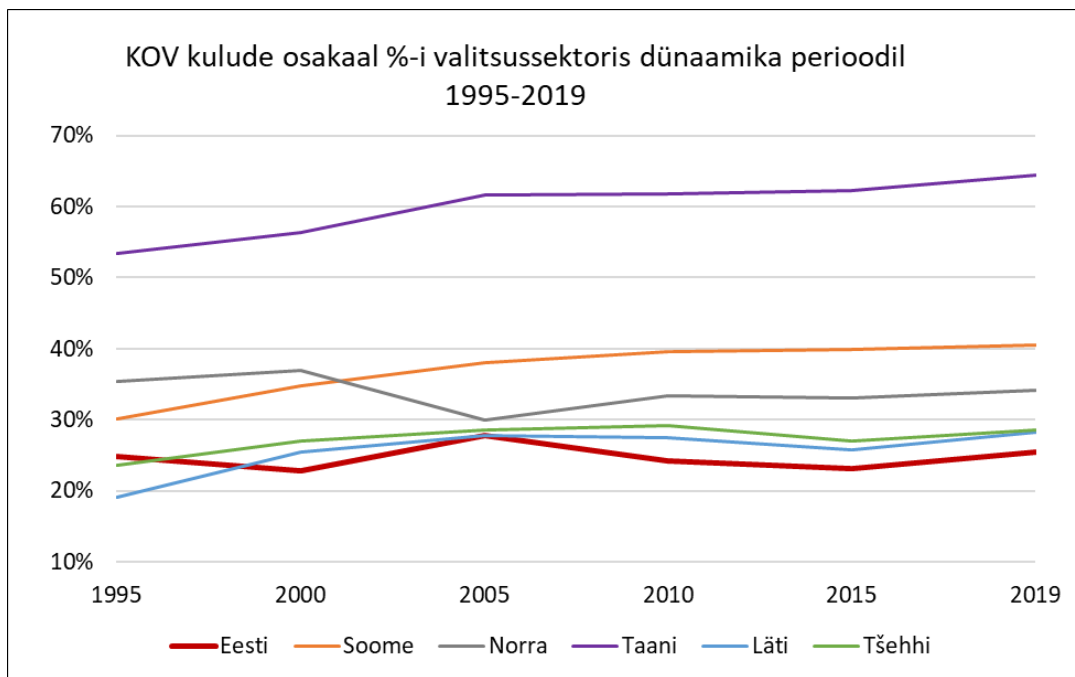
Traditsiooniliselt mõõdetakse riigi fiskaalset detsentraliseeritust KOVide kulude või tulude osakaalu järgi SKP-s või valitsussektoris. Nagu LAI indekski näitab see KOVide täidetavate ülesannete ulatust.



Joonis nr 6. OECD riikide KOVide kulude osakaal SKP-st ja valitsussektoris²²

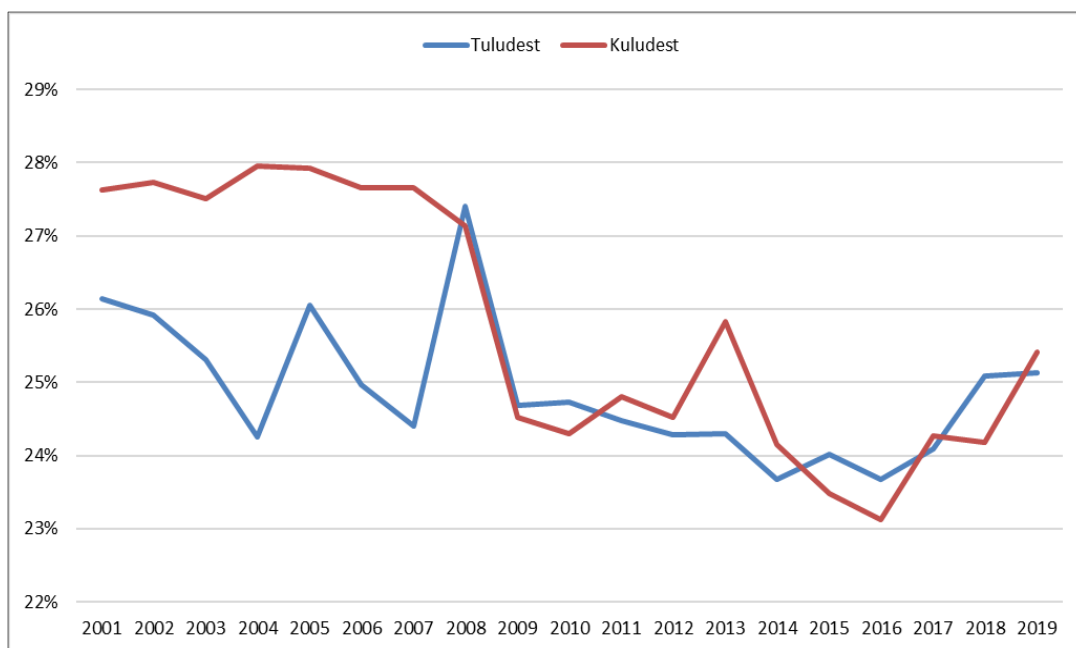
Nagu jooniselt on näha, siis kulude osakaalu järgi on Eesti vähem detsentraliseeritud ja väiksema kohalike ülesannete mahuga riikide hulgas. Kui Eestis moodustab KOVide kulude osakaal SKP-st 10%, siis Norras 17%, Soomes 22%, Rootsis 25% ja Taanis 34%.

²² OECD Key Data 2019. Andmed graafikul 2018.a kohta.



Joonis nr 7. OECD riikide KOVide kulude osakaal valitsussektoris muutus 1995 - 2019²³

Niigi kõrge valitsemiskorralduse kõrge detsentraliseerituse tasemega Taanis, Soomes ja ka Rootsis on üheksakümnendate aastate keskepaigast alates KOVide roll pidevalt suurenenud ja keskvalitsuse oma vähenenud.



Joonis nr 8. KOVide tulude ja kulude osakaal valitsussektoris 2001 – 2019²⁴

KOVide tulude ja kulude osakaal valitsusektoris on pärast 2008. a majanduskriisi liikunud alanevas tempos ning hakanud jälle kasvama 2017. a. Tõusu on toetanud KOV tulumaksu osa, tasandusfondi

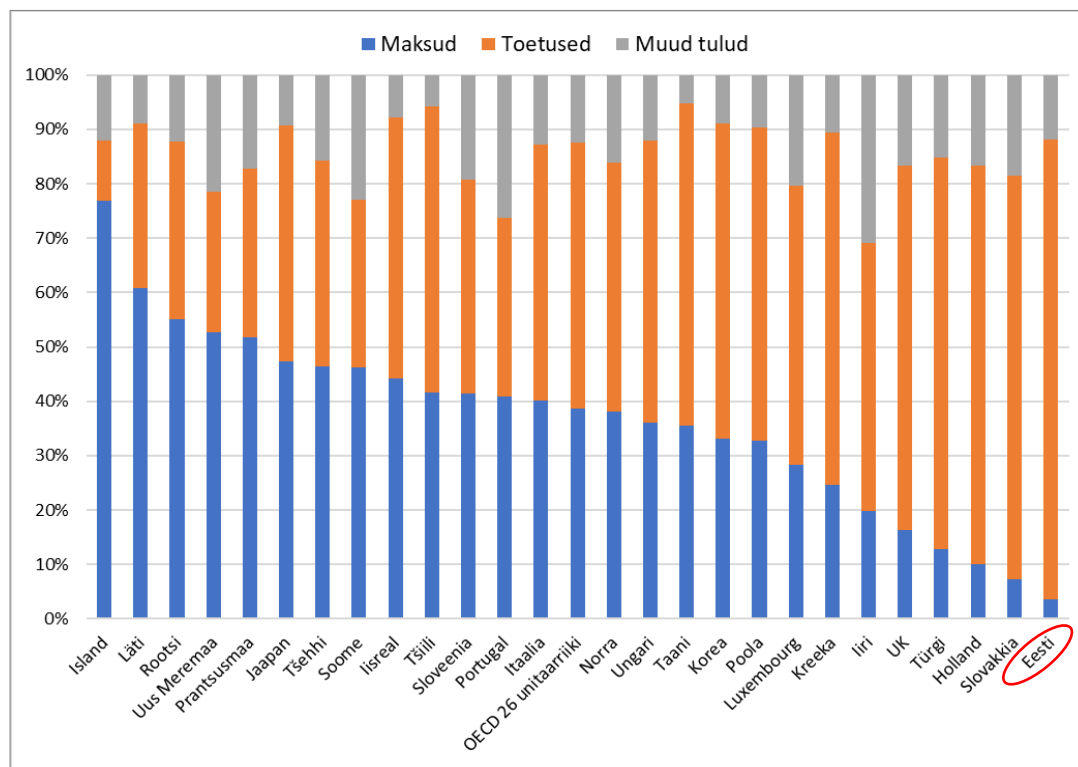
²³ OECD OECD Fiscal Decentralisation Database

²⁴ Statistikaamet, ESA 2010 metoodika

ja mitmesuguste sihtotstarbeliste toetuste suurendamine. Kui kulude joon ületab tulude joont, siis sel aastal oli KOVide koondeelarve positsioon defitsiidis.

KOVide finantsautonoomia

Traditsiooniliselt mõõdetakse KOVide finantsautonoomiat maksutulude ja muude teenitavate omatulude suhtena kogutuludest.

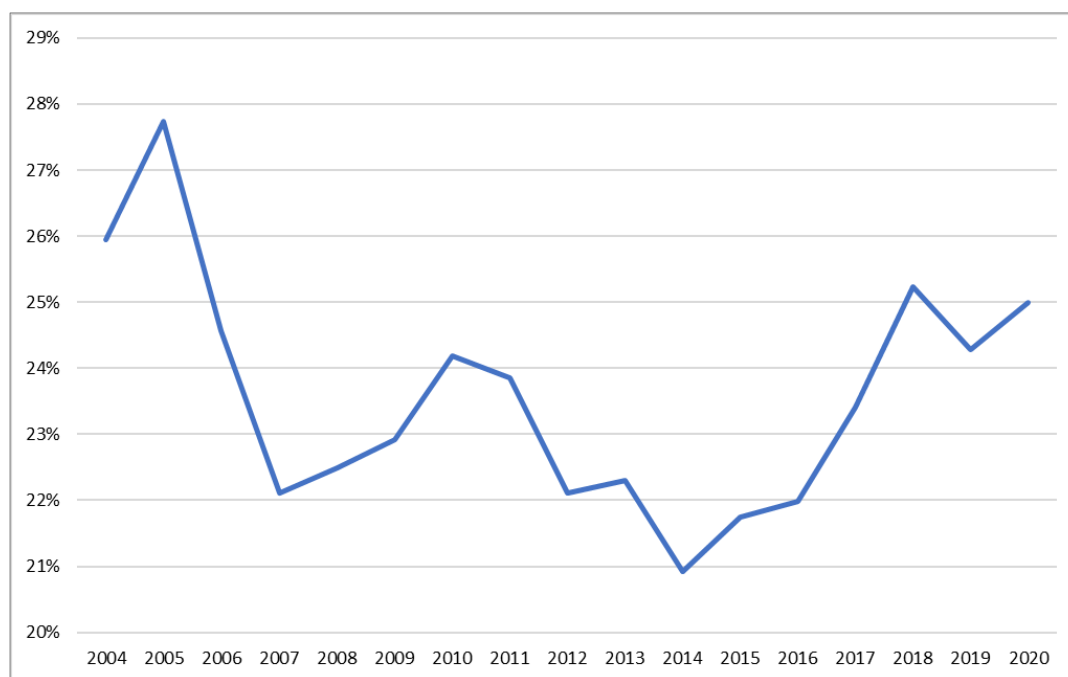


Joonis nr 9. KOV tulude struktuur OECD unitaarriikides²⁵

Finantsautonoomia võrdluses kuulub Eesti madala detsentraliseeritusega riikide hulka, sest siinsete KOVide võimalused oma tulubaasi mõjutada on väga madalad. Eestis moodustasid 2016. a riigi toetused ja tasud kohalike omavalitsuste tulubaasist 84,6% ning kohalikud maksud 3,5%²⁶. Eesti KOVidele ülekantav tulumaks loetakse riiklikuks toetuseks, sest KOVidel puudub õigus selle osas midagi otsustada ja see raha liigub läbi riigieelarve. Ka põhiosa nende maksutulude laekumisest moodustavat maamaksu ei saa KOV-id suurendada, sest keskvalitsus ei ole 20 aastat läbi viinud maade hindamist. Sarnast kõrgel riigi toetustel põhinevat tulude süsteemi rakendatakse näiteks Mehhikos (toetused 91,6%, kohalikud maksud 7,2%), Hollandis (toetused 73,2%, kohalikud maksud 10,1%), Slovakkias (toetused 74,2%, kohalikud maksud 7,3%) ja Türgis (toetused 71,8%, kohalikud maksud 12,9%).

²⁵ OECD Key Data 2019. (System on National Accounts 2008)

²⁶ ibid



Joonis nr 10. Sihtotstarbeliste toetuste osakaal KOV põhitegevuse tuludest²⁷

Nagu jooniselt näha, siis sihtotstarbeliste toetuste osakaal KOVide tuludes on hakanud 2014. a kasvama. Keskvalitsus on KOVide eelarveid tugevdanud nii tulumaksuosa kui ka tasandusfondi suurendamisega, aga samavõrra on juurde antud sihtotstarbelisi toetusi (lasteaiaõpetajate palgatoetus, huvitegevuse toetus, hariduslike erivajadustega laste toetus, puudega laste lapsehoiu toetus, matusetoetus, asendushoolduse toetus jms).

