

Regionaalministri valitsemisala omavalitsuskorralduse reformi seaduse väljatöötamiskavatsuse eelnoõ

ARVAMUS SISEMINISTEERIUMILE

Rivo Noorkõiv

August 2013

Taust

Omavalitsuskorralduse reformi eelnõu¹ eesmärk on luua Eestis elujõuline ja terviklik kohalike omavalitsuste struktuur, mis tagab elanikele ressursside tõhusa kasutamise abil kvaliteetsed ja kättesaadavad teenused kogu riigis võimalikult elukoha lähedal. Läbi omavalitsuste tugevdamise ja kohaliku demokraatia arendamise luuakse eeldused piirkondade tasakaalustatud arenguks. Omavalitsuskorralduse reformi eesmärgiks on ühtlustada kohalike omavalitsuse üksuste suuruse ja võimekuse erinevusi, luues seeläbi kodanikele võrdse kohtlemise sõltumata elukohast. Kohalike omavalitsuste suurema võimekuse tagab eelkõige nende optimaalne suurus ja kattuvus oma elanike igapäevaelu toimepiirkonnaga, mida vabatahtliku kohalike omavalitsuste ühinemistega pole suudetud saavutada.

Tõmbekeskusena käsitletakse toimepiirkonna keskset linnalist asulat, mis on piirkonna elanike jaoks oluline pendelrände sihtkoht. Toimepiirkonna all mõistetakse keskustagamaa süsteemi, mis koosneb tõmbekeskusest ja sellega funktsionaalselt seotud kohalikest keskustest ja nende tagamaal asuvatest paikkondadest, mille elanike jaoks on antud keskused peamised igapäevase ja perioodilise liikumise sihtkohaks.² Tõmbekeskuse minimaalseks suuruseks on määratud reeglina 1000 elanikku, tõmbekeskusega seotud tagamaa (toimepiirkonna) elanike arv peaks olema vähemalt 5000 elanikku. Tõmbekeskus peab asuma tagamaast kuni 30 minutilise autosõidu raadiuses ja olema oluline pendelrände sihtkoht esmaste igapäevateenuste tarbimiseks. Ka lubatakse tõmbekeskuseks nimetada sellist keskust, mis küll kõigile nimetatud kriteeriumidele ei vasta, kuid millel on väga suurel territooriumil potentsiaali selliseks keskuseks kujuneda. Seega on tõmbekeskus koos oma tagamaaga kohaliku omavalitsuse üksus, mille eelisteks on terviklik toimimine, suuruselt ja võimekuselt võrreldavus, omavalitsuse suurem suutlikkus täita ülesandeid, sealhulgas pakutavate teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse ühtlustumine. Samuti soovitakse, et tekivad terviklikumad lahendused ettevõtluskeskkonna arendamiseks ja kokkuhoid läbi juhtimiskulude osakaalu märgatava vähenemise eelarves. Nimetatud eeliste saavutamist taotletakse omavalitsussüsteemi korrastamisega läbi riigipoolse protsessi suunamise.

Siseministerium püstitas eksperdile ülesande hinnata omavalitsuskorralduse reformi seaduse väljatöötamiskavatsuse eelnõu alljärgnevaid mõjusid järgmiste küsimuste lõikes. Ettejuhatavalt on oluline öelda, et reformi tulemusi saab konkreetsetl mõõta siis kui reform on toimunud. Seega on tegemist eelnõu mõju eelhindamisega, mis aitab reformi eelnõu põhjal välja tuua võimalikke mõju suundi ja potentsiaalseid tagajärgi, mille vajadust rõhutatakse Justiitsministeriumi ja Riigikantselei poolt koostatud mõjude hindamise juhendmaterjalis.³

¹ Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu seletuskiri. Siseministerium

² Juhend tõmbekeskuste määratlemiseks. 2013. Siseministerium

³ Mõjude hindamise metoodika. 2012. Justiitsministerium ja Riigikantselei

1. Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud

1.1. Kas ja kuidas eelnõu mõjutab rahvastiku arengut?

Rahvastikuprotsessid on väga pikaajalised ja eelnõu ise otseselt rahvastikuprotsesse ei mõjuta, küll aga tekivad reformiga kohalikel omavalitsustel võimalused rahvastikupoliitikas, selle tagajärgedes ja kujundamises, varasemast enam kaasa rääkida.

Eesti riigi ees seisab raske ülesanne tulla toime kahaneva, vananeva ja linnaregioonidesse koonduva rahvastikuga ning sellest tuleneva survega riigi ja kohalike omavalitsuste fiskaalpoliitikale ning võimekusele pakkuda oma elanikele võrdväärselt kvaliteetseid ja võimalikult kodu lähedal kättesaadavaid avalikke teenuseid kõikjal riigis.

Omavalitsusüksuste rahvastikupotentsiaalset tulenevad erinevused jäävad kindlasti ka peale reformi eelnõus pakutud halduskorralduse mudeli elluviimist. Omavalitsuste ühinemine ei suuda üksi pöörata tänaseid negatiivseid demograafilisi trende positiivseks. Reformiga luuakse aga mitmeid uusi positiivseid võimalusi, mille kaudu kohalikud omavalitsused saavad rahvastikuprotsesse mõjutada ja aidata kaasa nende ruumilise tasakaalustamise suunas liikumisele.

Reformi tulemusena tekivad arvestatavad loogilised keskus-tagamaa terviklikud kooslused. Keskuslinna ja tema vahetu tagamaa rahvastikuprotsesside käsitlemine muutub loogiliseks. Omavalitsusüksuste liitmise tulemusena suurenevad uute omavalitsuste elanike arv ja pindala ning seetõttu võivad nad mõjutada oluliselt enam omavalitsuste toimimist, sh võimekust saavutada mastaabisäästu teenustelt.

Omavalitsuste elanike arv muutub suuremaks, mistõttu kohalike omavalitsuste kohustuslikud ülesanded, selle täitmiseks vajalik võimekus ja maksubaas enam ühtlustuvad ning halduskorralduse teostamist on riigis võimalik tõhusamalt korraldada. Eriti neil juhtudel, kus väikeste omavalitsuste rahvastikust moodustavad olulise osa kas ainult vanemaealised või on nendes laste arv muutunud kriitiliselt väikeseks. Samuti on paljudes väikestes omavalitsustes tööealiste elanike arv jäänud sedavõrd tagasihoidlikuks, et nende tööks vajaliku tulubaasi tarvis napib maksumaksjaid. Reformi tulemusena omavalitsuste rahvastiku sooline- ja vanuseline koosseis tasakaalustub, nivelleerides eriti ekstreemseid olukordi, kus näiteks muidu on rahvastikust oluline osa vanemaealised, mistõttu omavalitsuse tulubaas sõltub valdavalt riiklikest toetustest.

Rahvastiku vähenemisest ja vananemisest tulenev suur riiklikest toetustest sõltuvus eelarve kujunemisel tõstatab küsimuse nende omavalitsuste autonoomia tagamisest. Mõnedel juhtudel on teatud rahvastikurühmad tänaste omavalitsuste elanikkonnas hoopis puudu (näiteks lapsed Piirissaare vallas). Seetõttu nendes omavalitsustes teatud kohustuslike ülesannete täitmine keskendub vaid üksikutele sihtrühmadele või nihkub osade kohustuslike ülesannete täitmine teistesse omavalitsustesse, näiteks haridusteenuste osutamine, lastekaitsetöö jms.

Seega, suurem elanike arv ja tasakaalustatum rahvastiku soo- ja vanuskoostis omavalitsuses loovad võimaluse nende loogilisemaks iseseisvaks toimimiseks.

Rahvastikuarengu trendide erinevused ilmnevad kohaliku omavalitsuse tasandil. Näiteks baasstsenaariumi⁴ kohaselt väheneb elanike arv aastani 2020 kõige kiiremini ääremaastunud omavalitsusüksustes, seda ligi kaks korda kiiremini kui ääremaastumisriskiga kohalikes omavalitsustes. Selles omavalitsustüübis väheneb baasstsenaariumi korral rahvastikus nii tööealiste kui eakate arv. Rahvastikuprotsessid suurendavad omavalitsusüksuste erinevusi rahvastiku paiknemises ja soo-vanuskoostises. Elanike arvu vähenemisel, vananemisel ja ümberpaiknemisel on otsene mõju omavalitsuste jätkusuutlikkusele.

Tuleb nõustuda⁵, et ei ole omavalitsusüksuste optimaalset suurust ja üheselt mõistetavaid suuruse-eeliseid, ainuüksi elanike arv ei õigusta haldusterritoriaalse jaotuse muutmise vajalikkust. Seda põhjusel, et alternatiivina saab omavalitsusüksustele antavaid ülesandeid eristada tulenevalt nende elanike arvust ja omavalitsusüksuse võimekusest. Käesoleva reformi eelnõus sellist võimalust käsitletud pole, mistõttu sellel alternatiivil edaspidi ei peatu. Küll aga tuleb nõustuda eelnõus öelduga, et paljudel tänapäeval omavalitsustel, tänu väiksusele, puudub võimekus täita neile seadusega pandud kohustusi⁶ ja reform toob siin kaasa positiivseid arenguid nende võimekuse kasvus.

