

Eesti regionaaltasandi arengu analüüs

Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud

Lõpparuanne

Tallinna Ülikool: Kersten Kattai, Sulev Lääne, Georg Sootla, Katri-Liis Lepik, Ave Viks, Indrek Saar

Tartu Ülikool: Veiko Sepp

Tallinna Tehnikaülikool: Sulev Mäeltsemees

OÜ GeomeDia: Rivo Noorkõiv

Ekspertid: Vallo Olle, Mikk Lõhmus



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

ISBN 978-9949-01-890-1

Eesti regionaaltasandi arengu analüüsi projekti viis Harjumaa Omavalitsuste Liit ellu koostöös Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu, SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskuse, Järvamaa Omavalitsuste Liidu, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu, Tartumaa Omavalitsuste Liidu, SA Võrumaa Arenduskeskuse ja SA Valgamaa Arenguagentuuriga „Kohaliku ja regionaalse arendusvõimekuse meetmest“ kaasrahastatud projekti „Eesti regionaaltasandi arengu analüüs“ raames.

Uuringu viisid ühiselt läbi Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli ja Osühing Geomedia teadlased.

Projekti kaasrahastati Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest.

Fotod: Erik Peinar, unsplash.com



Eesti regionaaltasandi arengu analüüs

Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud

Lõpparuanne

Sisukord

Lühikokkuvõte.....	6
1. Analüüsi eesmärk ja sellest tulenevad uurimissihid.....	9
1.1 Analüüsi eesmärk.....	9
1.2 Kaasamine ja laiapõhjalisus.....	9
1.3 Regionaalarengu suundumused ja analüüsivajaduse põhjendus.....	10
2. Regionaalse valitsemise tähendused ja uurimisobjekti määratlemine.....	15
3. Regionaalse valitsemise vajalikkus.....	19
3.1 Suured KOVid ei asenda regionaalse valitsemise vajadusi.....	21
3.2 Regionaalsete ja maakondlike ülesannete jaotus.....	22
3.3 Regionaalse innovatsioonipotentsiaali realiseerimine.....	24
4. Uuringu ülesehitus ja metoodika.....	25
5. Eksperthindamise tulemused ja analüüs.....	27
5.1 Territoriaalne ulatus ja mastaap regionaalseks valitsemiseks ja/või avalike ülesannete täitmiseks.....	27
5.2 Regionaaltasandi valitsemise või koostöö organisatoorne ühtsus.....	31
5.3 Regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu.....	32
5.4 Regionaalse valitsemis- või koostööstruktuuri õiguslik vorm.....	34
5.5 Koostöö osalised – koostöökoogu koosseis.....	36
5.6 Koostöö kohustuslikkus.....	37
5.7 Otsuste vastuvõtmise mehhanism otsustuskogus.....	39
5.8 Regionaaltasandi ülesannete täitmise tulubaas.....	40
6. Ettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks.....	43
6.1 Kohalike omavalitsuste maakondliku tasandi koostöö tugevdamine.....	44
6.2 Regionaalse valitsemise korraldus.....	48
6.3 Tegevuskava ja katseprojektid.....	53

Lühikokkuvõte

Uuringu eesmärk oli analüüsida regionaalse valitsemise alternatiive ja selle tulemuste alusel esitada konkreetseid ettepanekud regionaalseks valitsemiseks.

Analüüs koosnes järgmistest tegevustest:

- määratleti Eesti regionaaltasandi olukord ning selle käigus kirjeldati maakondlikke ja regionaalseid arendusorganisatsioone, neile antud ülesandeid ning nende kasutatavaid ressursse;
- analüüsiti akadeemilist kirjandust regionaalse valitsemise kohta ja teiste riikide regionaalse juhtimise kogemusi;
- kujundati regionaalse valitsemise korralduse sisu-komponendid ja kirjeldati nende alternatiive;
- teostati regionaalse juhtimismudeli komponentide alternatiivsete lahenduste teostatavuse ja mõjude eksperthindamine;
- sõnastati poliitikaettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks Eestis.

Regionaalse valitsemisena käsitletakse juhtimistasandit, mis paikneb kesk- ja kohaliku tasandi vahel. Regionaalne valitsemine ei välista juhtimistasandi riiklikku ega omavalitsuslikku olemust ning seda eelistatakse kujundada kesk- ja kohaliku tasandi partnerluses.

Eesti regionaalarengu suundumused, mis tingivad regionaalse juhtimise vajaduse, on järgmised: a) rahvastiku vähenemine, vananemine ja koondumine linnapiirkondadesse; b) ääremaastumine; kasvavad regionaalsed sotsiaal-majanduslikud erisused piirkondade arengus; c) inimeste majandusliku ja sotsiaalse regionaalse ebavõrdsuse kasv (nt regionaalne palgalõhe, kinnisvara väärtuse regionaalne erinevus) ning osalemisvõimaluste ebavõrdsus ühiskonnaelus; d) valdkondlike ja territoriaalsete valitsemisstruktuuride töö koordineerimatus regionaaltasandil ning kesktasandi poliitika killustatus.

Regionaalse juhtimisorgani loomine aitab:

- tervikuna edendada ja eesmärgistada riigi tasakaalustatud arengut ja regionaalset arengut;
- võtta rohkem arvesse regionaalseid arengueeldusi ja eripärasid riigi strateegilises planeerimises ning investeringute tegemisel;
- luua valdkondlike otsustusprotsesside kooskõla

ning viia koordineeritult ellu eri osaliste tegevusi ja rahastamist;

- maandada sotsiaalseid ja poliitilisi pingeid ning julgeolekuriske, mis on tingitud arengutaseme erinevustest, ning suurendada sotsiaalset sidusust;
- sisuliselt kaasata eri huvipooli (kohalikud omavalitsused, ettevõtjad, kodanikuühendused) ning luua dialoogi kohaliku ja keskvalitsuse poliitika kujundamiseks ning elluviimiseks;
- kujundada paindlikku regionaalarengu seiresüsteemi ja vajaduse korral saavutada operatiivne reageerimine.

Analüüsi tulemusena töötati välja regionaalse valitsemise mudelite alternatiivid. Määratleti mudeli komponendid, milleks on a) juhtimise territoriaalne mastaap ülesannete täitmiseks; b) juhtimise korralduse organisatoorne valdkondlik ühtsus; c) otsustuskogu mandaadi päritolu; d) juhtimismudeli õiguslik vorm; e) juhtimisse kaasatud osalised; f) koostöö kohustuslikkus; g) otsustuskogus otsuste vastuvõtmise mehhanism ja i) ülesannete täitmise tulubaas.

Iga nimetatud komponendi puhul sõnastati mudeli peamised alternatiivid, mida hinnati teostatavuse ja eeldatavate mõjude aspektist. Sellesse andis oma panuse 55 akadeemilist, kohaliku ja riigi kesktasandi eksperti.

Experthinnangu tulemus näitas, et paljud klassikalised regionaalsed ülesanded on sellised, mida ei ole otstarbekas täita maakonna ega riigi kesktasandil, kindlates, et regionaalsed valitsemisstruktuurid on vajalikud hoolimata sellest, et Eesti riik on territoriaalselt väike.

Regionaalse juhtimisorgani kujundamise vajadust ei vähenda ka maakonna suurusega omavalitsuste loomine. Põhjuseks on see, et maakonna suurusega kohalikud omavalitsused on paljude omavalitsusülesannete täitmiseks liiga suured ja võim elanikest kaugel; teisalt ei ole maakondlik tase paljude regionaalsete ülesannete jaoks ikkagi piisav mastaap. Säilib vajadus kohalike omavalitsuste ja riigi kesktasandi partnerluse ning ühisruumi järele suurema ulatusega territooriumil.

Töö tulemusena esitatud poliitikaettepanekud regionaalse juhtimistasandi moodustamiseks jagunevad kaheks:

- tugevdada kohalike omavalitsuste maakonnatasandi koostööd võimekuse konsolideerimise kaudu täitmaks piirkondliku ulatusega ülesandeid ning
- luua regionaalse valitsemise struktuurid, kus esitatakse kaks alternatiivset lahendust:
 - a) regionaalarengu nõukogude moodustamine, mis on väiksema ulatusega muutus, kuid lihtsamini teostatav;
 - b) regionaalse valitsemise asutuste loomine, mis kuulub esile suurema valitsemiskorraldusliku muutuse ja on seega raskemini teostatav.

