

VALGA LINNA, HUMMULI VALLA, KARULA VALLA, TAHEVA VALLA, TÖLLISTE VALLA JA ÕRU VALLA ÜHINEMISE TEOSTATAVUS- JA TASUVUSANALÜÜS NING ÜHINE ARENGUSTRATEEGIA

I OSA – ÜHINEMISE PÕHIMÕTTED

SISUKORD

1. ÜHINEMISE UURINGU ÜLDINE IDEE	3
2. ÜHINEMISE IDEE KAJASTATUS KOHALIKU OMAVALITSUSE JA RIIGI ARENGULISTES DOKUMENTIDES.....	5
3. ÜLEVAADE NIMETATUD PIIRKONDI PUUDUTAVATEST MAAVALITSUSE, MINISTEERIUMIDE VÕI KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOOSTATUD ANALÜÜSIDEST	6
4. KOKKUVÕTTED TEISTEST ÜHINEMISTE KOGEMUSTEST EESTIS JA MUJAL.....	7
4.1. EESTIS.....	7
4.2. VÄLISRIIKIDE PRAKTIKAST LÄBI TAANI, SOOME JA LÄTI NÄITE	11

1. ÜHINEMISE UURINGU ÜLDINE IDEE

Eestis on 226 kohalikku omavalitsust. 39 omavalitsusel jääb elanike arv alla 1000 ning ligikaudu pooltes omavalitsusüksustes on alla 2000 elaniku. Kõigest kolmes omavalitsuses ületab elanike arv 50 000 künnise. Elanike vähesus, rahvastiku vananemine ja kohalike omavalitsuste killustatus on tinginud omavalitsuste jätkusuutlikkuse vähenemise – kohalikele omavalitsustele seadusega pandud ülesannete täitmine on muutumas rasketes majandusoludes veelgi keerulisemaks.

Eestis on kohalike omavalitsuse üksuste ühinemiseks kaks võimalust – kohalike omavalitsuste ühinemine reformi käigus ja kohalike omavalitsuste vabatahtlik ühinemine. Üldplaanis on Eestis toimunu kaks suuremat haldusreformi: 1938.aastal vallareform ja 1990.aastal külanõukogude ümberkorraldamine valdadeks. 1938.a. toimunud haldusreformi käigus vähenes valdade arv Eesti Vabariigi territooriumil 365-lt 248-le. 1989.aastal vastu võetud Kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja Ülemnõukogu otsus 1990-1994.a. haldusreformi kohta sätestasid kohalike omavalitsuste struktuuri, mis põhimõtteliselt kehtib käesoleval hetkel.

Kohalike omavalitsuste ühinemise protsessi üleriigiliseks läbiviimiseks on 2009.aastal regionaalministri poolt esitatud haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu, mille sisu (nagu ka teiste 1998.aastast alates valminud eelnõude sisu) ei ole leidnud veel kinnitamist. Kuna terviklikku haldusreformi pole suudetud läbi viia, siis on omavalitsused läinud vabatahtliku ühinemise teed ning seetõttu analüüsitakse erinevaid alternatiive naabritega ühinemiseks.

Valga linn ja ümbristevad omavalitsused on ühinemise läbirääkimisi pidanud 2008.aastast alates. Valga linna ning Hummuli, Karula, Taheva, Tõlliste ja Öru valla soovil algatati 2009.aasta lõpus eelnimetatud omavalitsuste ühinemise uuring, mille teostamiseks eraldati vahendeid Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna toetuskeemist. Uuringu teostas Advisio OÜ. **Uuringu koostamise eesmärgiks on selgitada välja ühinemise võimalikud mõjud piirkonna arengule ja ühisteenuste toimimisele.** Uuringu abil saavad osapooled langetada otsuse ühinemiseks või mitteühinemiseks, tuginedes faktidele.

Uuringu läbiviimiseks moodustati viis komisjoni/töögruppi – juhtgrupp, haridus-vabaaeg-sport, majandus-ettevõtlus, rahandus-varahaldus, sotsiaalvaldkond - kuhu kuulusid ühinemispiirkonna omavalitsuste valdkondlikud esindajad.

Järgnevalt on antud ülevaade uuringu analüüsi ülesehitusest:

I osa - **Ühinemise põhimõtted**(käesolev) - kirjeldab ühinemise üldist loogikat, ühinemise idee kajastatust riigi ja kohalike omavalitsuste seadusandluses, annab ülevaate ühinevate omavalitsuste seotud uuringutest ning ühinemise näidetest Eestis ja välismaal.

II osa – **Sotsiaalmajanduslik analüüs** - annab ülevaate ühinevate omavalitsuste valdkondlikest näitajatest ja hetkeolukorra arenguvajadustest: rahvastik, haridus, kultuur, sport, sotsiaalhoolekanne ja tervishoid, majandus ja ettevõtlus, tehniline infrastruktuur, omavalitsuste juhtimiskorraldus, finantshaldus.

III osa – **Ühinemise analüüs** – annab ülevaate kohalike omavalitsuste õigusaktidest, ühinemise õiguslikest alustest, ühinemise alternatiividest, alternatiivide analüüsist valdkondade kaupa, järeldustest ja jätkusuutlikkuse analüüsist, õigusaktide muutmise vajadusest ning finantshaldusest.