Erinevalt Põhjamaadest on Eesti KOVide finantsautonoomia väike, sest eelistatakse sihtotstarbelist rahastamist. Eestis on otseseid seaduse tasandi standardeid peetud KOVide enesekorraldusse liigseks sekkumiseks ning selle asemel on pigem jäikade rahastamise reeglitega suunatud KOVe soovitud viisil tegutsema. Selle varjuküljeks on kujunenud olukord, kus ülesannete rahastamiseks kasutavad KOVid riigieelarve toetusmeetmeid, võttes oma tulubaasi raha nendes valdkonnas väiksemaks. Vastutus kohaliku elu edasiviimisel vastavas toetatud valdkonnas on osaliselt üle kandunud keskvalitsusele, kelle otsustada on rahastamise ulatus ja lahendused.

KOVide suurus ja elanike usaldus

KOVide rolli ühiskonnaelu korraldamisel ja finantsautonoomiat võib analüüsida seoses nende suurusega ja ühiskonna usaldusega nende vastu. Kui KOVid on liiga väikesed, kehva võimekusega ja inimesed neid ei usalda, on arusaadav, et olenemata kultuurilisest väärtusruumist ei saa keskvalitsus KOVidele keerukamaid ülesandeid ja üldotstarbelist raha anda.

Kui haldusreformi eelselt oli Eesti KOVide elanike mediaanarv alla 2000 elaniku ja alla 5000 elaniku oli 80% KOVidest, siis **pärast haldusreformi on KOVide elanike mediaanarv ca 7400 ja alla 5000 elaniku ca 20% KOVidest**. Kui haldusreformi eelselt oli väiksematel KOVidel võimekusega probleeme, siis pärast haldusreformi on spetsialistide osakaal kasvamas ning spetsialiseerumine suurenenemas, mis tähendab ka potentsiaali kompetentsuse ja võimekuse suurenemiseks.

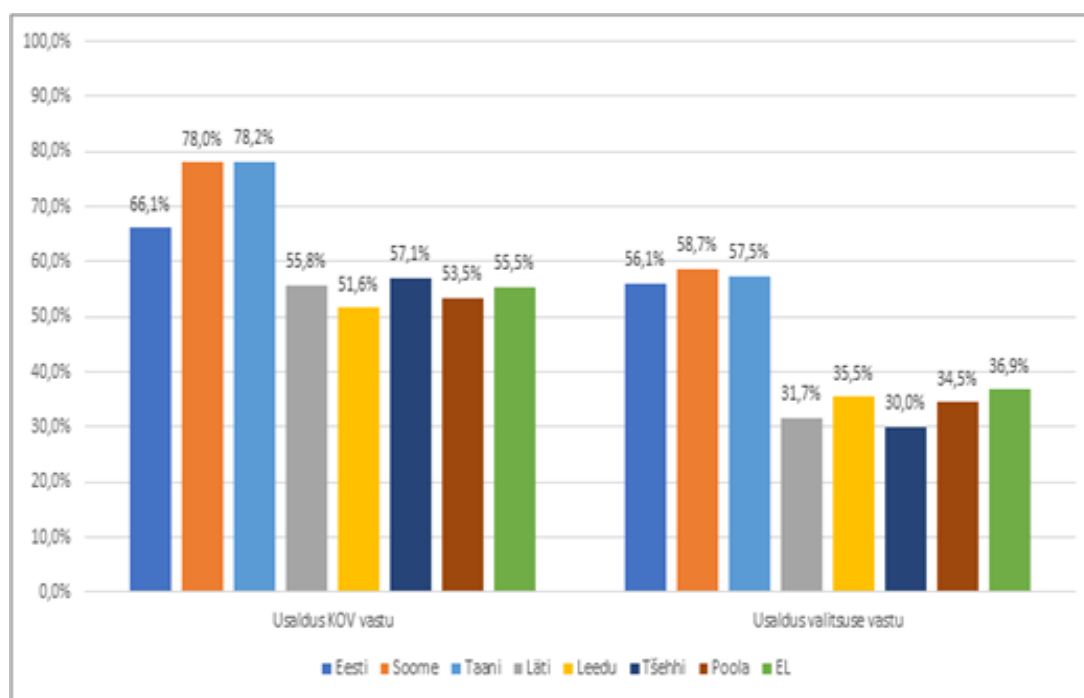
²⁷ Rahandusministeeriumi andmed

Riik	Mediaan elanike arv	KOV osakaal valitsussektoris
Taani (kaks tasandit)	43 tuhat	64%
Rootsi (kaks tasandit)	15 tuhat	49%
Eesti (alates 2018. a)	7 400	25% ²⁸
Soome (üks tasand)	6 tuhat	40%
Norra (kaks tasandit)	5 tuhat	33%
Eesti enne haldusreformi	2 tuhat	24%

Tabel nr 1, KOVide elanike arvu suurus ja osakaal valitsussektoris erinevates riikides

Pärast haldusreformi on Eesti KOVide keskmine suurus suurem kui Soome ja Norras, aga nende kulude osakaal valitsussektoris on oluliselt väiksem. KOVide vabalt otsustavate maksutulude (maksumäära kehtestamise õigus) osakaal KOVide kogutuludes on Soomes 46% ja Norras 38%. Soome ja Norra riik usaldab oma KOVe täitma oluliselt suuremas mahus ülesandeid koos finantsautonoomiaga, isegi kui sealsed KOV-id on Eesti omadest väiksemad. **Pärast haldusreformi ei saaks väita, et Eestis KOVide väiksuse tõttu ei saa neile usaldada uusi ülesandeid ja võimaldada suuremat finantsautonoomiat.**

Alljärgnevalt on vaadeldud, kas valitsuste vähene usaldus KOVide suhtes on kantud inimeste sarnastest hoiakutest.



Joonis nr 11. Usaldus KOVide ja valitsuse vastu²⁹

Eesti inimesed usaldavad KOVe rohkem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Eestist suuremal määral decentraliseeritud riikides nagu Soome ja Taani on usaldus KOVide suhtes suurem kui Eestis.

²⁸ 2019. a

²⁹ Eurobarometer. 2017-2019 aastate keskmine „Usaldan“ vastuste % „ei oska öelda“ vastuseid eraldades

KOVide finantsautonoomia suurendamiseks ja ülesannete detsentraliseerimiseks on Eestis vajalikud eeldused olemas: ühiskonna väärtusruum eelistab detsentraliseeritud juhtimist, inimestel on usaldus KOVide vastu ja KOVid on piisavalt suured.

IV KOVide ülesanded ja nende võimalikud arengusuunad

Eesti KOVide roll hariduses on võrreldav Põhjamaadega, suur on vahe sotsiaalses kaitstes.

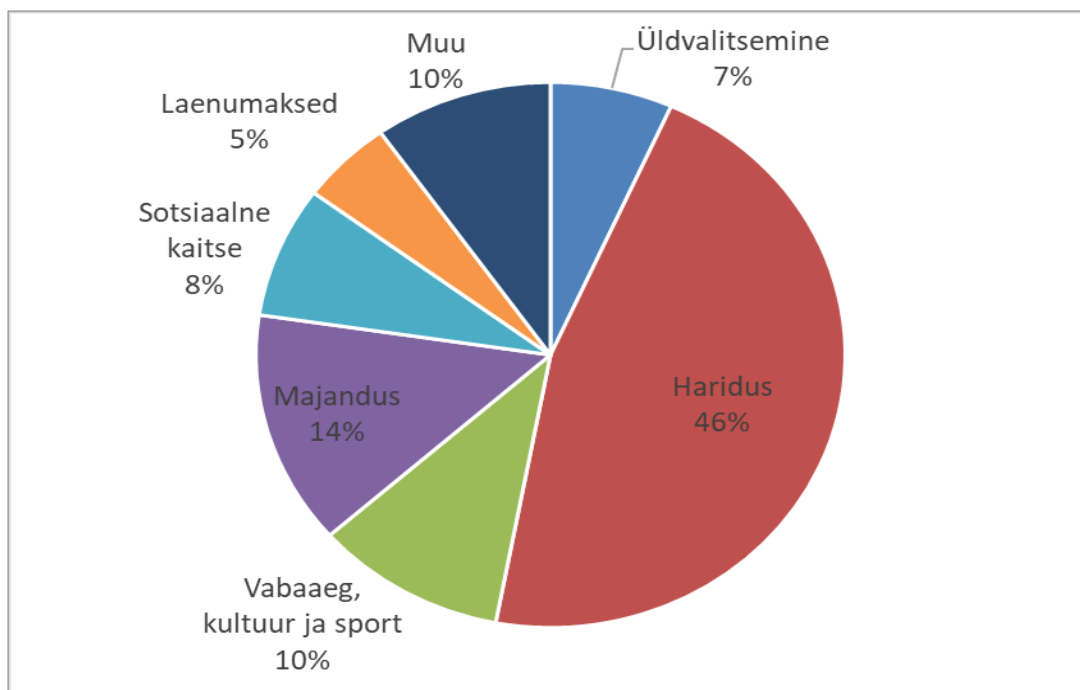
Valitsemise eesseisvad väljakutsed eeldavad senisest suuremat rolli täitvaid tugevaid KOVe, sest tänapäevases ühiskonnas ootavad inimesed üha rohkem kiireid, individuaalseid, paindlikke ja agiilseid lahendusi.

Valitsuse tegevusprogrammis on otseselt KOV ülesannetega seotud ca 40 tegevust. Nende puhul võiks lähtuda nii palju kui võimalik lähimuspõhimõttest.

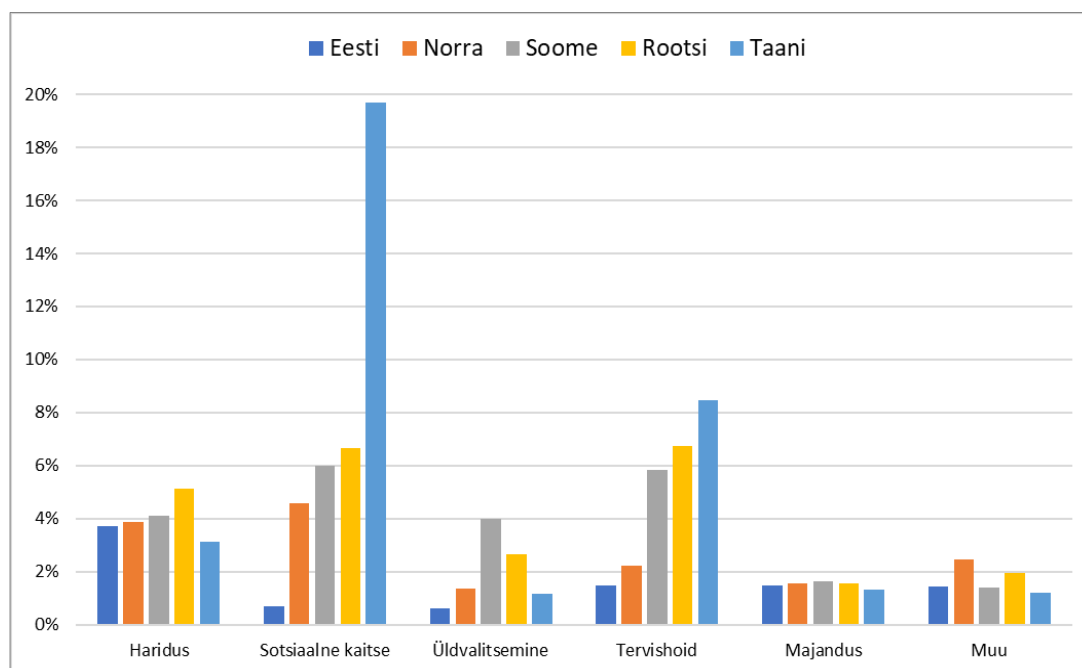
KOVidele uute ülesannete andmisel on mõistlik läbi viia piloot KOVides testperiood.

KOV roll on täita ühiskonnaelu korraldamisel ülesandeid, mis nõuavad kohalikust kogukonnast ja mida on mõistlik ja otstarbekas lähimuspõhimõtte kohaselt täita kohalikul tasandil. Rahvusvahelises võrdlevas praktikas ongi valdav osa isikupõhistest avalikest teenustest kohalikul, maakondlikul või ka regionaalsel tasandil. Neid ülesandeid käsitletakse omavalitsussektorina ning neil on valitavad esinduskogud. Lisaks esineb praktikaid, kus esmatasandi KOVid peavad tegema kohustuslikku koostööd teenuste osutamiseks. Sellised kohustuslikud koostööpiirkonnad ei ole eraldi omavalitsustasand, sest neil puuduvad valitavad esinduskogud ja juhtimine käib KOVide delegeeritud esindajate kaudu.