Esimene alternatiividest keskendub suurema regionaalse valitsemise koordineerimisvõimekuse kujundamisele ilma valitsemisasutusi ümber korraldamata. Teise alternatiivi kohaselt luuakse uued asutused, kes tegelevad regionaalse valitsemisega ja täidavad regionaalseid ülesandeid, ning see eeldab suuri struktuurseid ümberkorraldusi praeguste regionaalsete ülesannetega seotud asutuste tegevuses.

Ettepanekud:

- tugevdada kohalike omavalitsuste maakonnatasandi koostööd maakondlike kohalike omavalitsuste liitude kaudu, muutes omavalitsusliitu kuulumise ja koostöös osalemise kohalikele omavalitsustele kohustuslikuks, kuid ühtlasi andes koostöötasandil lisaülesandeid; konsolideerida maakonnatasandi arendus- ja teenusasutused maakondlike omavalitsusliitude juhtimise alla;

- moodustada regionaalarengu nõukogud, millel on koordineeriv pädevus regionaalse valitsemise küsimustes ministeeriumite, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste suhtes ning mis teevad ettepanekuid regionaalpoliitika ja valitsemisalade regionaalsete sidusküsimuste poliitikate kohta ning annavad teavet nende poliitikate kujundamiseks riiklikul ja regionaaltasandil. Selle stsenaariumi puhul luuakse regionaalsete ülesannete tugevam koordineerimisvõimekus, kuid ei muudeta regionaalsete ülesannetega asutuste struktuuri;
- luua regionaalse valitsemise asutused, kus regionaalsete ülesannetega tegelevad avalik-õiguslikud asutused, mille ülesanded hõlmavad regionaalarengu kavandamist ja selleks vajalike meetmete rakendamist ning regionaalse mõõtmega ülesannete korraldamist ja teenuste otsustamist. Selle stsenaariumi kohaselt tekkivate regionaalse valitsemise asutustega kujundatakse ümber praeguste regionaalsete ülesannetega seotud asutuste struktuur ning konsolideeritakse regionaalse valitsemise kompetents ja ülesanded ühtse organisatsiooni ümber.

Edasine võimalik tegevuskava:

1. jätkata arutelusid, et täpsustada ettepanekuid ja tagada nende rakendusvalmidus;
2. kujundada seotud osaliste seisukohad (sh kohalike omavalitsuse ühine seisukoht) regionaalse valitsemise korraldamise valikute kohta;
3. ette valmistada maakondliku koostöö ja regionaalse valitsemise lahenduste katseprojekti rakendamine;
4. algatada regionaalse valitsemise asutuste moodustamise debatt Riigikogu 2023. aasta valimistel.



10.02.2019 Riigikogus toimunud foorum "Eesti regionaalne tasand - kas praktiline vajadus või saab ka teisiti?"



1. Analüüsi eesmärk ja sellest tulenevad uurimissihid

1.1 Analüüsi eesmärk

Selle analüüsi eesmärk on mõtestada Eesti regionaalse valitsemise olemust ja vajadust ning ühtlasi analüüsida erinevaid regionaal- ja arengu ja valitsemise alternatiive nii sotsiaal-majanduslikust kui ka regionaalse valitsemise rakendamise aspektist, samuti teha ettepanekuid sobivaima juhtimis- ja toimetudeli valikuks. Selleks oleme teinud järgmised üldistatud tegevused, mis aitavad välja töötada regionaalse valitsemise korraldusmudelite poliitikaettepanekuid:

- ülevaade teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide regionaalse valitsemise korraldamise praktikast ja suundumustest;
- regionaalse valitsemise sisu kriteeriumite kujundamine ning nende alternatiivide kirjeldamine ja põhjendamine;
- regionaalse arendustegevuse praktika ja ressursside kindlakstegemine;
- regionaalsete huvipoolte hoiakute ja valmisoleku väljaselgitamine regionaalse valitsemise muudatusteks;
- laia profiiliga eksperthindamine, et hinnata regionaalse valitsemise alternatiivide teostatavust ja mõjusid;
- piirkondlikud avalikud seminarid ja üleriigiline foorum, et arutada regionaalse valitsemise sõlmküsimusi ja lahendussuundi.
- regionaalse valitsemise korraldamise mudelite kirjeldamine ja nende rakendusvõimaluste analüüs ning vastavate poliitikaettepanekute esitamine.

Lähteülesande kohaselt on analüüsi oluline lähekoht pakutavate regionaalse valitsemise lahendusalternatiivide rakendatavus ja piisav legitiimsus valdkonna ekspertide seas. Ettepanekute väljatöötamisel on arvestatud analüüsi tegemisel kogutud empiirilisi allikaid, suure ekspertrühma hindamise tulemusi ja uurimisrühmas peetud arutelusid. Analüüsi taustteabe ja raamistiku kujundamisel on lähtutud teoreetilisest kirjandusest, Euroopa õigus- ja halduspraktikast ning teiste riikide regionaalse valitsemise korraldamise põhimõtetest. Siiski kõiki – ka vastava riigi kontekstis hästi toimivaid – lahendusi ei saa ühest riigist teise otse üle kanda valitsemiskogemuste, -kultuuri ja teiste põh-

juste tõttu. Esimese valiku Eesti konteksti sobimatutest regionaalse valitsemise korraldamise põhimõtetest tegi uurimisrühm analüüsi raamistiku koostamisel ja teine valik tehti eksperthindamise tulemuste põhjal ettepanekute sõnastamisel. Hoolimata üksikute ekspertide eriseisukohtadest leiavad uurimisrühma liikmed, et esitatud ettepanekud on Eestis teostatavad, nendel on piisavalt suur toetus ja need mõjutavad regionaalset valitsemist märkimisväärselt.

1.2 Kaasamine ja laiapõhjalisus

Analüüsi teinud uurimisrühm koostas laia profiiliga eksperte:

- regionaalareng ja -poliitika: Rivo Noorkõiv (teadusmagister), Sulev Mäeltsemees (PhD), Mikk Lõhmus (PhD);
- mõjude hindamine, finants- ja majandusanalüüs: Indrek Saar (PhD), Veiko Sepp (teadusmagister);
- institutsioonidisain ja strateegiline planeerimine: Georg Sootla (PhD), Kersten Kattai, Katri-Liis Lepik (PhD);
- õigusanalüüs ja valitsemiskorraldus: Vallo Olle (dr. iur), Ave Viks (doktorant), Sulev Lääne (doktorant).

Ekspertide praktiline kogemus on samuti laialdane, hõlmates ajaloolist mälu ja kogemust alates Eesti omavalitsussüsteemi taastamise ajast kuni viimaste reformide kavandamises ja elluviimises osalemiseni. Samuti on uurimisrühma liikmetel pikaajaline kogemus kohalike omavalitsuste juhtimise, kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduspoliitika kujundamise ning teadusanalüüsi (õigus, valitsemine, majandus, poliitika kujundamine) valdkonnas.

Töö käigus toimus tellija ja tema partneritega paarikümmend arutelu projekti sihtide ja tulemuste üle. Et tutvustada eksperthindamise tulemusi ja uurimisrühma ettepanekuid, korraldati laiapõhjaline (u saja osalejaga) foorum Riigikogu konverentsikeskuses (vt lisa: seminaride, foorumite kavad), kus muu hulgas arutati läbi eksperthindamise tulemused.