Oluliseks teemaks jääb sotsiaal-majanduslikust arengutasemest tulenevate erinevuste tasandamine ja selle mõju vähendamine rändele. Edaspidi parimas rändeeas (10-40 eluaastat) rahvastiku osakaal Eesti kogurahvastikus väheneb, mistõttu rahvastikupõlvkondade surve rändeks langeb. Sellest tulenevalt peaks rände intensiivsus tulevikus objektiivselt samuti langema. Lääne- ja Ida-Euroopa sotsiaal-majanduslikus arengutasemes ja Eesti sisestes olukordades erinevuste vähenedes, mida reform taotleb, peaksid majandustingimused rände mõjule vähenema, mille läbi peaksid kõige enam kasu saama ääremaalised piirkonnad. Seda suunda toetab reformi käigus keskuse ja tema loogilise tagamaa ühendamine, sidususeks heade liikumisolude loomine ja omavalitsuste ettevõtluskliimaga tegelemise aktiivsuse kasv. Reformi edu rahvastiku taastootmise kontekstis omavalitsustes sõltub sellest, kuivõrd suudetakse tagada riiklike rahvastikupoliitiliste meetmete rakendamise stabiilsus, luua kohtadel töökohti ja pakkuda elanikele arenguks inimsõbralikku, turvalist ja arenguperspektiivi loovat elukeskkonda. Oluline on mõtestada läbi linnastumisega kaasnevad ümberkorraldused ühiskonnas, mis ei tähenda ainult elanike maalt linna liikumist, vaid tegu on väga mitmetahulise dünaamilise objektiivse protsessiga.

Tõmbekeskus ja tema tagamaa kontseptsiooni rakendamisel reformis on oluline arvestada, et täna on Eestis väike arv keskusi, kellel on võime enda ja oma tagamaa arengut stimuleerida. Seega on neil ka vähene võimekus läbi rahvastiku arengu oma tagamaale majanduskasvu, sotsiaalset heaolu ja innovatsioone levitada. Kuna elanike keskustesse sisse- ja väljaränne paljudel juhtudel pole mitte

⁴ Noorkõiv R., Loodla, K. (2012) Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012-2030. Geomedia

⁵ Reiljan, Jammo, Ülper, Aivo. Riigi haldusterritoriaalse jaotuse Gordioni sõlm. Akadeemias nr 3, 2011.

⁶ Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. 2009-2012. Geomedia

ainult sama keskuse lähitagamaale, vaid suurematesse keskustesse, siis omavalitsuste liitmine väikeste tõmbekeskuste baasil ei loo piisavalt olulisi eeldusi reformi eelnõus seatud potentsiaali saavutamiseks. **Arvestatava mõjuga muutuste esilekutsumine saab toimuda omavalitsuste ühinemine nende keskuste baasil, mis tõesti omavad võimekust moodustada tervikliku ja loogilise omavalitsusüksuse. Eesti puhul on nendeks ennekõike maakonnakeskused. Samas ei saa välistada ka teiste arvestatavate keskuste võimekust, et olla piirkondlike arengute eestvedajaks. Pendelrände uuringus⁷. tuuakse peale maakonnakeskuste veel tõmbekeskustena Kohtla-Järve Järve ja Ahtme linnaosa, Keila, Sillamäe, Türi, Elva, Otepää, Kose, Räpina, Vändra, Rõngu, Antsla, Märjamaa, Loksa, Orissaare, Koeru, Aravete, ja Kilingi-Nõmme. Teised keskused on uuringu põhjal juba pendelrände siseneva mahuga alla 500 inimese. Eelnev näitab, et reformi kavandamisel on oluline pakkuda tõmbekeskuste mudeli puhul ka riiklikud meetmed, mis toetavad keskuste potentsiaali kasvu ja kasutamist tulevikus. Peale keskuste väljavalimist on oluline arvutada, et milliste teenuste osas ja kui suure rahva arvuga teeninduspiirkonna suuruse juures mastaabisääst võiks ilmned.**

Tõmbekeskuse minimaalseks suuruseks on määratud reeglina 1000 elanikku, tõmbekeskusega seotud tagamaa elanike arv peaks olema vähemalt 5000 elanikku.⁸ Eelnõus ei ole jäetud võimalusi erijuhtumiteks (näiteks väikesaared, kultuurilistel eripäradel põhinevad kooslused: Setomaa, Kihnu). Maavalitsuste poolt regionaalministrile esitatud tõmbekeskuste põhiste ühinemiste tulemusena omavalitsuste erinevused rahvastikupotentsiaalis ja hajaasustusalade pindalas kujunevad ka uues olukorras piisavalt suureks, kuigi on oluliselt väiksemad võrrelduna tänase olukorraga.

Reformi tulemusena kindlasti linnade ja funktsionaalsete linnapiirkondade tähtsus kasvab, mis on kooskõlas arenenud riikides toimuvaga. Uuring⁹, mis käsitles omavalitsusüksuste ühinemisi aastatel 1996-1999 näitas, et ühinemistega, mis põhinesid tõmbekeskuse (linn) ja tagamaa (naaberomavalitsus) omavalitsusüksuseks ühinemisele, andsid tulemuseks loogilise terviku. Ühinemistega likvideeriti administratiivpiirist tulenevad kunstlikult tekitatud „ebamugavused“ (näiteks vastastikku arveldused jms), kuna ühinevate omavalitsuste elanikud kasutasid ühiseid infrastruktuure, tööalased ja omandisuhted olid põimunud, teenuseid osutati ühistes hoonetes jms. Rahvastiku osas saavutati uues omavalitsusüksuse suurem elanike arv, stabiilsem vanusstruktuur ja suuremad eeldused valdkonnapoliitikate teostamiseks.

Eesti pealinn Tallinn koos naaberomavalitsustega, Lõuna-Eesti regionaalne keskus Tartu oma lähiümbrusega ja Ida-Virumaa aglomeratsioon on Eesti administratiivses süsteemis erilise tähendusega, mida tõmbekeskuste mudeli rakendamisel tuleb kindlasti arvesse võtta. Tallinn Eesti riigis suurima tõmbekeskusena omab riigis väga suurt mõju nii töö- ja elukoha kui vaba aja teenuste pakkujana läbi pendelmigratsiooni pea kogu Eestile. Ligi 79 000 inimest liigub igapäevaselt töö-,

⁷ Regionaalse pendelrände kordusuuring. Tartu, 2013.

⁸ Maakondade tõmbekeskused.

⁹ Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele (kuue aastatel 1996-1999 ühinenud omavalitsuse näitel). OÜ Geomedia, 2001.

õppimise või muude regulaarsete tegevustega seoses Tallinnasse sisse ja 41 000 inimest Tallinnast välja. Ainuüksi need arvud näitavad pealinnaregioonis ühise planeerimistegevuse, transpordi, haridusasutuste võrgustiku ja paljude teiste teenuste osutamise kõrget koordineerituse vajadust omavalitsuste vahel. Lisades siia pealinnaregiooni Eesti mastaabis väga suure osakaalu rahvastikus ja sisemajanduse koguproduktis, tasuks kaaluda Tallinna linnapiirkonna eraldi käsitlemist omavalitsuskorralduse reformi läbiviimisel, jättes pealinnaregioonile teatud erikohtlemise riigi tulevases halduskorralduses. Näiteks kohustuse loovutada pealinnaregioonis teatud valdkondades pädevusi kohalike omavalitsuste ühistele koostööorganisatsioonidele.

Positiivsena tuleb kindlasti märkida, et keskus-tagamaa loogiline administratiivne ühendamine toob kaasa **elanike registreerimise tõesuse kasvu**. Langevad ära mitmed põhjused omavalitsustel elanike arvu (loe maksuraha) pärast võistelda või elanikel pragmaatilistel põhjustel valida elukoha registreerimist mitte tegeliku elukoha järgi vaid avalike hüvede saamise kasu-kahju printsiibist lähtuvalt. Kuna reformi tulemusena omavalitsused muutuvad oluliselt elanike arvult ja pindalalt suuremaks, siis kirjeldatud konkurents elanike osas kindlasti väheneb kuna ühendamavalitsus käsitleb suuremaid alasid terviklikult ja ühtlustab nendes teenuste osutamise standardid. Tõese elukoha registreerimine annab omavalitsustele võimaluse teadmistepõhisemaks juhtimistegevuseks.