IV osa – **Ühine arengustrateegia** – annab ülevaate valdkondlikest probleemidest, visioonist, eesmärkidest ja suundumustest, ühinenud omavalitsuse juhtimismudelist, avalike teenuste pakkumise mudelist, ühinemisjärgsete tegevuste kavast ning oodatavatest tulemustest.

V osa – **Ühinemise tegevuskava** – annab ülevaate põhilistest tegevustest ühinemise läbiviimiseks.

2. ÜHINEMISE IDEE KAJASTATUS KOHALIKU OMAVALITSUSE JA RIIGI ARENGULISTES DOKUMENTIDES

Eestis reguleerivad käesoleval hetkel kohalike omavalitsuste ühinemist **Eesti Vabariigi põhiseadus, Euroopa kohalike omavalitsuste harta, Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus.**

Kohalike omavalitsuste haldusüksuste reguleerimist alustati 1989.aastal kohaliku omavalitsuse aluste seadusega, mida täiendas ülemnõukogu otsus haldusreformi muutmiseks 1990-1994 (KOV süsteemi taasloomine). Sellele järgnes 1995.aastal vastu võetud Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, mille alusel hakati reguleerima Eesti haldusterritoriaalse korralduse ning haldusüksuste piiride ja nime muutmise üldiseid aluseid. 2004.aastast alates reguleerib kohalike omavalitsuste ühinemist Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus, mis sätestab ühinemise soodustamise põhimõtted ja tingimused ning toetuste eraldamise alused.

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise võib algatada Vabariigi Valitsus või kohaliku omavalitsuse volikogu. Vastavalt **Põhiseadusele ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale** ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuste arvamust ära kuulamata ja üldjuhul toimub piiriküsimustes kohalik rahvaküsitlus. Kohaliku omavalitsuse tasandil haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsuse teeb Vabariigi Valitsus. Linna- või vallavolikogu poolt algatatud kohaliku omavalitsuse üksuse piiride muutmise ja nende ühinemise korral on igal asjasse puutuval volikogul õigus algatus tagasi lükata (ETHS §§ 9 ja 10).

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse kohaselt fikseeriti, et ühinemise tulemusel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Antud seaduse alusel arvutatakse ühinemistoetust iga ühinenud omavalitsusüksuse kohta eraldi arvestusega – 500 krooni ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse elaniku kohta ning see ei või olla väiksem kui 1 500 000 ja suurem kui 3 000 000 krooni vastava kohaliku omavalitsuse üksuse kohta. Kui ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta ühinemise aastale järgneval aastal riigieelarvest eraldatav toetus on väiksem, võrreldes toetuste summaga, mida oleksid ühinenud omavalitsusüksused saanud samadel tingimustel eraldiseisvatena, siis ühinemise aastale järgneva nelja aasta jooksul kompenseeritakse riigieelarvest eraldatava toetuse vähenemine täies mahus.

Ühinenud omavalitsuse nimemuutust reguleerib Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamise määrus. Kohaliku omavalitsuse nime muutmise taotlemiseks peab volikogu vastu võtma otsuse, arvesse tuleb võtta valla- või linnaelanike soove.

Eesti seadusandlus üldjoontes toetab omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist. Vabatahtlik ühinemine annab võimaluse oma naabritega kõik ühinemise eeldused ja võimalused läbi arutada ning jõuda konsensuseni, kuid antud protsess võtab reeglina aastaid aega. Haldusreformi muutmise tulemusena peaksid omavalitsused liituma kohustuslikus korras, mille tulemusena muutuks Eesti kohalike omavalitsuste korraldus korraga, kuid mis võib viia liigsete pingete tekkimiseni ühinenud omavalitsustes.

3. ÜLEVAADE NIMETATUD PIIRKONDI PUUDUTAVATEST MAAVALITSUSE, MINISTEERIUMIDE VÕI KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOOSTATUD ANALÜÜSIDEST

Valga linna ja ümbritsevate omavalitsuste (Taheva, Hummuli, Karula, Õru ja Tõlliste) ühinemise plaane on koostatud juba 2008.aastast alates, kui 5.augustil 2008 algatati haldusterritoriaalse korralduse muutmine. Ühinemisläbirääkimistesse oli kaasatud ka Sangaste vald, kes loobus ühinemisplaanidest. Ühinemisläbirääkimistel jõuti ka koostöölepingu sõlmimiseni, millele otsustasid sel hetkel rahalistel kaalutlustel mitte allakirjutada Hummuli ja Õru vald.

Ühinemise läbiviimiseks moodustatud juhtgrupp pidas vajalikuks leida eraldi inimene ühinemise läbiviimisega tegelema. Ühinemise uuringu ja sellega seotud muude kulutuste teostamiseks koostati rahataotlusprojekt Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna toetusmeetmesse, kuid taotlust ei rahuldatud ning seetõttu jäid ühinemisplaanid ootele. 2009.aasta lõpus taotlus siiski rahuldati ühinemisuuringu läbiviimiseks ning antud tööd asus teostama Advisio OÜ.

2008.aastal algatatud ühinemise plaanid leidsid laia kajastatust ajakirjanduses (32 artiklit maakonnalehtedes).

Oma arengukavades ühineda plaanivad omavalitsused ühinemise perspektiivi kirjeldanud siiski ei ole.

Samas on ühinemist käsitletud Valga maakonna arengustrateegias, kus ühinemist peetakse maakonna haldussuutlikkuse tagamise üheks võtmevaldkonnaks koos omavalitsuste liidu osatähtsuse ja kohalike omavalitsuste haldusvõimekuse tõstmisega.