Tabel 1. Analüüsi tegemisel kasutatud kaasamis- ja aruteluformaadid

Arutelu formaat	Sisu	Arv, osalejate profiil
1. Uurimisrühma arutelud	Sisulised debaadid uurimisülesande, metoodika, järelduste ja ettepanekute üle	Umbes 10 arutelu uurimisrühma liikmete vahel ja teiste ekspertide kaasosalusel (nt tellija ja RaMi esindajad)
2. Vahearutelud tellija ja esindajatega	Pidev teabevahetus ja sisulised arutelud uurimisülesande, vahetulemuste, järelduste ja ettepanekute üle	8 arutelu tellija juhtrühma (KOVid, maakondlikud KOVide liidud, MAKd, ELVL jt) ja laiendatud osalejatega (nt RaMi esindajad); ühel nõupidamisel tavaliselt 10–15 osalejat
3. Fookusrühmad	Regionaalse valitsemise komponentide sisuliste valikute ja võimalike mõjude arutelu; analüüsiraamistiku katsetamine ja legitimeerimine	3 fookusrühma: Lääne-, Põhja- ja Lõuna-Eestis; osales 20 maakondliku KOVide liidu ja/või MAKi esindajat
4. Seminarid, ettekanded	Analüüsi sihtide tutvustamine, uurimisraamistiku katsetamine, tagasiside kogumine	„Seminar regionaalhaldusest ja arengutest Eestis“ 16.08.2019 Paldiskis, u 30 osalejat; foorum „Arengutest regionaalvaldkonnas, Eesti ja Soome kohalike omavalitsuste koostööst ning kohalike omavalitsuste valimistest“ 11.12.2019 Eesti Linnade ja Valdade Liidus, u 20 osalejat; analüüsi vaheseisu tutvustus HOLi volikogus 18.09.2010 Saue linnas; analüüsi vaheseisu tutvustus RaMi REHO talituse juhtidele 10.12.2019 Rahandusministeeriumis
5. Foorum	Eksperthindamise analüüsi tulemuste arutelu, ettepanekute tutvustus; eri osaliste (poliitikud, KOVid, eksperdid) sisukohad regionaalse valitsemise teemal	Foorum Riigikogu konverentsikeskuses, „Eesti regionaalne tasand – kas praktiline vajadus või saab ka teisiti?“, u 100 osalejat, poliitikud, teadlased, ministeeriumite esindajad, KOVid, PS-instituutsioonid, KOVide liidud, KOVide arendusorganisatsioonid

1.3 Regionaalarengu suundumused ja analüüsivajaduse põhjendus

2017. aastal jõustunud haldusreformiga vähenes Eesti valdade ja linnade arv 213-lt 79-le. Kohalike omavalitsuste mediaansuurus kasvas ligi neli korda (tabel 2).

Tabel 2. KOVide arvu ja suuruse muutus 2017. a haldusreformi järel

	Enne ühinemisi	Ühinemiste järel
Alla 5000 elanikuga	169 KOVi	15 KOVi
5000 – 11 000 elanikuga	28 KOVi	36 KOVi
Üle 11 000 elanikuga	16 KOVi	28 KOVi
Keskmine elanike arv	6349	17 118
Elanike arvu mediaan	1887	7865
Keskmine pindala	204 km ²	550 km ²
Pindala mediaan	180 km ²	512 km ²

Allikas: Rahandusministeerium.

Kohalikud omavalitsused, mis vastavad haldusreformi seadusega sätestatud elanike arvu miinimumkriteeriumile (5000 elanikku), ei ole piisavalt suured, et elanikele välja arendada ja tõhusalt osutada teenuseid, mis eeldavad suuremat piirkonda. Samuti ei ole kohalike omavalitsuste suurus küllaldane haldusreformi seadusega sätestatud 11 000 elaniku puhul, et üksinda

tõhusalt täita kõiki piirkondlikke ja regionaalseid arendus- ja teenuseosutamise ülesandeid. Kuigi haldusreformiga nähti ette kohalike omavalitsuste rolli kasvu riigivalitsemises, ei antud neile reformi käigus kohustust täita piirkondlikke ja regionaalseid ülesandeid (vt haldusreformi eesmärgid²⁾), mistõttu jäi regionaalse valitsemise korraldamine mõneks ajaks tagaplaanile.

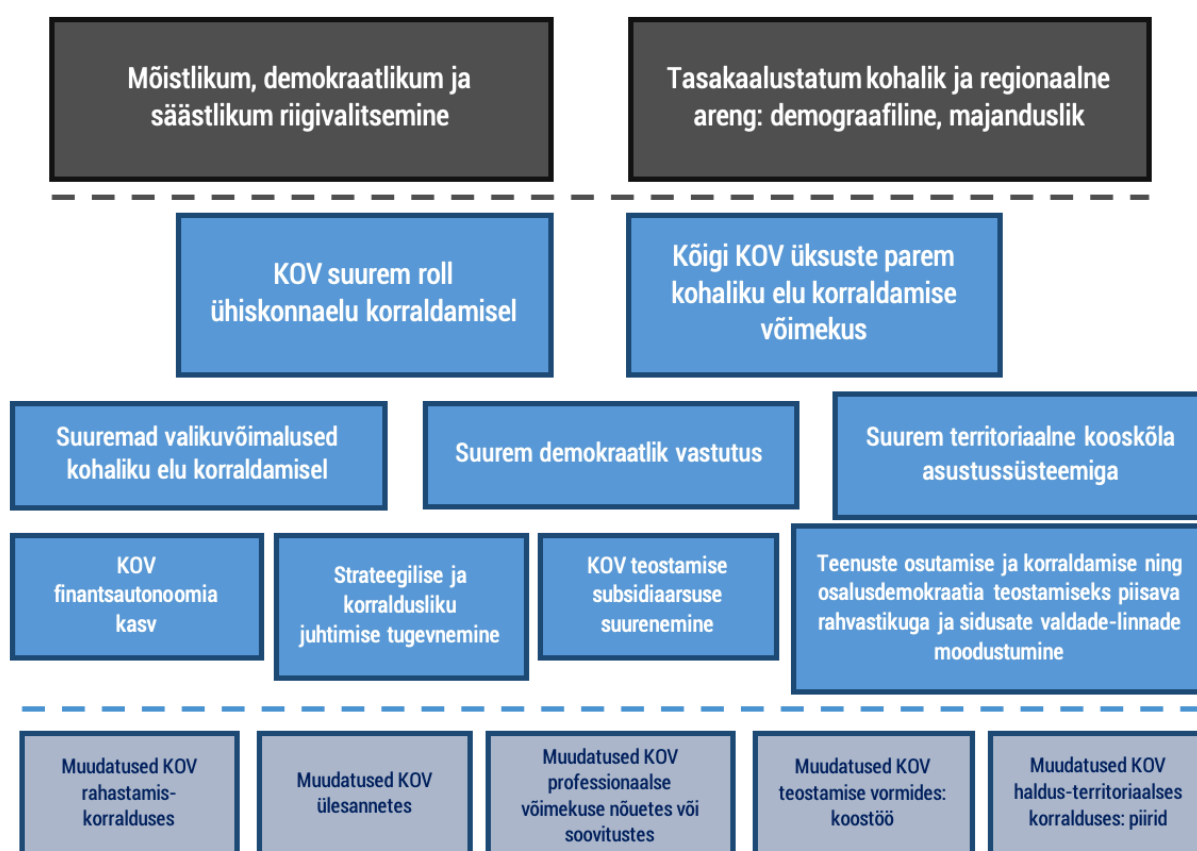
1) <https://www.tlu.ee/yti/uudised/omavalitsuste-foorum-riigikogus-estis-regionaalne-tasand>.

2) Haldusreformi kontseptsioon (eelnõu 17.12.2015).

Praeguseks on kohalikes omavalitsustes suured ümberkorraldused tehtud ja jõutud arusaamale, et koostöö regionaaltasandil on vajalik.

Haldusreformi lähteprintsipi kohaselt olid 2017. aasta reformis omavalitsuste piiride muudatused vaid üks meede Eesti omavalitsussüsteemi arendamise reformipaketis (joonis 1). Haldusreformiga seati hulk eesmärke, millest üks keskseid oli tasakaalustatum regionaalne areng ja selle saavutamist toetavad tegevused. Poliitika kujundamise taktikalisest aspektist oli reformi kavandamisel teadlik strateegia jaotada kohaliku halduse reformid mitmeks etapiks³. Neist ühinemised pidid olema eelduseks reformi järgmistele etappidele. Reformi teise etapina kavandati regionaalhalduse ümberkorraldamist, kolmanda etapina muutuseid omavalitsuste ülesannetes ja neljanda etapina

muutuseid omavalitsuste rahastamises. Osalt on need sihid saavutatud, ennekõike sellega, kui maavalitsuste tegevuse lõpetamise järel läks osa maavalitsuste endisi ülesandeid üle maakonna kohalike omavalitsuste koostöötasandile (nt maakondliku arendusstrateegia koostamine, tervisedendus, turvalisus), maakonnakeskuse omavalitsusüksusele (perekonnaseisutoimingud) ning keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste ühisele koostöötasandile (ühistransport). Siiski pole toimunud suuremat muutust, st olulist kohalike omavalitsuste rolli kasvu regionaalse või ka piirkondliku mõõtme ülesannete täitmisel. Samuti ei ole toimunud ümberkorraldusi riigi keskvalitsuse tasandil regionaalses valitsemises. Võib eeldada, et selle üks põhjus on teadmispõhiste lahenduste ja poliitilise üksmeele puudumine.



Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu ning kohaliku omavalitsuse haldusterritaalse jaotuse muutmise roll selles.

Allikas: haldusreformi seaduse seletuskiri⁴.

Suurema territooriumiga omavalitsusüksused on üks eeldusi kohaliku valitsemistasandi tugevdamiseks vähemalt kahest aspektist. Esiteks tekivad tänu ruumimastaabile võimalused: suuremale piirkonnale saab anda ülesandeid, mille täitmisel tekib mastabiivõimekus ja sääst. Teiseks on muutunud omavalitsuste koostöövõimekus, kuna koostööosalistel on rohkem ressursse ja nende arv on väiksem.

Hoolimata sellest, et viimasel kümnendil on tehtud regionaalarengusse ulatuslikke investeeringuid, on Eesti regionaalne ebavõrdsus ja selle süvenemine endiselt suur probleem. Ka Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 elluviimise 2018. aasta seirearuanandes⁵ on jõutud järeldusele, et (lk 3) „tervikuna on regionaalsed erinevused Eesti väiksust arvestades endistviisi suured ja märgatavat nihet ühtlasema territoriaalse arengu poole strateegia seiremõõdikuid jälgi-

3) Vt täpsemalt Viks, A. (2018). Haldusreformi protsessi disain. Valner, S. (toim). Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Otsused. Taustad. Elluviimine. Tallinn: Rahandusministeerium. Lk 23-48. Samuti Haldusreformi kontseptsiooni eelnõu, 17.12.2015. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf.

4) <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40>.

5) Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 elluviimise 2018. aasta seirearuanne. Rahandusministeerium, 2019.

des toimunud ei ole“. Samuti tõdetakse aruandes, et (lk 4) „regionaalseid erisusi mittearvestavad valdkonnapoliitika toimivad vastupidiselt regionaalpoliitika ja maaelupoliitika meetmete mõjule, kuna valdkonnapoliitikat kujundatakse ja rakendatakse üle Eesti ühetaolisena, arvestamata piirkonnapõhiseid fookusi ja eripärasid, mille tõttu koondub mitme regionaalpoliitilise meetme mõju tegelikkuses juba kiiresti arenevatesse kasvukeskustesse“. Aruandes tuuakse välja (lk 5), et „strateegia elluviimise horisontaalsel koordineerimisel esineb puudujääke. Tegemist on kriitilise puudusega, kuna ilma valdkonnapoliitikate piisava osaluseta ei ole riigi terviklike regionaalse arengu eesmärkide saavutamine realistlik. Regionaalpoliitika mõjus rakendamine eeldab eri ametkondade sihipä-rast koostööd. Valdkonndlike poliitikameetmete kujundamisel ei ole tekkinud head praktikat regionaalse mõju teadlikuks kavandamiseks poliitikakujundamise varajases faasis, mistõttu jääb ka mõju regionaalse arengu eesmärkidele ning piirkondlike erivajaduste arvestamine väheseks“.

Regionaalse koordineerimise puudusele ja vajadusele vastavad mehhanismid kujundada juhtis OECD uurimisrühm tähelepanu juba 2011. aasta riigivalitsemise raportis⁶ (lk 337), millega soovitati Eestile luua uusi valitsemisstruktuure, et suurendada regionaalse valitsemise alast integreeritust. Seejuures sisaldas soovitus nendes struktuurides lõimida kohalikud ja regionaalsed huvipooled. Sellest soovitusel on möödunud üheksa aastat, kuid olulisi muutusi regionaalse valitsemise korraldamises ei ole toimunud.

Otseselt regionaalarengu strateegiaga mitteseotud valdkonnapoliitikad, kuid ka regionaalse mõjuga vahendite suunamine regionaalarengusse ei toimi süsteemselt. Valdkonnapoliitikad, mis on olulise regionaalse mõjuga, peaksid olema seotud riigi regionaalse tasakaalustatuse ja selle saavutamise eesmärkidega ning regionaalarengu mõõdikutega. Seega, tuginedes uurimisrühma pikaajalisele kogemusele ja analüüsidele, rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusetele ning ka Rahandusministeeriumi regionaalarengu strateegia 2014–2020 seirearuannetele, saab väita, et senine nn pehme strateegia tasandil regionaalse arengu tagamine ja regionaalse ebavõrdsuse vähendamine ei anna neid tulemusi, mida on eesmärkideks seatud ja ühiskonnas oodatakse. Sellele viitab ka üsna tagasihoidlik õigusaktide ja poliitikate regionaalse mõju hindamise praktika valdkonnapoliitikate kujundamisel. Eelneva alusel on uurimisrühma lähtekoht, et regionaalarengu tagamine eeldab (see on nii objektiivse analüüsi ja põhjendamise küsimus kui ka poliitiline valik) institutsionaliseeritud koostööstruktuuri vasta-va õiguse, vastutuse ja ressursibaasiga.

Regionaalse valitsemise probleemid on seotud ka riikliku regionaalse valitsemisega. Riigi regionaalhaldus on killustunud ja prevaleerib harukondlik juhtimine. Enamikul valitsemisaladel on oma regionaalne loogika ja regionaalse mõjuga tegevused on vähe koordineeritud. Eelduslikult ei ole probleem mitte niivõrd selles, et ametkonnad sihipäraselt eiraksid regionaalset huve – nad objektiivselt tajuvad regionaalset eripära ja selle arvestamise vajadust, kuid neil ei oleks regionaalset struktuuri. Probleem on selles, kes ja mil määral vastutab ja annab aru regionaalse ebavõrdsuse süvenemise pärast. Paljudes valdkondades on tugevad objektiivsed argumendid ja põhjused, miks asutuste regionaalne loogika on just selline, ning see on mõistetav, arvestades ametkondade vastutust oma põhitegevuse eest. Samas on keskvalitsuse roll luua mehhanism, mis tagab ka valdkonnapoliitika korralduses regionaalse vaate ja integratsiooni. Korrektne on avalikult välja öeldud positsioon, et regionaalpoliitika on kogu valitsuse poliitika. Selle praktiline elluviimine eeldab vastavate valitsemiskorralduslike meetmete ja struktuuride olemasolu, mis suudaks tasakaalustada ja ületada senist valdkonnakeskse poliitikakujundamise domineerimist. Uurimisrühma hinnangul on praeguses valitsemise kontekstis, kus puuduvad regionaalset koordineerimise tagavad valitsemishoovad, keerukas ühtlustada eri ametkondade enda kujundatud valdkonnapõhiseid regionaalse juhtimise struktuure. Seda on kinnitanud ka varasemad uuringud⁷. Pigem on valitsusasutuste regionaalset juhtimise struktuurid aja jooksul üksteisest enam lahku kasvanud või sootuks kaotatud. Regioonide ühtlustamine asutuste juhtimisstruktuuris on vajalik, et tagada nii valdkonnapõhine kui ka valdkondadevaheline koordineerimine ja integratsioon poliitikate rakendamisel regionaalvaates.

Kokkuvõttes hõlmab regionaalne valitsemine kolme keerukat probleemikompleksi:

1. kohalike omavalitsuste ülestest ja vaheliste omavalitsusvaldkondade ülesanded ja korraldus piirkondlikes või regionaalsetes küsimustes;
2. riigi keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vaheline ühisruum, mis klassikalise regionaalse valitsetusena (regional governance) eeldab nende tõhusat sidustamist, et arvestada regionaalseid eripärasid ja tagada regionaalareng;
3. riigi keskvalitsuse eri valdkondade regionaalne korraldus, mida osalt ei olegi vaja ega võimalik näha omavalitsuslikuna, kuid kus on oluline tagada koostöö regionaalvaates, ja riigi regionaalhalduse korraldus, kus nn riiklikud regionaalsed arendusküsimused põimuvad oluliselt kohalike regionaalsete arendusküsimustega.

6) https://www.rigikantslei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed_public_governance_review_estonia_full_report.pdf.