Eesti teatud piirkondades, ennekõike Ida-Virumaal, on reformi puhul oluline pöörata tähelepanu elanike keelekasutusele, elustiilile, väärtushinnangutele ja riigiidentiteedile, arvestada rahvastikuga seonduvaid piiranguid ja võimalusi reformi läbiviimisel. Ennekõike tuleks jälgida, et reformiga ei tekitataks pingeid rahvussuhetesse ja ei vastandataks eri keelekasutuse ja riigikeele oskustasemega kogukondasid. Oluline on saavutada elanike riigiidentiteedi suurenemine.

1.2. Kas ja kuidas eelnõu mõjutab turvalisust ja sotsiaalset sidusust kogukonna tasemel?

Kohalike omavalitsuste ühinemiste tulemusena muutub võimukeskuste asukoht. Sageli viidatakse hirmuna, et sellisel juhul valla- või linnavalitsus kaugeneb inimesest. 2012. aastal läbi viidud uuring,¹⁰ mis käsitles suhtlust kohaliku omavalitsusega, näitas, et üldjuhul elanikel ei ole vaja kohaliku omavalitsuse ametnikega eriti tihti suhelda: vähemalt kord aastas tekib selleks vajadus ainult 2/5 inimestest (41%). Viimase 12 kuu jooksul on kohalikku vallamaja või linnavalitsust külastanud ligikaudu sama paljude leibkondade esindajad (43%). **Seega pole kartused ametnike elanike kaugenemisest reformi tulemusena põhjendatud.** Tähtis pole mitte niivõrd ametnikuga kontakti fakt ise, vaid kas on tagatud kodanikule teenuse kättesaadavus ja kvaliteet. Ametnikuga kokkusaamise vajaduse korral, et kas kodanik saab oma probleemile või ettepanekule lahenduse. Need sõltuvad ametniku asjatundlikkusest, mida suuremas omavalitsuses saab kindlasti enam tagada kui väikeses omavalitsuses, pakkudes ametnikule väljakutsuvat tööd ja suuremat palka, milleks omavalitsuskorralduse reform loob positiivsed eeldused läbi sihtrühmadesse kuuluvate elanike arvukuse

¹⁰ Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega, Saar Poll, 2012

suurenemise, võimekuse tagada spetsialistile täisajaga töö ja paremad töötingimused.

Eesti senisest ühinemispraktikast on teada, et omavalitsuste ühinemisel on jäetud „omavalitsuse kohaloluks“ kohtadel teeninduspunktid. Nende kaasabil tagatakse teenuste osutamine ja ametnikega vajadusepõhine suhtlemine. Pole olnud kuulda, et selline praktika oleks elanikes nurinat tekitanud. Tänu IKT vahendite kasutamisele on teenuste soovijatel võimalik ametnikule näiteks saata ette oma lahendamist vajavad küsimused või vajalikud dokumendid, mis suurendavad ametnikuga kokkusaamisel protsesside läbiviimise tõhusust. E-riigi arenedes internetipõhine teenuste osutamise praktika kindlasti kasvab ja reform annab selliste teenuste arendamiseks olulise tõuke. Ühinenud omavalitsustel peaksid olema paremad tingimused palgata IT asjatundjaid ning arendada internetipõhiseid virtuaalteenuseid.

Tõmbekeskuse ja tema loogilise tagamaa ühendamise stimuleerib linn-maa sidusust, kuna administratiivpiirid kaovad ja arengu käsitlus hakkab põhinema inimeste igapäevase liikumise terviklikkuse arvestamise põhimõttel. Piiride avardamine suurendab omavalitsusjuhtide tegevuse strateegilisust ning paneb neile suurema vastutuse kohaliku elu kujundada varasemast suuremas maailmapildis ja mastaabisäästu taotlede. Selles on eriti oluline mõtestada läbi linnastupõhine koostöö, mitte jääda kinni iganenud arusaamisele, et linnastumine on pelgalt ränne maalt linna.

Elanike kasvavad nõudmised võimukandjatele loovad paremad eeldused intensiivsemaks dialoogiks ja kodanike kaasamiseks omavalitsuse otsustusprotsessidesse. Kindlasti on olemas omavalitsuse kriitiline suurus, milleni kohalik demokraatia kohapeal toimib, kuid võimu kaugenemise korral peaksid käivituma kompensatsioonimehansid, mis soosivad kohalikke piirkondlikke algatusi. Arendustegevus kohtadel on seda tulemuslikum, mida rohkem ta toetub elujõulistele ja sidusatele kogukondadele ja nende liikmete tublidele eestvedajatele. Reformi läbi peaksid avanema paremad eeldused kohalike omaalgatuste esilepääsemiseks ja kohaliku demokraatia laienemiseks kohtadel. Eriti oluline on anda perspektiiv hajaasustusega maapiirkondade arengule - Eesti 4 438le külale¹¹, kus elab veidi üle viiendiku Eesti rahvastikust. Liikumise Kodukant andmetel on külades valitud 1 361 külaliidrit kokku 1 615 külale. Külavanemaga külades elab ligi 104 000 elanikku, ehk 37,5% külade elanikest¹² ja nendes toimub sihiteadlik inim- ja institutsionaalse potentsiaali koondumine koostöövõrgustikku. Üldse tuleks reformi eelnõu realiseerimist näha enam võrgustikupõhiste „alt-ülesse“ struktuuride teadliku toetamisena, mitte tavapäraste vertikaalstruktuuride käsitlemisena. Nendes omavalitsustes, kus külaliidrid ja vabakonnad (ka linnades) aktiivselt tegutsevad, seal reformi käigus kodanikealgatustel põhinevaid protsesse kindlasti jätkuvalt toetatakse. Nendes omavalitsustes, kus „alt üles“ rahvaliikumisi pole tekkinud või on neid teadlikult tagasi hoidnud, võib reformiga kaasneda ääremaastumise kasv. Seega reformil võib olla kohalike omaalgatuste võidulepääsul kahetine mõju.

¹¹ Garri Raagmaa ja Rivo Noorkõiv (2013) Globaliseeruv Eesti küla. Avaneva maailma arenguvõimalused ja -ohud. Kodukant

¹² Rivo Noorkõiv. Maaelu valged laigud, pole külavanematki. Maaleht nr 32. 08.08.2013

Positiivselt mõjutab reformijärgset protsessi asjaolu, et kuna reformiga kaasatakse ühinemistesse rohkem kui üks omavalitsus, siis tekib olukord, et mitu piirkonda tasakaalustavad tõmbekeskust. Selle tulemusena on paremad eeldused, et koos otsitakse lahendusi ka mahajäänud piirkondades kodanikualgatuste stimuleerimiseks ja kodanikeühendustele kogukonnateenuste delegeerimiseks. Suuremates omavalitsustes, võrreldes väiksematega, peaks tänu eri maailmavaadete mitmekesisusele olema võimalus enam arutleda ka kohaliku demokraatiaga seotud teemadel ja alternatiividel kohaliku elu küsimuste lahendamisel. Reformi käigus on oluline selgeks vaielda külavanema roll halduskorralduses.

Reformi mõju turvalisusele avaldub kaudselt läbi eri piirkondade haldusvõimekuse suurenemise, mis loovad eeldusi selleks, et sotsiaal-majanduslikud probleemid ega turvalisusriskid ei koonduks liigselt keskustesse. Kohalike kogukondade aktiveerimine ja nende osaluse tugevnemine kohalikus arendustegevuses aitavad kujundada kokkuvõttes turvalisemaid paikkondi.

Reformiga saavutatav haldusjaotuse muutmine ei võta inimestelt ära kohatunnet, mis on seotud kodu ja paikkondlike kultuuritraditsioonidega. Inimeste hirm, et väikeste omavalitsuste kadumine vähendab elanike identiteeditunnet, haakub pigem asjaoluga, et suurem kohalik omavalitsus ise ei korralda keskselt nn rohujuure tasandi üritusi (näit kultuuri- või spordielu), kuivõrd see toimub kohtadel külaseltside ja vabaühenduste eestvedamisel. Aga just nende institutsioonide tegevused ja kohalike inimeste aktiivne osalemine ettevõtmistes aitavad ennekõike kohalikku identiteeti ülal pidada ja edasi arendada. Mure, et mida teha kohtadel kus kodanikuaktiivsus puudub, on ka tänastes omavalitsustes. Reform pigem toetab mahajäänud piirkondades lahendusi kui neid pidurdab, kuna ühendamavalitsustes on kohapõhist poliitikat võimalik terviklikumalt kujundada ja ellu viia. Reformi realiseerumisel peaks lisanduma uusi jõude, kes on huvitatud poliitikas osalemisest ja oma piirkonna esindamisest avaliku võimu teostamisel. Üks põhjusi, et inimesed on enam seotud igapäevaste liikumistega ühe omavalitsuse piires ja nad tunnevad ennast enam konkreetse kohaliku omavalitsuse kodanikuna ja maksumaksjana.