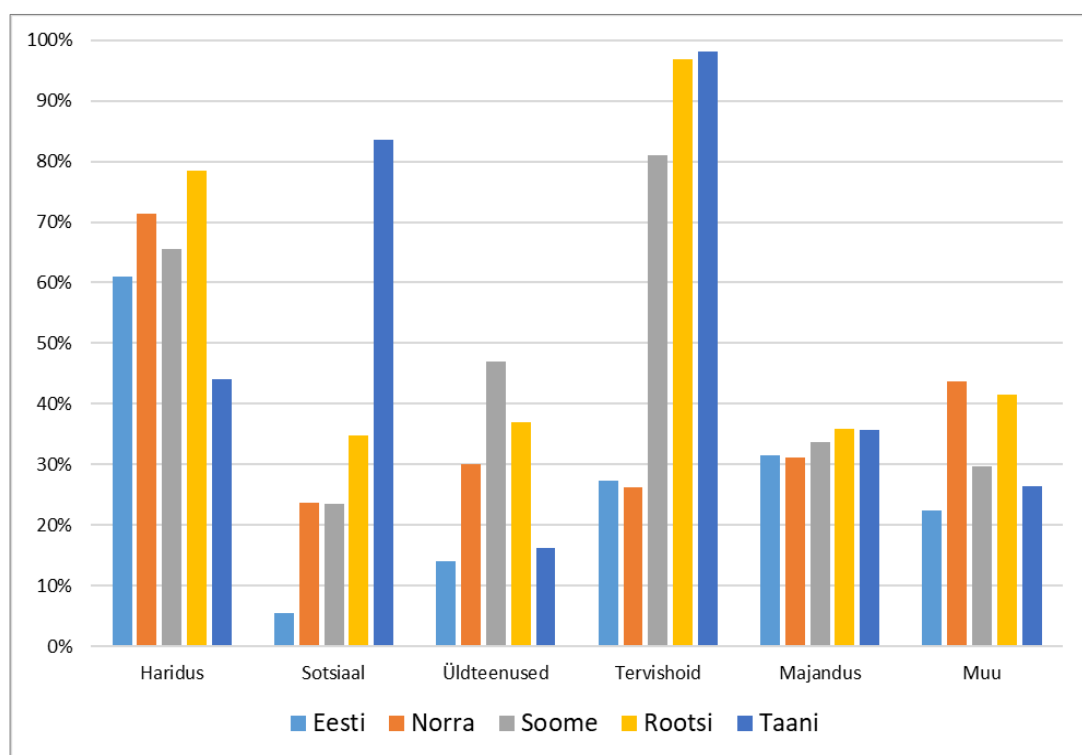
Enamasti on valdkondades ülesanded keskvalitsuse ja KOVide vahel jaotatud, määratledes osapoolte selged rollid. Põhjamaades on valdavalt alusprintsipiibiks, et kõik, mis ei ole määratud keskvalitsuse vastutada, on kohaliku elu küsimused.



Joonis nr 12. KOVide väljaminekud 2019³⁰



Joonis nr 13. KOV-de kulude osakaal SKP-st³¹



Joonis nr 14. KOV kulude osakaal valitsussektorist³²

³⁰ Allikas riigiraha.fin.ee

³¹ OECD Key Data, 2015

³² ibid

Eesti KOVides on kõige olulisema rahalise kaaluga haridus, mis osakaaluna SKP-st on võrreldav Põhjamaade KOV-dega. Sotsiaalne kaitse on seni olnud väiksemamahuline ja võrreldes Põhjamaadega on Eesti KOVide roll selles valdkonnas väga väike.

Võrreldes teiste unitaarriikidega³³ (nt Soome ja Norraga), ei ole Eesti KOVide ülesanneteks kutseharidus, täiskasvanukoolitus, esmatasandi tervishoid (sh koduõendus), haiglad, erivajadusega inimeste toetused, erihoolekanne, rehabilitatsiooni teenused, lastetoetused, tööturuteenused, avaliku korra tagamine, päästeteenus, muinsuskaitse, majandus/ettevõtluskeskkonna arendamine vms. Samas peab arvestama, et Norras on kahetasandiline KOV korraldus ja Soomes on rakendatud kohustuslikke koostööpiirkondi mõnede eelpool nimetatud ülesannete täitmiseks. Lisaks osades valdkondades on vastutus Eestis jagatud – nagu näiteks gümnaasiumiharidus (riigi ja KOVide gümnaasiumid), ühistransport (linnatransport on KOV ülesanne, aga maakondlik riigi vastutus), kõrvalmaanteede hoid (osad KOV sisesed väikeasulaid ühendavad teed on riigi omandis)³⁴.

Ülesannetega seotud väljakutsed ja riigilt KOVidele uute ülesannete andmine

Eesti omavalitsuskorraldus kujunes ligi 30 aastat tagasi – ajal, mida iseloomustas siirderiigi kontekst ja vajadus luua KOVid kui demokraatlikult toimivad institutsioonid. Selle saavutamiseks oli kesksel kohal õigusruumi loomine kohaliku elu juhtimise ja enesekorralduse õiguse tagamiseks. Vähem tegeleti sellega, kui suur peaks olema KOVide roll ühiskonnaelu korraldamisel ülesannete täitmisel ja finantsautonoomiaga. 21. sajandil seisab ühiskond ja riik silmitsi uute väljakutsetega, millega tegelemiseks tuleb leida uutmoodi lahendusi ja küsida, kas senisest suuremad ja võimekamad KOVid võiksid täita senisest suuremat rolli.

³³ Autorite kohandatud OECD (2019) Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers põhjal

³⁴ Vabariigi Valitsus otsustas 18.06.2020. a kabinetinõupidamisel, et riigi kõrvalmaanteede KOVidele üleandmine toimub KOVide jaoks vabatahtlikult. Riik annab kaasa teede hooldamise raha.

Väliskeskkonnast tulenevad olulisemad väljakutsed, millele tuleb lahendusi leida:

- **Isikupõhiste elukaare teenuste vajadus.** Teenuste osutamisel peab aina rohkem silmas pidama, et isiku jaoks parimate lahenduste saavutamiseks tuleb valdkondade üleselt (nt tervishoid, hoolekanne ja laste puhul ka haridus) teenuse sisu ja maht kujundada konkreetse isiku vajadustest lähtuvalt vastavalt ta elukaarele. Väljakutseks on KOVide võimekuse suurendamine nn rätsepatoöl põhinevalt teenuste konstrueerimisel, mis eeldab senisest paremaid teadmisi erinevatest ühiskonnaelu valdkondadest ja teenusdisainist.
- **Teenuste pakkuja asemel teenuste võimaldaja.** Tänapäevane mobiilne eluviis on tekitanud olukorra, kus inimesed saaksid ise vabalt valida avalike teenuste tarbimiseks neile sobiva aja, koha ja osutaja. See tähendab, et kadumas on põhimõte, kus inimene sõltub üksnes registrijärgse elukoha KOV osutatud teenustest. Väljakutseks on, et elukoha KOV võimaldab isikule laialdast valikuvabadust teenuse osutaja (nt nii teine KOV kui ka erasektor) valimisel ning KOV eelarve vahenditest teenuste eest tasumine toimub agiilselt ja paindlikult. See loob konkurentsi keskkonna koos sellega kaasnevate hüvedega ka KOV teenuste osas.
- **Elanikkonna ja sealhulgas teenuse osutajate jätkuv vananemine.** Vanemaeliste osakaal elanikkonnast ja seeläbi ka vajadus hoolekande teenuse järele suureneb. Väljakutseks on leida lahendus teenuse vajaduse kulude kasvule ja teenuseosutajate nappusele olukorras, kus maksumaksjate arv väheneb ning tulubaasi kasv hakkab aeglustuma.
- **Piirkonniti kahanev elanike arv ja töökohtade vähenemine.** Majanduse ümberstruktureerimine on tähendanud maapiirkondades põllumajanduses ja osades tööstusharudes töökohtade olulist vähenemist. Kui elukohast mõistlikus autosõidu kauguses tasuvat tööd ei ole, liiguvad inimesed ühel hetkel mujale elama. Väljakutseks on leida lahendused kahaneva elanike arvuga piirkondades kohalikke teenuste osutamiseks, tegeleda KOV kasutuses pinna optimeerimisega ja leida lahendus tühjaks jäävatele elumajadele ning tööstushoonetele. Samal ajal tuleb KOVil tegeleda elanikkonna kahanemise kiiruse pidurdamiseks töökohtade säilitamise ja piirkonda juurde meelitamisega.
- **Kliimamuutused, rohepööre ja ringmajandus.** CO2 neutraalne majandus loob vajaduse muuta energiatõhusamaks nii KOV hooned kui ka pakutavad teenused (nt ühistransport). Samuti on KOV roll suunata elanike tegevust energiatõhusamaks muutumist (elamute soojustamine, autostumise asemel kergliikluse ja säästliku ühistranspordi eelistamine, ringmajanduse arendamine jne) Väljakutseks on muutusi läbi viia olemasolevate ressursside piires. Oluline on soodustada taastuvenergeetika lahenduste tekkimist, ja tegeleda samal ajal kohalike elanike vastuseisuga ning soosida ringmajandust, mis võib tähendada keskkonnatasude laekumise vähenemist nende eelarves.
- **Mitteaktiivsete inimeste võimalikult suurel määral tööhõivesse toomine.** Töövõimeliste inimeste tööturult eemal olek (omaste hooldajad, osad erivajadusega inimesed, noored, eakad) on ühelt poolt ühiskondlik kulu (abirahad) ja teiselt poolt majandusliku potentsiaali kasutamata jätmine (tööjõumaksud). Väljakutseks on leida mitteaktiivsete inimeste tööhõivesse toomiseks sobivad lahendused, mis eeldab isikupõhist lähenemist ja erinevate aktiviseerimismeetmete kombineerimise vajalikkust.
- **Sisseränne ja kaasmaalaste tagasiränne.** Ühelt poolt tööjõu nappus ja teiselt poolt Eesti elatustaseme üldine tõus hakkab suurendama sisserännet ja tagasirännet. Saabujate integreerimine ühiskonda saab edukalt toimuda kohalikul tasandil. Väljakutseks on hõlmata saabujad kohalikku kogukonda ja pakkuda neile kohalikke teenuseid nende eripära arvestades.
- **Tehnoloogiline areng ja digitaliseerumine.** Inimesed ootavad riigilt tervikuna mugavaid e-teenuseid. KOVide e-teenuste tase on madal ning üks peamisi väljakutseid on teha KOVide valdkonnas digipööre nii teenuste osutamisel kui ka seesmisel töökorralduses.
- **Inimeste üha suurem soov aktiivselt kaasa rääkida oma ümbruskonna arengu suunamisel.** Inimesed on muutunud nõudlikumaks ja lepi kohaliku võimu ühepoolsete otsustega. Aina rohkem võib täheldada, et elanike õiglustumist riivavad otsused võivad tähendada kohalike juhtide taandumist. KOVid peavad välja mõtlema mehhanismid, kuidas elanike ja huvigruppe aegsasti kaasata protsesside läbiviimise kiirust aeglustamata. Lisaks tuleb KOVil elanikele üha rohkem selgitada oma tegevusi ja tehtud valikuid, milleks on vaja luua toimivad mehhanismid.
- **Teadmispõhine planeerimine probleemide ennetamiseks.** Inimesed ootavad võimult läbi mõeldud tegevust, mis annab neile kindlustunde oma plaanide tegemisel. Pidev tagajärgedega tegelemise tsükli olemine on kõikide jaoks ressursse raiskav. Oskuslik planeerimine nõuab kvaliteetseid andmeid, nende analüüsimise tööriistu ja kompetentse.

Nendele väljakutsetele lahenduste leidmine kajastub koalitsioonilepingutes ja riiklikes strateegiates. Avalike teenuste osutamine eelpool toodud muutuste kontekstis ei ole enam edukas standardsete (universaalsete) keskselt kujundatud ning ühetaoliselt rakendatud lahendustega. Inimeste ja kogukondade individuaalsematele vajadustele lahenduste leidmine eeldab senisest ulatuslikumat ja tõhusamat lähimuspõhimõttel detsentraliseeritud mudelit, mis võimaldab suuremat paindlikkust ja agiilsust otsuste tegemisel nt KOV tasandil.

Riigilt KOVidele uute ülesannete andmist on arutatud mitme eelmise valitsuse ajal. 2017. a valitsuskabineti arutelu tulemusena otsustati, et ministeeriumitel tuleb analüüsida KOVidele uute ülesannete andmise võimalikust. Arutelude tulemusena on koostatud nimekirju funktsioonidest, mille üleandmist KOV tasandile võiks kaaluda ning algatatud üksikuid tegevusi selles suunas (lisa 2).

Kui võrrelda Eestit Põhjamaadega, siis on KOV rolli suurendamise perspektiiv kõige suurem ennekoike sotsiaal- ja hariduse valdkonnas:

- erivajadusega inimeste abivajaduse tagamine (va väga keerulised juhtumid);
- tööturu teenuste pakkumine (karjäärinõustamine, koolitustele suunamine, tööpraktika);
- esmatasandi tervisekeskuste pidamine turutõrke piirkondades (rahastamine tuleks edasi haigekassast);
- kesk- ja kutseharidus.

Ülesannete üleandmine KOVidele peab toimuma koos piisavate rahaliste vahenditega ja õigustega. Vastasel juhul detsentraliseerimine võib ebaõnnestuda.

KOVidele uute keerukamate ülesannete andmine eeldab põhjalikku ettevalmistust. Üleandmisel on otstarve vaid juhul, kui sellest muutub teenus paremaks. Detsentraliseerimine iseenesest ei saa olla eraldi eesmärk. Eelanalüüs peaks näitama, kas konkreetse ülesande üleandmisest on ühiskonnal võita, mis on võimalikud sellega kaasnevad riskid ning kuidas neid peaks maandama.

