



**Haldusreform kohaliku omavalitsuse  
valdkonnas**

**strateegia**

**Siseministeerium  
Jaanuar 2001**

## **SISUKORD:**

### **SISSEJUHATUS**

**I KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE JUHTIMINE**

**II KOHALIKU OMAVALITSUSE FUNKTSIOONID**

**III KOHALIKU OMAVALITSUSE EELARVELINE KORRALDUS**

**IV KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSE RIIKLIK  
JÄRELEVALVE**

**V KOHALIKU OMAVALITSUSE HALDUSTERRITORIAANE  
KORRALDUS**

**VI AVALIK HALDUS REGIONAALSEL TASANDIL**

## SISSEJUHATUS

Kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990-ndate aastate alguses. Aastail 1990-1994 läbiviidud reformi tulemusena sündinud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani. Eesti omavalitsussüsteemi iseärasused ja probleemid ei ole enam niivõrd postsotsialistliku iseloomuga, vaid sarnanevad rohkem pikaajaliste omavalitsustraditsioonidega Lääne ühiskondadele. Eesti on ratifitseerinud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ilma reservatsioonideta.

Taasloodud omavalitsussüsteemis oli esialgu põhieesmärgiks demokraatia arendamine. Süsteemi arenedes tõusevad aga üha enam päevakorda efektiivsuse küsimused. Nii seostubki Eesti omavalitsussüsteemi edasise väljaarendamise problemaatika omavalitsuste administratiivse suutlikkuse mõistega.

### **Üldiseks eesmärgiks on kujundada kohaliku omavalitsuse süsteem, mida iseloomustab:**

- demokraatlik juhtimine ja elanike osalemine elutähtsate küsimuste lahendamisel
- seadusandluse piisav regulatsiooniaste ja ühetähenduslikkus
- omavalitsusele pandud ülesannete ja nende täitmiseks olevate vahendite hulga ning omavalitsusüksuste suuruslike ja terviklikkuse parameetrite tasakaal
- kohalikele elanikele vastuvõetav tasakaal kahe printsiibi - kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel
- avalike teenuste kvaliteetsus ja kättesaadavus elanikkonnale

**Kõik käesolevas dokumendis käsitletavad valdkonnad on kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse tagamisel omavahel seotud ning seetõttu tuleb neid vaadelda koostoimes ja rakendada omavalitsussüsteemi täiustamisel paralleelselt.**

# I KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE JUHTIMINE

## 1. Valla ja linna volikogu moodustamine

*Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaselt on kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigus ja võime seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Seda õigust teostatakse kohaliku omavalitsuse esinduskogu kaudu. Oluline on põhimõte, et volikogu tegevus ja poliitiline vastutus peavad olema tasakaalus. Kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste eel moodustatud kodanike valimisliitude poliitiline vastutus oma valijate ees on nõrk ning valijatele jääb tihti ebaselgeks, millist tulevikku endale valitakse. Valimisliitudest loobumine ning kohalike volikogude valimine erakondade valimisprogrammide alusel võimaldab üldjuhul valijatel "kergemini" teha oma valikuid.*

### **Eesmärgid:**

- Kohaliku omavalitsuse õigused tuleb ellu viia demokraatlikult moodustatud võimuorganite poolt.
- Tugevdada valla ja linna volikogu poliitilise juhtimise ja kontrolli funktsiooni.
- Tõsta valla ja linna volikogu liikmete poliitilist vastutust.

### **Põhimõtted:**

1. Kohalikel valimistel võivad osaleda erakonnad, kes on kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse ning üksikkandidaadid.
2. Tagada erakondadesse mittekuuluvate isikute kandideerimisõigus erakondade nimekirjas.
3. Haldusterritoriaalse reformi tulemusena ühinevate omavalitsusüksuste puhul anda võimalus moodustada ühe omavalitsusüksuse territooriumil mitu valimisringkonda.
4. Tagada Eestis elavatele Euroopa Liidu kodanikele õigus valida ja olla valitud kohalikel valimistel samadel tingimustel Eesti kodanikega (tulenevalt Euroopa Ühenduse asutamislepingust).

## 2. Valla ja linna volikogu volituste kestus

*Kohalike volikogude 3 a. valimisperiood on ebapiisav, et realiseerida poliitilisi lubadusi ja programme. Kolmeks aastaks valitud volikogud on reeglina võimelised tegema ainult teatud lühiajalisi algatusi.*

### **Põhimõtted:**

1. Pikendada valla ja linna volikogu volituste perioodi 4 aastani.
2. Valla ja linna volikogu valimised toimuvad kogu riigis eranditult ühel ajal.
3. Valla ja linna volikogu valimised toimuvad kevadel vaheldumisi Riigikogu valimistega 2 aastase intervalliga.

## 3. Valla ja linna volikogu, valitsuse ja administratsiooni moodustamine ning töökorraldus (vt joonist)

*Põhiseaduses on ainsa kohaliku omavalitsuse organina mainitud kohalike elanike valitud esindajate kogu e. volikogu. Kuna volikogu ülesandeks on jälgida oma otsuste elluviimist ning haldustegevuse üldist kulgu, kannab ta vastutust tema poolt vastuvõetud mitteõiguspäraste otsustuste eest. Seetõttu on oluline rõhutada põhimõtet, et poliitilisi otsuseid võivad teha ainult rahva poolt mandaadi saanud isikud. Praeguses juhtimismudelil allub kohaliku omavalitsuse administratsioon vahetult valla- või*

*linnaavalitsusele, muutes kohaliku täitevvõimu ülepolitiseerituks. Linnapeale ja vallavanemale omistatakse lubamatult oluline staatus, unustades, et tegemist on üksnes linna- või vallavalitsuse juhiga, kellel puudub õigus anda eksternseid õigusakte ning esindada erivolitusega linnavolikogu kui omavalitsusüksuse kõrgeimat organit tema pädevuse teostamisel. Praegusel hetkel prevaleerib Eesti omavalitsustes täitevvõim (aparaat) ning seetõttu volikogu kui rahvaesindus omavalitsuse sisuna ei ole saavutanud seda kohta, mis tal demokraatlikus riigis olema peaks.*

#### **Eesmärgid:**

- Lähtuvalt kohaliku osalusdemokraatia põhimõttest tugevdada valla ja linna poliitilist juhtimist ja vastutust.
- Lahutada valla ja linna juhtimise täiustamiseks poliitiline (strateegiline) juhtimine igapäevasest administratiivsest (operatiivsest) juhtimisest.
- Tagada valla ja linna volikogu komisjonide sisuline töö.
- Tagada poliitiliste otsuste läbipaistvus.
- Depolitiseerida kohaliku omavalitsuse ametnikkond.
- Luua täpsem õiguslik alus poliitiliste ja mittepoliitiliste ametnike eristamisel ja nende teenistussuhete reguleerimisel.