Ühendamavalitsustes peaks kasvama konkurents volikogu kohtadele kandideerimisel ja elanikel on võimalused valida sobivamaid kandidaate suurema arvu ja erinevama maailmavaatega inimeste hulgast. Selline olukord laiendab kohalikku demokraatiat ja loob võimalusi eriarvamuste esilekerkimiseks ja nende tasakaalustamiseks, vähendab üksiksoleerijate domineerimist. Kindlasti saab suuremates omavalitsustes tõhustada koostööd elanikega, luues näiteks volikogude juurde tööühmasid, milles osaleb enam asjatundjaid kohtadelt. Samuti kutsuda kokku valdkonnapõhiseid arutelusid, kuna selleks on suuremates omavalitsustes enam eeldusi. Uusi võimalusi elanike kaasamiseks loob suhtus virtuaalkogukonnas ja palju sõltub kohtadel kogukonna kaasamisel üldisest valitsemiskultuurist.

Mis ühinemistega kaasnevat kohalike omavalitsuste sümboolikat ja nimekasutust puudutab, siis on üldine soovitus, et omavalitsuste nime valikul eelistada

ajalooliselt traditsioonilisi kohanimesid¹³. Reformi eelnõu neid küsimusi ei käsitle, kuid lahendused jäävad reformi läbiviimisel omavalitsuste pädevusse.

2. Mõju kohalikele avalikele teenustele

2.1. Kas eelnõu mõjutab avalike teenuste kättesaadavust (sh riigi ja kohalike omavalitsuste läbiviidavate menetluste kestust ja kulukust) ning kvaliteeti sihtrühmade jaoks?

Reformiga seoses elanike ootused kvaliteetsete avalike teenuste saamiseks kasvavad ennekõike keskustest kugemates piirkondades. Suurematel omavalitsustel on ressursside konsolideerimise, institutsionaalse ja tehnilise suutlikuse kasvu tulemusena võimalused muuta teenuste osutamine terviklikumaks, asjaajamine paindlikumaks ja asjatundlikumaks. Milliseks kujuneb ühendomavalitsustes erinevate teenuste osutamise rahaline tulem mastaabiefektist tulenevalt on raske konkreetsete teenustepõhiste uuringuteta öelda. Palju sõltub, kui suureks kujuneb rahvastiku tihedus ja hajaasustusalade pindala uutes omavalitsustes ning võimekus ajakohastada juhtimine. Kirjanduse põhjal on teenuste mastaabiefekti kohta tehtud arvutustulemused eri suundades ja ühtset selget seisukohta kulude kokkuhoius selles ei ole¹⁴. Küll aga senine ühinemispraktika, et teenuste osutamiseks jäetakse teenuspunktid kohtadel alles, muudetakse senist teenuste osutamise organisatsioonilist korraldust ja püütakse mitte suurendada bürokraatiat, on toonud kaasa pigem seniste teenuste kulude alanemise elaniku kohta ja teatud teenuste kättesaadavuse ka ääremaalistes piirkondades, kus varem teenust ei osutatud. Üldjuhul on inimesed enamike omavalitsuse poolt pakutavate avalike teenustega rahul¹⁵. Kui vaadelda, kus elanikud erinevaid kohalikke avalikke teenuseid kasutavad, siis eristuvad tõmbekeskused väga tugevalt teistest omavalitsustest. Keskustes elavad leibkonnad kasutavad kõiki teenuseid valdavalt oma koduasulas või kuni 3 kilomeetri raadiuses. Lähi- ja kaugtagamaalt pärit elanike osas ilmneb, et teatud teenuste puhul (nt perearst, noorte huviringid) kasutatakse neid rohkem kui pooltel juhtudel koduasulast kaugemal. Väljaspool oma koduasulat paiknevate teenuste kasutamist põhjendatakse kõige sagedamini asjaoluga, et läheduses antud teenust ei pakutagi. Seega saab nendel juhtudel reformi tulemusena olukord muutuda paremaks. Muud tegurid, mis panevad inimesi mujal asuva teenuse kasuks otsustama, on aga sõltuvalt teenusest mõnevõrra erinevad. Uuringust selgus, et elanikud peavad kõige olulisemaks sõiduteede, kergliiklusteede, ühistranspordi ja eriarstiabi kvaliteedi ning kättesaadavuse parandamist. Nimetatud küsimuste lahendamisel on omavalitsustel suur sõltuvus riigi poolsetest otsustest. Sama uuring tõi ka välja, et erasektori teenustest on kõige laialdasemalt levinud toidu- ja esmatarbekaupade kauplus, mis on 3 kilomeetri raadiuses olemas 81 protsendil uuringus osalenud leibkondadel. Sellele järgnevad postiteenused (67%), apteek (55%), sularaha väljavõtt (53%), kohvik, baar, restoran vm toidlustusasutus (50%), tööstuskaupade kauplus (45%), pangateenused (40%) ning kino (22%). Seega on paljud inimeste

¹³ <http://ads.maaamet.ee/?id=499>

¹⁴ Rethinking local government: Essays on municipal reform. 2012. Editor Antti Moisio. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

¹⁵ Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega, Saar Poll, 2012

heaoluks vajalikud teenused sellised, mida kohalikud omavalitsused ise ei osuta ja põhinevad äriloogikal. Äriteenuste areng sõltub vabaturust ja kohalikel omavalitsustel on siin mõjutamiseks võimalusi vähe. Võib oletada, et suuremad omavalitsused on riigile ja erasektorile võimekamad partnerid, et koos parimaid lahendusi teenuste osutamiseks leida. Kuna teenuste kättesaadavus on probleemne ennekõike ääremaal elavatel inimestel, siis keskus ja tema tagamaa põhisel omavalitsuse mudelil on teatud eeliseid lahendada neid probleeme ühest kohast ja terviklikumalt, näiteks parema ühistranspordi korraldamisega keskus-tagamaa vahel kuna pärssivad administratiivpiirid kaovad, laiendada koostööd teiste asjaosalistega tulenevalt juhtimisvõimekuse kasvust jms.

Väikestel omavalitsustel napib võimekust teatud teenuseid, mis olemuselt on kohaliku iseloomuga, kvaliteetselt osutada. Kohaliku elu küsimuste lahendamise asemel kohalikul tasandil kipuvad otsused liikuma pigem tsentraliseerimise suunas, mille tulemusena keskvõimu roll kohaliku elu juhtimises kasvab ja kohaliku omavalitsuste autonoomia nõrgeneb. Taoline areng on vastuolus subsidiaarsuse põhimõttega ja Euroopas toimuva regionaliseerumise trendiga. **Reform peaks tooma nimetatud protsessides positiivse pöörde, kuid selle oluliseks eelduseks on, et reformi käigus vaadatakse üle omavalitsuste kohustuslikud ülesanded ja selleks kasutada olev raha.**

Reformi käigus ühtlustuvad nõuded avalike teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele. Ilmselt on lihtsam luua ka riigis ühtset avalike teenuste kataloogi ja tsentraliseerida neid tegevusi, mis ei vaja kodaniku ja ametniku vahetut kokkusaamist. Ühendomavalitsuse sees teenuste osutamise nõuded ühtlustatakse (soovitavalt kõrgema kvaliteedinõuete suunas), mis peaks positiivselt mõjuma nende sihtrühmade ja piirkondade elanike heaolu, kelle osas enne reformi teatud teenused olid kas puudu või raskesti kättesaadavad (näiteks väikestes omavalitsustes on sageli probleeme huvihariduse kättesaadavusega, vähe on noorsoo ja lastekaitse töötajaid). Teatud teenuste puhul on võimalik saavutada mastaabiefektist tulenevat kokkuhoidu teenuste osutamise kuludes.

Reformi tulemusena tekivad omavalitsustel paremad eeldused võtta tööle täiskohaga pädevaid ametnikke, kes saavad enam oma valdkonnas spetsialiseeruda. Reformiga kaasnev omavalitsuste suurem mastaap aitab kindlasti vältida senist praktikat, kus nn omavalitsuste võidurelvastumine tõi kaasa investeeringute raiskamise. Uutes oludes saab senise teenuste osutamise kriitiliselt läbi analüüsida ja tekitada optimaalsema tööjaotuse teenuste pakkujate vahel. Teatud juhtudel jääb probleem ülesse nendes piirkondades, kus turujõud ei toimi, mistõttu puudub konkurents teenuste osutajate vahel. Sellistes olukordades on ühendomavalitsustel paremad võimalused kujundada hanke tingimusi ja otsida lahendusi teenuste kodanikekeskemaks osutamiseks.

Reformiga peaks suurenema terviklik ja koosvõimeline infohaldus, mille osaks on asjaajamise muutmine paberivabaks. Tarbija jaoks toob see kaasa vähekoormavad, mugavad ja üha enam koosloomes sündinud teenused, mis tõenäolisemalt tähendab ka suuremat (kulu)efektiivsust.