Soovitav on enne ülesannete üle andmist kasutada piloteerimist mõnes KOVis. See tähendab, et KOVile antakse halduslepinguga oma piirkonnas täielik volitus osutada mingit teenust, mida mujal Eestis teeb riigiasutus. KOVil peab olema teatud piirides kaalutlusõigus.

KOVidele ei saaks üle anda paljusid riigielu ülesandeid, mille täitmisel ei peaks olema kohalikke erisusi või vaja on väga spetsiifilisi oskusi.

Kui võtta aluseks Põhjamaade näited, on siinkohal välja pakutud mõned näited, missuguste toetuste riigilt KOVidele üleandmist võiks kaaluda (esialgu sihtotstarbelistena):

- erakoolide riiklik toetus põhihariduse andmiseks (koolivõrku peab terviklikult juhtima);
- maakondlik ühistranspordi dotatsioon (omavalitsus tellib teenust ÜTK-st tervikuna);
- treenerite ja laulupeo/tantsupeo juhendajate palgatoetus;
- riiklik sünnitoetus.

Eelpool nimetatud toetuste osas dubleerivad riik ja KOV üksteise tegevusi. Kattuvate tegevuste korral oleks otstarbekas vahendid üle anda kohalikule tasandile ning määrata tingimused nende eesmärkide saavutamiseks, mis on seni riiklike rahade kasutamisel olulised olnud. Kui KOV tasand on ülesande tervikuna hästi üle võtnud, saab tingimusi leevendada ning seeläbi suurendada paindlikkust eesmärkide tulemuspõhisel täitmisel.

Ühiskonna ootustele vastamiseks tuleb KOVe senisest suuremal määral rakendada avalike ülesannete täitmisse, neid igakülgset võimestades, austades KOVide enesekorralduse õigust ja

finantsautonoomiat. Seadusega jäikade reeglite kehtestamise asemel tuleks ülesannete täitmisel jätta neile suurem vabadus ja suunata KOVe juhendite ja soovitustega. See võimaldab KOVidel ülesande täitmisel silmas pida eesmärki ning kujundada lahendus lähtuvalt kohalikust eripärast.

V KOVide finantseerimine ja sellega seoses peamised väljakutsed

Eesti KOVide OECD riikide seas väikseim finantsautonoomia on tingitud piiratud maksude kehtestamise õigusest ja suurest sõltuvusest sihtotstarbelistest toetustest.

Tulumaksu põhimõtteid muutmata ei suurenda maade hindamine, kohalikud maksud ja kohaliku kasu instrumendid piisavalt KOV finantsautonoomiat.

Kui tulubaas kujuneb riigi sihtotstarbelistest toetusest, on maksumaksja ootused ja võimalused KOV-ga suhtluses piiratumad. KOV on pigem orienteeritud raha kulutama nagu riik ette ütleb, mitte nagu oleks kodanike jaoks parem.

Puudulikult madal finantsautonoomia ei võimalda KOV ja tema elaniku vahel tasakaalus ja arengut toetava suhte kujunemist, kus elanike nõudlikkus vastaks nende soovitud finantsilisele koormusele ning KOV oleks vastutav eelkõige oma elaniku ees teenuste korraldamisel.

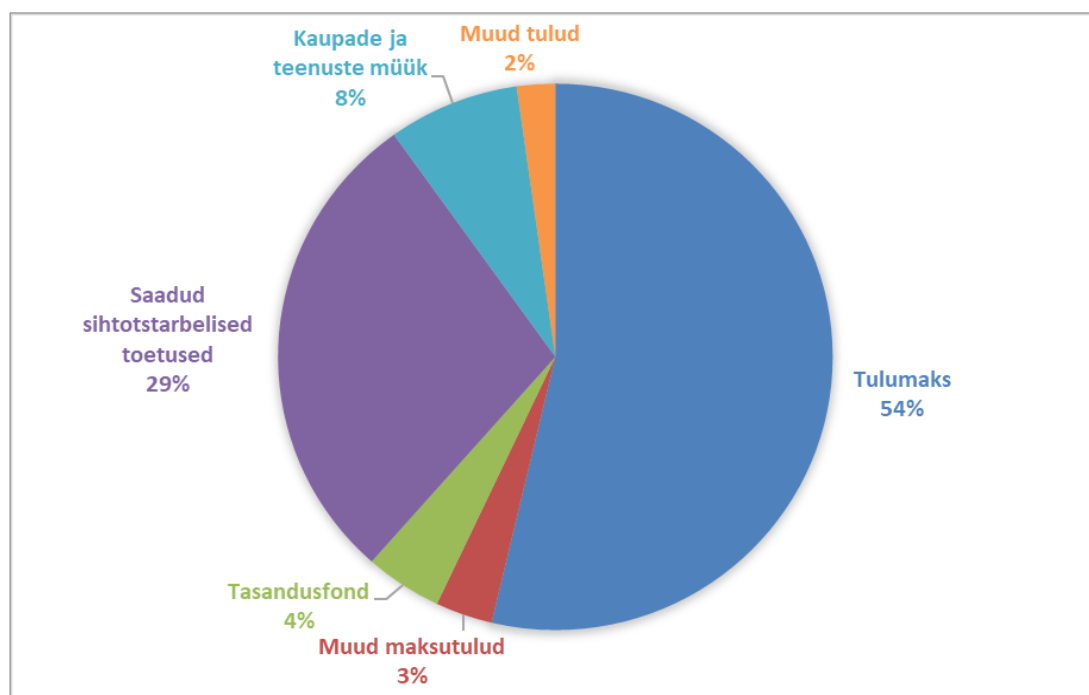
Keskvalitsuse ülesanne on luua KOVide finantseerimise süsteem, mis tagab piisavad vahendid ülesannete täitmiseks. Seadusandja otsustada on, kui suur osa laekub riiklikest maksudest ja tasudest, missuguseid kohalikke makse ja tasusid võib KOV kehtestada ja kui palju laekub riigieelarvest toetustena (tasandusfond, toetusfond, juhtumipõhised toetused)³⁵. KOV peab leidma olemasoleva vahendite piires tasakaalu erinevate valdkondade vahel ja selle alusel tegema valikuid.

KOVide finantseerimise süsteem peab lähtuma järgmistest põhimõtetest:³⁶

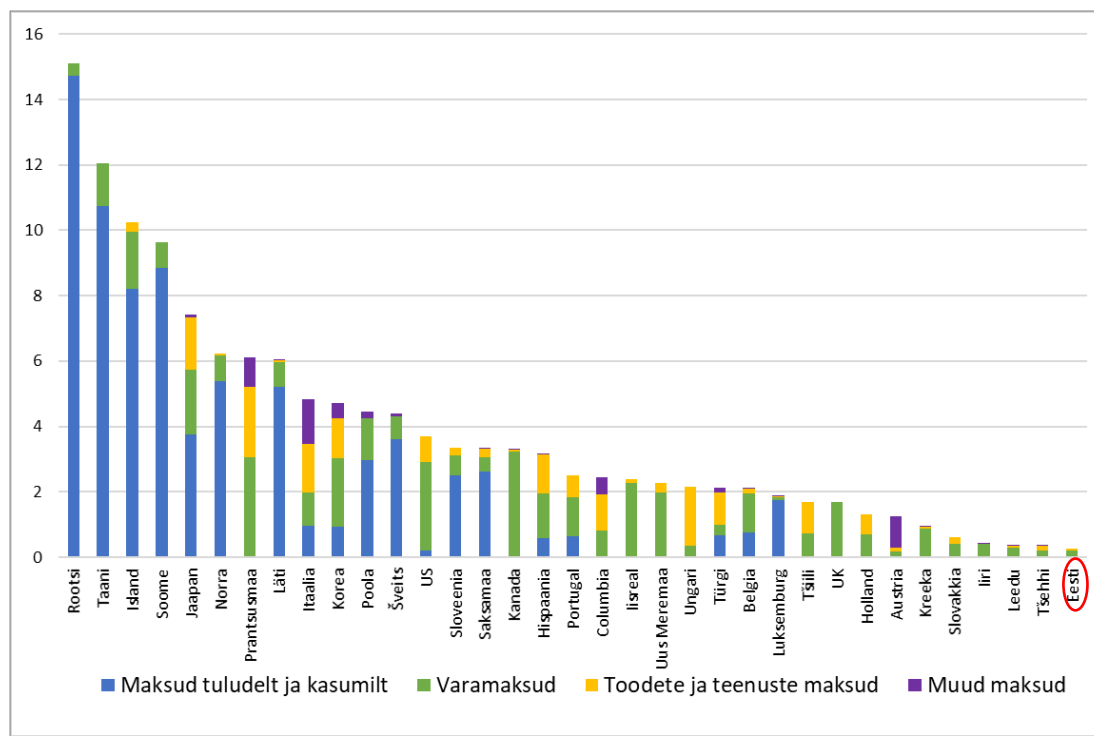
- reeglite stabiilsus;
- vahendite piisavus ja ülesannetele vastavus;
- vähemalt osa vahenditest peab tulema kohalikest maksudest;
- mitmekülgsus ja paindlikkus, et arvestada ülesannete kulu tegelikku muutust;
- arvestamine KOVide erinevustega sotsiaalses, demograafilises, geograafilises ja majanduslikus olukorras;
- teenuste kättesaadavus ei tohi kannatada KOV asukoha või majandusliku suutlikkuse tõttu;
- väiksemate rahaliste vahenditega KOVide kaitseks tuluallikate ja kulutuste tasandamine;
- vabadus tegutseda pädevuse piires omal äranägemisel ka toetuse saamisel.

³⁵ Riigikohtu 16.10.2020 lahend nr 3-4-1-8-09

³⁶ Riigikohtu 16.10.2020 lahend nr 3-4-1-8-09



Joonis nr 15 KOVide tulud 2019 konsolideeritult³⁷



Joonis nr 16. Kohalike maksude osakaal SKP-st³⁸

Joonistelt nähtub, et KOVide suurim tuluallikas on üksikisiku tulumaks, aga nagu peatükis nr 2 KOVide autonoomiat käsitledes kirjeldati, on sisuliselt tegemist üldotstarbelise toetusega. Eesti KOVide finantsautonoomia on OECD riikide seas madalaim, mis väljendub läbi kahe teguri: väga

³⁷ Allikas riigiraha.fin.ee

³⁸ Dataset: Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables. OECD 2019.

piiratud maksuautonoomia ning suur sihtotstarbeliste toetuste osakaal. See on määratud nad peamiselt sõltuvaks keskvalitsusest.

OECD³⁹ kohaselt on väga madal finantsautonoomia oluline riskitegur KOVide eduka toimimise tagamisel. Selliselt osaliselt teostatud detsentraliseerimisel võib olla mitu soovimatut kaasnähtust, mis mõjutavad KOVide tegutsemise stiimuleid ning otsuseid. Peamiseks puuduseks on **piiratud võimalus KOVidel jaotada ressursse vastavalt kohapealsetele vajadustele ja olukorrale**. Uuringute kohaselt töötavad KOVid kõige tõhusamalt siis, kui elanikud maksavad kohalike teenuste eest läbi kohalike maksude ja tasude. **Finantsautonoomia suurendab avalikku vastutust** pakutavate teenuse osas, kuna võimaldab leida tasakaalu avalike teenuste soovide ja selle eest makstavate maksude vahel. Maksuraha kasutamise suhtes nõudlikud elanikud hindavad kulude ja kasu omavahelist tasakaalu ning jälgivad nõudlikult saadava teenuse kvaliteeti ning võrdlevad seda teistes KOVides pakutavaga. Selline tulemuslikkuse hindamine suurendab elanike osalemist ning hääletamist nii valimistel kui ka vajadusel nõ „jalga dega“. Kui KOVide vaheline teatud konkurents toimub nii teenuste kvaliteedi kui ka maksukoormuse üle, siis seda rohkem peavad kohalikud poliitikud pingutama elanike heaolu nimel. Teiselt poolt KOVide vaheline konkurents suunab innovatsiooni ja suurendab tõhusust, mis omakorda mõjub positiivselt majandusele⁴⁰.

Suur sõltuvus tsentraalsetest ülekannetest ei pruugi motiveerida KOVe **säästlikult või otstarbekalt kulutama**. Eestis on selliseks näiteks põhiharidus ja koolivõrk, kus klassi täitumus on OECD riikide seas madalaim. Norras teostatud uuring näitas, et toetustelt piirangute kaotamine tõi seal koheselt kaasa olulisi muutusi kohalike teenuse pakkumises. See viitab sellele, et kohaliku otsustusõiguse järele oli selge vajadus⁴¹.

Uuringud näitavad ka, et KOVide piiratud maksuautonoomia **vähendab riigi kui terviku tõhusust**⁴². Tsentraliseeritud mudelis on KOV vastutav ülespoole, aga mitte niivõrd elanike ees⁴³. Maksuautonoomia puudumisel nõuavad KOVid riigilt tulubaasi suurendamist kasvava teenusvajaduse katmiseks ja keskvalitsus peab suurendama selleks üleriigilist maksukoormust või võtma laenu. Inimesed hakkavad nõudma valitsuselt kohalike küsimuste lahendusi.

Kohaliku tasandi ülesannete rahastamiseks on kõige sobivamad instrumendid kohalikud maksutulud ja tasud ning üldotstarbelised toetused (st toetused, mille kasutamise tingimused ei ole määratud ning need ei ole mingi valdkonna või kuluga seotud). Lähtudes Põhjamaade riikide aastakümnete pikkusest kogemusest, rahvusvahelise uuringute ja ekspertide soovist on alljärgnevalt välja pakutud muudatusi, mis aitaks suurendada KOVide finantsautonoomiat ning sellega soodustada, et kohalikud elanikud saaksid oma vajadustele vastavalt parimat teenust.