### **3.1. Volikogu**

#### **Põhimõtted**

1. Kohaliku omavalitsuse poliitikat väljatöötavaid organeid, *volikogu ja valitsust*, juhib vallavanem või linnapea (*endine volikogu esimees*).
2. Vallavanema või linnapea ametikoht on üldjuhul palgaline.
3. Poliitilise tahte esindatuse tagamiseks seadustada erakondade poolt moodustatud kohaliku omavalitsuse volikogu fraktsioonid.
4. Töötada välja volikogu fraktsioonide töökorraldus lähtudes Riigikogu fraktsioonide töökorralduse põhimõtetest.
5. Töötada välja volikogu komisjonide moodustamise kord (*põhimõttel et komisjonid moodustatakse vastavalt fraktsioonide esindatusele volikogus*).
6. Reglementeerida seaduses kohustuslike komisjonide moodustamine sh võimalus moodustada volikogu territoriaalkomisjone.
7. Viia sisse volikogu liikme alalise asendusliikme institutsioon.
8. Töötada välja valla- ja linnavolikogu liikmete ja otsustusi tegevate ametnike isikliku vastutuse alused.
9. Ametnikud, kes on seotud kohaliku omavalitsuse poliitikat teostavate organite tööga (poliitilised nõunikud) nimetatakse ametisse nende organite volituste ajaks.

### **3.2. Valitsus**

#### **Põhimõtted:**

1. Korraldada ümber valla- ja linnavalitsuse õiguslik seisund, põhimõttel et valitsus moodustatakse volikogu poolt vallavanema/linnapea ettepanekul volikogu liikmetest proportsionaalselt erakondade ja parteide esindatusele volikogus. (Sõltuvalt kohaliku omavalitsuse üksuse ja tema volikogu suurusest võib valla- või linnavalitsuse moodustamise kord olla erinev.)

2. Tugevdada valla- ja linnasisest õiguslikku ja majanduslikku järelevalvet ning kontrolli. Jätta valla/linnasekretärile ainult õigusliku järelevalve ja kontrolli funktsioon, vabastades ta senisest haldustegevusest (kantselei juhtimine).

Valla/linna majandusliku tegevuse otstarbekuse ja seaduslikkuse järelevalve ning kontrolli tugevdamiseks kaaluda valla/linnakontrolöri ametikoha loomist.

Valla - või linnasekretär ning -kontrolör on sõltumatud ametiisikud, kes nimetatakse ametisse volikogu poolt vallavanema/linnapea ettepanekul ning vabastatakse ametist volikogu koosseisu 2/3 hääلteenamusega).

### **3.3. Valla ja linna administratsioon**

#### **Põhimõtted:**

1. Valla ja linna administratsiooni juhib valla või linna direktor, kelle tööperiood ei ole sõltuvuses volikogu volituste perioodist.
2. Valla või linna direktor nimetatakse ametisse vallavanema/linnapea ettepanekul volikogu poolt tähtajaliselt 5 - 7 aastaks vastavalt valla/linna põhimäärusele.
3. Valla või linna direktor vabastatakse ametist volikogu koosseisu 2/3 hääلteenamusega.
4. Administratsiooni struktuur kinnitatakse valla/linna valitsuse poolt.
5. Valla või linna direktor võtab tööle administratsiooni ametnikud ning asedirektorid ja osakonnajuhatajad;
6. Valla või linna direktor vormistab vallavanema/linnapea või volikogu komisjonide ja fraktsioonide ettepanekul tööle volikogu teenindamiseks vajalikud ametnikud.

### **4. Valla ja linna sisene detsentraliseerimine**

*Haldusterritoriaalse reformi tulemusena tekivad praegusest oluliselt suuremad omavalitsus-üksused. See tekitab teataval määral avaliku võimu, teenuste ning informatsiooni kätte-saadavuse kaugenemist ning elanike osalusvõimaluse vähenemist. Kehtiv valimisseadus võib põhjustada piirkondade ebavõrdse esindatuse uues volikogus, mis võib saada takistuseks omavalitsusüksuse terviklikule arendamisele. Üldnimetatud probleeme on võimalik vähemalt osaliselt vähendada osavaldade ja linnaosade rolli suurendamisega haldusülesannete täitmisel ning praeguse valimiskorralduse muutmisega (võimaldades volikogu valimisel territoriaalse põhimõtte rakendamist).*

#### **Eesmärgid:**

- Lähtuvalt kohaliku demokraatia printsiibist kindlustada elanikele võimalus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamises ning avaliku halduse teenuse kättesaadavus.
- Arendada välja efektiivne detsentraliseeritud administratiivne ja poliitiline juhtimis-struktuur.

#### **Põhimõtted:**

1. Piiritleda seaduses täpsemalt osavaldade ja linnaosade, külvanimete ning volikogu territoriaalkomisjonide moodustamise alused ja kord ning täpsustada nende pädevus ja ülesanded.
2. Erinevate detsentraliseerimise vormide rakendamist ei pea automaatselt siduma praeguste omavalitsusüksuste piiridega.
3. Reguleerida kohaliku demokraatia arendamise huvides linnaosa ja osavalla vanema staatus ja koht kohaliku omavalitsuse teostamisel, laiendades tema õigusi, kohustusi ja vastutust.

#### **I osa rakendamine:**

- Töötatakse välja ja kehtestatakse uus kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.
- Muudatused valla ja linna volikogu valimiste osas sätestatakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses.
- Muudatused valla ja linna administratsiooni mittekuuluvate ametnike osas sätestatakse avaliku teenistuse seaduses.

- Muudatused rakendatakse peale 2002. aasta valimisi.
- 2002. aastal lubatakse erandina kandideerida ka kodanike valimisliitudel (nn üleminekuperiood).
- Viia sisse muudatus Põhiseaduse §156, jättes välja valla ja linna volikogu volituste kestvus. Anda volikogu volituste kestvus määratlemine seadusandja otsustuspädevusse.