Tuleb arvestada, et reformi eelnõu ei keskendu teenuste osutamisel mitte niivõrd tulevasele majanduslikule kokkuhoiule, kuivõrd teenuste suuremale

elanikukesksusele, teenuste kvaliteedile, mitmekesisuse suurendamisele ja kättesaadavuse tagamisele võimalikult elukoha lähedal. Nendes küsimustes on ääremaal elavatel inimestel ühinemisest enam võita. Reform peaks väikestele omavalitsustele sisaldama ka sõnumit, et tõmbekeskustel põhinev reform on küll ennekõike suunatud sisemiste ressursside paremale kasutusele, kuid sellesse suunatakse ka riiklikke vahendid, et toetada jätkuvalt nende piirkondade arengut, kus ka peale reformi ollakse arengus mahajäänud. Seega tuleks reformi käigus esitada soovitud sisendid riigi regionaalpoliitikale.

3. Mõju elukeskkonnale

3.1. Kas eelnõu mõjutab elukeskkonda, sh elutingimusi ja heaolu?

Eesti kohalike omavalitsuste arengutaseme erinevused, vaatamata riigi väiksusele, on suured.¹⁶ Seda näitab ka võrdlus Euroopa ja muude arenenud riikide majandusega.¹⁷ Reformi tulemusena uute omavalitsusüksuste vahel sotsiaalsed ja majanduslikud arengutasemed ühtlustuvad. Kuid see ei tähenda, et omavalitsuste sees piirkondlikud arenguerisused kaovad, vaid need vajavad jätkuvat tähelepanu. Kuna inimeste eluea pikenemine toob kaasa sotsiaalhoolekande valdkonna muutumise omavalitsustele järjest mahukamaks avaliku sektori funktsiooniks, siis suurtes omavalitsuses on tõenäosus nende muutustega paremini toime tulla, võtta tööle vajalikke asjatundjaid, luua eelarves finantspõrksust vajalike kulude katmiseks. Reformi tulemusena üldine teenuste osutamise tase riigis tervikuna peaks paranema, millel on kindlasti positiivne mõju elanike elatustasemele.

Praktika on näidanud, et omavalitsuste vahelise tiheda konkurentsi tõttu on tehtud investeerimisvigu - rahastatud on objekte, mis pikemas perspektiivis pole jätkusuutlikud. Näiteks investeeritud koolihoonesse, kuid laste vähesuse tõttu on kool täna alakasutuses või seisab ees sootuks selle sulgemine. Suuremas omavalitsuses saab otsuseid teha enam valikuid kaalutledes.

Reform peaks leevendama olukorda, kus väikesed omavalitsused ei suuda iseseisvalt katta suuremate objektide finantseeringut, need jäävad raha puudusel kas ehitamata või ollakse tihtipeale sunnitud võtma laenu pankadelt kallitel tingimustel, kuna tagatisteks ei ole piisavalt omavahendeid. Reformiga kaasneb seniste omavalitsuste eelarvete konsolideerimine ja finantsasutustest saadakse tõenäoliselt vajadusel soodsamad rahastamistingimused. Resursside koondamisega tekib võimalus realiseerida kavandatud kompleksemalt ja viia töid läbi lühema ajaperioodi jooksul, kuna neid ei pea jaotama enamate aastate peale. Suurematel omavalitsustel on võimalik planeerida eelarvet pikema aja peale ette ja teha finantsjuhtimist paindlikumalt.

4. Mõju majandusele

¹⁶ Noorkõiv, R. (2010). Estonian Human Development Report 2009. Regional development and human environment. Editor Chapter 3, pp. 49-72.

¹⁷ OECD 2011. Regions at a Glance 2011. EPRC 2010. The Objectives of Economic and Social Cohesion in the Economic Policies of Member States.

4.1. Kas ja kuidas eelnõu mõjutab leibkondade majanduslikke otsuseid (nt kinnisvara ostmise investeeringute tegemine, elukohavalik jne)?

Selleks, et elanikel oleks võimalik Eesti eri paigus kohal püsida või saavutada elanike tagasiränne on oluline töökohtade olemasolu, eluks vajalike esmateenuste kättesaadavus ja eluasemeturu toimimine.

Elanike rände üks põhjusi on majanduskaalutus. Inimesed on sunnitud ennekõike maapiirkondadest liikuma keskustesse töökoha otsingul, ületades selleks igapäevaselt pikki vahemaid või olles ajutiselt eemal oma kodukohast. Sellega kaasnevad leibkondadele suuremad väljaminekud transpordile ja kulud mitmele eluasemele. Tuleb aga arvestada, et omavalitsustel on nendes küsimustes väga vähe sekkumisvõimalusi ka peale reformi. Mis puudutab omavalitsuste võimekust olla ise kinnisvara arendajaks, siis selle tarvis ei jätku neil rahalisi vahendeid ja puudub munitsipaalmaa. Probleemiks on, et omavalitsustel ei ole õiguslikke ja majanduslikke stiimulid, et tegeleda nii elamuarenduse kui tööstusinfrastruktuuri loomisega (tööastusalad, tööstuspargid jms). Reform peaks andma siin sisendi motivatsioonipaketina, et stimuleerida omavalitsusi tegelema proaktiivse arendustegevusega.

Teatud edasimineku reformi läbiviimisel kaasneb omavalitsuste planeerimisalases tegevuses. Kindlasti ollakse võimekamad planeeringute koostamises ja elluviimises. Võib arvata, et reformi mõjul kasvab omavalitsuste võimekus võrgustikupõhiseks koostööks, olla teatud tegevustes suurem eestvedaja ja innustaja, mille tähtsust ei tohi kohaliku elu kujundamisel alahinnata.

Reformiga kaasneb omavalitsuste võimekus võtta tööle paremaid spetsialiste ja seeläbi kutsuda siia elama ka uusi elanikke, kelle suhtevõrgustikku kasutades on võimalik tõhustada tagasirände poliitikat. Tuleb aga arvestada, et omavalitsustel puuduvad asjakohased materiaalsed hoovad nagu korterid või krundid ning võime mõjutada kinnisvara hindasid, mistõttu reformi mõju leibkondade otsustuste toetamiseks on väga piiratud. Suuremad omavalitsused saavad anda küll mõningasi soodustusi, kuid nendest ei piisa kohaliku elu kiireks turgutamiseks.

Võib prognoosida, et reformi tulemusena kasvab omavalitsuste kohaturunduse alase tegevuse terviklikkus, mis läbi saab enam tutvustada piirkondade kohapõhiseid arengueeldusi suuremas tervikus. Tahte ja finantsvahendite olemasolul saab käivitada kampaaniaid ja luua suuremaid stiimuleid inimeste ja investeeringute meelitamiseks keskustest väljapoole.

4.2 Kas ja kuidas eelnõu mõjutab tööturгу ja ettevõtluskeskkonda?

Linnad on üha enam kasvumootoriteks piirkondade arengus. Inimestel on üha raskem oma tegevusruumi mahutada üksnes ühte omavalitsusse. Eestis arvatakse olevat ca 30 000 inimest, kelle elukoht on Eestis, kuid töökoht teises riigis. Kuid kui omavalitsuskorralduse reformiga ei kaasne muutusi elanike, ettevõtluse ja omavalitsuste kohapõhiseks sidumiseks läbi tõhusama maksupoliitika, siis reform olulisi edasiminekuid kaasavaks majanduskasvuks ei paku. Elanike väljaränne

piirkondadest majanduslikel põhjustel ei peatu enne kui neis tekivad töökohad ja omavalitsusel kujuneb reaalne funktsioon tööjaotuses.

Regioonide kasvu veavad üldine sissetulekute kasv, tehnoloogilised uuendused ja pendelrände kulude alanemine¹⁸. Need jõud panustavad linnaregioonide laienemisse keskustest kaugemale, linnalähipiirkondadest nende lähedastesse maapiirkondadesse, tuues neis kaasa rahvastiku ja töökohtade arvu kasvu¹⁹. **Ettevõtete asukohaotsuseid ja sellega koos töötajate liikumist mõjutavate majandusotsuste võimekus omavalitsustes peaksid reformi realiseerumisel lõhkuma kitsaid omavalitsuste administratiivipiiridest lähtuvaid arusaamasid ja viima omavalitsusi ettevõtluskliima kujundamise suurema tulemuslikkuse ja võrgustikupõhise käsitluse suunas. Loogiliste igapäevaste pendelrände areaaalide pinnalt, milles reformi käigus kaotatakse administratiivsed tõkked, on võimalik paremini pakkuda sisendeid ettevõtluskliima arenguks, näiteks jälgida eri hõivesektorite arenguid ning võimalusi spetsialiseerumise toetamiseks ning klasterarendusteks. Omavalitsuste motivatsiooni kasv tegeleda nii tööturu nõudluse kui pakkumise poolega, peaks mõjuma positiivselt ettevõtluskeskkonda tervikuna ja viima omavalitsuste koostöö suunas riiklike struktuuridega (Töötukassa, EAS jt).**

Reform suurendab kindlasti eeldusi ettevõtluskeskkonnaga ja tööturupoliitikaga tegelemiseks, seda läbi suuremate territooriumide tervikliku käsitluse ja võimekuse rääkida enam kaasa ettevõtluskliima atraktiivsemaks muutmises, töötute probleemide lahendamises, täiend- ja ümberõppe küsimustes ning kutseharidusega seonduvates teemades. Suuremad omavalitsused on võimekamad partnerid ettevõtlust ja ettevõtlikkust toetavatele tugistruktuuridele - maakondlikud arenduskeskused, Töötukassa, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus jt.