Valgamaal on ühinenud varasemalt Otepää linna ja Pühajärve vald (ühinemise tulemuslikkuse kohta on info esitatud peatükis 4.1). Lisaks Valga linna ja ümbristeva viie omavalitsuse ühinemisläbirääkimistele on ühinemisplaan koostanud ka Tõrva-Helme-Põdrala piirkond.

4. KOKKUVÕTTED TEISTEST ÜHINEMISTE KOGEMUSTEST EESTIS JA MUJAL

4.1. EESTIS

Aktiivselt viidi ühinemisi läbi perioodil 1996-1999 ning 2002-2005.

1996.aastal ühinesid Halinga ja Pärnu-Jaagupi vallad moodustades uue Halinga valla. Ühinemise stimuleerimiseks vald taotles soojalaenu kustutamist. Valitsus rahuldas taotluse ning valla võlg (2,2 miljonit krooni) kustutati. 1998.aastal ühinesid Abja-Paluoja linn ja Abja vald, moodustades uue Abja valla. Valimistega seotud kulude katteks eraldati 827 000 krooni ning 1999.a ühinemise toetamiseks eraldati 2 000 000 krooni vastavalt kehtestatud ühinemise toetamise põhimõtetele. 1999.aastal toimus palju ühinemisi:

- Otepää linna ja Pühajärve valla baasil moodustati **Otepää vald**
- Lihula linna ja Lihula valla baasil moodustati **Lihula vald**
- Vihula valla ja Võsu valla baasil moodustati **Vihula vald**
- Karksi-Nuia linna ja Karksi valla baasil moodustati **Karksi vald**
- Kaarma valla ja Kuressaare valla baasil moodustati **Karma vald**
- Antsla linna ja Antsla valla baasil moodustati **Antsla vald**

2002.aastal algas uus ühinemiste voor. Kehra linn ja Anija vald, Rapla linn ja Rapla vald, Röpina linn ja Röpina vald, Kohila vald (alev) ja Kohila vald ning Märjamaa vald (alev), Märjamaa vald ja Loodna vald algatasid haldusterritoriaalse korralduse muutmise protsessi. Moodustusid uued omavalitsusüksused: **Anija vald, Rapla vald, Röpina vald, Kohila vald ja Märjamaa vald.**

2005.aastal toimusid järgmised ühinemised:

- Tamsalu linna ja Tamsalu valla baasil moodustus **Tamsalu vald**
- Lehtse valla, Saksi valla, Tapa linna ühinemise ja Kadrina valla piiri muutmise käigus moodustus **Tapa vald**
- Jöhvi linna ja Jöhvi valla baasil moodustus **Jöhvi vald**
- Avanduse valla ja Väike-Maarja valla baasil moodustus **Väike-Maarja vald**
- Olustvere valla, Suure-Jaani linna, Suure-Jaani valla ja Vastemõisa valla baasil moodustus **Suure-Jaani vald**
- Kilingi-Nõmme linna, Saarde valla ja Tali valla baasil moodustus **Saarde vald**
- Kuusalu valla ja Loksala valla baasil moodustus **Kuusalu vald**
- Kabala valla, Oisu valla, Türi linna ja Türi valla baasil moodustus **Türi vald**

2009. a. oktoobris toimus Kaisma valla liitumine **Vändra vallaga.**

Perioodil 1996-2009 a. ühines Eesti Vabariigis 51 valda-linna, mille käigus moodustus 22 uut kohaliku omavalitsuse üksust.

Seniste ühinemiste kogemused (Saarde, Suure-Jaani, Tapa ja Türi valdade näitel¹)

Valla juhtimises ja struktuuris on toimunud suhteliselt väikesed muutused. See on seotud ühinemise eel seatud piirangutega, kuid ka väheste kogemustega sügavate uuenduste tegemiseks. Kõige olulisemad, reeglina peaesunnitunud, muutused on toimunud valla volikogu ja tippjuhtkonna töös, millega kõige paremini tulid toime linna juhtimise kogemustega ja poliitilise konkurentsi kogemustega valdade juhid ja ametnikud. Ühinemiste eel ja järel on säilinud negatiivne hoiak *poliitilisse juhtimisse*, ehkki just poliitilise juhtimise osakaalu suurendamine on kvalitatiivselt muutnud valitsemisprotsessi. Suurenenud on nõudmised volinike professionaalsusele, on tekkinud suurem tasakaal (ja ka konflikt) ametnike ja poliitikute vahel otsustamise protsessis ja suurenenud on kindlasti komisjonide roll, ehkki seda ei hinnata ühemõtteliselt positiivseks muutuseks.

Valla asutuste ümberkorraldused on olnud tagasihoidlikud, kuid tehtud uuendused piisavalt edukad: raamatukogude ühendamine, spordi koondamine ühe „katuse“ alla, kommunaalteenuste ühiste ettevõtete loomine jne. Suurtes valdades peab muutuma – kuid pole muutunud – valla valitsuse ja hallatavate asutuste suhe, suurenema esimese koordineeriv ja valitsev roll. Samas, ei ole toimunud nii hoogsat delegeerimist, kui võiks eeldada ja kui oleksid vajadused.