## II KOHALIKU OMAVALITSUSE FUNKTSIOONID

### Kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja ülesannete perspektiivne kindlaksmääramine

Siseministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja valdkonnaministeeriumide omavahelises koostöös määratakse kindlaks:

- erinevate funktsioonide lõikes ülesannete jaotus kohaliku omavalitsuse ja keskvõimu vahel pikaajalises perspektiivis - arvestusega 2003;
- uued täiendavad ülesanded koos vastavate ajagraafikute, rahastamis- ja üleminekumehhanismidega.

Iga olemasoleva funktsiooni osas, mille raames jagunevad ülesanded keskvõimu ja kohaliku omavalitsuse vahel, viiakse läbi vastav inventuur.

Vastav töö tehakse ära 2001. aasta jooksul, nii et aastast 2003 on kohaliku omavalitsuse funktsioonid sellised, nagu me neid tulevikus näha tahame. Rahastamis-skeemid peavad olema kindlaks määratud vähemalt üks aasta ette. Rakendamise ettevalmistamine toimub 2002.-2003. aastal.

Maakondlike omavalitsusliitude funktsioonid kuuluvad selles lõikes omavalitsus-funktsioonide hulka.

Muuhulgas tuleb ellu viia järgmised muudatused:

**1. Põhi- ja keskhariduse osas munitsipaalkoolide pedagoogide töö tasustamise antakse kohaliku omavalitsuse kompetentsi.**

**2. Toimetulekutoetuste ja teiste riiklikult kindlaksmääratud määradega sotsiaal-toetused antakse kohaliku omavalitsuse käsutusse sihtotstarbelisena.**

Nende eelarvestamine toimub omavalitsuse poolt eraldi põhieelarvest, arvestades võimalusega kasutada neid vahendeid ka muudes sotsiaalvaldkondades.

#### **Printsiibid:**

1. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid ja ülesanded on universaalsed - kõik vallad ja linnad on ühetaoliste õiguste ja kohustustega.
2. Võimalikult paljude isikustatud teenuste osutamine peaks toimuma kohaliku omavalitsuse poolt, kas kohaliku omavalitsuse ülesande või delegeeritud riigiülesande raames.
3. Kohalikule omavalitsusele pandud funktsioonide riikliku järelevalve elemente sisaldavad ülesanded viiakse maavanema järelevalve koosseisu.
4. Ülaltoodud põhimõtted kehtivad, juhul kui haldusterritoriaalne reform lähtub olemasolevate omavalitsusüksuste ümberkujundamise printsiibist, teistel juhtudel tuleb revideerida riigi ja kohaliku omavalitsuse vaheline funktsioonide ja ülesannete jaotus tervikuna.



### **III KOHALIKU OMAVALITSUSE EELARVELINE KORRALDUS**

*Kehtiva süsteemi edasiarendamise eesmärgiks on tõsta omavalitsuste huvitatust oma tulubaasi suurendamisest ning vastutust piirkonna arengu ja avalike teenuste kvaliteetse osutamise eest. Täiustamist vajab ka kohalike investeeringute ja nende riigieelarvelise toetamise mehhanism.*

#### **1. Kohalike eelarvete tulubaas**

##### **Eesmärk:**

Kohalike eelarvete pikaajaliselt ette planeeritud võimalikult stabiilse tulubaasi kujundamine, mis ühtlasi tagaks omavalitsusüksuste senisest suurema huvitatuse eelarvesse laekuvate omatulude (maksud, maksed) suurendamisest suhtes riigieelarveliste toetustega.

##### **Muudatuste iseloom:**

Kehtiva mehhanismi edasiarendamine ja täpsustamine.

#### **1.1. Kohalike eelarvete maksutulud**

##### **1) Kohaliku tulumaksu (kohalikule omavalitsusele laekuv tulumaks) kehtestamine kehtiva füüsilise isiku tulumaksu kohalikku eelarvesse laekuva osa baasil**

Kohaliku tulumaksu konkreetne määr määratakse kindlaks lähtuvalt kohaliku omavalitsuse kavandatavatest funktsioonidest ja nende maksumuse arvestusest.

(Füüsilise isiku tulumaksu riigieelarvesse laekuva osa perspektiivsed lahendused ei kuulu käesoleva strateegia küsimuste hulka.)

Muudatus annab võimaluse panna alus edaspidiselt stabiilsele kohalike eelarvete tulubaasile.

Täiendavaid püsikulusid muudatused kaasa ei too. Samuti ei tingi nimetatud muutused riigieelarve tulude vähenemist.

##### **2) Ühtse üleriigilise isikumaksu kehtestamine kohaliku maksuna**

- Maksukohuslasteks on kõik Eesti rahvastikuregistrisse kantud täiskasvanud isikud.
- Kohaliku omavalitsuse üksusel on seadusega kindlaksmääratud ulatuses õigus konkreetset maksumäära diferentseerida.

Isikumaksu kehtestamine annaks võimaluse vähendada erinevust maksutulude laekumise osas rikkamate ja vaesemate omavalitsusüksuste vahel, tõsta omatulude osatähtsust kohaliku eelarve üldmahus, ühtlasi vähendades vajadust riigieelarveliste dotatsioonide järele.

##### **3) Mootorsõidukimaksu muutmine üleriigilisteks kohalikesse eelarvetesse laekuvateks maksudeks.**

##### **4) Maavarade kaevandamise tasu välja arvamine kohaliku omavalitsuse tulubaasist**

Selleks tuleb:

- välja arvestada seni ressursimaksu baasil elanud omavalitsuste täiendavad vajadused
- suurendada vastavate omavalitsusüksuste täiendavalt tekkivate vajaduste korvamiseks kohalike eelarvete toetusfondi
- muuta maavarade kaevandamise tasu seni kohalikule omavalitsusele läinud osa looduskahjustuste kompenseerimise eesmärgil sihtotstarbeliseks (muudatus puudutab eelkõige Ida-Viru maakonna mõne valla tulubaasi).

**5) Müügitaksu ja lõbustusmaksu kui kohalike maksude täpsem riiklik reguleerimine, tänavate sulgemise maksu ning reklaami- ja kuulutustemaksu viimine maksude hulgast välja maksete kategooriasse**

**6) Maksete ja teenustasude kui kohalike eelarvete tuluartikli seadusandlik reguleerimine**

**Põhimõte:**

Füüsilise isiku tulumaks, maamaks ja mootorsõidukimaks moodustavad aluse riigieelarvelisele tulude tasandamise mehhanismile.

