



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Haldusterritoriaalne reform ja/või haldusreform?

Haldusterritoriaalsetest ümberkorraldustest -
illusioonideta

Sulev Mäeltsemees

Võru, 19. november 2010



HTR vajadus

Eesti vajab haldusterritoriaalseid ümberkorraldusi, aga seejuures peab olema maksimaalselt objektiivne. Edasi ei vii sellised väited:

- kõik tuleb taandada ökonoomsusele (vrld Soome analüüse!);
- vabatahtlik ühinemine pole kuhugi viinud ja on kogu eesmärgi (ratsionaalne haldusterritoriaalne korraldus?!) hoopis kompromiteerinud (vt järgmine slaid!)
Haldusterritoriaalsed piirid on avalikus halduses üks konservatiivsemaid valdkondi.
Napoleoni aegsed piirid Euroopas!;
- üks mõõt sobib kõigile (nagu maailmamajanduses seda pakutakse);
- põhimõtte - muudatused on lihtsad (Edgar Kant 1930. aastate lõpul: *“kohalike omavalitsuste reformimine on alati ja kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal”*). Mida nõrgem on KOV süsteem, sh väiksem KOV osatähtsus riigi avalikus halduses, seda lihtsam on teha keskvalitsuse initsiatiivil radikaalseid muudatusi);
- mingit kasu pole ka kriitikast – miks ei tehtud 1990. a-te algul muudatusi?!



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Vabatahtlik ühinemine

- Ümber lükata tuleb sageli kuuldav väide, et HTR idee on kompromiteerinud KOV üksuste senine vabatahtlik liitumine. Mitte just kiires, kuid siiski mõõdukas tempos kujunenud vabatahtlik ühinemine (aastatel 1996-2009 on kokku 51 valda või linna ühinenud 22 vallaks) on andnud suurepäraselt informatsiooni, mida ühinenud KOV tagab ja millega tuleb ühinemisel arvestada. Lokska näide ka!
- HTR vajab päästmist hoopis selles mõttes, et kõigepealt on vaja selle keerulise probleemi avalik ning laialdane ja mitte vähetähtsana – objektiivne käsitlus. Pelgast talupojatarkusest ei piisa, vaja on vanarahva tarkust üheksa korda mõõtmise kohta. Juba seetõttu, et kogukonna piiride muutmine on vastutusrikas ja aeganõudev, mille juures ei tohi unustada, et seesama kehtiks vajadusel ka vigade parandamisel.
- Märkida tasub, et okupatsiooni põlistamisel või diktatuurirežiimi kehtestamisel on teatavasti küüditamise jms kõrval üks vahedamaid võtteid vägivald kogukonna kallal haldusterritoriaalse jaotuse ja korralduse segipaiskamisega. Nii tehti ka Eesti alal 1950. aastal, kui varasema 248 valla ja 13 maakonna asemel moodustati 641 külanõukogu ja 39 rajooni.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Keskvalitsuse initsiatiivil

- Millegipärast ei taheta tunnistada keskvalitsuse initsiatiivil (nn sunniviisilise) reformi võimalikke puudusi.
- Professor Wolfgang Drechsler on kirjutanud omaaegsel Lääne-Saksamaal 1970. aastatel korraldatud reformi kohta, kui valdade arvu vähendati (kõigest?) kolm korda, et seda *„võib tervikuna lugeda läbikukkunuks, nii oma efektiivsustootluse kui ka selle eesmärgi mittesaavutamise tõttu.“*



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Meenutusi

- Eestis 1990. aastate algul kohalikku omavalitsust taastades ja võrreldamatult keerulisemates poliitilistes ja majandusoludes oli rahva demokraatia ihalus ja kohalike küsimuste iseotsustamise soov domineeriv tegur, mille tulemusel moodustati meil nii palju väikseid valdu.
- Või ka rahvusvaheline näide. 1953. aastal kiitsid sõjapurustuste likvideerimisega tegelevad Lääne-Euroopa riigid heaks Euroopa kohalike omavalitsuste vabaduste (rõhutagem sõna – vabaduste!) harta, millest kolmandik sajandit hiljem kasvas välja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

HTR ja KOV osatähtsus

- Kui me seame eesmärgiks oma KOV üksuse mitmekordse suurendamise, siis kas sellega kaasneb ka KOV osatähtsuse kasv avalikus halduses?
- Seni seda teemat pole nimetamisväärselt käsitletud?