Ametnike arv valdades vähenes kohe ja kohati tunduvalt. Väiksemates valdades jäi ametnike profiil samaks (ei suurenenud oluliselt ülesannete pakett), kuid suurenes mono-funktsionaalsus. Suuremates valdades suurenes ka ametnike spetsialiseerumine, s.t. tekkisid uued põhiülesanded, mis kaudselt tunnistab ülesannete täitmise suutlikkuse kasvu (ja nende mittetäitmist väikeste valdade poolt). Suurenes kõrgharidusega ametnike osakaal.

Üheks oodatud tulemuseks oli bürokraatia, s.t. formaalse ja impersonaalse suhtlemise kasv.

Üldine tendents on kuluefektiivsuse suurenemine ennekõike linna suurte teenuskeskuste madalate kulude arvelt. Ühinemiste mastaabiefekt tekitab seal, kus teenuste kvaliteet ja rahastamine oli enne ühinemisi enam vähem piisav (raamatukogud, õpilastransport, ehkki ruumiliselt tingimused ei muutunud). Suurenenud on kulutused teenustele, mis väikestes valdades olid ilmselt alarahastatud, ennekõike kultuur ja vaba aeg, samuti maanteede korrashoid.

Kõikides valdades tekkis valitsemiskulude kuluefektiivsus võrreldes ühinemiseelse keskmisega. Suurenenud on valdade investeerimissuutlikkus.

Omavalitsuste ühinemise puhul kerkib ühe kartusena enamasti küsimus ääremaastumisest. Ääremaastumine võib olla füüsiline (kaugus valla keskusest), halduslik (keskuse vajaduste ja huvide domineerimine) ning valla horisontaalse sidususe, ühtekuuluvustunde vähenemine. **Tervikuna suudeti kõikides nendes aspektides ääremaastumist vähendada v.a. füüsilise kaugenemise aspektis. Väikesed vallad võitsid pärast ühinemisi nii jooksvate kulude kui investeeringute osas.**

Vähenenud on piirkonna killustatus, ehkki uus identiteet pole veel tugevalt tekkinud.

Vallad on eri moel püüdnud tagada keskustest väljapool jäävate piirkondade sisendit või/ja väljundit otsustusprotsessi. *Sisendi* puhul võiks kõige optimaalsemaks lugeda Tapa lahendust (piirkondlik esindatus võimuorganites). Väljundi osas pole aga leitud veel piisavalt häid lahendeid, ehkki Tapa püüab teenuspunktide kaudu ja Saarde külakeskuste kaudu väljundi efekti suurendada.

Valdade ühinemised on ärgitanud kodanikeühenduste aktiivsust, mis on tekitanud uusi võimalusi piirkonna aktiveerimiseks ja kommunikatsioonikeskuste kujundamiseks.

¹ G. Sootla, K.Kattai, A. Viks. Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Tallinn, 2008.

Omavalitsuste suurus

Eesti omavalitsused ei konkureeri mitte üksnes omavahel, vaid ka meie lähemate ja kaugemate naabritega. Seega on loomulik, et olemaks konkurentsivõimeline, tuleb olla samas kaalukategoorias.

Tabel 1. Omavalitsuste suurus meie naabermaades

	Omavalitsusüksusi (2007)	Keskmine elanike arv omavalitsusüksuses (2007)
Norra	431	10861
Rootsi	290	31439
Taani	98	55631
Läti	118	21186
Eesti	227	5726
Leedu	56	60714

Tabel 2. Omavalitsuste suuruste dünaamika 1950-2007 Euroopas

	Kohalike omavalitsuste arv 1950	Kohalike omavalitsuste arv 2007	Vähennemine 1950-2007	Elanike arv KOV üksuses (2007) ²
Põhjamaad – Ühendkuningriik – Holland				
Taani	1387	98	14,2 korda	55 631
Norra	774	431	1,8 korda	10 861
Rootsi	2 281	290	7,9 korda	31 439
Ühendkuningriik	2 028	484 (1992 a)	4,2 korda	134 000
Holland	1 015	443	2,3 korda	36 925
Belgia	2 669	589	4,5 korda	17 970
Soome	547	416	1,3 korda	12 685
Mandri-Euroopa				
Prantsusmaa	38 814 (1945 a)	36 780	1,1 korda	1 724
Hispaania	9 214	8 111	1,1 korda	5 511
Kreeka	5 959	5 922	1,0 korda	
Itaalia	7 781	8 100	-1,4 korda	7 321
Saksamaa	24 272	12 320 (2006 a)	2 korda	6 681

Allikas: Schaap 2007, The Size 1995

Allikas: haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri

Otepää ühinemise näide

Otepää vald on loodud 1999.a. 22. oktoobril Otepää linna ja Pühajärve valla ühinemise teel. Otepää valla territooriumi moodustab Otepää linn ning 21 küla.

² T. B. Jorgensen (2007)

Omavalitsuste ühinemise peamiseks eesmärgideks seati: 1) ühine planeerimine, 2) haldussuutlikkuse tõstmine, 3) kulude kokkuhoid.

Ühinemist saatsid nii plussid kui ka miinused.