## **1.2. Kohalike eelarvete riikliku toetamise mehhanism**

**1) Arvestusliku omatulubaasi planeerimisel võetakse aluseks senise ühe aasta baastaseme asemel kolmeaastane periood. Alates 2001. aastast rakendatakse üleminekuliselt kaheaastast arvestusperioodi.**

*Sellisel juhul ei nivelleeruks kogu eelmisel aastal saadud täiendavad tulud järgmise aasta tulude planeerimise käigus, vaid perioodi viimase aasta maksutulude tase korrigeerib iga järgneva aasta toetuse määramise baastaset ühe kolmandiku võrra võrreldes senisega.*

**2) Maksubaasist lähtuva toetuse jaotamise valemi täiustamine**

Muudatuste kaudu tuleb luua senisest tugevam ajend Eesti keskmisele omatulubaasile lähedase omatulubaasiga omavalitsusüksustele maksutulude suurendamiseks.

(Maksutulude kõrgem tase ühe elaniku kohta peaks kindlustama senisest suurema tulubaasi koos toetusfondiga.)

**3) Toetusfondi jaotusmehhanismi võimalik täiendamine kuluvajaduste kriteeriumidega**

Muudatus eeldab põhjalikku analüüsi selgitamiseks, millised vajaduste kriteeriumid on otstarbekas kasutusele võtta ning millise osakaalu toetusfondi üldmahust peaks vajaduste dotatsioon omandama.

**Muudatuste rakendamine:**

- Maksualased muudatused rakendatakse muudatuste kaudu kehtivates seadustes.
- Riigieelarvelise toetamise printsiibid fikseeritakse seaduses kas muudatuste või uue seaduse vastuvõtmise teel.
- KOKS-is sätestatakse maksete kehtestamise põhialused.
- Muudatused rakendatakse paketiina mitte hiljem kui 2003. aastast.

**Muudatuste rakendamine eeldab:**

- Riigikogu tasandil poliitilist otsustust
- Maksuseadusandluse muutmist
- Maksukorralduse seaduse muutmist
- Üldist tuludeklaratsiooni esitamise kohustust
- Kohaliku omavalitsuse funktsioonide eelnevat perspektiivset kokkuleppimist

## **2. Valla ja linna vara ning investeringud**

Munitsipaalinvesteeringute ja nende toetamise mehhanismi osas on vaja läbi viia põhimõtteline reform, mis võimaldaks:

- **tulevikus Euroopa Liidu struktuurifondide vahendite võimalikult maksimaalset ärakasutamist**
- investeeringute pikaajalist planeerimist;
- erinevate investeerimiskanalite paindlikku integreerimist;
- erinevate riigieelarveliste ja välisvahendite omavahelist seostatust;

### **1) Munitsipaalvara ümberhindamine ja inventariseerimine turuhinna alusel**

**Kohalike eelarvete raames jooksva ja kapitalieelarve eraldamine**

- Kapitalieelarve koostatakse vähemalt kolmeks aastaks.
- Selles kajastatakse vahendid amortisatsioonieraldisteks ja uusehitusteks, laenuid ja riigieelarvelised investeerimistoetused.
- Investeerimisobjektid kajastatakse kogu finantseerimisperioodi ulatuses.

#### **Rakendamine:**

- eeldab poliitilist otsustust;
- sama printsiibi rakendamist ka riigieelarve osas;
- toimub järkjärgult perioodil 2002-2007;
- 2001. a. tuleb teha muudatused seadusandlusesse.

### **2) Munitsipaalinvesteeringute süsteemi reformimine**

- Riigieelarvest eraldatakse vahendeid investeeringuteks projektprintsibiil, lepingulisel alusel ja kogu ehituse valmimise perioodiks.
- Konkreetse objekti puhul integreeritakse omavalitsuste omavahendid, võetavad laenuid ja riigipoolsed toetused (arvestatuna kogu ehitusperioodiks).
- Riigivahendite eraldamise aluseks on omavalitsuste arengukavad ja maakondlikud pikaajalised investeerimisprioriteedid.
- Erinevad riiklikud kanalid investeerimisvahendite hankimiseks tuleb omavahel integreerida.

Nii omavalitsusüksuse vahendid kui riigieelarvelised toetusvahendid peavad olema kasutatavad Euroopa Liidu struktuurifondide vahendite kaasfinantseeringuna.

See osa riigieelarvelistest investeerimistoetustest, mis kuni käesoleva ajani on ette nähtud remontideks, arvatakse omavalitsuste tulubaasi.

#### **Rakendamine:**

- Eeldab poliitilist otsust.
- Reformi läbiviimine vajab pikemaajalist ettevalmistus- ja käivitusperioodi.
- Reform eeldab põhjalike analüüside ja uuringute tegemist (andmebaasi loomist investeeringuteks suunatud riigieelarveliste vahendite kasutamise kohta eri aastatel omavalitsusüksuste lõikes, senise investeerimispraktika analüüsi).
- Uue mehhanismi detailne väljatöötamine.
- Järkjärguline juurutamine perioodil 2002-2007.

### **3. Riiklike normatiivaktidega kehtestatud omavalitsusüksuste suurusest või nende piiride konfiguratsioonist tulenevate finantseerimis- ja maksustamiserisuste kaotamine**

- Õpilaste pearaha õpetajate palkadeks ei tohi sõltuda sellest, kas kool asub suures või väikeses vallas.
- Ühistranspordi dotatsioonid ei tohi sõltuda sellest, kas liinid on valdade vahelised või vallasisesed.

## IV KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSE RIIKLIK JÄRELEVALVE

### ***Kohaliku omavalitsuse tegevuse riiklikku järelevalvet teostavad:***

*õiguskantsler - kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide üle;*

*maavanem - kohaliku omavalitsuse teiste õigusaktide üle;*

*riigikontroll - Kohalikule omavalitsusele riigieelarvest eraldatud sihtotstarbeliste vahendite kasutamise üle.*

### **Järelevalve tõhustamine kohalike eelarvete osas**

- **Kehtestatakse sanktsioonimehhanismid kohaliku omavalitsuse üksuste laenude ja muude rahaliste kohustuste osas. Vastavat järelevalvet teostab maavanem.**

Laenud ja muud rahalised kohustused peavad olema eelarve koostamise ja täitmise seisukohalt prioriteetsed. Vastava kohustuse (nt. hariduskulude tasaarveldamise) mittetäitmisel on maavanemal õigus eelarve õiguspädevus vaidlustada.