Reformi läbiviimisel tasub kaaluda ettevõtlusega tegelemine muuta omavalitsustele kohustuslikuks ülesandeks. Selle poolt räägib asjaolu, et siis tekib omavalitsustel antud ülesannetes selgus ja selleks määratletakse vahendid soovitu elluviimiseks. Samas ega ainult kohustusega vägisi kedagi tööle ei pane kui puudub selleks motivatsioon. Viimase tarvis on vajalik, et omavalitsused saaksid ettevõtlusest tulu oma eelarvesse. Paradoks, et täna käib omavalitsuste vahel võistlus elanike maksuraha mitte töökohtade pärast. **Ettevõtlusega tegelemise motivatsioonisüsteemi tekitamiseks on vajalik arendada ettevõtete seotust oma asukoha territooriumiga läbi ettevõtlusest laekuvate maksude kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Samuti tuleks muuta lihtsamaks reformimata riigimaa üleandmine omavalitsustele sihtotstarbeliselt ettevõtluse arendamiseks. Suuremate omavalitsuste tekkimisel leevenduvad vastuolud omavalitsuste**

¹⁸Brueckner J.K. (2000), Urban sprawl: Diagnosis and remedies, International Regional Science Review Vol. 23: 160-71.

Henry M.S., Schmitt B., Piguet V. (2001), Spatial Econometric Models for Simultaneous Systems: Application to Rural Community Growth in France, International Regional Science Review Vol. 24(2): 171-193.

¹⁹Veneri, P. and V. Ruiz (2013), "Urban-to-Rural Population Growth Linkages: Evidence from OECD TL3 Regions", OECD Regional Development Working Papers, 2013/03, OECD Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/5k49lcrq88g7-en>

vahel, mis tulenevad üksikisiku tulumaksu jagamisest vaid elukohast lähtuvalt, võtmata arvesse töökoha asukohta.

Reformi eelnõu praegusel kujul ei lahenda omavalitsuste osalemist töajõu ettevalmistamisega seonduvatel teemadel kaasa rääkida. Ennekõike omavalitsuste rolli tööhõive tagamisel, noorte tööalasele ettevalmistamisele kaasa aitamisel ja täiskasvanute täiend- ja ümberõppe korraldamisel. **Suuremad omavalitsused peaksid olema võimelised panustama tänasest märksa enam kohaliku tööturu kujundamisse ja riikliku tööpoliitika loomisse, mille sihiks on tööhõive ja kaasava majanduskasvu suurendamine.**

Elanike haritusel on keskne roll piirkondlike erinevuste tasakaalustamisel ja arengutaseme mahajäämuse ületamisel. Targad töökohad ning mitmekesised töö- ja liikumisvõimalused võimaldavad ka kõrgharidusega inimestel elada kasvukeskustest kaugemal ning säilitada nende väärtust elukeskkonnana.

Omaette teemaks on ametnike töökohad. Näiteks 2011.aastal oli omavalitsustes Saaremaal tööl 180 ametnikku (sh osalise tööajaga ametnikud) ja aastane bruto palgakulu oli ca 1,8 miljonit eurot²⁰. Arvutused näitavad, et omavalitsuste ülalpidamine läheb järjest kallimaks. Ühest küljest tingib seda palgatõus, sisseostetavate teenuste maksumus jms, teisest küljest rahvaarvu vähenemine. Saaremaal jääb vaid viies omavalitsusüksuses valitsemiskulu alla 10 % kogukulust. Palgakulude kasv elaniku kohta 2012. aastal võrrelduna 2006. aastaga on paljudes Saaremaa omavalitsustes suurenenud enam kui poole võrra. Näiteks Pihlas 69,7%, Kihelkonnas 66,3%, Kärlas 65,7%. Loetelu võib jätkata. Tähele tuleb panna, et vähest kvalifitseeritud töajõudu jagades loovad väikesed omavalitsused olukorra, kus valitseb korraka nii tööpuudus kui ka töajõupuudus. **Suurem omavalitsus võimaldaks ametnikel spetsialiseeruda ühele valdkonnale ja inimressurssi tänasest optimaalsemalt kasutada, palgata ametnikke täistööajaga ja maksta neile konkurentsivõimelist palka ning olla atraktiivne töandja oma eriala tõelistele asjatundjatele.**

Omavalitsuste tasandil reformiga tõenäoliselt ei kaasne märkimisväärset ametnike arvu vähenemist ega kokkuhoidu valitsemiskulutusel. Põhjuseks, et reformiga tõenäoliselt kasvab omavalitsuste ülesannete maht ja ulatus, mis vähendavad kokkuhoiu tekkimise võimalusi.

Kindlasti on reformil teatud mõju omavalitsuste seniste töökohtade geograafilisele paigutusele. Ennekõike tuleks reformi käigus läbi vaadata nende asutuste hoidmine kohtadel, millel on paiknemine põhjendatud. Samuti arutada läbi võimalused töökohtade paigutamiseks nendesse piirkondadesse, kus selleks on vajadus ja eelistades tööle võtmisel sama taseme korral spetsialiste elukohaga töökoha asukoha piirkonnast.

Reformi puhul vajab käsitlemist riigiasutuste ühtlasema paigutamise siseriiklik poliitika. On selge, et riigiasutuste kohalolu konkreetsetes geograafilistes punktides stabiliseerib ja toetab piirkonna arenguvõimalusi ning nende kohalolu loob eeldusi omavalitsustele suuremaks osaluseks riigivalitsemises. Kohalikel inimestel tekib

²⁰<http://www.sasak.ee/files/187.pdf>

kohtadel mingi alternatiiv ja võimalus riigisiseses tööjaotuses osaleda. Leiab aset fiskaalülekanne riiklikust sektorist kohaliku majandusse näiteks läbi riigitöötajate palkade ja nende poolse teenuste tarbimise. Kahjuks näitavad mitmed uuringud, et täna on maakonnakeskus madalaim tase, mis tõmbab veel kaasa suuremaid piirkondasid ja stabiliseerib toimepiirkonna sotsiaal-majanduslikku olukorda tervikuna. Reformi käigus tuleks läbi analüüsida avaliku sektori organisatsioonide paigutamise võimalused ka väljapoole maakonnakeskusi.

4.3. Kas eelnõu mõjutab põllumajanduse, kalamajanduse ja toiduainete tööstuse arengut?

Reformi tulemusena omavalitsustes linn-maa suhteid käsitletakse terviklikumalt keskuse ja tema tagamaa kontekstis. Reformi tulemusena omavalitsuste vahelised erinevused primaarsektori esindatuse osatähtsuses vähenevad.

Reform primaarsektori ja toidu tootmise sektorit otseselt ei mõjuta. Juhtimise alase võimekuse kasv toob kaasa kohaturunduse tõhusama korralduse, mis läbi saab enam eksponeerida kohapõhiseid eeldusi piirkondade arengus, sh primaarsektori arenguks. Tahte ja finantsvahendite olemasolul saab käivitada kampaaniaid ja luua stiimuleid inimeste tagasimeelitamiseks maapiirkondadesse, näiteks laiendada kampaaniat „Tagasi maale“.

5. Mõju regionaalarengule

5.1. Kas ja kuidas omavalitsuskorralduse reformi läbiviimine mõjutab riigi regionaalpoliitika üldiste eesmärkide saavutamist?

Regionaalpoliitikat on määratletud kui majandustegevuse ja sotsiaalse heaolu regioonidevahelise jaotumise mõjutamist eesmärgiga vähendada ebavõrdsust.²¹ Seega on riigi regionaalpoliitika ülesandeks aidata avaliku sektori poolt teadliku mõjutamisega tasandada riigisiseseid territoriaalse arengu erisusi, mis läbi luua eeldused kõigi piirkondade arengueelduste tõhusaks kasutamiseks nii piirkondade endi kui kogu riigi arengu ja rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmiseks. Üldjuhul toimub ühiskonna ruumilise arengu mõjutamine vaesemate regioonide arengu toetamisega majandustegevusse sekkudes. Reformi tulemusena peaksid majanduse arengutaseme erinevused piirkonniti hakkama mõneti vähenema. Siiski tuleb pidada silmas, et kasvava tähtsusega on linnapiirkonnad.