Positiivseteks külgedeks ühinemise juures olid:

- Piirkond muutus loogiliseks tervikuks
- Toimus omavalitsuse haldusvõime kasv läbi töötajate spetsialiseerumise
- Paranesid vallaametnike töö- ja olmetingimused ning infotehnoloogia rakendamise võimalused
- Suurenes vallavolikogu roll valla tuleviku kujundamisel
- Lihtsustunud on investeeringute planeerimine
- Valla poolt pakutavate kommunaalteenuste taseme võrdsustamine
- Asjaajamine on ettevõtjasõbralikum
- Ressursside kokkuhoid (omavaheline arvlemine, uued ametikohad: IT spetsialist, projektijuht, turismispetsialist, spordinõunik)

Omavalitsuste ühinemise miinused

1. Vähenesid riigi poolt eraldatavad toetused. Ühinemisjärgselt vähenes vallale eraldatav riikliku toetuse osa, mis oli küll positiivne riigi, kuid negatiivne ühinenud omavalitsuse seisukohalt. Loodetud ülejääki investeeringuteks ning valla arendamiseks ei tekkinud.

2. Valla eelarve muutus pingelisemaks. Märkimisväärset eelarve tõusu ei toimunud. Investeeringute tegemine sai toimuda laenuraha arvelt, mis pingestas eelarvet veelgi. Eelarvele avaldas survet ka teenuste võrdsustamine maa ja linnapiirkonnas.

3. Ühinemise järgsel perioodil vähenesid arendusrahad ja investeeringud. Vähenes riiklike investeeringute maht võrreldes ühinemise eelse perioodiga. Investeeringute osas aitas olukorda leevendada laenuressursi suurem kaasamine. Investeeringute vähenemine ei ole otseselt ühinemise tulemus, kuid on keskvalitsuse kohalikele omavalitsustele suunatud poliitika tagajärg. Kuna muudatused investeeringute eraldamisel kohalikele omavalitsustele langesid just ühinemisperioodile, siis seostas elanikkond investeeringute vähenemist otseselt ühinemisega. Tulude suurendamine oli võimalik maksukoormuse ja omatulude tõstmise näol. Elanikkond seostab maksukoormuse tõstmist ühinemisega, pidades seda ühinemise tagajärjeks.

4. Bürokratia kasv. Suurenes vallavolikogu suurus ja komisjonide arv. Vallavalitsuse struktuur ja ametnike arv on kasvanud võrreldes eraldiseivate omavalitsuste ametnike arvuga, mis eeldas ka suuremat bürokratiat juhtimises ning asjaajamises.

5. Maa- ja linna vastandumine. Oli tunda pärast ühinemist. Mainimist väärrib ka ametnikkonna vastasseis. Organisatsioonikultuurid, töötajate harjumused olid omavalitsustes erinevad. Seetõttu oli märgata mõningast vastasseisu muutustele.

6. Koostöö vähenemine naaberomavalitsustega. Varasem tihe naabrite vaheline koostöö muutus ühinemise järgsel perioodil nõrgemaks.

7. Otepää linna esindamine. Puudub linnapea institutsioon.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et tänu linna ja rõngasvalla ühinemisele on oluliselt kiirenenud piirkonna areng. Ühisvald on olnud edukas munitsipaalobjektide ehituseks riiklike investeeringute ning EL abirahade taotlemisel ning märkimisväärsed on olnud investeeringud infrastruktuuri. Valminud on hulgaliselt uusi ehitisi ja rajatisi ning tõusnud on omavalitsuse haldussuutlikkus ja investeerimisvõime.

4.2. VÄLISRIIKIDE PRAKTIKAST LÄBI TAANI, SOOME JA LÄTI NÄITE

Nimetatud riigid on välisriikide praktika näideteks valitud seetõttu, et kõigis nimetatud riikides on äsja läbi viidud reformid ning täheldatud juba mitmeid positiivseid tulemusi. Lisaks on valitud riigid ka ajalooliselt ja halduskorralduslikult Eestile lähedased.

Taani

Reformi algus	Eesmärgid	Sisu	Tulemus
Oktoobris 2002 nimetas Valitsus avaliku sektori struktuuri korrastamiseks Administratiivse struktuuri komisjoni, ülesandega hinnata alternatiivsete struktuurimudelite negatiivseid ja positiivseid külgi ja teha ettepanek muutusteks, mis oleksid kõige jätkusuutlikumad.	Lihtsa ja tõhusa avaliku sektori arendamine, paremad teenused elanikele makse muutmata (vähem bürokraatiat), kvaliteetsed tervishoiuteenused, selge vastutus ning suurem kodanike kaasamine.	Soovituslik elanike arv 30 000, minimaalne 20 000. KOVid pidid liituma või moodustama vabatahtlikud siduvad partnerlussuhted naaberomavalitsustega (hõlmates vähemalt 30 000 elanikku)	(1) 271 asemel 98 KOVi, 14 regiooni asemel 5; (2) uus ülesannete jaotus; (3) uus rahastamis- ja tasandusmehhanism.

Taanis viidi kohaliku omavalitsuse reform ellu 1. jaanuaril 2007. Reformi peamised eesmärgid olid:

- lihtsa ja tõhusa avaliku sektori arendamine,
- paremate teenuste osutamine elanikele makse muutmata (vähem bürokraatiat),
- kvaliteetsed tervishoiuteenused,
- selge vastutus ning
- suurem kodanike kaasamine.

Reform koosnes kolmest osast:

- 1) 271 omavalitsusüksuse asemel loodi 98 ja 14 regiooni asemele 5 uut regiooni;
- 2) uus ülesannete jaotus;
- 3) uus rahastamis- ja tasandusmehhanism.