- **Töötatakse välja ja rakendatakse mehhanism kohaliku omavalitsusüksuse maksejõuetuse puhuks.**

- **Kohalike omavalitsuste võlakohustuste registri täiustamine**

Selles kajastatakse:

- iga üksiku kohaliku omavalitsuse laenukoormus,
- tagasimaksete ajagraafik koos erinevate võlakohustuste intressidega.

- **Vabariigi Valitsusele, siseministrile ja maavanemale antakse õigus algatada täiendav (lisaks KOKS-is sätestatule) kohaliku omavalitsusüksuse auditeerimine ning sätestatakse juhud, millal riigipoolset auditeerimist saab algatada.**

### **Põhimõtted:**

- Kohaliku omavalitsusüksuse järelevalve mehhanismid sätestatakse kohaliku omavalitsuse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seadusega.
- Võetakse vastu seadus kohaliku omavalitsuse maksejõuetuse puhuks.

# V KOHALIKU OMAVALITSUSE HALDUSTERRITORIAANE KORRALDUS

## *Olemasolev olukord reformi lähtesituatsioonina*

- Kohaliku omavalitsuse üksuste (KOVÜ) arv on liialt suur (kokku 247 valda-linna) ja neist osa on sotsiaalse kooslusena liialt väikesed (pooled KOVÜ-d elanike arvuga alla 2000, ca 70% elanike arvuga alla 3000 inimese), selleks et täielikult, tulemuslikult ja efektiivselt teostada omavalitsuslikku haldamist neile seaduslikult antud ülesannete täitmiseks. Eelpooltoodu on tõsiseks takistavaks teguriks Eesti kohaliku omavalitsussüsteemi edasisel arendamisel.
- Avaliku sektori kulutuste efektiivsuse tõstmine eeldab muude meetmete (funktsioonide ja vahendite detsentraliseerimise, KOV fiskaalautonoomia suurendamise jm) kõrval funktsioonide ulatusele ja mahule vastavalt suurema rahvaarvuga ja majanduspotentsiaaliga omavalitsusüksuste olemasolu, millest tuleneb KOVÜ arvu oluline vähendamise vajadus.
- Uurimused näitavad, et 1/3 kuni 1/2 Eesti kohalikest omavalitsustest ei ole praegu võimelised rahuldavalt täitma kõiki neile seadustega pandud kohustusi.
- Viimastel aastatel ilmnunud sellised negatiivsed nähud nagu volikogude laialisaatmine, ühenimekirjalised valimised, omavalitsuste pankroti- ja kriisisituatsioonid jm kõnelevad olemasolevate omavalitsuste vähesest haldussuutlikkusest ja juhtimisalastest puudustest.

## **Haldusterritoriaalse reformi läbiviimine**

### **Eesmärk:**

Haldusterritoriaalse reformi eesmärgiks on sellise omavalitsusliku haldussüsteemi loomine, kus on maksimaalselt tagatud kohalikele elanikele vastuvõetav tasakaal kahe printsiibi - kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel.

See seisneb järgmises:

- Kohalikud omavalitsused suudavad tagada oma haldusterritooriumil säästliku ja jätkusuutliku arengu.
- Kohalikud omavalitsused täidavad kõiki kohalikele omavalitsustele seadusega pandud ülesandeid ja osutavad oma elanikkonnale avalikke teenuseid võimalikult kvaliteetsel ja kättesaadaval kujul.
- Kohalikud omavalitsused on rahvale lähedal ja omavad tihedat kontakti rahvaga.
- Kohalike omavalitsuste ülalpidamine on otstarbekam ja efektiivsem.

### **Muudatuste olemus:**

- Ümberkorraldused teostatakse lähtuvalt suurematest tõmbekeskustest või üksteisega seotud väiksemast keskuste kogumist. Sõltuvalt Vabariigi Valitsuse, maavalitsuste ja omavalitsusüksuste omavahelisest koostööst ning konkreetsete ekspertiiside tulemustest moodustatakse 40-110 omavalitsusüksust.
- Ümberkorraldused toimuvad üldreeglina praeguste omavalitsusüksuste baasil, eelkõige nende liitmise ja territoriaalse ümberjagamise teel.

### **Üldpõhimõtted:**

- Muudatused viiakse ellu sünkroonselt kohaliku omavalitsuse eelarvelises ja organisatsioonilises korralduses toimuvate uuendustega ning arvestades regionaalsel tasandil kavandatavaid ümberkorraldusi (omavalitsusliidud, maavanem/maavalitsus, riiklik koha-haldus).
- Aluseks võetakse kindlad kokkulepitud kriteeriumid, mis põhinevad nii kvantitatiivsetel kui kvalitatiivsetel indikaatoritel, mis sisalduvad Vabariigi Valitsuse 4.juuli 2000 istungil heaks kiidetud "Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute koostamise juhistes".
- Ümberkorraldused toimuvad kindla ajaperioodi jooksul ja viiakse läbi ühtsetel alustel kõigis maakondades.

- Ümberkorraldused teostatakse keskvalitsuse, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste koostöös ning võimalust mööda konkreetsete piirkondade iseärasusi arvestades.
- KOV HTK muudatuste ettevalmistamist maakonna tasandil juhib, koordineerib ja korraldab maavanem.
- KOV HTK muudatused jõustuvad kohaliku omavalitsuse volikogu korraliste valimiste käigus.

### **Omavalitsusüksuste ümberkujundamise kriteeriumid**

Kohaliku omavalitsuse üksuse (valla, linna) kui haldusüksuse, mille territooriumi ulatuses teostatakse omavalitsuslikku haldamist, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute väljatöötamise aluseks on järgmised kriteeriumid:

1. Kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv on üldjuhul vähemalt 3500 elanikku.
2. Linnalähises vallas, kus elanikkonna enamus on koondunud linna satelliitasulatusesse, on kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv vähemalt 4500 elanikku.
3. Linnad ja alevid suurusega alla 10 tuhande elaniku peavad kuuluma valla koosseisu.
4. Kohaliku omavalitsuse üksus peab olema terviklik, ühe või mitme omavahel tihedalt seotud keskusega üksus.
5. Juhul kui mistahes suurusega kohaliku omavalitsuse üksuse eri osade sidemed naaberüksustega on tihedamad kui omavahelised sidemed, siis ühendatakse need osad vastavate naaberomavalitsusüksustega.
6. Juhul kui üle 3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuse keskuse (keskuste) tagamaa hõlmab väiksemaid kohaliku omavalitsuse üksusi või nende osi, siis need ühendatakse kogu tervikpiirkonna ulatuses uueks kohaliku omavalitsuse üksuseks.