Tulumaks

Maksumaksja rahvastikuregistri järgse elukoha KOVile laekub füüsilise isiku tulumaksu 11,96% maksumaksja brutotulust. Tulumaksu mahaarvamised, nagu tulumaksuvaba miinimum, rakendub riigile laekuvalt osalt. Kokku kogutud tulumaksust laekub KOVidele keskmiselt 80%, aga KOViti

³⁹ Making Decentralization Work – a Handbook for Policy-Makers. OECD 2019

⁴⁰ Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth, OECD Fiscal Federalism Studies 2020

⁴¹ Making Decentralization Work. A Handbook for Policy-Makers. OECD 2019

⁴² ibid

⁴³ Teenuse vastavusest elaniku vajadusele asemel on olulisem, et ei eksitaks normide vastu ning keskvalitsus tagaks aina suurema rahastuse.

võib see olla erinev⁴⁴. Väiksema tööhõive või keskmise palgaga piirkondades on tulumaksu laekumise osakaal KOV tulubaasist väiksem. Osaliselt aitab seda tasakaalustada tasandusfond.

Paljudes Euroopa Liidu riikides kehtib kohalik tulumaks, mille määra kehtestab KOV. OECD on soovitanud Eestile rakendada KOVide tulumaksu määra kehtestamise õigust ette antud määrade vahemikus, kusjuures osa üksikisiku tulumaksust jääks endiselt riigile laekuma, et puhverdada riiklikke maksuvabastusi⁴⁵.

KOVidele uute ülesannete andmisel muutub aina olulisemaks, et nad saaksid oma maksukoormust suunata elanike soovidele ja vajadustele vastavalt. Sealhulgas tekiks elanikel arusaamine, mida suuremad soovid nende maksukoormusele otseselt tähendaks.

KOVid ei ole piisavalt motiveeritud tegelema ettevõtluskeskkonnaga, sest selle edendamine nõuab kulusid, aga loodud töökohtade eest tulumaksu ei pruugi laekuda⁴⁶. KOV tulubaasi kujundamisel töökohtade jaotusega osaliselt arvestamine motiveeriks tähtsustama töökohtade olulisust. KOVide koostöös oskuslike ettevõtlusmeetmete kasutamine võib piirkonna arengut võimendada, tähendades ka suuremat üksikisiku tulumaksu laekumist. Vastav punkt on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis (7.13 Analüüs ja ettepanekud kohaliku tasandi võimekuse ja motivatsiooni suurendamiseks ettevõtluse arendamiseks tegelemisel).

Maamaks

Maamaksu eesmärk on ühelt poolt suunata maa kui piiratud ressursi hoidmist käibes heaolu suurendamise eesmärgil ja teiselt poolt tagada tulud teenuste pakkumiseks maaomanikele (nt teed, haljastus, tänavavalgustus, ühistransport jne). Maamaks on majandust kõige vähem mõjutavam maks.

Maamaks on Eestis riiklik maks, mis laekub 100% KOVide eelarvesse. Rahvusvahelise definitsiooni kohaselt on tegemist kohaliku maksuga, sest maksumäärad ja osad maksuvabastused kehtestab KOV. Maamaksu osakaal KOVide põhitegevuse tuludest on ca 3%, aga KOViti on see erinev⁴⁷.

Maa maksustamise aluseks olevad 2001. a maa hinnad kombinatsioonis KOVide rakendatud maksimumi lähedaste maksumääradega⁴⁸ on viinud olukorrani, kus maamaksu laekumine on püsunud alates 2012. a ühesugusena ehk 58-59 mln aastas. See on pärssinud KOVide finantsautonoomiat, sest määrade tõstmise võimalus on ammendunud ning selle rahaline väärtus on ajan oluliselt langenud. KOVide finantsautonoomiat pärssis tugevalt 2012. a jõustunud üleriigiline ühetaoline koduomaniku maamaksu vabastus. Maade korraline hindamine aitab kaasa maamaksu potentsiaali tõusule, mis omakorda parandab KOVide finantsautonoomiat. Maade hindamine ja sellest tulenevate maamaksu muudatuste eelnõu on tegevusena Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis (7.13 Maade hindamise ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu) ja vastavad eelnõud on esitatud kooskõlastusringile.

⁴⁴ Erinevuse tekitavad maksuvabastuste osakaal inimeste sissetulekutes. Kõrge sissetulekuga omavalitsustes on maksuvabastustel väiksem mõju ning sealt laekub riigile rohkem tulumaksu.

⁴⁵ ESTONIA towards a Single Government Approach", OECD Public Governance Reviews 2011

⁴⁶ Riigikontrolli auditi aruanne „Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel“, 2020

⁴⁷ Maamaksu osakaal ttiheasustusega Võru linnas 0,4% ja haja-asustusega Märjamaa vallas 4,7% põhitegevuse tuludest.

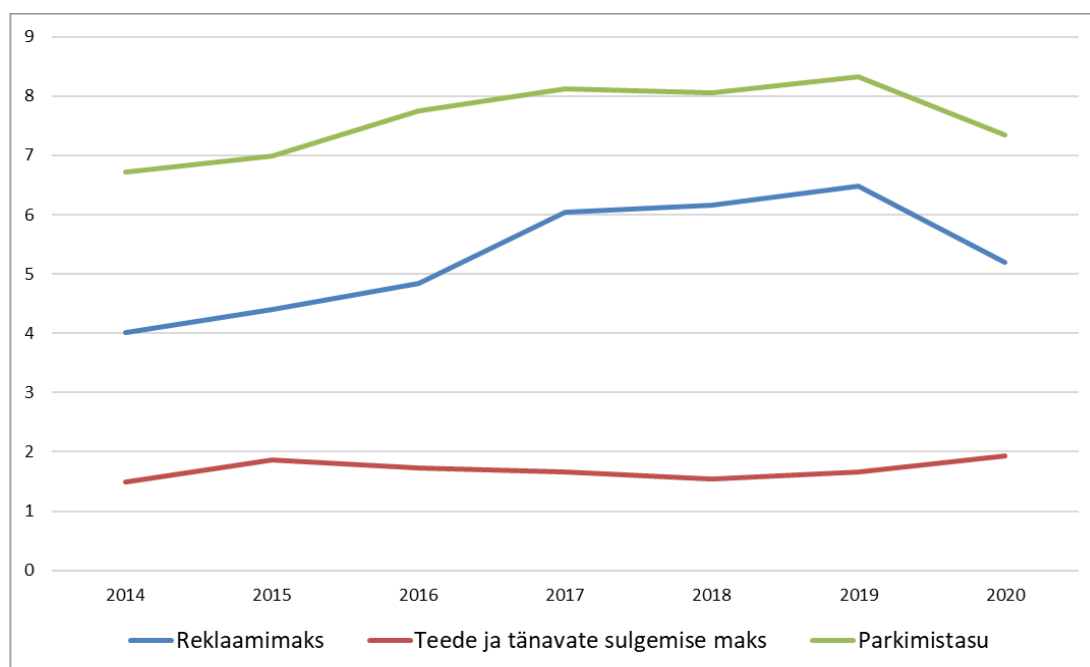
⁴⁸ KOVide kaalutud keskmine maamaksu määr oli 2019. a seisuga 2,35%. Üldmaa maksimum on 2,5% ning haritava maa ka loodusliku rohumaa oma 2%.

Paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides kehtib maamaksu asemel kohalik kinnisvaramaks ja mõningates riikides kehtib maamaks paralleelselt kinnisvaramaksuga. Maamaksu asemel kinnisvaramaksu kehtestamist Eestile on soovitanud nii Rahvusvaheline Valuutafond IMF (soovitus puudutas vaid linnapiirkondi) kui ka OECD⁴⁹. Seejuures tuleks kaaluda võimalust, kuidas anda KOVidele võimalus ise otsustada koduomaniku maamaksuvabastuse määra üle.

Kohalikud maksud

Kohalike maksude eesmärk on anda KOVidele tulu ning reguleerida või suunata käitumist piiratud ressursside kasutamisel (nt parkimiskohad, välireklaam).

Kohalike maksude laekumise osakaal Eestis on alla 1% KOVide põhitegevuse tuludest. Kohalikest maksudest on kõige suuremaks tuluallikaks parkimistasu, sellele järgnevad reklaamimaks ning teede- ja tänavate sulgemise tasu. KOVid ei ole hetkel kehtestanud mootorsõidukimaksu, loomapidamismaksu ja lõbustusmaksu. Alates 2012. a tunnistati müügitulu maksu kehtetuks. Aastatel 2010-2011 laekus Tallinnale müügitulu kokku 53 mln eurot.



Joonis nr 16. Parkimistasu, reklaamimaksu ning tänavate ja teede sulgemise maksu tulu mln eurodes⁵⁰

KOVid on kohalike maksude kehtestamisel olnud passiivsed. Peamine põhjus on eeldatavasti see, et kohalikust maksust saadav väike tulu ei tasu ära.

Aastal 2017 Riigikontrolli läbiviidud küsitlusele vastanud KOVidest peaaegu kolmandik soovis saada täiendavat tulu kohalikest maksudest.⁵¹ Enim eelistati kinnisvaramaksu (osa soovis saada seda maamaksuga koos), raskeveokimaksu, turistimaksu ning vähesed ummiku- ja linna sissesõidutasu.

⁴⁹ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264254053-5-en/index.html?itemId=/content/component/9789264254053-5-en>

⁵⁰ riigiraha.fin.ee

⁵¹ Riigikontrolli ülevaade „Kohalike omavalitsuste rahastamine“, 2017

Turistimaks oleks enne COVID-19 epideemia algust olnud üheks võimalikuks uue kohaliku maksu kandidaadiks, mille üle arutleda. Turismisektor on epideemia leviku ja selle tõkestamisega seoses ilmselges languses ja hetkel on ebasoodne aeg turistimaksu kehtestamise võimaldamiseks lähimatel aastatel.

Kaugemat tulevikku silmas pidades võiks mõelda linna sissesõidutasust/teekasutustasust. Arvestades kliima eesmärkide täitmiseks vajaliku rohepöörde läbiviimist, on tulevikus vajalik suuremates linnades välja arendada toimiv rohevõrgustik ja arendada kergliikluse ja ühistranspordi võimalusi ning suurel määral piirata autode kasutamist.

Kohalik kasu

Kohaliku kasu instrumenti kasutatakse erinevates valdkondades ning tegemist on üldmõistega kokkulepetele, kus ettevõtte maksab otse kogukonnale või KOVile kompensatsiooni olulise ruumilise muudatuse või keskkonnamõjuga tegevuse eest. Kui ettevõtte tegevusega kaasnevad KOVile kulud (nt suuremahuline avaliku taristu arendamise vajadus) või elukeskkonna halvenemine⁵² (see tähendab reeglina kulu KOVile, et pakkuda elanikele vastu muid lahendusi elukeskkonna atraktiivsemaks muutmiseks häiringu mõju tasakaalustamiseks), peetakse põhjendatuks ettevõtte kasumist osa jätmist piirkonda, mida kasutatakse lisandväärtuse loomiseks. Kohaliku kasu instrumente rakendatakse rahvusvahelises praktikas laialdaselt⁵³.

Plaanis on välja töötada kohaliku kasu õiguslikud põhimõtted. Vastav punkt on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis (4.11 Analüüs ja ettepanekud kohaliku kasu instrumendi kohta). Perspektiivikad tunduvad tuuleparkide tasu ja uus arenduste sotsiaalse taristu arendamise tasu.

Keskkonnatasud

Keskkonnaressursside kasutus tekitab häiringuid ning see võib vajada kogukonnale kompenseerimist. KOV peab täiendavate investeeringutega tasakaalustama negatiivseid mõjusid elukeskkonnas. Kui välismõjude katteks KOV keskkonnatasu mitte tagasi suunata, siis ei ole võimalik saada KOVe nõusse tema territooriumil keskkonda häiriva käitise rajamiseks.

KOVidele laekub 22% kokku kogutavast kaevandusõiguse tasust ja vee-erikasutuse tasust ning ülejäänud laekub riigile. Alates 2020. a laekub neile ka väike osa põlevkivi tuhaga seotud saastetasu⁵⁴. Õhu- ja veesaaste eest KOV saastetasu ei saa, kuigi kohalikud elanikud peavad häiringut taluma.

Ettevõtjad on teinud soovitusel suurendada KOV-de keskkonnatasude laekumisi, et siis oleksid nood vastuvõtlikumad sinna kaevandusi lubama. Võimaliku lahendusena võiks kaaluda praegu KOVidele riigi eraldatava keskkonnatasu ümberkujundamist kohaliku kasu instrumendiks. See annaks KOVidele juurde paindlikkust nt kaevanduste ja muude keskkonda häirivate käitiste lubamisel ja ettevõtja käest kompensatsiooni küsimisel. See looks ettevõtja ja kogukonna vahel parema sidususe: kogukond tunnetab otseselt, et ettevõtja panustab häiringu mõjude tasakaalustamisse ja ettevõtja tajub otsesemalt elanike ootusi ja vastutust kogukonna ees. Selline mudel tähendaks ka riigile laekuva keskkonnatasu põhjalikku ümber mõtestamist.