Kohalik omavalitsus EL riikides

- KOV osatähtsus riigivalitsemise (sisuliselt avaliku sektori) kuludest oli 2008. aastal Taanis 62,1%, Rootsis 44,3%, Soomes 39,4%, Eestis, Lätis ja Leedus 24-30%. EL-s keskmiselt oli see näitav 33,9%.
- Detsentraliseerimist ilmestavad arvud, mille kohaselt KOV osatähtsus sisemajanduse kogutoodangus suurenes 2008. aastaks võrreldes 2000. aastaga Taanis 30,6%-lt 32,0%-le, Rootsis 23,9%-lt 24,5%-le ja Soomes 17,3%-lt 19,2%-le



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

KOV osatähtsus riigivalitsemise kuludes (EL27=33,9%)

Austria	34,8	Küpros	5,1	Rumeenia	21,9
Belgia	42,2	Leedu	24,2	Saksamaa	43,1
Bulgaaria	15,0	Luksemburg	12,7	Slovakkia	17,8
Eesti	24,9	Läti	26,2	Sloveenia	19,0
Hispaania	53,4	Malta	1,4	Soome	39,4
Holland	35,2	Poola	30,3	Taani	62,1
Iirimaa	19,5	Portugal	13,0	Tšehhi	27,0
Itaalia	32,3	Prantsusm.	20,4	UK	29,5
Kreeka	6,6	Rootsi	44,3	Ungari	25,8



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Üks mõõt ei sobi kõigile

- Pole tähtsusetu silmas pidada, et iga maakond on oma asustussüsteemi jms erisustega.
- Kahtlemata eriti palju spetsiifikat on Harjumaal seonduvalt pealinnaregiooniga ja Ida-Virumaal.
- Ühe malliga ei saa kindlasti läheneda ka nt Tartumaale, Hiiumaale jne.
- HTR ei tohi olla Prokrustese süngi ehitamine.
- Väandra alevi ja samanimelise valla probleem 2010 sügisel?

Terminoloogiast

Vastavalt 1995. aastal vastu võetud Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusele:

- 1) territooriumi **haldusjaotus** on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks (M+V+L);
- 2) territooriumi **haldusterritoriaalne korraldus** on Eesti territooriumi jagunemine haldusüksusteks, mis on haldusjaotusel põhinev, seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksus, mille piires teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist (15M+193V+33L).



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

HR ja HTR

Haldusreform (HR) peaks hõlmama avaliku halduse eri tasandite (kesktasandi, regionaalse tasandi ja kohaliku tasandi) õiguslikke, majanduslikke, rahanduslikke, juhtimisalaseid jms seoseid jne.

- sh haldusterritoriaalne reform (HTR)
- 1930. aastate lõpu vallareform (seadused + piiride muutmised)



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Regionaalne omavalitsus?

Kas Eesti vajab omavalitsuslikku regionaalset juhtimist? Ja kui jah, siis millist:

- a) vabatahtlikku KOV üksuste koostööd;
- b) seadusega ette nähtud (mõningates valdkondades, nt ühistranspordis) kohustuslikku koostööd;
- c) kahetasandilist kohalikku omavalitsust?



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus

Seaduses (§ 5 lg 5) on sõnastatud, mida tuleb arvestada haldusterritoriaalse korralduse muutmisel:

- 1) ajalooline põhjendus;
- 2) mõju elanike elutingimustele;
- 3) elanike ühtekuuluvustunne;
- 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile;
- 5) mõju haldussuutlikkusele;
- 6) mõju demograafilisele situatsioonile;
- 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele;
- 8) mõju ettevõtluskeskkonnale;
- 9) mõju hariduslikule olukorrale;
- 10) **kohaliku omavalitsuse üksuse terviklikkus** (vrdl Soome).



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

HTR eesmäärke

Kahtlemata on igasuguse reformi peaküsimus – mis on eesmärgid? Muutmine (iga hinna eest) või arendamine?

- Enamuse meie HTR ettepanekute, sh radikaalseima – ühetasandilise KOV toimimisel maakonna muutmine KOV üksuseks (nn 15+5 mudeli) võimaliku realiseerimise eesmärkidena on märgitud:
 - a) paremat avalike teenuste osutamist,
 - b) ametnike arvu ja sellega ka halduskulude kokkuhoidu ning
 - c) asustuse jätkuva kontsentreerumise pidurdamist.

Reformi ohtudest (meedias) ei räägita ega kirjutata. Ka mitte nt Lätiga seonduvalt.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Uued rõngasvallad

- Omaette probleemid tekivad siis, kui maakonnas aktsepteeritakse kahte KOV üksust, kus maakonna keskus võiks jääda iseseisvaks KOV üksuseks.
- Aga sel juhul tekiksid ju uut tüüpi rõngasvallad? Nt Pärnu linn ja Pärnu maakond (vald), Viljandi linn ja Viljandi maakond (vald) jne. Kus asub vallamaja? Pärnus, Viljandis?!
- Võru täna arutatav mudel on selles mõttes positiivne näide.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Kohalik omavalitsus EL riikides

- Euroopa Liidus (EL27) on kokku 91 206 KOV üksust keskmise elanike arvuga 5 410 inimest ja keskmise pindalaga 47 km²
- Eesti KOV üksuse vastavad näitajad on 5 900 inimest ja 200 km²
- Eesti keskmine KOV üksus oma elanike arvult vastab peaaegu täpselt EL27 keskmisele, pindalalt on meie vald EL keskmisest aga isegi neli korda suurem.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Kohalik omavalitsus EL riikides