7) <https://www.kogu.ee/riigipidamise-kava/seotud-analuusid/>.

Osa siinse analüüsi uurimisrühma liikmeid esitas 2019. aastal Riigikogu maaelukomisjoni tellimusel poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus⁸ ning nende kesksed ettepanekud olid järgmised:

1. vajadus strateegiliselt arendada kohalikku ja regionaalset valitsemist, mille jaoks tuleks vastu võtta kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika aluspõhimõtted ning töötada välja kohaliku omavalitsuse arendamise strateegia;
2. detsentraliseerida valitsemist nii riigi ja kohalike omavalitsuste suhtes kui ka kohalike omavalitsuste sees;
3. tugevdada regionaalset valitsemist kohalike omavalitsuste liitude tugevdamise kaudu, andes neile piirkondliku mõõtmega omavalitsusülesandeid, tagades riigi kesktasandi poliitikate parema regionaalse sidususe ja andes kohalikele omavalitsustele võimaluse nendes kaasa rääkida.

Uurimisrühm jääb ka praegu nende ettepanekute juurde. Siinse analüüsiga konkretiseeritakse kolmas soovitus ja viiakse see konkreetsema rakendatavuse tasandile.

8) Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019). Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus. Analüüsi lõpparuanne. https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf.



2. Regionaalse valitsemise tähendused ja uurimisobjekti määratlemine

Regionaaltasandile on antud väga erinevaid tähendusi, olenevalt kontekstist, kus teemat käsitletakse. Ka teoreetilises kirjanduses ja rakenduslikes töodes on regionaalsusel eri tähendus.

Esiteks: regiooni tähenduse mõtestamisel saab regionaalsust kui analüüsiobjekti käsitleda nii valitsemiskorralduslikust kui ka poliitikameetmete aspektist. Need omakorda võivad, aga ei pruugi kattuda. Regionaalarengu tasakaalustamise meetmed (nt piirkonnaspetsiifilised toetused, maksuerisused, kultuuri- ja identiteedi säilitamise meetmed, piirkonnaspetsiifiline spetsialiseerumine näiteks ettevõtlike arendamisel ning muud samuti Eesti regionaalarengu strateegiast lähtuvad meetmed) ning valitsemiskorralduse struktuurid (regionaalarengu tagamiseks, ülesannete täitmiseks, arvestades regionaalseid eripärasid, valdkonnapõhiste poliitikate integreerimine regionaalses vaates jt) on küll mõlemad regionaalse valitsemisega seotud, kuid siiski erinevad regionaalsusmehhanismid. Siinse analüüsi objekt on regionaalne valitsemiskorraldus.

Teiseks: erinevad arusaamad valitsemistasandite mitmekesisusest ja regiooni paigutumisest nende suhtes. Kui valitsemistasandid unitaarriikides jaotatakse valdavalt kaheks – kohalik tasand ja riigi keskvalitsuse tasand –, siis kuhu nende suhtes paigutub regionaalne valitsemine? Kas regionaaltasand on või peaks olema omavalitsuslik või riikliku valitsemistasandi osa? Eestis on ühetasandilise omavalitsussüsteemi tõttu suhteliselt lihtne valitsemise vertikaal, kuid Euroopa valitsemistavad tunnevad kuni kolme kohaliku valitsemise tasandit. Milline on sellisel juhul regionaalse valitsemise objekt ja selle roll teiste valitsemistasandite suhtes?

Kolmandaks: ülesannete jaotus. Ka Eestis on kohalike ja riiklike ülesannete piiritlemise küsimus endiselt aktuaalne. Riigikohtu otsuse (6. märts 2010, kohtuasi nr 3-4-1-8-09⁹⁾) kohaselt on põhiseadusega vastuolus selliste õigust loovate aktide andmata jätmine, mis 1) sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud; 2) eristaksid raha, mis on ette nä-

tud kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks, rahast, mis on ette nähtud riiklike kohustuste täitmiseks, ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Selle vaidluse tuum ei ole mitte ainult ülesannete jaotumine riiklike ja omavalitsuslikena, vaid ka kohalike ja üleriigilistena. On ülesandeid, mis on olemuslikult kohalikud (neid saab täita inimesele võimalikult lähedal), kuid mida täidab riigi keskvalitsus, ja ülesandeid, mis on üleriigilised, kuid mida täidavad kohalikud omavalitsused. Esimesel juhul näiteks päästeteenuse tagamine (tuletõrje peab asuma ruumiliselt inimeste lähedal, et sellest oleks kasu) ja teisel juhul näiteks üleriigilise omavalitsuste liidu (ELVL) osalemine omavalitsuse nimel riigieelarve läbirääkimistel või osalemine omavalitsustasandi nimel valdkonnapoliitika kujundamisel. Paljud ülesanded on segapädevuses, kus on nii kohalik kui ka riiklik „juur“ ja mida täidetakse nii kohalikul kui ka riiklikul tasandil (nt rahvastikuregistri toimingud). Debati neid tahke on põhjalikumalt avanud Riigikohtu nõunik Tim Kolk¹⁰⁾.

Segapädevuses ülesannete tegelikku praktikat OECD riikides demonstreerib ka järgnev tabel. Kuigi Eesti põhiseadus määratleb ning sellest tulenevates õigusvaidlustes on seni lähtunud riiklike ja omavalitsuslike ülesannete eristamise põhimõttest, on tegelik valitsemispraktika nii Eestis kui ka teistes arenenud riikides viinud olukorrani, kus jäik ülesannete jaotus valitsemistasandite vahel ei ole enam võimalik ning neid ei saa tõhusalt täita, monopoliseerides ülesanded ühele või teisele valitsemistasandile. Kuna valitsemine on muutunud keerukamaks ja ühiskond on võrgustunud, muutub üha olulisemaks valitsemistasandite partnerlus. Kuivõrd õiguskeskkond ja halduspraktika ei ole veel koos sellega muutunud, on uurimisrühma ettepanek algatada regionaalse valitsemise kujundamise kontekstis debatt riigi ja omavalitsuste segapädevuses ülesannete üle regionaalsel valitsemisel. Kui selle sisulist olemasolu ja vajadust tajutakse ühiskonnas laiemalt, siis vajadust mööda muutub ka õiguskeskkond ja halduspraktika.

9) <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>.

10) <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/Millist-kohaliku-omavalitsuse-rahastamise-s%C3%BCsteemi-n%C3%B5uab-p%C3%B5hiseadus-Tim-Kolk.pdf>.

Tabel 3. Ülesannete täitmine eri valitsemistasandite osalusel OECD liikmesriikides

	Education	Long-term care	Transport services	Social housing	Health care
<i>Austria</i>					13
<i>Australia</i>					78
<i>Argentina</i>					100
<i>Russian Federation</i>	34	38	44	26	
<i>South Africa</i>	2	34	74	61	
<i>Belgium</i>	59	42	16	23	39
<i>Germany</i>		35	82	45	20
<i>Italy</i>	11	58	44	59	29
<i>Canada</i>	11	23	92	73	13
<i>Switzerland</i>	28	21	54	48	65
<i>Spain</i>	21	68	76	93	19
<i>Brazil</i>	69	68	62	80	
<i>Mexico</i>	83	78	76	33	77
Average across federal countries	35	46	62	54	45
<i>Chile</i>	10	25	28	35	2
<i>New Zealand</i>	0	12	5	56	36
<i>Luxembourg</i>	6	38	13	28	32
<i>Denmark</i>	23	11	33	25	67
<i>Latvia</i>	19	36	42	15	16
<i>Netherlands</i>	0	60	45	40	26
<i>Norway</i>	37	35	37	31	26
<i>Finland</i>	31	31	42	22	44
<i>South Korea</i>	67	14	48	73	
<i>Indonesia</i>	67	67	31	60	
<i>Poland</i>	43	44	61	48	41
<i>Estonia</i>	38	58	51	78	20
Average across unitary countries	30	36	36	43	28

Allikas: OECD (2019) Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. Lk 79.