⁵² Vt nt Nicholas Belongie & Robert Mark Silverman (2018) Model CBAs and Community Benefits Ordinances as Tools for Negotiating Equitable Development: Three Critical Cases, *Journal of Community Practice*, 26:3, 308-327

⁵³ Kasemets, L. Täpp, E., Michelson, A., Elias, S (2020) Kohaliku kasu instrumentide analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis (edaspidi: Praxis (2020)). Edaspidi (kohaliku kasu instrumentide analüüs)

⁵⁴ Alates 2020. a laekub KOVidele põlevkivi lend ja kolde tuha saastetasu 8 senti tonnist.

Keskkonnatasud põhinevad printsiibil „saastaja maksab“. Rohepöördele suunavõtt tähendab, et KOVide laekuvad keskkonnatasud hakkavad tulevikus vähenema. Kui KOVil tulud vähenevad, võib see olla demotiveeriv lubamaks nt ringmajanduse ettevõtteid oma territooriumile.

Tasandusfond

KOVide tulubaasi kujundamisel tuleb arvestada, et tasandusfondi mittesaavate KOVide ja tasandusfondi saavate KOVide finantsilised võimalused teenuste pakkumiseks ei muutuks liialt erinevaks⁵⁵, sest elanikel on põhiseaduslik õigus saada sarnasel tasemel kohalikke teenuseid hoolimata kus ta elab. Vastava õiguse tagamise eest vastutab eelkõige keskvalitsus ning tasandusfondi abil ühtlustatakse KOVide rahalisi võimalusi. Tasandamisel võetakse aluseks KOVile laekuv tulumaks ja maamaks, demograafiline koosseis ja muud tegurid.

Kui KOV maksutulude laekumine kasvab hästi, siis soovitakse, et tasandusfond selle tõttu üldse ei väheneks. Samas kui maksutulude laekumine on kehv või langev, siis on KOV-de soov, et see võimalikult kiiresti ja suures ulatuses tasandusfondis arvesse võetaks, et ei väheneks teenuste pakkumise võimekus olemasoleval tasemel. Väljakutseks on leida tasakaal nende kahe vastandliku huvi vahel, kui tasandus tuleb läbi viia igal aastal sama summa piires. Tasandusfondi valemis on seatud piirang tasandusfondi aastasele vähenemisele⁵⁶. See reegel aitab kiire tulumaksu laekumise kasvuga ja kiire elanike arvu vähenemisega KOVides tasandusfondi eraldise vähenemine jaotada pikema perioodi peale.

Alates 2018. a on tasandusfondi valemisse lisatud kooliealiste laste haja-asustusest tingitud suurema kuluvajadusega arvestamiseks tagamaalisuse parameeter (arvestuslik maht on 30 mln eurot)⁵⁷. Praeguseks rakendatakse seda 75% ulatuses. Selle kogu ulatuses kasutusele võtmiseks oleks vaja tasandusfondi lisaraha ca 10 mln eurot. Tasandusfondi valemi edasiarendamisel on plaanis analüüsida, kas tagamaalisuse parameetrit peaks kasutama ka muudes valdkondades.

Eestis finantseeritakse tasandusfondi 100% riigieelarvelistest vahenditest. Samas Põhjamaades enamasti tulukamad KOVid panustavad tasandusfondi omavahenditega. Eestis on tulukate KOVide arv väike ja nende tulukuse üldine tase ja kiirest kasvust tingitud arenguvajadused ei võimaldaks neil raha võtta tasandusfondi osaliseks finantseerimiseks. Seetõttu lähimatel aastatel on mõistlik jätkata tasandusfondi finantseerimist riigieelarvest.

Toetusfond

Toetusfond on KOVidele seaduses määratud sihtotstarbel ja tingimustel kasutamiseks või riigieelarves määratud sihtotstarbel antav toetus, mida jaotatakse ainult arvnäitajate alusel. Toetusfondi moodustavad 2020. a 9 toetust kogusummas 463 mln eurot.

Kohalike ülesannete täitmisega seotud igapäevaste kulude püsivalt sihtotstarbeliselt rahastamine ei võimalda ega motiveeri KOV-e seda kasutama kõige tulemuslikumalt. Sihtotstarbeliste toetuste mudelit on mõistlik kasutada teatud ajaperioodil riigilt uute ülesannete üleandmisel, et KOVe muutusega harjutada ja tagada teenustasemetes säilimine. Kui KOVid on ülesande täitmisega seotud

⁵⁵ KOV maksutulude laekumine elaniku kohta võib erineda kuni 2,7 korda (Viimsile laekus 2020. a maksutuludest 1500 eurot elaniku kohta, Narva linnale samas 556 eurot).

⁵⁶ Ühelgi aastal ei tohi tasandusfondi eraldis väheneda rohkem kui 2% arvestuslikest kuludest.

⁵⁷ Tagamaalisuse koefitsient iseloomustab kooliealiste hõredat paiknemist. Mida vähem kooliealisi piirkonnas on ja mida hõredamalt nad paiknevad, seda rohkem toetust nende eest arvestatakse.

protsessid korralikult tööle saanud ja teenuste kättesaadavus ja kvaliteet on valdavalt soovitud tasemel, on võimalik alustada toetusfondi toetuse üleandmist tulubaasi.

KOVide finantsautonoomia suurendamiseks on otstarbekas enamik tänastest toetusfondis olevatest sihtotstarbelistest vahenditest viia KOVide tulubaasi, jaotades need läbi nende tulumaksu laekumise ning tasandusfondi mahu suurendamise. Kõige suurema mõjuga sihtotstarbeline toetus on üldhariduse toetus. Tulubaasi kaudu koolide rahastamine motiveerib KOV-e ka koolivõrgu korrastamisele elanike vajadustele vastavaks, sest säästetud raha jääb kohapeale.

Teemaga seotud ülesanne oli eelmise Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis ja seda arutati 11.06.2020. a valitsuskabineti istungil. Valitsus otsustas, et KOV finantsautonoomia küsimust tuleks arutada laiemalt koos ülesannetega.

Investeeringutoetused

Riigieelarvest (sh Euroopa Liidu tõukefondide raha) toetatakse KOVi investeeringute tegemisel. Investeeringutoetustega keskvalitsus suunab KOVe teatud valdkondades hoonete, teede ja muu vara olukorda parandama. Perioodil 2017–2020 katsid saadud toetused ca 30 % KOV põhivara soetuskuludest

Praegune investeeringutoetuste eraldamise süsteem ei soodusta piirkonna jaoks olulistes valdkondades ja soovitud viisil objektide arendamist. KOVid on pidanud ennast kohandama saadaolevate meetmete järgi ning taotlema toetust sellele, millele antakse, mitte tingimata milleks on vajadust või mis on prioriteetsemad vajadused⁵⁸. Killustatud ja jäigad meetmed ei paku KOVidele taristu optimeerimise võimalusi läbi mitmel otstarbel kasutamise.

KOV suunalised EL meetmed tuleks koondada kokku ja võimaldada seatud eesmärkide ja tingimuste piires toetuse saajatel paindlikult investeeringuid kujundada vastavalt kohapealsetele vajadustele. Lisaks kulutatakse vähem aega ja raha erinevatesse meetmetesse taotluste kirjutamiseks ja nende menetlemiseks.

Investeeringutoetuste andmisel on mõistlik lähtuda omafinantseeringu suuruse määramisel KOVide individuaalsest tulukusest. See võimaldab vähem tulukate KOVide projekte rohkem toetada, aidates kaasa tõhusamale regionaalpoliitikale.

KOVide investeeringute toetamisel peaks silmas pidama, et objekti renoveerimisega kaasneks energiasäästu ja rohepöörde eesmärkide saavutamine ning kahanevates piirkondades peaks olema toetusraha saamisel eelistatud teenuseid ümberkorraldavad ja konsolideerivad projektid.

Koostöö ja konkurentsi edendamine läbi finantseerimise

Avaliku sektori teenuse kvaliteet, kättesaadavus või muud asjaolud ei pruugi sobida kõikidele teenust saama õigustatud isikutele. Kui inimestel on olemas võimalus valida lisaks KOV osutatud teenusele ka teiste teenuse pakkujate vahel (nt teine KOV või erasektor), siis see võimaldaks mitmes valdkonnas parandada läbi konkurentsi avalike teenuste taset. Raha liiguks sellisel juhul isikuga kaasa olenemata teenuse osutaja vormist. Taani näitel kasutatakse sellist avalike teenuste pakkumise mudelit mitmete sotsiaalteenuse puhul.

⁵⁸ Riigikontrolli ülevaade „Euroopa Liidu ja muude taristutoetuste kasutamise probleemid kohalikes omavalitsustes“, 2017

Senisest suuremal määral ülesannete detsentraliseerimine tähendab KOVidele keerukamate ülesannete usaldamist, eeldades kompetentsi tagamiseks KOVide suuremat koostööd teenuste osutamisel. Praegused rahastamismudelid näevad ette otse raha suunamist KOVidele ning alati ei ole KOVid huvitatud raha suunama koostöö finantseerimiseks. Kui toetusraha eraldatakse otse KOVide koostööorganisatsioonile, siis KOVid ei pruugi tunda huvi selle raha tõhusa kasutamise vastu. Rahastamisel tuleb arvestada, et koostöömudelid vajavad eelnevalt sisse harjutamist ning seejärel on võimalik anda rahastamise üle otsustamisel täisõigus KOVile.

Seni on lahendamata Riigikohtu 09.11.2017. a otsus nr 5-17-8, mille kohaselt üldhariduskoolide õpilaskoha tegevuskulu kohustuslik arvlemine õpilaskohtade olemasolul on riiklik ülesanne. Arvlemine tuleks muuta vabatahtlikuks või tuleks keskvalitsusel kompenseerida KOV-dele kohustusliku arvlemisega kaasnevad kulud (s.o ca 15 mln eurot aastas).

Detsentraliseeritud mudeli tingimustes peavad riik ja KOV osasid ülesandeid koos täitma, aga kindlate ja selgete rollidega. Nt sotsiaalvaldkonnas on arutluse all finantseerimise mudel, kus osapooled ei lükka neile ebameeldivaid ülesandeid teise poole rahastamisele, vaid alati on tagatud mõlema finantseerimine. Nt KOV tasub oma elaniku eest alati teenuse hinna baasosa ja riik lisab juurde täiendava raha keerukamate ja kulukamate juhtumite korral.

KOVide rahastamispõhimõtete korralik läbimõtlemine on väga oluline, et tekitada õiged motivaatorid. Kui rahastamispõhimõtted ei toeta eesmärkide täitmist või motiveerivad täitma valesid eesmärke, ei ole KOVid tulemuslikud ning elanikud ei saa kokkuvõttes parimat teenust.

VI Kohaliku omavalitsuse võimekus ja koostöö

Keskvalitsuse ülesanne on KOVe võimestada nende ülesannete elanike huvides võimalikult tulemuslikult täitmisel, sh koostöös teiste KOVidega.

Olenemata KOV suurusest on valdkondi, milles on KOVidel otstarbekas teha koostööd spetsiifilisemat kompetentsi nõudvate teenuste osutamiseks ja mastaabisäästu saavutamiseks. KOVide koostöö kultuur vajab edendamist.

Lisaks rahastamissüsteemile on riigi ülesanne tagada KOVe võimestav korraldus. Haldusreformi käigus loodi eeldused KOVide võimekuse tõusuks (suurem võimalus spetsialiseerumiseks, suurem eelarve jne). Vahetult pärast haldusreformi on oluline kavandada ka muid meetmed, millega toetada KOV võimekuse kasvu.

KOV võimekuse all mõistetakse võimet täita oma ülesandeid tõhusalt, mõjusalt ja jätkusuutlikult. Võimekust käsitletakse üldiselt kolmes blokis:

- KOV inimressursi võimekus —juhtide ja töötajate teadmiste ning oskuste ehk kompetentside arendamine;
- KOV institutsionaalne võimekus —seesmine juhtimiskorralduse, struktuuride ja protsesside arendamine, huvigruppide kaasamine (sellele aspektile on osaliselt suunatud KOKS revisjon);
- Üldise tegevuskeskkonna kujundamine — koostööstruktuurid, tööriistad, juhised, tegevuse seire, rahastamine ja muud toetavad meetmed⁵⁹.

⁵⁹ Proposal for Technical Support Instrument ‘Modernising local civil service and preparing for future challenges’

Järgnevalt on keskendutud inimressursi võimekuse arendamise tegevustele, institutsionaalse võimekuse arendamisele (KOKS uuendamine) ning KOV toimimise keskkonna osas eelkõige KOVide koostöö ja finantsjuhtimise korraldusele.

Inimressursi võimekuse arendamine

KOVides töötab kokku ca 50 000 töötajat, sellest ca 3 000 on avalikud teenistujad. Ülejäänud on töölepingulised. **Kompetentside arendamine** on KOVide ja ministeeriumide **ühine vastutus**. Kui valdkonna-ministeeriumide roll on tagada KOV personali vajalikud teadmised ja oskused nende valdkonda jäävate KOV põhiteenuste korraldamisel ja arendamisel, siis Rahandusministeeriumi sihiks on täiendavalt võtta fookusesse KOV töötajate selliste oskuste ja kompetentside kujundamine, mis on vajalikud eesisevate tuleviku väljakutsete lahendamiseks kohaliku elu korraldamisel (vt ptk IV, lisaks nt Eesti 2035). Sellised tulevikus järjest olulisemad kompetentsid on eelkõige isikupõhiste teenuste pakkumisel integreeritud ja proaktiivsete teenuste ning valdkonnaülest komplekssete ja nutikate lahenduste väljatöötamine. See hõlmab huvigruppide kaasamist, strateegiliste eesmärkide püstitamist, tegevuste kavandamist, kasutajakeskset teenuse disaini, IT arendusi ning seiret, analüüsi ja tagasisideid. Need väljakutsed eeldavad kohalikele juhtidelt senisest laiemat ja valdkonnaülest vaadet, oskusi seoseid näha ning teha koostööd erinevate KOVide ja valitsusasutustega. See hõlmab ka uute horisontaalsete ja vertikaalsete koordineerimise ja koostöömehhanismide kujundamist (vt ptk VII kesk- ja kohaliku valitsuse suhted).