Reformi tulemusena, milles kohaliku tasandi roll ja võimekus kasvavad, võib loota integreeritud mitmetasandilise valitsemise suunas liikumise kiirenemist ning reformi rakendamisel on võimalik suurendada keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste partnerlust. Kuna kohtadel võimekus mõjutada protsesse kasvab, siis on omavalitsustel peale reformi tõenäoliselt suuremad võimalused olla keskvalitsuse poliitika tasakaalustajaks. Ka peaks suurenema omavalitsuste eneste vaheline ühtsus huvide esindamises.

Olulisemad mõjud riigivalitsemisele ja kohalike omavalitsuste haldus- ja arendusvõimekusele ilmnevad eeskätt läbi Eesti regionaalarengu strateegia 2020

²¹ The EU compendium of spatial planning systems and policies. (1999). European Commission

eelnõus esitatud 4. eesmärgi meetmete „Kohaliku ja regionaalse arendusvõimekuse ning koostöö tugevdamine“ ja „Valdkonnapoliitikate kohapõhisuse ja kaasmõju tugevdamine regionaalarengus“. Peame arvestama, et arengut suunavate toetusmeetmete ja -programmide kujundamisel tuleb pöörata senisest märksa enam tähelepanu inimkapitalile, taotleda meetmete suuremat kompleksust ja kombineerimist suurema mõju saamiseks. Reformi tulemusena peaks omavalitsuste võimekus projektipartnerina kasvama ja nende tegevus enam tasakaalustama keskvõimu tegevust läbi tõhusama institutsionaalse suutlikkuse. Seeläbi tugevneks riigivalitsemises põhimõte, et kohalikku arengut ja elukorraldust puudutavaid otsuseid tehakse madalaimal otstarbekal haldustasandil ja lähemal kodanikule. Seda eeldusel, et enamasti tunnetatakse just madalamal piirkondlikul tasandil kõige paremini kohapealse arengu võimalusi, vajadusi ja ressursse. Omavalitsusel peaksid tekkima suuremad võimalused olla keskvalitsuse poliitika tasakaalustajaks.

Gotlandi kogemused näitavad, et kuigi viimase 10 aasta jooksul on toimunud elanikkonna ja sissetulekute teatav koondumine Visbyse ja selle ümbrusse, mida peetakse paratamatuseks, on ühtne omavalitsus suutnud negatiivseid protsesse pigem vähendada kui suurendada. Samuti arvatakse, et ühtne omavalitsus on saarele tulevaid investeeringuid suutnud paigutada territoriaalselt ühtlasemalt kui see oleks toimunud mitme omavahel konkureeriva omavalitsuse tingimustes. Kommuuni võime suunata investeeringuid tuleneb sellest, et nende otsustada on küllaltki suurte riiklike vahendite kasutamine ettevõtluse subsideerimiselks saarel. Samuti tõdetakse, et ühtne omavalitsus on olnud keskvõimule ja euroliidule efektiivsemaks ning usaldusväärsemaks partneriks kui seda olid mitu eraldiseisvat omavalitsusüksust. Seega on omavalitsuste ühinemise tulemusena suurenenud Gotlandi riigisisene ning -väline konkurentsivõime.

4.2. Kas ja kuidas õigusakti eelnõu mõjutab eri piirkondade regionaalarengut kujundavaid tegureid?

Reformi elluviimine puudutab kõiki Eesti piirkondi, mistõttu on reformi mõjude geograafiline ja sotsiaal-majanduslik ulatus suur.

Omavalitsuste võimekuse kasvades on oodata eri piirkondade panuse suurenemist riigi terviklikku arengu tasakaalustamise kujundavatesse teguritesse. Tänu mastaabi suurenemisele muuutuvad planeeringud ja arengu kavad strateegilise juhtimise vahendina mõjukamateks, luuakse paremad võimalused teadmispõhiseks poliitikakujundamiseks omavalitsustes. Kohalik areng on seda tugevam, mida rohkem ta toetub elujõulistele ja sidusatele kogukondadele ja selle tublidele eestvedajatele.

Reformiga tõstetakse linnad kui arengumootorid senisest märksa enam tähelepanu keskmesse. Samas ei tähenda see, et tohiks vaadata mööda eesmärgist tasakaalustada riigisisest territoriaalset arengut, mis haarab endas rahvastiku, majanduse, looduskasutuse ja sotsiaalvaldkonna arengu kõigis piirkondades. Kuna valdav osa innovatsioonidest sünnib jätkuvalt linnades, siis Eesti arengu huvides on ühelt poolt linnade võimekuse kasv osaleda rahvusvahelises konkurents, mis omakorda loob paremad eeldused kohapeal inimestele eneseteostuseks ja väljarände ohjamiseks. Teiselt poolt peaksid olema keskused olulised teenuste ja

töökohtade pakkujad oma tagamaale. Seega on Eestis arvestatavatel linnaregioonidel Tallinnal ja Tartul, vähem Pärnul ja Narva-Sillamäe-Jõhvi-Kohta-Järve aglomeratsioonil, täita kahetine roll, et tagada riigi sisene sidusus ja piirkondade konkurentsivõime, teisalt avatus ja maailmaga ühendatus. Eelnev viitab vajadusele tõhustada Eesti arengut läbi targa piirkondliku spetsialiseerumise, mis põhineb kohalike arengueelduste ja oskusteabe parimal kasutamisel. **Reform peaks toetama piirkonnaspetsiifiliste ressursside paremat kasutuselevõttu, mille osaks on ka elanike tööhõive suurendamine perspektiivsetes valdkondades ja selleks hariduslike võimaluste pakkumine.**

Reformi tulemusena **peaksid omavalitsuste ees seisvad väljakutsed ühtlustuma ja paranema võimalused viia ellu kohaliku omavalitsuse ülesandeid teatud ühtseid üleriigilisi põhimõtteid arvestavalt.** Seega peaks paranema ka üldine juhtimisvõimekus riigis, eriti osas, mis puudutab rikkuse ümberjagamist kohalike omavalitsuste vahel. Kuna ühinevad enamasti madala sissetulekuga omavalitsused, siis pole neil maksutuludes kaotada. Küll aga on oluline säilitada omavalitsustele motivatsioon saada osa oma tegevustega kaasnevatest positiivsetest tulemitest. **Reform peaks vähendama omavalitsuste toetussõltuvust.**

Omavalitsuste ühinemisel tuleb võtta arvesse kasutuses olevaid rahastamismudeleid. Suuremates ja kiirema regionaalse arenguga piirkondades asuvates omavalitsustes on elaniku kohta kasutada enam-vähem samas mahus finantsvahendeid kui väiksemates ja aeglasema kasvuga piirkondades paiknevates üksustes. Veelgi enam – nagu näitab detailsem erineva suuruse ja tulubaasiga omavalitsusüksuste ühinemisskenaariumide analüüs, võib kohaliku omavalitsuse finantseerimissüsteemi iseloomu tõttu olla ühinemise tulemuseks avalike ülesannete täitmiseks elaniku kohta kasutatavate finantsvahendite vähenemine.²² Sellised olukorrad ei motiveeri omavalitsusi ühinema.

5.3. Kas ja kuidas õigusakti eelnõu mõjutab kohaliku tasandi positsiooni ja osalust nii riikliku kui ka kohaliku arengu kavandamises ja poliitikakujundamise protsessides?

Eesti kohalike omavalitsuste võimekus sekkuda arenguprotsessidessi erineb märkimisväärselt²³. Lähiaastate keskseks väljakutseks on vältida regionaalset eraldumist inimeste aktiivsuse, hariduse omandamise ja eneseteostuse võimaluste ning nende poolt elukeskkonnale seatavate nõuete alusel. Linnapiirkondade eelisareng ja edasise ääremaastumise vältimine on reformi üks keskseid ülesandeid.

Omavalitsuste võimekuse suurenemisega paraneb strateegilise planeerimise kvaliteet, eristuvad enam juhtimise administratiivsed ja poliitilised rollid, mis suurendavad omavalitsuste otsustavust rääkida enam kaasa riigi arengus. Ilmselt suudetakse peale reformi olla nii keskvalitsusele arvestatavam partner kui tema poliitika tasakaalustaja.

²² Sepp, V. (2007). Keila linna haldusintegratsiooni vajaduse ja võimalike tulemuste hindamine. Tartu: Geomedia.

²³ Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Raport 2012. Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia

Omavalitsuste suuruse ja võimekuse kasv annab neile võimaluse laiendada partnerlust rahvusvahelises omavalitsuste koostöövõrgustikes. Võttes arvesse, et Eesti omavalitsustel on palju sõprussidemeid Põhjamaade omavalitsustega, mis on meie omadest keskmiselt suuremad ja tugevamad, viiks reform taolise partnerluse senisest võrdsemale tasemele.