Oktoobris 2002 nimetas valitsus avaliku sektori struktuuri korrastamiseks Administratiivse struktuuri komisjoni, mille eesmärgiks oli hinnata alternatiivsete struktuurimudelite negatiivseid ja positiivseid külgi ja nende baasilt teha ettepanek muutusteks, mis oleksid kõige jätkusuutlikumad.

Kokkuleppe osaliste poolt otsustati uute omavalitsusüksuste loomisel soovituslikuks elanike arvuks 30 000 elanikku, minimaalseks 20 000 elanikku. Alla 20 000 elanikuga omavalitsused pidid liituma vähemalt 20 000 elanikuga üksusteks või alternatiivina moodustama vabatahtlikud siduvad partnerlussuhted naaberomavalitsus(t)ega, mis pidi hõlmama vähemalt 30 000 elanikku (erijuhtumid saaromavalitsustega, kes said võimaluse partnerlussuhete loomiseks naaberomavalitsusega mandril). Vastavalt elanike soovile viidi 24-s piirkonnas (enamasti maakonnas) läbi elanike

referendumid enne liitumist. Eelnenud läbirääkimised erakondadega tagasid laia poliitilise nõusoleku uuele "kaardile".

Seoses kohaliku omavalitsuse reformiga kaotati ära ka maakonnad ja loodi 5 uut regiooni (elanike arvuga 0,6 – 1,6 miljonit), enamuse maakondi liideti regioonidesse ilma tükeldamata, tehti üksikuid muudatusi maakonna ja omavalitsuste piirides, osad neid kohalike referendumite tulemusel.

Reformi käigus organiseeriti ümber ka avaliku sektori funktsioone, osa funktsioone on regionaalselt tasandilt antud üle riigile või omavalitsustele (enne maakonna tasandil 14% avaliku sektori ülesannetest, nüüd 9%).

Enne oli kohalikel omavalitsustel suurem osa kodanikega seotud teenustest, reformiga anti neile mitmeid ülesandeid juurde. 1. jaanuarist 2007 on **kohalike omavalitsuste ülesanded**: lapsehoid, algharidus (sh laste eripedagoogika), täiskasvanuharidus, tervishoid: tervisekaitse, hooldus- ja taastusravi (v.a arvatud haiglaravi alla kuuluv; sh taastusravi alkoholi ja narkootikumide kasutajatele), koduhooldus, hambaravi ja teatud psühhiaatriaravi; tööhõiveprojektid töötukindlustuseta töötutele (10 pilootomavalitsust võtavad riigilt üle ka kindlustatud töötute tööhõiveprojektide elluviimise); immigratsioon ja keeleõpe; maksude kogumisega seotud kodanike teenindamine; loodus, keskkond ja planeerimine (teatud kodanikega seotud teenused, kohalike planeeringute koostamine sh ka jäätmete, reovee ja kanalisatsiooni kohta); kohaliku ettevõtluse ja turismi edendamine; osalemine regionaalsetes ühistranspordi ettevõtetes, kohalik teedevõrk, raamatukogud, muusikakoolid, kohalikud spordi- ja kultuuriasutused.

Regioonidele lisandus ühistranspordi ettevõtete loomise kohustus ja teatud regionaalsed ülesanded, mis on seotud looduse, keskkonna ja planeeringutega ning eriharidus (sh erivajadustega inimestele). Täpsemalt on regioonide ülesanded: tervisteenused (teise taseme tervishoiuteenuste rahastamine ja pakkumise läbi erapraksiste ja teiste meditsiinispetsialistide); planeeringud ja regionaalareng (nt looduse, keskkonna, ettevõtluse, turismi, tööhõive, hariduse, kultuuri ja saareliste alade ja maapiirkondade arendamine); regionaalarengu foorumite sekretariaadi ülesannete täitmine (koosnevad kohalikest ärikogukondadest, kohalikest hardusasutustest, tööandjatest ja kohaliku omavalitsuse ja regioonide poliitikutest); pinnasereostus; tooraine kaardistamine ja planeerimine; mitmete kaitset vajavate ja erivajadustega gruppidele regionaalsete sotsiaalteenuste osutamise tegelevate institutsioonide töö korraldamine omavalitsuste eest; regionaalsete ühistranspordiettevõtete loomine, regioonid vastutavad kohalike rongide, regionaalse bussiühenduse ja osaliselt ühistranspordiettevõtte administreerimise rahastamise eest.

Riigi vastutusallas on üldiselt ülesanded, mida ei ole kohane regioonidele või omavalitsustele delegeerida.