### **Ülalnimetatud kriteeriumidest kõrvalekaldumine võib olla põhjendatud juhtudel, kui tegemist on mitme alljärgneva teguri koosmõjuga:**

- Olemasolev või moodustatav kohaliku omavalitsuse üksus moodustab terviku, mille sisemine seotus on tugevam kui seosed naaberomavalitsusüksustega.
- Olemasolev või moodustatav kohaliku omavalitsuse üksus moodustab terviku erinevate ajalooliste üksuste (kihelkonnad, 1950-1960-ndate aastate rajoonid jms.) piirides.
- Valdav osa kohaliku omavalitsuse tasandi avalikest teenustest osutatakse kas kohaliku omavalitsuse üksuses kohapeal või kaugemal kui naaberomavalitsusüksuses.
- Üle poole kohaliku omavalitsuse üksuse elanikest elab naaberomavalitsusüksust keskustest kaugemal kui 15 km (2000-3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksustes) või kaugemal kui 20 km (alla 2000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksustes).
- Kohaliku omavalitsuse üksus on valdade keskmisest tunduvalt suurema territooriumiga ja hõredamalt asustatud.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse erinevad osad on vallaväliselt seotud erinevate keskustega, kuid nende osade omavahelise tiheda seotuse tõttu ei ole otstarbekas nende osade ühendamine erinevate uute kohaliku omavalitsuse üksustega.

### **Reformi läbiviimise käik ja ajakava**

- Langetatakse poliitiline otsus (Riigikogu vastava otsusena) kohaliku omavalitsuse valdkonna haldusreformi kontseptsiooni ja arendamise strateegia kohta - tähtaeg: 2000. a. lõpp
- Töötatakse välja ja käivitatakse KOV HTK arendamise ehk reformi meediaprogramm – algus: 2000.a.
- Rakendatakse tööle reformi teostamiseks vajalik organisatsiooniline struktuur (KOV HTK reformiga, ja ainult reformiga tegeleva spetsiaalse töögrupi (büroo) moodustamine Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakonnas koosseisuga 3-4 vajaliku ettevalmistusega inimest – tähtaeg: 2000. a. jooksul.

- Luuakse KOV HTK mõõduka arendamise ratsionaalne legitiimne alus KOV HTK reformi seaduse ja muude õigusaktide muudatuste-täienduste näol – tähtaeg: 2001. a. I kvartal.
- Töötatakse keskvalitsuse (Siseministeerium), ekspertide, maakondlike HTK reformi komisjonide ja omavalitsuste koostöös välja iga piirkonna kohta võimalikult otstarbekas lahend, lähtudes 2000. a 1. detsembriks Siseministeeriumile esitatavatest ettepanekutest ning arvestades seaduses sätestatud põhimõtteid ja kriteeriume – tähtaeg: 2001. a. II-IV kvartal.
- Vabariigi Valitsus langetab otsuse uue KOV HTK kohta (kiidab põhimõtteliselt heaks KOV HTK uue skeemi) ja teeb vastavate muudatuste praktilise realiseerimise algatamise ettepaneku kohalikele omavalitsustele – tähtaeg: 2001. a. IV kvartal.

Kohalikes omavalitsustes tehakse kõik praktilised ettevalmistused KOV HTK muudatuste rakendamiseks, sealhulgas selgitatakse kohalike elanike arvamusi, avalikustatakse muudatuste sisu, võetakse vastu vajalikud otsused ja tehakse kõik muud vajalikud seadusest tulenevad toimingud (millest osa vormistatakse juriidilise regulatsiooni olemasolu korral ühinemislepinguna).

Selle etapi tegevuste kestuse ja lõpptähtaja suhtes näeme kahte võimalikku alternatiivi.

### **Alternatiiv A <sup>1</sup>**

- Kõigis kohalikes omavalitsustes tehakse vajalikud praktilised ettevalmistused KOV HTK muudatuste rakendamiseks üheaegselt ja lühikese perioodi jooksul – tähtaeg: 2002. a aprill-mai.
- Vabariigi Valitsus otsustab KOV HTK kohtadel ettevalmistatud muudatused – tähtaeg: hiljemalt 2002. a. II kvartal.
- KOV HTK muudatused jõustuvad vastavalt Vabariigi Valitsuses eelnevalt otsustatule – tähtaeg: 2002. a. oktoobris kohaliku omavalitsuse volikogude valimistulemuste väljakuulutamise päev.

### **Alternatiiv B**

B variandi põhiline erinevus võrrelduna variandiga A:

- Põhjendatud juhtudel võivad 2002. a. sügisel uute halduspiiride järgi valitud volikogude juhtimise all jätkata ajutiselt tegevust senised täitevorganid.
- Sellise üleminekuperioodi kestuseks võiks olla kas üks aasta või kolm aastat ehk üks valimisperiood.
- Kohaliku omavalitsuse korraldus üleminekuperioodil vajab täiendavat õiguslikku regulatsiooni, mis tuleb sätestada vastavate õigusaktide rakendussätetes.

### **Reformi rahaline tagamine**

KOV HTK reformi rahastamine:

- toimub vastavalt seaduses ettenähtud rahastamise põhimõtetele, sealhulgas:
  - KOV HTK reformi teostamiseks vajalik seadusloome
  - reformi ettevalmistamise ja läbiviimise kulud maakondades ja omavalitsusüksustes
  - KOV HTK reformi käigus koondatud ja, näiteks ühe aasta jooksul töötava olevate endiste omavalitsusametnike kompensatsioonid (sotsiaalne garantii)
  - KOV HTK reformi ettevalmistamise ja läbiviimise kaasatud ekspertide ja konsultantide tegevus
  - KOV HTK reformist tingitud muudatuste riiklikesse andmekogudesse sisseviimiseks

<sup>1</sup> Alternatiivi A ülikiire lõpp-tähtaeg 2002 sügis on kõigi ümberkujundatavate omavalitsuste täieliku praktilise valmisoleku tagamiseks ning koheselt pärast valimisi töö alustamiseks uutes piirides ja uute täitevorganitega ilmselt ebareaalne.