Kokkuvõte

Reform toetab ümberkorraldusi, et viia halduskorraldus vastavusse muutunud oludega ja arvestab Eesti arengutrende pikas perspektiivis. Reformi läbiviimise tulemusena riigi halduskorraldus liigub Põhjamaade suunas, mis loob meie omavalitsustele suuremad eeldused osaleda Läänemereriikide koostöövõrgustikes ja seeläbi suurendada riigi konkurentsivõimet ja jätkusuutlikkust. Kuigi reform ei muuda otseselt tänaseid negatiivseid rahvastikutrende annab ta võimaluse seniselt terviklikumalt tegeleda rahvastikutaastega ja kujundada rahvastikupoliitika elluviimiseks tänasest stabiilsema keskkonna. Tõenäoliselt kasvab elanike kindlustunne kohalike omavalitsuste võimekuse ja toimimise tõhususe osas, mis peaks soodustama elanike kaasatuse kasvu riigi ees seisvate probleemide lahendamisse. On oluline, et reformi käigus vaadatakse üle kohalike omavalitsuste täidetavad ülesanded, korrastatakse kohalike omavalitsuste tulubaasi moodustumise alused ja teenuste rahastamissüsteem ning ülesannete täitmine viiakse vastavusse selleks vajalike ressurssidega. Jääb loota, et reformi tulemusena omavalitsuste juhtimise kvaliteet paraneb ja halduse efektiivsus suureneb. Reform õnnestub siis, kui selle keskmis on kodanik, mitte ainult tema tänaste vajaduste mõistmine vaid suutlikkus arvestada kohalike omavalitsuste muutuvat rolli riigi halduskorralduses ka aastakümnete pärast. Reform aitab muuta senist halduskorraldust paindlikumaks ja suurendab võimet reageerida üleilmastumisega kaasnevatele muutustele.

Lisa 1. Rahvastiku arengu trendid

Kahe viimase loenduse vahel vähenes Eesti elanike arv 75 600 võrra (5,5%) ja elanike keskmine vanus kasvas 38,7 aastalt 40,8 aastale. Kahe aastakümnega on Eestist lahkunud ligikaudu 200 000 inimest. Uuringud kinnitavad²⁴, et väljarändajateks on enamjaolt noored ja täiseas tööinimesed, st riigi seisukohast on tegemist potentsiaalsete maksumaksjate ja majanduslikult aktiivsete inimeste arvu vähenemisega.

Rahvastikureng on kooskõlas üleilmastumise trendidega, mille märksõnadeks on linnastumine ja linnade rolli tähtsuse kasv. Sellega on kaasnenud elanike maalt ärakolimine. Eesti suurima rahvaarvuga maakonnas Harjumaal elas 2011. aasta rahvaloenduse andmetel 42,7% Eesti elanikest, mis on 4,3 protsendipunkti enam kui 2000. aasta loenduse ajal. Eesti regionaalarengu strateegias 2005-2015 seatud eesmärki, et Harjumaal rahvastiku osakaal püsib alla 41% kogu Eesti elanikkonnast, ei ole saavutatud.

²⁴ Eesti Koostöö Kogu. (2010). Eesti inimvara raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused. http://www.kogu.ee/public/Eesti_Inimvara_Raport_IVAR.pdf, (13.07.2010).

Prognoosid näitavad rahvastiku kahanemise jätkumist. Statistikaameti poolt koostatud rahvastikuprognoosi kohaselt on Eesti rahvaarv 2050. aastal 1,24-1,25 miljonit²⁵. Eurostati prognoos 2011. aastast annab Eesti elanike arvu veelgi väiksema - 1,17 miljonit aastal 2060. Loomulik iive jääb prognoosis negatiivseks kogu järgneva poole sajandi jooksul. Positiivne on see, et Eurostati andmeil summaarne sündimuskordaja mõningal määral tõuseb ja aastaks 2060 on selle väärtus 1,7. Siiski jääb see oluliselt alla rahvastiku taastootmiseks vajalikust väärtusest 2,1. Ennustuste kohaselt kasvab Eesti inimese keskmine eluiga sünnimomendil, mis aastaks 2060 on meestel 81,6 aastat ja naistel 88,0 aastat.

Järgmise kümne aasta jooksul hakkab rahvastikku mõjutama enim 1990ndate aastate väikese sünnipõlvkonna jõudmine tööelisse vanusrühma. Eesti rahvastikutrendide baasstsenaariumi kohaselt, kus arvestatakse vaid sündimust ja suremust, jättes rände kõrvale, selgub, et 2030. aastaks toimuks elanikkonna kasv vaid Harjumaal ja Tartumaal²⁶. Kiire elanike arvu vähenemisega on Ida-Virumaa ja mööduka elanike vähenemisega teised maakonnad. Kui võtta arvesse erinevaid rändetrende, siis jätkuvalt on paremas seisus rahvastik Harju- ja Tartumaal, neile järgnevad Raplamaa, Pärnumaa ja Lääne-Virumaa. Ülejäänud maakondi iseloomustab elanike arvu keskmisest kiirem kahanemine ja eakate osakaalu suurenemine, seda ennekõike Ida-Virumaal, Jõgevamaal ja Lääne-Eesti maakondades. Eakate osakaal suureneb kõige kiiremini Ida-Virumaal ja Läänemaal.

Rahvastikuarengu trendide erinevused ilmnevad kohaliku omavalitsuse tasandil. Näiteks baasstsenaariumi kohaselt väheneb elanike arv aastani 2020 kõige kiiremini ääremaastunud omavalitsusüksustes, seda ligi kaks korda kiiremini kui ääremaastumisriskiga kohalikes omavalitsustes. Selles omavalitsustüübis väheneb baasstsenaariumi korral rahvastikus nii tööeliste kui eakate arv. Rahvastikuprotsessid suurendavad omavalitsusüksuste erinevusi rahvastiku paiknemises ja soo-vanuskoostises. Elanike arvu vähenemisel, vananemisel ja ümberpaiknemisel on otsene mõju omavalitsuste jätkusuutlikkusele.

Paljudes omavalitsustes muudab olukorra keerulisemaks asjaolu, et tegemist on hõreasustusalaga. 2011. aasta rahvaloenduse andmetel elas Eestis keskmiselt 30 inimest km², kuid suuremal osal territooriumist vaid kuni 10 inimest km². Mida kaugemal teest, seda hõredamaks asutus muutub. 2011. aasta rahvaloenduse andmetel elas põhi- ja tugimaanteede ümbruse tsoonis, st maanteest kuni 1 km kaugusel 66% Eesti elanikest.

Eestit iseloomustavad suured piirkondlikud erinevused vene keelt emakeelena rääkivate inimeste paiknemises ja nende lõimituse tasemes. 2011. aasta rahvaloenduse andmetel oli eestlaste osakaal riigi rahvastikust 69,7%. Temaatika on kõige aktuaalsem Ida-Virumaal ja Tallinnas, kus mitte-eestlasi on vastavalt 80,5% ja 44,7%. Mitte-eestlaste osatähtsus on suur linnades, näiteks Sillamäel 95,2%, Narvas

²⁵ Maamägi, A. Eesti võimalik rahvaarv ja vanuskoosseis aastani 2050. Kogumik Rahvastik. 2005-2006. ESA 2007.

²⁶ Noorkõiv R., Loodla, K. (2012) Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012-2030. Geomedia.

94,8%, Narva-Jõesuus 87,1%, Kohtla-Järvel 83,9%. Ajalooliseks eripäraks on Peipsi-veere vanausuliste venelaste kogukond rahvusvähemusena.

Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia²⁷ poolt koostatud Eesti regionaalse rahvastikuproгноosi ühe arengustsenaariumi kohaselt, kus arvestatakse vaid sündimust ja suremust, jättes rände kõrvale, selgub, et 2030. aastaks on elanikkonna kasv vaid Harju- ja Tartumaal. Kiire elanike arvu vähenemisega on Ida-Virumaa ja mööduka elanike vähenemisega teised maakonnad. Kui võtta arvesse erinevaid rändetrende, siis paremas seisus on rahvastiku olukord tulevikus Harjumaal ja Tartumaal, neile järgnevad Raplamaa, Pärnumaa ja Lääne-Virumaa. Ülejäänud maakondi iseloomustab elanike arvu keskmisest kiirem kahanemine ja eakate osakaalu suurenemine. Ennekõike Ida-Virumaal, Jõgevamaal ja Lääne-Eesti maakondades.

Veelgi drastilisem on rahvastiku muutumine piirkonniti kui võtame arvesse rände, mis kannab riigist ja tema eri piirkondadest välja noori, sh tulevasi sünnitajaid. Prognoos näitab, et noorte ränne mõjutab positiivselt jätkuvalt enim rahvastikustruktuuri Harjumaal ja Tartumaal, kus on soodsam rahvastiku vanuskoostis ja keskmisest aeglasem rahvastiku vananemine.

²⁷ Noorkõiv R., Loodla, K. (2012) Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012-2030. Geomedia.