Soome

Reformi algus	Eesmärgid	Sisu	Tulemus
2005 kinnitas valitsus restruktureerimise projekti, tagamaks heaoluteenuste osutamise	Kodaniku- ja kliendipõhiselt, tõhusalt ja tulemuslikult tegutsev regionaalhaldus	Vabatahtlikud ühinemised, mida valitsus toetab rahaliselt (enne 2009). Raamseadus: alla 20 000 elanikuga KOVIDel on kaks varianti: ühineda või koostööd teha (<i>joint authority</i>). Septembriks 2007 pidid kõik KOVID esitama kavad, (ühineda või koostööd teha), vaatama üle oma	2009. aasta alguseks on Soomes: - 32 uut KOVi (99 ühinejat) - 415 > 348 KOVi - 62 koostööpiirkonda, milles osaleb 276 omavalitsust

		teenusteosutamise strateegiad ja olemasolevad vahendid (sh ka kuidas regionaalsed näitajad mõjutavad teenuste osutamist).	
--	--	---	--

Soomes oli 1. jaanuaril 2008 415 KOV üksust. Soome on Euroopa detsentraliseerituim riik, KOVil on suur võim, eelarve ja personal (nt KOV ametnikke on 430 000 riigiametnike 120 000 vastu). Soome heaoluriik tugineb kohaliku omavalitsuse poolt osutatavatele teenustele (KOVid vastutavad esmaste ja eritervishoiuteenuste, sotsiaalteenuste, lastehoiu ja haridusteenuste eest). Soomes on ühetasandiline KOV süsteem, kus kõigil KOVidel on samad ülesanded ning regionaaltasandi puudumist asendab omavalitsuste koostöö.

Kohalikud omavalitsused moodustavad sageli eraldi organi, ühisomavalitsuse ühiste funktsioonide täitmiseks (tihti hariduse, sotsiaal- ja tervishoiu valdkonnas). Mitu omavalitsust saavad ühiselt asutada ühise tervisekeskuse või kutsehariduse asutuse. Ühisomavalitsused on ka kohustuslikud regionaalsed nõukogud, mis määravad regionaalse poliitika ja haiglapiiirkonnad, mis vastutavad tervishoiuteenuste eest.

2005.aastal kinnitas Soome valitsus restruktureerimise projekti tagamaks heaoluteenuste osutamist. Kuigi initsiatiiv selleks tuli valitsuselt, ei olnud see päris ülalt-alla reform, kuna protsessi algusest oli kaasatud üleriigiline omavalitsusliit, kes toetas projekti ja esitas oma ettepanekud omapoolses eelnõus. Reformi elluviijateks on kohalikud omavalitsused raamseaduse piires (defineeris eesmärgid ja reguleeris protsessi). Reformi eesmärgiks on võimaldada omavalitsustel osutada kvaliteetseid teenuseid s.t süsteemi finants- ja struktuurne alus.

Kuigi lõplikke projekti tulemusi veel ei ole, on see seni edukas olnud, kuna projekti rakendamiseks moodustati laiapõhine organ – töögrupp omavalitsuste ja teenuste restruktureerimiseks, mida juhtis regionaal- ja kohaliku omavalitsuse asjade minister. Lisaks otsustati juba varakult, et protsessi reguleerib raamseadus, mitte määrus või poliitiline otsus, kuna protsessi kestus ületab parlamendi ametiaega ning sellega pandi KOVidele mitmeid kohustusi (nt kohustus esitada ühinemise või koostööpiirkonna loomise kava).

Kompromiss oli vabatahtlikud ühinemised, mida valitsuse toetab rahaliselt, kui need toimuvad 2009 aasta alguses, edasi toetused vähenevad kuni 2013 aastani, kus need üldse kaotatakse. Raamseadus ei määra minimaalset elanike arvu, samas sätestab, et alla 20 000 elanikuga omavalitsused on kohustatud asutama ühisomavalitsuse (joint authority) kõige probleemsemate teenuste osutamiseks (nt tervishoid ja mõned sotsiaalteenused). Seega on alla 20 000 elanikuga KOVidel kaks varianti: ühineda või koostööd teha, erandeid tehakse saareliste ja kaugelasuvatele omavalitsustele ning keelelistele ja kultuurilistele vähemustele.

KOVid pidid 1. septembriks 2007 esitama kavad, mille eesmärgiks lähtuvalt ühinemise plaanist (või koostöö tegemise plaanist) vaadata omavalitsused üle oma teenusteosutamise (teenuste strateegiad) ja selleks olevad vahendid (sh ka kuidas regionaalsed näitajad mõjutavad teenuste osutamist).

Selle tulemusel on 2009 aasta algusest Soomes toimunud 30 ühinemise tagajärjel 62 omavalitsust vähem (maksimaalselt ühineb ühes piirkonnas 9 KOVi).

Soome üleriigiline liit on toimuvaga rahul, aga ei pea praegust piisavaks, loodetakse et teine liitumiste laine toimub 2013 valimiste käigus ja ka valimiste vahepeal.

Soome reform on alles algusjärgus, selle eesmärk on tagada heaolu teenuste korraldus ja nende osutamine tulevikus vastavalt nõutud kvaliteedistandarditele, teenuste kättesaadavuse tõhusus ja vastavus tehnoloogilistele võimalustele. Tõenäoliselt ei too reform kaasa olulist innovatsiooni tõhususes, kvaliteedis ja tootlikkuses ning kindlasti tuleb edaspidi kasutada ostja-pakkuja (*purchaser-provider*) mudelit ja teisi KOVide vahelisi koostöötüüpe, aga tegelikult taandub see kõik siiski konkreetse organisatsiooni oskustele ja ekspertteadmistele, juhtidele ja personalile.