Ühinenud omavalitsuste kogemusele tuginedes põhjust karta, et realselt kõige vajalikuga kõikjal samaaegselt valmis ei saada ning seetõttu on otstarbekas anda kohalikele omavalitsustele pikema ettevalmistustöö võimalus, mida näeb ette KOV HTK kompleksse arendamise praktilise elluviimise alternatiiv B.



vajalikud vahendid

- KOV HTK reformi kompleksne meediaprogramm
- uute omavalitsusüksuste piiride mõõdistamine ja kaardistamine, tähistamine looduses
- tagatakse kogu reformiprotsessi ulatuses ja kogu reformi läbiviimise aja jooksul - aastatel 2000-2002.
- toimub riigi poolt hüvitamisele kuuluvate tagajärgede osas kokkulepitud perioodi jooksul ka peale KOV HTK muudatuste jõustumist.
- eeldab riiklike vahendite olemasolu kogumaksumusega ca 100-150 miljonit krooni, millest 2001.a. vajatakse ca 20-25 miljonit krooni, põhiosa aga tuleb ette näha 2002.a. ja 2003.a. riigieelarvetes.

### **Kaasnevad abinõud reformi edukaks läbiviimiseks**

- Kohaliku omavalituse eelarvelise baasi ja organisatsioonilise ülesehituse muudatuste elluviimine sünkroonselt haldusterritoriaalse reformiga.
- Muudatuste tegemine normatiivaktidesse, millest tulenevalt suurema elanike arvuga omavalitsusüksused on praegu seatud väiksematega võrreldes ebasoodsamasse olukorda.
- Omavalitsusüksuste ühinemisega kaasneda võivate negatiivsete ilmingute vältimise ja pehendamise abinõude programmi väljatöötamine ja propageerimine.
- Kehtestada regulatsioon, mille alusel elanikud, kohaliku omavalituse üksused ning asjaomased füüsilised ja juriidilised isikud vabastatakse riiklikesse andmekogudesse (äriregister jmt) KOV HTK reformist tulenevate muudatuste sisseviimise kulude katmisest.

### ***Ülatoodud põhimõtete alusel läbiviidava reformi:***

#### ***Peamised eelised:***

- *KOV HTK mõõduka muutmisega kaasnevalt KOV teistes valdkondades (organisatsiooniline ja eelarveline korraldus, KOVÜ tegevuse riiklik järelevalve) toimuvate uuenduste kontseptsioon ja läbiviimise kava on sisuliselt juba ette valmistatud.*
- *Paraneb kohaliku halduse kvaliteet ja tugevneb kohalik demokraatia (koolitatud poliitikud ja ametnikud, töökorralduse aluseks spetsialiseerumine jmt).*
- *Avarduvad võimalused arendustegevuseks (ressursside ratsionaalsem kasutamine, planeerimine kompleksne, koordineeritud ja tulevikku suunatud jm).*
- *Teatud osas lihtsustuvad otsustamine, asjaajamine ja arveldused (mitme väikese KOVÜ paralleelse toimetamise asemel tegemist ühe suuremaga).*
- *Mastaabiökonomika efekt võimaldab mõnede omavalituse poolt pakutavate ning omavalituse korraldusel era- või kolmandale sektorile üle antavate teenuste hinnataset mõnevõrra alandada.*

#### ***Peamised puudused:***

- *Hulga elitaarsete, suhteliselt hästi tasustatud ja auväärsete töökohtade kadumine paljudest likvideeritavatest valdadest, nende koondamine väiksemasse arvu uute valdade keskustesse.*
- *Ääremaastumise ja keskuste eelisarendamise ohud.<sup>2\*</sup>*
- *Võib süveneda regionaalse arengu ebahühtlus.\**
- *Hirmud, et poliitika ja võim koonduvad keskustesse, ei arvestata KOVÜ erinevate piirkondade huve.\**

---

<sup>2</sup> Kõik \*-ga märgitud negatiivsed suundumused on potentsiaalselt võimalikud ja seda juhul, kui neid ei püüta sihipärase ja aruka tegevusega vältida või leevendada. Samas on need puudused kas objektiivsed ja paratamatud, mis ei seostu haldusreformiga, või annab neid vastava teadliku ettevalmistuse abil ära hoida.

**Riskid:**

- *Praktikas ei rakendata selle reformivariandi edukaks läbiviimiseks vajalikke kaasnevaid abinõusid, nagu näiteks sotsiaalsed garantiid vabanenud ja tööta jäänud ametnikele, nende ümberõpe, möödapääsmatult vajaliku muudatused KOV organisatsioonilises ja eelarvelises korralduses; avaliku halduse eri tasandite vahelise funktsionaalse tööjaotuse täpsustamine; kohaliku omavalitsuse volikogu valimisseaduse muutmine jmt.*
- *Ressursside piiratuse tõttu ei tehta kõiki vajalikke ettevalmistustöid - jäävad ära hädavajalikud täiendavad uuringud probleemsetes piirkondades; maakondlike komisjonide tegevust ei finantseerita; ei rakendata tööle eksperte erinevate arenguvariantide hindamiseks; kohalikele omavalitsustele ei kompenseerita elanike arvamuse selgitamise, uute arengukavade ja planeeringute koostamise ja muid tegelikke kulusid; ei teostu piisav meediaprogramm, puudub selgitustöö ja avalikkuse teavitamine toimuvast.*
- *Ajanappuse tõttu või poliitilistel kaalutlustel ei looda muudatuste tegemiseks piisavat ja hädatarvilikku õiguslikku regulatsiooni.*

## VI AVALIK HALDUS REGIONAALSEL TASANDIL

### **Taust**

Perioodil 1990-1993. a. eksisteeris Eestis kahetasandiline omavalitsussüsteem. 1993. a. kaotati maavolikogud. Maakonna tasandil täidetud omavalitsuslikud funktsioonid jaotati valdade ja linnade ning erinevate riigiasutuste (sh. maavalitsuste) vahel. 1994. aastaks olid igas maakonnas moodustatud omavalitsuste ühistegevuse korraldamiseks maakondlikud omavalitsusliidud. Tolleaegse ainsa juriidilise alternatiivina moodustati nad mittetulundusühingutena. Mittetulundusühingutena omavad praegused maakondlikud omavalitsusliidud mitmeid avalik-õigusliku isiku tunnusjooni, näiteks:

- nende töötajad on avalikud teenistujad;
- neile on seadusega pandud vastutus omavalitsusteenistujate atesteerimise eest;
- neile on Vabariigi Valitsuse määrustega pandud ülesanded osaleda mitmete riigieelarveliste vahendite maakonnasisese jaotamise osas.

Kohalikud omavalitsused täidavad mitmeid ülesandeid maakondlike omavalitsusliitude kaudu (nt. ühishuvide esindamine, maakondlike ürituste korraldamine jms.).