Kohaliku tasandi inimressursi süsteemseks arendamiseks, sealhulgas KOV personali arendusstrateegia väljatöötamiseks, on Rahandusministeerium alustanud koostööd Euroopa Nõukoguga⁶⁰.

Institutsionaalse võimekuse ja korralduse arendamine

Selleks, et KOV saaks oma ülesandeid hästi ning tulemuslikult täita ning lähtuda kohalike teenuste korraldamisel elanike tegelikelt vajadustest, peab seda toetama võimalikult suur otsustuspädevus sisemise juhtimiskorralduse aga ka teenuste korraldamise osas ning teenuste osutamist võimaldava nn tööriistakast. Seadusega pandud reeglid peavad tagama isikute võrdse kohtlemise, kuid olema seejuures nii vähe enesekorraldust piiravad kui võimalik, et tagada paindlik kohalikele eelistustele vastav latus juhtimine ja hoida ära bürokraatiat. Põhiseaduse printsiipe ja üldist valitsemiskorraldust arvestav võimalikult iseseisvalt seaduste alusel toimiv süsteem suurendab KOVide vastutust kohalike elanike ees, selmet sõltuda keskvalitsuse ettekirjutustest ja rahalistest vahenditest, olles seega vastutav üksnes riigi ees.

Käimasoleva kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) muutmise⁶¹ üheks peamiseks eesmärgiks on KOVide **enesekorraldusõiguse suurendamine**, ehk võimaldada neil otsustada võimalikult palju ise millisel viisil nad täidavad seadusega antud ülesandeid. Samuti on eesmärgiks muuta KOV korraldus lihtsamaks ja paindlikumaks, vähendada võimalusel ettekirjutusi seaduse tasemel ning pakkuda välja tänapäevased lahendused küsimustele, mida seni pole seaduses lahendatud (nt võimalus viia volikogu ja valitsuse istungeid läbi elektrooniliselt, uued otsedemokraatia instrumendid, KOV juhtimismudelite valik) või võimaldada paindlikumalt rakendada lahendusi, mida pole seaduses täpselt ette antud (eelkõige KOV sisemise korralduse osas, nt juhtimisstruktuur). KOKS institutsionaalse korralduse arendamiseks on vajalik senisest

⁶⁰ Council of Europe, Centre of Expertise of Good Governance <https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>

⁶¹Vt lisaks <https://omavalitsus.fin.ee/koks/>

ulatuslikumalt hakata rakendama keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse koostöös **piloote ja katseprojekte**, mis mitmetel juhtudel eeldavad ka eelnevat õiguskeskkonna kohandamist.

KOV finantsjuhtimises peab liikuma tulemuspõhise eelarvestamise elementide kasutusele võtu suunas, seostamaks eesmärgi, tulemusi ja finantseerimist senisest suuremal määral, et tagada ressursside optimaalse kasutamise võimalikult heade tulemuste saavutamise. See saab toimuda juhul, kui KOVidel on hea ülevaade teenustest ja nende maksumusest. Kindlasti on oluline KOVide varustamine analüütiliste tööriistadega ja andmetega, mis aitavad hinnata oma tegevuse tulemuslikkust ja efektiivsust. Rakendusest minuomavalitsus.ee on plaanis kujundada KOVide arengu suunamise ja kavandamise tööriist ning KOV ja elanike vahelise debati platvorm.

Tavapärastel annavad inimesed valimistel hinnangu kohalike juhtide senisele tegevusele, aga heal tasemel teenuste osutamiseks peab kohaliku võimu ja elanike koostöö ning dialoog toimima pidevalt⁶². See tähendab elanike ja huvigruppide laiapõhjalist kaasamist, kasutades erinevaid kanaleid, kujunedes klientide asemel kaaspanustajateks⁶³. Süsteemsete kaasamise praktikate kasutusele võtmine eeldab KOVide senisest suuremat võimestamist.

KOV digipädevused ja IKT arendusvõimekus

Keskvalitsuse e-teenuste taristu on hästi välja arendatud, aga KOVide IKT arendamine on killustatud ning arendusvõimekus eksisteerib sisuliselt vaid suuremates omavalitsustes. Ühtlasi on paljudes omavalitsustes probleeme IT baastaristu ja infoturbe tagamisega. 2018.a juhatas riigikontrolör oma auditaruande sisse järgmiste sõnadega: „Kohalike omavalitsuste infoturbes valitseb üüratu korralagedus. Alustades elementaarsest teadmisest, mida ja miks peab turvama, kuni selleni, keda omavalitsustes infoturbega seotud tegevus või tegevusetus üldse huvitab. Kohati jäi Riigikontrolli audiitoritele auditit tehes mulje, et mitmetes kohalikes omavalitsustes on justkui Metsik Lääs, kuhu kuuldused Eestis kehtivatest nõuetest infosüsteemide pidamisel pole jõudnud.”⁶⁴ Suurt edasiliikumist selles osas pole ka auditi järgselt toimunud, kuna omavalitsused on paljuski jäänud lootma riigipoolsele toetusele.

KOVide infotehnoloogiline mahajäämus keskvalitsusest suureneb⁶⁵. Ka seni keskvalitsuse toel 2009. aastast arendatud kesksed lahendused (KOVTP⁶⁶, KOVMEN⁶⁷, VOLIS⁶⁸) ei ole probleemi lahendanud ning vajavad kaasajastamist e-teenuste laiendamiseks ja ulatuslikumaks kasutusele võtmiseks⁶⁹. Kaasaegne teenus eeldab, et inimestelt ei küsita mitu korda samu andmeid, vaid need liiguvad asutuste vahel ja taotlust saab esitada mugavalt e-kanalite kaudu, kus kõik isikuandmed on eeltäidetud. Tuleviku ootus on, et isik näeks, kelle käes ja kui kaugel on tema esitatud taotluse lahendamine.

⁶² „A Governance Practitioners Notebook: Alternative ideas and approaches“, OECD 2015

⁶³ „Policies for present and future service delivery across territories“, OECD 2020

⁶⁴ „IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes“, Riigikontroll 2018.

⁶⁵ PwC 2015. a KOV IKT juhtimise analüüs http://kov.riik.ee/wp-content/uploads/2016/01/Kohalike-omavalitsuste-IT-juhtimise-ja-e-teenuste-analüüs-ja-arendusettepanekud_final.pdf

⁶⁶ Kohaliku omavalitsuse teenusportaal (kodulehe keskkond) KOVTP <https://www.kovtp.ee>

⁶⁷ KOV digitaalne menetlussüsteem KOVMEN <https://www.andmevara.ee/kovmen>

⁶⁸ Kohalike omavalitsuste istungite infosüsteem VOLIS <https://www.volis.ee/gvolis/?kid=>

⁶⁹ PwC 2015. a KOV IKT juhtimise analüüs http://kov.riik.ee/wp-content/uploads/2016/01/Kohalike-omavalitsuste-IT-juhtimise-ja-e-teenuste-analüüs-ja-arendusettepanekud_final.pdf

Arvestades EL tasandi eesmärki digipöörde saavutamiseks, on oluline kaasata KOVide vajadused ja sellega kaasnev ühiskonna arengu potentsiaal keskvalitsuse kavandatavatesse ja SF vahenditest rahastatavatesse arendustegevustesse. Ainult KOVide koostöös ELVL kaudu seniste ressursidega ei ole võimalik saavutada digipööret kohalikul tasandil, kus toimub oluline osa isikule vahetust teenuse osutamisest. Lisaks tuleks kaaluda võimalusi toetada riigiasutuste kompetentside ja ressursiga KOVe hangete korraldamisel ja IT halduses.

Riigireformi raames on eesmärgiks KOVide IKT kaasajastamine ning digipöörde toetamine digikompetentsi ja innovatsiooni võimekuse tõstmisega kohaliku tasandil, sh targa linna jm nutikate lahenduste soodustamine (tehisintellekti kasutamine KOV teenuste osutamisel, isesõitvad transpordivahendid, proaktiivsete teenuste arendamine jne). Neid arenguhüppeid ei suuda ega ole mõistlik igal KOVil eraldi läbi viia, kuna arendused on väga mahukad ja kulukad.

Näited perspektiivikatest võimalikest muudatustest:

- senisest suuremas mahus struktuurifondide kasutamine KOV IKT arendamiseks;
- ministeeriumid, riigiasutused ja ELVL koostöös arendavad välja erinevates valdkondades vajalikke IT tööriistu (peavad võimaldama e-teenuste osutamist).

Täna ei ole IKT valdkonnas KOVidel suurt ministeeriumite ja riigiasutuste tuge, mistõttu võib kesk- ja kohaliku tasandi infotehnoloogiline ja digilõhe takistada edasist detsentraliseerimist ning pärssida võimalusi esimeses peatükis mainitud väljakutsete lahendamisel.

KOVide võimekuse tõstmiseks nende koostöö edendamine

Olenemata KOVide suurusest on Euroopa riikides KOVide koostöö väga levinud erinevate võimekuste konsolideerimiseks ja suurema piirkonna arendusülesannete täitmiseks. Kuigi haldusreformi järel kasvas KOVide mediaan elanike arv keskmiselt ligi neli korda, on endiselt hulk olemuslikult omavalitsuslikke ülesandeid, mille korraldamise mastaap on suurem kui ühe KOV haldusterritoorium. Koostöö vajadus on tingitud peamiselt järgmistest asjaoludest:

- teenuse kasutajate hulk KOV-põhiselt on liiga väike, teenuse tagamisel on turutõrge, teenuse osutamine nõuab keerukaid kompetentse või koostöös on odavam, mistõttu ei ole otstarbekas üksi korraldamise või osutamise võimekust välja arendada;
- tegu on mitut KOV hõlmava ülesandega, mis eeldab nende ühist tegutsemist ja kokkuleppeid;
- koostöös teenuste pakkumise kavandamine ja teenuse tellimine tagamaks erasektorile kindluse teenuse pakkumise väljaarendamiseks;
- piirkonna arengu tervikvaate tagamise vajadus, mis seob kokku iga osapoole huvide ja vajadustega kooskõlas oleva, kuid teisalt nende ülese arenguruumi.

KOVide ühisel pidamisel on maakonna ettevõtlus- ja arenduskeskused, mis osutavad alustavatele ettevõtjatele nõustamise ja ettevõtlusalase teadlikkuse tõstmise teenust. Keskne KOVide maakonna (või regionaalse ulatusega) ühishuvide väljendamise ja koostöö tagamise formaat on maakondlikud kohaliku omavalitsuse liidud, mis on olemas peaaegu kõikides maakondades. Erinevates analüüsides üheks väljatoodud probleemiks on maakonna tasandi arendustegevuse killustatus, st osalt dubleerivates ja teisalt vähe koordineeritud rollides osalevad maakondliku omavalitsusliidud, maakondlikud arenduskeskused ja teised piirkondliku arengu organisatsioonid (LEADER piirkonnad, turismiarendusorganisatsioonid nn DMO-d jt). Üheks väljakutseks on maakondliku arendustegevuses suurema sünergia ja/ või konsolideerituse saavutamine.

Pärast maavalitsuste tegevuse lõpetamist 2018. a anti KOVide ühisele korraldamisele maakondlik ühistransport ühistranspordikeskuste vormis, turvalisuse ja terviseedenduse ning kultuurivaldkonna koostöö koordineerimine. Samal ajal sai KOVide ühiseks ülesandeks tagada maakonna arengu kavandamine. KOVidel on kohustus ühiselt kõikides volikogudes kinnitada maakonna arengukava. Ühiselt otsustades määratakse ära maakonna üldised arengusuunad, kaasa arvatud ühiselt osutatavate teenuste omad.

Mastaabiefekti eeldavate omavalitsuslike teenuste korraldamiseks ja osutamiseks on mõistlik kaaluda maakondlike või regionaalsete teenuseosutajate loomist. See võimaldab koondada kompetentsid ühte kohta valdkondi kombineerides, spetsialistidel saada tuge kolleegidelt ja seeläbi areneda, muuta teenuse saamine kliendi jaoks sujuvamaks ja kvaliteetsemaks ning kõike seda saavutada väiksemate kuludega kui iga KOV üksi tehes.

Valdkonnapõhist koostööd teevad kohalikud omavalitsused laialdaselt ühistranspordi korraldamises (ühistranspordikeskused), jäätmekorralduse valdkonnas (jäätme keskused), tervishoius (nt maakonnahaiglad), kommunaalvaldkonnas (ühised vee-ettevõtted) ja mitmetes teistes valdkondades. Vähem tehakse järjepidevat ja organiseeritud koostööd nt hariduses ja sotsiaahoolekandes. KOV koostöö uuring⁷⁰ osundas, et enne koostööga alustamist tuleb läbi mõelda koostöö eesmärk ja läbi töötada toimemudel (teenuse sisu, nõuded, mahud, hind, juhtimine). KOV koostöö edendamisel on riigil väga suur roll, pakkudes välja erinevad tööriistad (juhendid, koolitus, nõustamine, analüüsi mudelid, andmed jne) ja vajadusel tugi eestvedajatele.