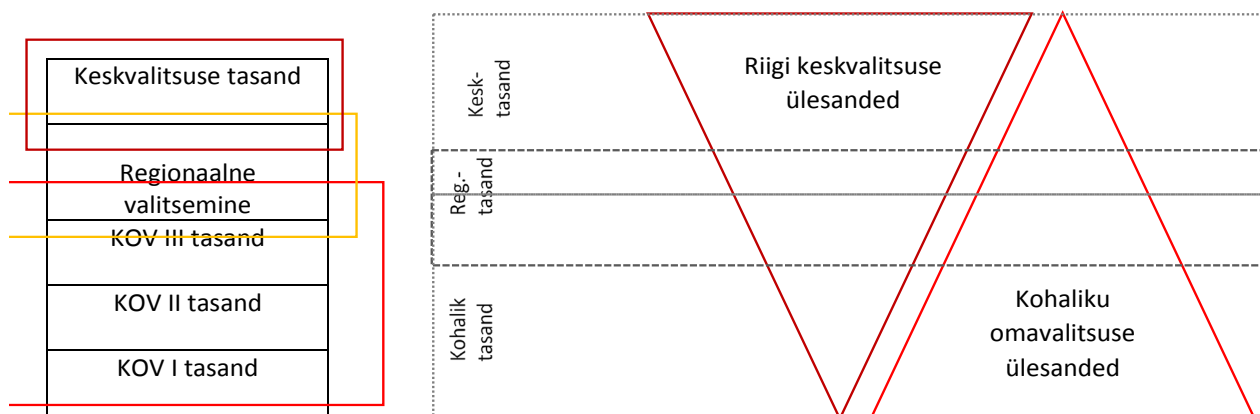
Valitsemiskorralduslike küsimuste arutelu tulemusena sõnastas uurimisrühm regionaalse valitsemise mõiste: *valitsemistasand, mis asub kohaliku omavalitsuse ja riigi kesktasandi vahel*¹¹. Seega analüüsis **regioon ennekoike valitsemislikku/juhtimislikku tähendust**. Seejuures arvestame Eesti valitsemiskorralduslikku konteksti (ühetasandiline omavalitsussüsteem) ning Eesti õigus- ja halduspraktikat, millest tulenevalt võib regionaalne valitsemine olla nii riiklik kui ka kohalik. Analüüsis käsitletakse samatähenduslikuna mõisteid „regionaalne haldus“, „regionaalne valitsemine“ ja „regionaalne juhtimine“.

Joonisel 2 on esitatud regionaalse valitsemise paigutumine riigi ja kohalike omavalitsuste suhtes kahest aspektist: joonise vasakul pool tasandite ja paremal pool ülesannete seisukohast. Ka Euroopa valitsemis- ja õiguspraktikas ning teoorias käsitletakse regionaalset valitsemist tasandina (juhtimisena), mis asetseb riigi ja kohalike omavalitsuste vahel, seejuures integreerides nii kesk- kui ka kohaliku valitsemistasandi (joonisel märgitud kollasega). Kitsamas õiguslikus tähenduses võib seega regionaalne valitsemine olla riiklik (keskvalitsuse osa) ja omavalitsuslik. Meie eelduse kohaselt peaks see aga integreerima mõlemat valitsemistasandit. Joonise paremal pool on demonstreeritud kolmnurkadena riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse ülesanded, kusjuures keskvalitsuse ülesandeid täide-

takse valdavalt keskvalitsuse tasandil (üleriigilisena), kuid väiksem osa nendest täidetakse ka kohalikul tasandil nii kohalike omavalitsuste (nt toimetulekutoetuse maksimine) kui ka riigi enda (nt päästeteenus) poolt. Samasuguse loogikaga on ka kohaliku omavalitsuse ülesanded, mida valdavalt täidavad kohalikud omavalitsused, kuid millest väiksem osa täidetakse üleriigilisena ühetaoliselt (aga siinsel juhul mitte riigi kesktasandi poolt, vaid kohalike omavalitsuste koostöös). Sellised ülesanded on näiteks kohaliku omavalitsuse IT arendus, osalemine valdkonnapoliitikate kujundamisel, tulevikus (Põhjamaades valdavalt juba praegu) kohalike omavalitsuste kui tööandjate esindusfunktsiooni täitmine kollektiivläbirääkimistel jm. Regionaaltasandi ülesannetena määratleme need, millel on korruga nii riiklik kui ka kohalik juur ning mida tulekski käsitleda regionaalsete ülesannetena.

Kokkuvõttes määratleme, et regionaalne valitsemine asub kesk- ja kohaliku tasandi vahel, kuid ei välista selle riiklikku ega omavalitsuslikku olemust, mis eeldab mõlema tasandi integratsiooni. Teisalt näeme, et regionaaltasandi ülesanded võivad hõlmata nii riiklikke kui ka kohalikke ülesandeid, mida võiks määratleda just regionaalsete ülesannetena.

11) See on Euroopa Nõukogu regionaalse omavalitsuse harta eelnõu määratlusest tulenev käsitlus, mille seletused ja argumentatsioon on põhjalikumalt avatud lisades.



Joonis 2. Regionaalse juhtimistasandi paiknemine valitsemissüsteemis

Regiooni tähendus Euroopas ja regionaalpoliitika tähenduse areng Eestis

Uurimisteema üks olulisimaid termineid on kindlasti regioon. Paraku ei ole regiooni võimalik üheselt ja universaalselt defineerida, sest määratlus sõltub kontekstist. Euroopa Liidus ja laiemalt kogu Euroopas on üks võimalikke regioonide Lääne-mere regioon. Eesti piires võib olla üks regioon, nt Kagu-Eesti, mis hõlmab Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga ja Võru maakonda.

Uurimistöös kasutame terminit „regionaalne valitsemine“ või „regionaalne juhtimine“.

1997. aastal kiitis Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress CLRAE (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) heaks Euroopa regionaalse omavalitsuse harta¹². Seda mõjutasid ühelt poolt 1985. aastal Euroopa Nõukogus sõlmitud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta tulemuslik mõju siinsete riikide (eelkõige üleminekuriikide) demokratiseerimisele, aga ka teravnenud probleemid mitmes riigis regioonide autonoomiaga (nt Itaalias Trentino, Hispaanias Baskimaa, Suurbritannias Šotimaa jne). Siiski ei saanud Euroopa regionaalse omavalitsuse harta Euroopa Nõukogu ametlikuks õigusaktiks.

Küll aga on otstarbekas tugineda Euroopa regionaalse omavalitsuse harta projekti artiklile 3, mille kohaselt (ja harta tähenduses) on regionaalsed võimuorganid territoriaalsed võimuorganid, mis asuvad keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel. Seega toimib regionaalne juhtimine riigi kesktasandi ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel (maakond, ringkond, mingi piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö).

Esimest korda sõnastati Eestis regionaalpoliitika põhimõtted, vajalikkus ja eesmärgid 1989. aastal IME kontseptsioonis, kus oli regionaalpoliitika peatükk. Regionaalpoliitikat määratleti aga alles 1994. aasta 13. detsembril Vabariigi Valitsuse heakskiidetud regionaalpoliitika kontseptsioonis (RTL 1995, 44, 1504): „Regionaalpoliitika on avaliku võimu sihipärane tegevus riigi kõigi piirkondade arengueelduste loomiseks ning sotsiaal-majandusliku arengu tasakaalustamiseks, läheduses piirkondade ja riigi kui terviku huvidest. Regionaalpoliitika on riigi poliitika osa, mis täiendab ja seostab omavalitsuste riigis toimivaid harupoliitikaid.“ Kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika seoseid märgiti 2000. aastal Euroopa Nõukogus (EN) Eesti kohta koostatud raportis. CLRAE kongressil 23.–25. mail 2000. aastal kiideti heaks „Ettepanekute eelnõu kohaliku demokraatia olukorra kohta Eestis“, mis analüüsis Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtete järgimist Eestis. Muu hulgas rõhutati selles dokumendis, et „kohaliku omavalitsuse organite kaasamist regionaalpoliitika väljatöötamisse tuleks parandada“.

12) Sulev Mäeltsemees (1999). Regionaalne omavalitsus. Eesti Vabariigi Riigikantselei, Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Kohaliku omavalitsuse teatmik IV. Valla- ja linnasekretäriale. Lk 10–32.