Maakonna tasandil esindab riiklikku keskvdõimu maavanem. Maavanem koos maavalitsusega täidab mitmeid ülesandeid, mis funktsioonina on pigem omavalitsuste pädevuses (nt. arendus- ja planeerimistegevus, ühisüritused kultuuri- ja haridusvaldkonnas, valdade vaheline ühistransport jms.). Lisaks maavanemale ja maavalitsusele eksisteerivad regionaalsel tasandil erinevate riiklike ametkondade piirkondlikud allüksused, mille haldusterritooriumid ei kattu alati maakondadega.

### **Lahendamist vajavad probleemid:**

- Teatud osa omavalitsuste funktsioonide raames täidetavaid ülesandeid eeldavad suuremat mastaapi kui seda suudavad realiseerida praegused omavalitsused.
- Maakondlikele omavalitsusliitudele riigi poolt pandud ülesannete täitmiseks puudub sobiv seadusandlik alus.
- Maavanema roll on täpselt määratlemata, mitmed praegused maavanema poolt täidetavad ülesanded peaksid subsidiaarsuspõhimõttest tulenevalt kuuluma omavalitsuste pädevusse.
- Koordineerimatuses tulenev ebaefektiivne riiklik haldus regiooni tasandil.
- Mitmed olemasolevad maakonnad on riikliku regionaalhalduse seisukohast üldjoontes liiga väikesed ning ei ole terviklikud.

## **1. Regionaalse omavalitsusliidu staatuse ja funktsioonide määratlemine**

Avaliku halduse ümberkorraldamine regionaalsel tasandil sõltub kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse ümberkorralduse tulemustest. Mida radikaalsema muutuse toob kaasa kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalne ümberkorraldamine, seda vähem on üldprintsibiina ühistegevuse raames täidetavaid ülesandeid ja seetõttu on vähem vaja omavalitsuste ühistegevust ka seadusandlikult reguleerida.

Regionaalne omavalitsusliit hõlmab kõiki antud maakonna omavalitsusüksusi ning selle juriidiline vorm on selline, mis võimaldab avalik-õiguslikke funktsioone täita<sup>3</sup>. Regionaalne omavalitsusliit täidab seadusega pandud ja liikmesomavalitsusüksuste poolt delegeeritud ülesandeid (viimane toimub vabatahtlikkuse alusel). Maavanema poolt täidetavad ülesanded, mis ei ole otseselt seotud riikliku järelevalve või keskvalitsuse huvide esindamisega, antakse regionaalsele omavalitsusliidule liidule üle seadustega.

<sup>3</sup> Üheks variandiks võib olla halduskorralduse seaduse eelnõu §32 lg 1 toodud avalik-õiguslik ühenduse laiendamine regionaalsetele omavalitsusliitudele. Teiseks variandiks võib olla kõiki regiooni omavalitsusi ühendav nn. ühisomavalitsus, mis määratakse (eri)seadusega.

Nimetatud mudel eeldab poliitilist otsust maakondliku omavalitsusliidu olemuse, juriidilise staatuse ja sellele seadustega omistatud ülesannete osas. Regionaalse omavalitsusliidu ning maavanema staatuse ja rolli määratlemine avaliku halduse süsteemis peab toimuma omavahelises kooskõlas. Vajalike muudatuste ettevalmistamise ja elluviimise protsessis kasutatakse võimalusel olemasolevate maakondlike omavalitsusliitude potentsiaali.

## **2. Maavanema ja maavalitsuse rolli määratlemine riiklikus halduses**

Maavalitsus muutub erinevate ministeeriumide poolt juhivate valdkondade organisatsiooniliseks koondajaks koos vastava järelevalve funktsiooniga regionaalsel tasandil. Ministeeriumide valitsemisalas olevate asutuste koosseisus olevad kohahaldusorganid liidetakse maavalitsuste koosseisu. Maavalitsustest eraldi jäävad need olemasolevad kohahaldusorganid (nt. Maksuamet, Tolliamet jms.), mille funktsioonid eeldavad otsese harukondliku käsuliini säilimist. Luuakse mehhanism, mis võimaldab ministeeriumide poolt välja töötatud riiklike poliitikate elluviimist läbi maavalitsuste vastavate osakondade. Praegusel hetkel maavalitsuste poolt ja oma olemuselt omavalitsuslikud funktsioonid, mis ei ole otseselt seotud eelpool nimetatud riiklike poliitikate elluviimise ega järelevalvega, antakse koos vastavate eelarveliste vahenditega üle maakondlikele omavalitsusliitudele. Ühtlasi tuuakse riikliku järelevalve elemente sisaldavad funktsioonid omavalitsustelt tagasi maavalitsustele.

Vastava riikliku poliitika elluviimiseks maavalitsuse vastava ametniku (osakonna juhataja) poolt vajalike eelarveliste vahendite eraldamise riigieelarvest kindlustab vastav ministeerium. Maavalitsuste üldkulude eelarve ettevalmistamine toimub Siseministeeriumi poolt. Ülesandeid riiklike poliitikate elluviimiseks saab maavanemale panna vastav minister kooskõlastatult siseministriga.

Maavanem on mittepoliitiline ametikoht, kelle nimetab ametisse Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul. Maavalitsuse vastutavad ametnikud (osakonna juhatajad) nimetatakse ametisse maavanema poolt kooskõlastatult vastava ministeeriumiga või vastava ministeeriumi poolt kooskõlastatult maavanemaga.

Avalikku haldust regiooni tasandil teostavate institutsioonide nimetused (nt. maavanem, maavalitsus, maakondlik omavalitsusliit jt.) vaadatakse vajadusel üle.

## **3. Avaliku halduse raames täidetavate ülesannete jaoks optimaalse Eesti tingimustega sobiva haldusterritooriumi määratlemine.**

Regionaalsete omavalitsusliitude ülesannete täitmiseks optimaalne haldusterritoorium määratletakse peale uue omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse otsustamist. Optimaalse haldusterritooriumi määratlemisel lähtutakse omavalitsuste seisukohtadest ning arvestatakse vastava piirkonna spetsiifikat.

Maavanema ja maavalitsuse ülesannete täitmiseks optimaalne haldusterritoorium määratletakse peale uue omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse otsustamist. Erandjuhtudel nähakse ette võimalus maavalitsuse funktsioonide piiratud täitmiseks konkreetses maakonnas.

Regionaalsete omavalitsusliitude ning riiklikku regionaalset haldust teostavate institutsioonide haldusterritooriumid ei pea kattuma, küll aga järgima samasid halduspiire.