Keskpikas perspektiivis on suurim maakondliku koostöö potentsiaal järgmiste ülesannete puhul:

- osad pikaajalise hoolduse teenused (nt toetatud elamise teenus, eakate päevahoid, eakate teenusmajad, psühholoogi teenused jt);
- hoolduskoordinatsioonitegevused (tervise- ja sotsiaalvaldkonna tegevuste integreerimine hooldusteenuste tagamiseks);
- tuge vajavate kooliõpilaste integreeritud (haridus, sotsiaal, tervis) teenused;
- väikeste vee-ettevõtete konsolideerimine regionaalseks ettevõtteks;
- KOVidele osutatav sisekontrolli või siseauditi teenus
- piirkondliku ettevõtluskeskkonna arendamine.

Kohalike omavalitsuste koostöökuultuuri juurutamiseks, koostööpõhiste teenuste eelduste täitmiseks ja praktiliste rakenduskogemuste saamiseks soovime katseprojektide käigus konkreetsetes piirkondades/ maakondades konkreetseid (nt eeltoodud) teenuseid KOVide koostöös arendada. Tagame selleks ministriumi keskse toe ja juhendamise⁷¹.

KOVide võimestamise üheks võtmepartneriks üleriigilisel tasandil on Eesti Linnade ja Valdade Liit. Perspektiivis võiksid KOVid üleriigilisel tasandil kaaluda järgmiste tugiteenuste konsolideerimist:

- tööandja esindusülesannete täitmine (nt õpetajate palgaläbirääkimiste pidamine)
- raamatupidamine ja personaliareng;

⁷⁰ Kohalike omavalitsuste koostöövõimaluste mõjude analüüs pikaajaliste hooldusteenuste korraldamisel, Rahandusministeerium 2021

⁷¹ Nt Sotsiaalministeeriumi vedamisel ning Rahandusministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu osalusel toimub 2021. a märts-juuni SRSP projekti „Integreeritud teenusepakkumise toetamine Eestis“ alaprojekti „KOV koostööformaadid“ raames IFIC (The International Foundation for Integrated Care) rahvusvaheliste ekspertide abi osade pikaajalise hoolduse teenuste koostööpõhise tagamise eelduste kujundamine konkreetsetes koostööpiirkondades.

- IT töökoha haldus ja IT tarkvara hanked;
- KOVide ülese digitaristu arendamise suunamine;
- riigihanked;
- laenude võtmine ühise võlakirja vastu (nn laenuühistu);
- KOVide personalivõimekuse arendamine, sh koolituste planeerimine ja korraldamine.

KOVide koostöö toimib, kui see on välja kasvanud reaalsest vajadusest ja osalevad KOVid tajuvad kasu. Koostöö vorm peaks jääma KOVide otsustada ja selleks võib olla omavalitsusliit, sihtasutus, mittetulundusühing või üks KOV teistele teenust osutamas.

Edasise detsentraliseerimise kontekstis on KOVide koostöö väga oluline, sest keerukamate teenuste üleandmiseks ei ole reaalne igas KOVis kompetentse välja arendada. Samas iga KOV peab oskama teenuse vajadust planeerida, teenust tellida ja selle tulemuslikkust hinnata.

Nii ühiskonna väljakutsed kui edasine detsentraliseerimine muudab KOVide toimimise senisest keerukamaks ning seda peab toetama kompetentne personal, ladus seesmine töökorraldus, IT tööriistad ja KOVide vaheline koostöö.

VII Kesk- ja kohaliku valitsuse suhted ja koostöö ehk ühtne valitsemine

KOVide võimalus süsteemselt nende tegevusega seotud poliitika kujundamises kaasa rääkida on seni olnud vähene.

Ühtse valitsemise tagamiseks peaks keskvalitsuse ja KOVide koostöö toimuma nii strateegilisel tasandil (arengusuundade kavandamine) kui ka operatiivselt (igapäevane nõustamine ja parimate praktikate jagamine).

Ka regionaalsel tasandil puudub süsteemne keskvalitsuse ja KOVide koostööformaad. See on viinud keskvalitsuse domineerimiseni ja regionaalsed huvid ei ole valdkonnapoliitikates piisavalt esindatud.

Peatükis nr 3 toodud kohaliku autonoomia indeks näitab Eesti KOVide kehva positsiooni keskvalitsuse tasandi ja ka regionaalsetes otsustusprotsessides kaasa rääkida. Selleks, et KOVid oleksid võimekad oma ülesannete täitmisel, on vaja keskvalitsuse ja KOVide vahel tugevat partnerlust. Memorandumi teises peatükis on välja toodud detsentraliseeritud valitsemiskorralduses ministeeriumite ja teiste riigiasutuste teisevad rollid, milles on suunavõtt formaalsete õigusaktidega määratud reeglite asemel koordineerimisele ja nõustamisele. KOVe ning Eesti Linnade ja Valdade Liitu (edaspidi *ELVL*) kaasatakse küll seaduseelnõude, arengukavade jne ametlikku kooskõlastamisse, kuid mitte poliitika kujundamise algaasi, milleks on probleemkohtade sõnastamine ja eesmärkide seadmine. Lisaks ei valmistata KOVe tihtipeale piisavalt aegsasti ette seadusmuudatuste rakendamiseks.

Kui KOVid on üleriigilisel tasandil valdkondlike poliitikate kujundamisse kohe algfaasist peale kaasatud, võimaldab see KOVide huvide, soovide ja arenguvajadustega paremini arvestada. Lisaks võivad tekkida innovaatilised ideed, mis aitavad jõuda parima võimaliku lahenduseni. Kokkuvõttes aitab see keskvalitsusel muudatusi paremini ellu rakendada

Valitsemistasandite koostöö kitsaskohtade lahendamiseks on mõistlik üles ehitada mitmetasandilise valitsemise toimivad tööriistad, et tagada ühiskonna jaoks parimad võimalikud tulemused⁷².

KOVide finantseerimise küsimuste lahendamiseks on koostööformaad loodud. Riigieelarve seaduse § 46 kohaselt peetakse valitsuskomisjoni ja KOVide esindusorganisatsiooni ELVL vahel **riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve läbirääkimisi**. Samas arutelu on tihti formaalne, jäädes tihtipeale lisaraha arutelu piiresse⁷³. Rahastamise küsimused peaks tulevikus siduma sellega, mis muutusi KOVid tulubaasi suurendamisel täiendavalt laekuva rahaga ära teevad ehk missuguste tulemusteni jõutakse ja määratlema KOVide panuse. Kokkulepitut tulemuste täitmist tuleb seirata (nt minuomavalitsuse rakenduses). Igapäevaseks praktikaks peaks kujunema töövorm, kus ministeeriumi ja ELVL esindajad arutavad töögrupis läbi **valdkonna arengu suunamise, ülesannete ja rahastamise kõik olulised küsimused**, eesmärgiga sõlmida osapooli rahuldav kokkulepe. Läbirääkimiste formaadi laiendamiseks on võimalik muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust.

Lisaks on KOVidega seotud teemade arutamiseks võimalik moodustada tähtjalisi **teemapõhiseid ekspertkomisjone**, kaasates lisaks ministeeriumite ja KOVide esindajatele väliseid eksperte.

Kui läbirääkimiste formaat on mõeldud KOVide ülestest küsimuste lahendamiseks, tuleb tegeleda ka operatiivtasandil KOVide võimestamisega ülesannete täitmisel. Nt **võrgustikupõhine töövorm** võimaldab ministeeriumi või riigiasutuse esindajal olla koordineerija, suunaja ja nõustaja rollis. Võrgustikus osalevad KOVid saavad jagada oma kogemusi ja parimaid praktikaid, tõstatada murekohti. Selle formaadi kaudu on võimalik ministeeriumi või riigiasutuse esindajal tutvustada KOVidele valdkonna olukorra analüüsi ja anda tagasisidet. Sedasi tagatakse vajaliku info ja teadmiste igakülgne liikumine, mis väljendub KOVide paremas sooritusel, millele osundavad OECD⁷⁴ uuringud ja ka Eesti praktika. Võrgustiku põhise koostöö juurutamine eeldab ministeeriumidelt ja riigiasutustelt hoiakute muutumist ja mõnevõrra töö ümberkorraldamist.

Koostöövõrgustiku kõrval on olulise tähtsusega riigiasutuste KOVide **nõustamise** meeskonnad. Eriti on need vajalikud suuremate muudatuste läbiviimiseks. Konsultandid aitaksid KOVidel läbi mõelda arenguplaanid, aitaksid koostada analüüsi ning välja mõelda nt uute või ümberkorraldatud teenuste disaini.

Mitmed viimasel ajal ja ka varem avaldatud uuringud⁷⁵ on adresseerinud probleemi, milleks on tasakaalustatud regionaalset arengut suunava koostööformaadi puudumine ja seeläbi ka regionaalse arengu tegevuste koordineerimatus või ebapiisav sünergia. Sellisteks ilminguteks on:

- riigi tasandi poliitikate kujundamisel ja toetusmeetmete väljatöötamisel ei arvestata tihti mõju regionaalsele ja kohalikele ettevõtlusele;
- maakondlik arengukava ei ole kujunenud ministeeriumide ja riigiasutuste jaoks töödokumendiks ja sellest ei lähtuta riigi arengu kui ka eelarve kavandamise protsessis;
- KOVid saavad tihtipeale viimasel hetkel teada, et mõni riigiasutuse teenusbüroo suletakse, patsientide nimistu antakse üle mõnele teisele oluliselt kaugemal tegutsevale perearstile või haigla osakond pannakse kinni. Sellised muudatused on suure mõjuga ja see võib tähendada, et KOVid peavad hakkama oma tegevusi ümber korraldama teenuste kättesaadavuse tagamiseks;

⁷² ESTONIA towards a Single Government Approach“, OECD Public Governance Reviews 2011

⁷³ Viimaste aastatel on eelkõige Haridus- ja Teadusministeerium ning Sotsiaalministeerium asunud KOVidega koostööd tegema laiapindsel.

⁷⁴ Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 22, 2018

⁷⁵ Eesti regionaaltasandi arengu analüüs, Harjumaa Omavalitsuste Liit, 2020

- ministeeriumid ja riigiasutused ei tea KOVide plaanidest, mis võib ilmned taristuga seotud planeeringute puhul;
- hädaolukorras (nt loodusõnnetus või nakkushaiguse leviku tõkestamine) tegutsemises ja kriiside lahendamisel on hädavajalik KOVide ja riigiasutuste operatiivne infovahetus ja tegevuste koordineerimine.

Regionaalsed huvipooled nagu KOVid, nende arendusorganisatsioonid, ettevõtjad, teenusasutused (kutsekoolid, töötukassa jt) on üles näidanud huvi, kuidas sisuliselt osaleda neid puudutavates tegevustes regionaalsel tasandil. Regionaalse koordinaatori rolli ei saaks täita mõni riigiasutus valdkonnakeskuse või kohapealsete olude vähese tundmise tõttu. Maakondlikud KOV liidud ja arendusorganisatsioonid on selle rolli täitmise jaoks liiga killustunud ja väikesed. Kaaluda tuleks eraldiseisva regionaalse koostööformaadi juurutamist. Kui selle väljakutsega mitte tegeleda, siis regionaalne ebavõrdsus ja valdkonnapõhine domineerimine jätkub senise hooga. Regionaalsete nõukogude kontseptsiooni väljatöötamise punkt on kavandatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2021-2023 ja selle kohta esitatakse eraldi valitsuskabineti memorandum.

Eelpool peatükkides toodud teemadele ja väljakutsetele lahenduste leidmiseks ning ka senisest suuremal määral valitsemiskorralduse detsentraliseerimine eeldab, et ministeeriumid ja riigiasutused võtavad tulevikus senisest suurema rolli KOVide igakülgseks võimestamiseks koostöös nendega.

Kokkuvõte

Rahvusvahelised empiirilised uuringud näitavad, et suuremal määral detsentraliseeritud ja laialdase KOVide maksuautonoomiaga riigid on jõukamad. Lisaks on neis riikides kõrgem inimarengu indeksi näitaja⁷⁶. KOVide laialdane maksuautonoomia koos nõrgema tulubaasiga KOVide kaitseks rakendatava tasandusmehhanismiga suurendab nii riigi majanduskasvu kui ka piirkondlikku võrdsust⁷⁷.

Eestis on olemas eeldused liikumaks edasi detsentraliseerimise protsessiga. Seda toetab ühiskonna väärtusruum, inimeste usaldus KOVide suhtes on kõrge ning elanikud soovivad aina rohkem kaasa rääkida kohaliku elu suunamisel. KOVid on haldusreformi järgselt märkimisväärselt suuremad ja võimekamad.

Samas peab silmas pidama, et detsentraliseerimine on kompleksne protsess, kus tuleb õnnestumiseks palju erinevaid aspekte silmas pidada. Olulised on poliitiline valmisolek, põhjalik ettevalmistus, tugev eestvedamine ning mastaapne kaasamine ja kommunikatsioon⁷⁸. Alljärgnevalt on esitatud mõned näited detsentraliseerimise aspektidest.

⁷⁶ <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

⁷⁷ Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth, OECD Fiscal Federalism Studies 2020

⁷⁸ Multi-level Governance Reforms, OECD 2017

Näited detsentraliseerimise protsessis kasutatavatest instrumentidest