3. Regionaalse valitsemise vajalikkus

Hoolimata Eesti riigi territoriaalsest väiksusest iseloomustavad Eestit suured regionaalse arengu erisused. Selle põhjus on eelkõige inimeste koondumine linnapiirkondadesse, millel on negatiivsed sotsiaal-majanduslikud mõjud ääremaadele. Regionaalarengu kasvavaid erisusi on kajastatud paljudes uuringutes ja riiklikes poliitikadokumentides¹³, mille kohaselt saab kesksed suundumused kokku võtta järgmiselt:

1. regionaalsete sotsiaal-majanduslike erisuste kasv (nt Tallinn ja Tartu oma lähitagamaaga loovad üle kolme neljandiku Eesti sisemajanduse kogutoodangust);
2. inimeste regionaalse majandusliku ebavõrdsuse kasv (nt regionaalne palgalõhe, nt 2018. a oli väljaspool Harju- ja Tartumaad inimeste keskmine brutokuutasu 76% Harju- ja Tartumaa keskmisest; suur kinnisvara väärtuse ebavõrdsus regiooni, nt Eesti keskmise brutopalgaga eest saadav pind varieerus 2018. a olenevalt piirkonnast – 0,6 ruutmeetrit Tallinna kesklinnas ja 41,7 ruutmeetrit Järvamaal Peetri alevikus).
3. rahvastiku vananemine ja koondumine linnapiirkondadesse (nt Statistikaameti prognoosi kohaselt väheneb perioodil 2012–2040 enamikus Eesti maakondades elanike arv üle 25%).

Eesti regionaalne valitsemine on olnud nõrk. Maa-avalitsuste rolli tasalülitamine on toimunud alates millenniumi vahetusest kuni nende likvideerimiseni 2018. aastal. Samal ajal on riigihaldust pidevalt tsentraliseeritud¹⁴. Riigi regionaalhaldus on killustunud ja prevaleerib harukondlik juhtimine¹⁵. Igal valitsemisalal on oma regionaalne loogika ning regionaalse mõjuga tegevused on vähe koordineeritud. Küsimus pole niivõrd selles, et ametkonnad sihipäraselt eiravad regionaalseid huve, vaid nad teevad vähe koostööd

kohaliku tasandi institutsioonidega. On loomulik, et ministriumid vastutavad oma vastutusvaldkondade plaanide ja nende elluviimise tulemuste eest. Küsimus on selles, kas ja mil määral osalevad valitsemisorganid regionaalses vaates riikliku poliitika kujundamises ning võtavad vastutuse riigi tervikliku juhtimise ja regioonide tasakaalustatud arengu eest.

Eestis puudub toimiv haldussüsteem, mis tagab horisontaalse ja vertikaalse regionaalkoordinatsiooni. Kohalike omavalitsuste pehme (sh vabatahtlik) maakondlik koostöö ei võimalda tagada regionaalpoliitika kujundamist ja rakendamist ega regionaalarengu sihtide saavutamist. Riigil puuduvad valitsemiskorralduslikud vahendid, et sidustada valitsemisalade vahelisi regionaalse mõjuga tegevusi nii tegevuste elluviimise kui ka nende juhtimise tasandil. Kaks tsüklit regionaalarengu strateegia rakendamist on näidanud, et pehme strateegia tasandil võimaldab koordinatsioon parimal juhul regionaalse tasakaalustamatuse suundumusi pidurdada, aga mitte arengutasemetete vahesid vähendada, rääkimata negatiivsete suundumuste ümberpööramisest. Et tagada Eesti regionaalselt tasakaalustatud areng, on investeeritud ulatuslikult vahendeid Euroopa Liidu raamprogrammide ja riigisisestest meetmetest. Siiski ei ole regionaalsed lõhed märkimisväärselt vähenenud, kuid nende süvenemine on viimastel aastatel mõnevõrra pidurdunud.

Maavalitsuste likvideerimise järel on kohalikele omavalitsustele lisandunud mõned kohustuslikud maakonnatasandi koostööülesanded: maakonna arengukava koostamine, tervisedendus, turvalisusnõukogud, ettevõtlusarendus MAKide kaudu. Samas on nende ülesannete täitmise formaadid killustunud – ülesannete delegeerimine maakondlikule

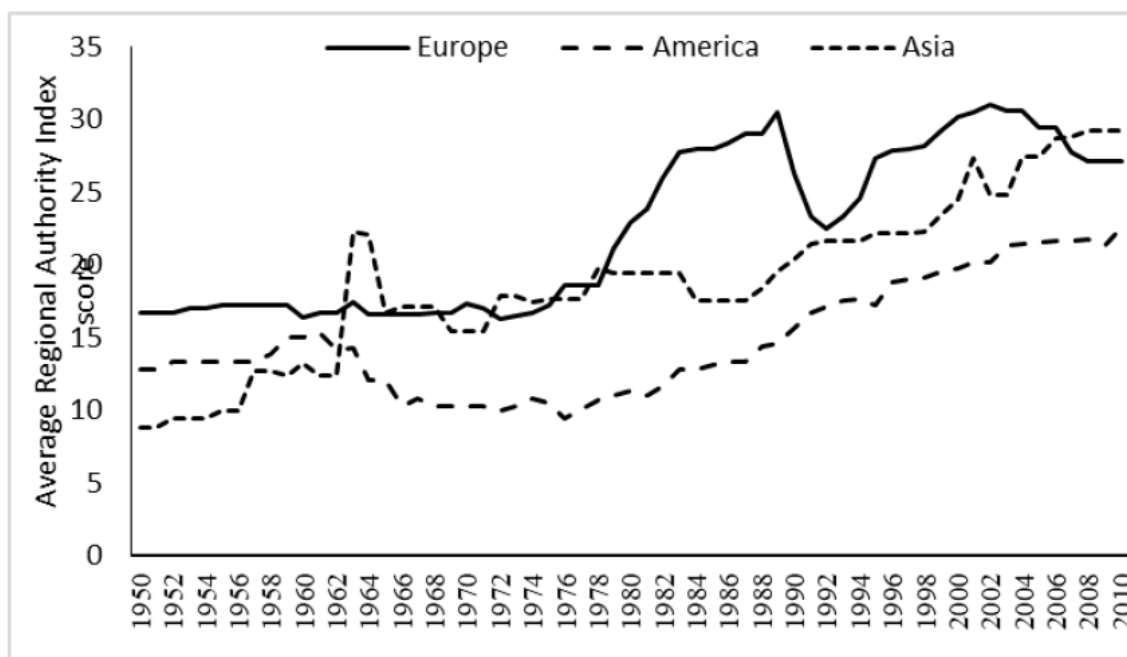
13) Mõni näide: a) Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019). Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus. Analüüsi lõpparuanne. https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf; b) Eesti regionaalse majanduse stsenaariumid 2035. Riigikogu Arenguseirekeskus, 2019. <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2019/02/Eesti-regionaalse-majanduse-stsenaariumid-2035.pdf>; c) Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 elluviimise 2018. aasta seirearuanne. Rahandusministeerium, 2019. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/REGO/eras_elluviimise_2018_a_seirearuanne_300719_aug.docx;

14) Vt nt Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2018). Patterns of Local Autonomy in Europe. Palgrave Macmillan; Georg Sootla & Kersten Kattai (2020). Institutionalization of subnational governance in Estonia: European impacts and domestic adaptations, *Regional & Federal Studies*, 30:2, 283–301.

15) OECD Public Governance Reviews. Estonia Towards a Single Government Approach. 2011. https://www.riigikantslei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed_public_governance_review_estonia_full_report.pdf.

omavalitsusliidule ja arenduskeskusele, nende eri kombinatsioonide rakendamine maakondades (Saare- ja Hiiumaa eraldi mudel, kus rolli täidab kohalik omavalitsus). Osas maakondades on omavalitsuste liit kaotatud (nt Jõgevamaa) või pandud liidu tegevus nn riilisse (Võru-, Läänemaa). Arendusorganisatsioonide killustumisega on raskendatud maakonna terviklikuks arenguks tarvilik poliitiline koordineerimine ja olemasoleva võimekuse maksimaalse ära kasutamine. Välja on toodud probleem, kus sihtasutus ja selle organid ei ole parim mudel, et tagada omavalitsuste vaheline poliitiline koordineerimine ja maakonna omavalitsuste esindamine.