Riik	KOV üksusi	Rahvaarv (mln in)	KOV keskm. rahvaarv	KOV keskm. pindala (km ²)
Eesti	227	1,3	5 930	199
Soome	415	5,2	12 660	813
Taani	98	5,5	55 480	440
Rootsi	290	9,1	31 310	1 552
Sloveenia	210	2,0	9 560	97
Tšehhi	6 249	10,2	1 640	13
Prantsusmaa	36 784	64,1	1 720	15
Austria	2 357	8,2	3 510	36
Saksamaa	12 312	82,4	6 690	29



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Kohalik omavalitsus EL riikides

Riik	KOV üksusi	Rahvaarv (mln in)	KOVÜ keskm. rahvaarv	KOVÜ keskm. pindala (km2)
Belgia	589	10,4	17 910	52
Bulgaaria	264	7,3	29 090	420
Hispaania	8 111	40,5	5 430	62
Holland	443	16,7	36 890	94
Iirimaa	114	4,2	37 310	612
Itaalia	8 101	58,2	7 270	37
Kreeka	1 034	10,7	10 750	128
Küpros	378	0,8	1 660	18
Leedu	60	3,6	56 570	1 088

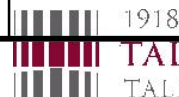


1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Kohalik omavalitsus EL riikides

Riik	KOV üksusi	Rahvaarv (mln in)	KOVÜ keskm. rahvaarv	KOVÜ keskm. pindala (km2)
Luksemburg	116	0,5	4 080	22
Läti	527	2,3	4 340	123
Malta	68	0,4	5 970	5
Poola	2 478	38,5	15 390	126
Portugal	308	10,7	34 380	299
Rumeenia	3 173	22,3	6 800	75
Slovakkia	2 891	5,5	1 870	17
Suurbritannia	434	60,9	139 480	562
Ungari	3 175	9,9	3 170	29
KOKKU	91 206	491,4	5 410	47



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

KOV riigi avalikus halduses

- Põhjamaade KOV üksuse keskmise rahvaarv on meist kaks (Soomes 12 700 inimest) kuni üheksa (Taanis (55 500 inimest) korda suurem.
- Seejuures ei tohi mingil juhul ignoreerida eeltoodud tõsiasja, et KOV osatähtsus avaliku sektori kuludest on neis riikides pea kaks korda suurem kui meil.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

HTR ja osavald

- Maakonna muutmisel KOV üksuseks muudetakse senised vallad osavaldadeks? Osavalla moodustamine on aga Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel kohaliku volikogu ainupädevuses. Seega alles pärast uue, maakonna baasil moodustatava valla volikogu valimisi võidakse nende moodustamine otsustada, aga nad võidakse jätta ka moodustamata.
- Pole ka tähtsusetu asjaolu, et KOKSis on osavalla (linnaosa) regulatsioon äärmiselt pealiskaudne ja praktiliselt jäävad praeguses õigusruumis kohalikud elanikud tulevikus ilma kohaliku elu küsimuste otsustamisõigusest.
- Natuke liialdatult, aga siiski – linnaosade/osavaldade halduskogud on pigem võrreldavad kohustusliku rahvakoosolekuga väikesaartel.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Terminoloogia

- Kui linn ja vald liituvad, siis vallasisene linn!
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus § 6
“(2) Vald jaguneb asulateks, milleks on külad, alevikud, alevid ja vallasisesed linnad.
- *(3) Linn haldusüksusena on samades piirides ka asula.”*
- Soome 1995. a Vallaseadus § 5 *“Vald võib kasutada linna nimetust, kui ta on seisukohal, et vastab linnataolisele kogukonnale esitatavatele tingimustele.”*
- Nt rahvaarv 2008. aastal Jõhvi vallas 13 003 inimest, sh Jõhvi linnas 11 294 inimest.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

HTR tulemused

- HTR objektideks peaks olema (väidetavalt) nõrgemad vallad ja linnad ja eesmärk on just seal elavatele inimestele paremate teenuste pakkumine ja nende KOV üksuste haldussuutlikkuse tõstmine.
- Õilis eesmärk, aga riik ei koosne ainult väikese rahvaarvu ja eelarvega valdadest ja linnadest. Sageli kuuleme väiteid stiilis, et pea 2/3 meie KOV üksustest on alla 3 tuhande elanikuga, aga miks me ei taha arvestada, et ligi 2/3 meie inimestest elab üle 10 tuhande elanikuga valdades ja linnades ja pool rahvastikust üle 20 tuh elanikuga linnades.



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

HTR läbiviimiseks

- Tuleb mõista, et mitte ükski teine reform ei nõua nii suurt ja aeganõudvat inimestele põhjendamise vajadust (rahvavalgustuslikku tegevust) kui haldusterritoriaalne reform.
- Reformide ajaline järjestus – üks HTR illusioone – peaks nagu teiste reformide (haridusreformi jms) vedur olema?
- Välisriikide kogemused (tegevus) sel alal!



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Veelkord – objektiivsus eelkõige!

- Seadmata kahtluse alla haldusterritoriaalsete muudatuste läbiviimise vajalikkust peab seejuures olema maksimaalselt objektiivne.
- Igati tuleb püüda soodustada koostööd KOV üksuste vahel. (Pealinnaregiooni projekt lõpetamisel)



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Täna tähelepanu eest!