Läti

Reformi algus	Eesmärgid	Sisu	Tulemus
Reformi alguses (1997) oli Lätis 595 omavalitsust: 7 vabariiklikku linna, 26 rajooni, 70 linna ja 502 valda. 1998 võeti vastu Haldusterritooriumi reformi seadus, Regionaaltasandi reform lükati edasi kuni 2000.	Luu arengusuutlikud kohalikud ja regionaalsed omavalitsused, mastaabi-efekt (samas tegelikku põhjust peetakse rohkem poliitiliseks kui majanduslikuks või sotsiaalseks). Riigi ja liidu nägemused reformi eesmärgist erinevad: riigi prioriteet - kohaliku tasandi territoriaalne reform, liidu prioriteet - regionaalse tasandi reform, mis taastaks otsevalitavad rajoonivolikogud, mis tagaksid piisava poliitilise võimu regionaalsel tasandil.	Esialgul oli reformikavandi kaheks alternatiiviks liitumine või koostöö, mille vahel said kohalikud omavalitsused lähtuvalt elanike huvidest valida. Pärast 2003. aasta parandusi kaotati vabatahtliku koostöö võimalus.	Läti parlament kinnitas 18. detsembril 2008. administratiiv-territoriaalse reformi läbiviimise. Seaduse tekib Lätis 9 vabariiklikku linna, ja 109 ühinenud omavalitsust, kokku 118 omavalitsust.

Kohaliku omavalitsuse reformi kontseptsiooni kohaselt, mis valmistati ette juba 1993, pidi reform koosnema kaheksast osast:

- Institutsionaalne reform,
- Haldusjaotuse reform
- Funktsioonide jaotuse reform
- Eelarve reform
- Maksureform
- Finantsarvestuse reform
- Raamatupidamise ümberorganiseerimine ja
- Kohaliku omavalitsuse ametnike haridussüsteemi loomine.

Kõik eelmainitud reformiosad viidi läbi 1994-95, väljaarvatud haldusjaotust puudutav osa.

1990-94 olid kohalikul omavalitsusel suur pädevus sh kohalik seadusandlus ning KOVid said järjest enam vastutust ning suurema kontrolli vara ning ettevõtete üle. Neil aastail moodustasid kohalikud omavalitsused, rajoonivalitsused ja linnavalitsused 24% avaliku sektori kuludest.

Kuni 1994. aastani toimusid kolm suuremat reformi: (1) esimese ja teise astme koolihariduse tsentraliseerimine, (2) Riia linna tsentraliseerimine (linnaosad kaotati ära) ja (3) sotsiaalteenuste korraldamise tsentraliseerimine.

1996-97 toimusid valitsuse poolt mitmed katsed viia läbi kohaliku ja regionaalset territoriaalreformi, aga edutult, kuna poliitilist konsensust ei saavutatud.

1997 toimusid järgmised olulised sammud tsentraliseerimise suunas. Esiteks võeti omavalitustelt ära esmase ja teise tasandi tervishoiuteenused, millega kaasnes ka 28,6% KOVidele eraldatava üksikisiku tulumaksu osa vähenemine ning teiseks keelati ära demokraatlikud rajoonivolikogude valimised (peale läbirääkimisi saavutati kompromiss kaudsete valimiste näol s.t rajoonivolikogu liikmed on kohaliku omavalitsuse volikogude esimehed.

Sellest ajast on alanud **haldusterritoriaalne reform**, mis tugineb **1998** vastu võetud

Haldusterritooriumi reformi seadusele. Regionaaltasandi reform lükati edasi kuni 2000 aastani, kui võeti vastu Regionaalsete valitsuste loomise seadus, mis ei leidnud laia kõlapinda, kuna ei olnud koalitsiooni huvi. Seadusesse on viidud sellest ajast mitmeid muudatusi, aga praeguse versiooni kohaselt näeb see ette, et peale reformi peavad alles jääma kahte tüüpi omavalitsused: kohalikud ja regionaalsed. Esialgu oli reformikavandi kaheks alternatiiviks kas liitumine või koostöö, mille vahel said kohalikud omavalitsused lähtuvalt elanike huvidest valida. Peale 2003. aasta parandusi kaotati vabatahtliku koostöö võimalus. Juba liitunud omavalitsused said võimaluse valida kolme juriidilise vormi vahel (tulenevalt nimest vallad *pagasts*, linnad *towns* või ühinenud omavalitsused *novads*), hilisemas etapis enam valikuvõimalus ei antud ja jäi ainult nimetus ühinenud omavalitsus (*novads*).

Reformi alguses (1997) oli Lätis 595 omavalitsust: 7 vabariiklikku linna, 26 rajooni, 70 linna ja 502 valda.

Reformi käigus oli arutlusel variant, et alles jääks 26 rajooni, 7 vabariiklikku linna ja 33 kohaliku omavalitsust (valda, linna või ühinenud omavalitsust).

Reformi rakendamine

Ametlikult oli reformil 2 etappi: vabatahtlik ühinemine ja valitsuskabineti osalusega ühinemine. Alates 1. juulist 2009 on Lätis 118 omavalitsust, nendest 109 valda ja 9 vabariiklikku linna. Sama reformi käigus on likvideeritud rajoonid kui teise tasandi omavalitsused ja nende ülesanded antud üle omavalitsustele. Toimib viis planeerimisregiooni. 33 omavalitsuse osas, kes vaidlustasid reformi konstitutsioonikohtus, langetati otsus, et riik on käitunud õiguspäraselt.

2000-2004 toimusid läbirääkimised kompensatsioonimehhanismide osas ning ühinevatele omavalitsustele määrati eraldiseks 200 000 LVL (4,4 milj EEK) igale uuele omavalitsusele, kes ühineb valitsuse poolt pakutud piirides.