Tõhusaim regionaalarengu poliitika tugineb piirkondlikele huvidele ja vajadustele ning neid esindavate institutsiooniliste struktuuride koordineeritud tegevusele. Piirkondlikud huvid kujunevad riigivalitsemise struktuuride (esmajoones riigi regionaalpoliitilisest visioonist lähtudes), kohaliku omavalitsuse, piirkonna ettevõtete ning kodanikuühenduste kokkulepitud ühisosast. Selle formuleerimine ja elluviimine eeldab eri sektorite tihedat koostööd. Regionaaltasandi arenduspoliitika peaks olema kooskõlas sotsiaalse, majandusliku, keskkondliku ja kultuurilise sihiseadega ning ühtlasi arvestama mastaabisäästu võimalusi ja kulutõhususe argumente.



Joonis 3. Regionaalse valitsemise indeks 1950–2010

Allikas: OECD (2019) Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers.

Arenenud riikides on viimasel poolsajandil olnud selge regionaliseerumise suundumus. Joonisel 3 on kuvatud regionaalsusindeksi skoori muutus Euroopas, Ameerikas ja Aasias alates 1950-ndatest. OECD on arenenud riikide valitsemispraktikale tuginedes soovitanud nii regionaalses kui ka kohalikus valitsemises detsentraliseerimist ning kõigi valitsemistasandite ja huvipoolte rolli kasvu selle tasandi ülesannete täitmisel, sest see toob kaasa suurema majandusliku edu, demokraatliku valitsemise ja vastutavuse. Raagmaa (2018: 274)¹⁶ viitab oma artiklis Baseli majandusinstituudi detsentraliseerimisindeksile, millest nähtub, et jagatud võimuga maade regionaalsed erisused on väiksemad ja keskmine heaolu suurem. Eesti on detsentraliseerimisindeksi riikide nimekirjas eelviimane. Detsentralisatsioon teenib vahetu riigihalduse kergendamist, suurema

objekti- ja kodanikuläheduse saavutamist, suuremat paindlikkust ja võimude jaotust vertikaalses suunas¹⁷. Ta avaldab vastumõju tsentraliseeritud süsteemile omasele võimu kontsentratsioonile ja nivelleerimise tendentsile¹⁸ ning võib konkreetset olukorda sageli elulähedasemalt ja seega õiglasemalt hinnata kui tsentraliseeritud haldus¹⁹.

Kokkuvõtteks on regionaalse valitsemise struktuurid vajalikud järgmistel põhjustel (loetelu tugineb uurimisrühma analüüside, OECD, Euroopa Nõukogu ja eksperthindamises toodud argumentidele):

- Regionaalne valitsemine aitab saavutada keskvalitsemise **majandusliku ja sotsiaalse sidususe** eesmärgi ning viia ellu keskvalitsemise tegevusi, mille eesmärk

16) Raagmaa, G. (2018) Eesti 2017. aasta haldusreformi eeldatav mõju asutustele ja regionaalsele majandusarengule. Ludvig, S, Lääne, S., Mäetsemees, S. (toim). Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik. Tallinna Ülikool, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Polis MTÜ.

17) M. Burgi. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1996, lk 12.

18) R. Zippelius. Einführung in das Recht. 2., neubearbeitete Auflage. München: Verlag C. H. Beck München, 1978, lk 90.

19) R. Zippelius. Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft: Ein Studienbuch. München: Verlag C. H. Beck, 2010, lk 85.

on saavutada kogu riigi territooriumil võrreldavad elutingimused ja tasakaalustatud areng, regionaalsete võimuorganite solidaarsuse vaimus.

- Regionaalse kaasatuse / esindusorganite kaudu tagatakse otsustamine ja/või konsulteerimine ning arutelu riigi ja asjaomaste regionaalsete huvipoolte vahel, mis võimaldab paremini sihistada, sh arvestades eripärasid, **asjakohasemaid poliitikameetmeid**, ning tagab parema tagasiside kaudu riigi regionaalse mõjuga poliitikate kujundamise.
- Regionaalsetel huvipooltel (omavalitsused, ettevõtjad, kodanikuühendused) on **õigus olla kaasatud riigi otsuste tegemisse**, mis mõjutavad nende pädevust, olulisi huve või regionaalse valitsemise ulatust. Selle näite valguses on küsitav regionaalse ruumilise planeerimise ja sotsiaal-majandusliku arengu planeerimise halduslik eristatus.
- Regionaalsed võimuorganid tagavad keskvalitsuse ja kohalike võimuorganite **tasakaalustatuse ja partnerluse**.
- Euroopa praktikas hõlmavad **regionaalse valitsemise valdkonnad** vähemalt järgmist: regionaalse kultuuri kindlustamine ja edendamine, regionaalne majandusareng, haridus- ja koolitusasutused seoses tööhõiveküsimustega, sotsiaalhoolekande ja tervishoiu probleemid, territoriaalne areng, loodusvarade ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja suurendamine ning jätkusuutliku arengu poliitika laiemalt. Eestis praegu puuduvad nendes valdkondades regionaalsed koordineerimisstruktuurid.
- Regionaalne valitsemine võimaldab **saavutada valitsemises suurema mastaabiökonomiat** avalike teenuste pakkumisel ja luua arengu suunamiseks **vajaliku võimekuse**.
- Regionaalne valitsemine võimaldab **parandada koordineerimise** riigi ja kohalike omavalitsuste ühishuvi (sh jagatud pädevuses) poliitika eesmärkides ja ülesannetes (nt infrastruktuuri tagamine, ruumiplaneerimine, maakasutus, suurinvesteeringud).
- Regioonidesse on võimalik **suunata suurem kriitiline mass ressursse**, et rakendada regionaalse arengu strateegiaid ning tugevdada institutsioonide koordineerimise ja integreeritust arengu planeerimisel ja elluviimisel.
- Regioonide arengu parem sihistatus **võimaldab arvestada kohalikke eripärasid** võrreldes keskvalitsuse killustunud ja valdkonnakeskse poliitikaga regioonides.
- Regionaalatasandi (valitsemise) puudumine riigi keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vahelt avaldab suurt negatiivset mõju kõigile ekspertide hinnatud dimensioonidele. Regionaalatasandi puudumine tähendab **subsidiarsuse printsiibi eiramist** ning viib kõige tõenäolisemalt avalike ülesannete täitmise **veelgi suuremale tsentraliseerimisele**. Regionaalatasandi puudumist nähti negatiivsena

demokraatia ja subsidiaarsuse (67%), piirkondlikud identiteedi (64%), regioonide arenguvõime (55%) ning haldussuutlikkuse (54%) valdkondades.

- Eesti **regionaalareng on tasakaalustamata**, erinevused piirkondade vahel süvendavad riigis äärmastumist. Arengutaseme ebavõrdsus toob kaasa sotsiaalseid ja poliitilisi pingeid, radikaliseerumist ning julgeolekuriske.
- Maavalitsuste kaotamisega **kadus senine maakonnatasandi sidusus** keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel.
- **Regioonide eripära arvestava arenguvõimekuse maksimaalne kasutuselevõtt** toob riigile tervikuna kasu, kuna loob eeldused inimeste heaolu kasvuks ning riigi majanduslikuks arenguks²⁰. Rahvastiku kiire ümberpaiknemine ennekõike pealinnaregiooni toob kaasa ebamõistlikke kulutusi nii avalikule kui ka erasektorile taristu väljaehitamiseks. Kui pealinnaregiooni kasvupotentsiaal tulevikus ammendub, tuleb ikkagi hakata arendama teisi Eesti piirkondi.
- Kohalike omavalitsuste maakondlikud liidud ja maakondlikud arenduskeskused otsivad haldusreformi järel oma **rolli ja tegevusmudeleid**: selgus regionaalse juhtimise mudelis aitaks rakendada asjakohaseid lahendusi.

3.1 Suured KOVID ei asenda regionaalse valitsemise vajadusi

Analüüsiraporti eelnevates osades on põhjalikult selgitatud regionaalse valitsemise (tasandi) paigutumist nii õiguslikust, arenenud riikide valitsemispraktika kui ka teadusallikate (kirjandus, uuringud jt) aspektist. Üldistatult saab nendele tuginedes väita, et kohaliku, riigi keskvalitsuse ja regionaalse valitsemise mõisted ei ole ega saagi olla riigiti samatähenduslikud. Samas on teada, et riigi ja omavalitsuste vahele jääb alati nende ühisruum ehk ülesanded ja valdkonnad, mida ei saa tulemuslikult ja tõhusalt lahendada eraldi ei kohaliku omavalitsused ega riigi keskvalitsus. Regionaalse valitsemise mudel võib olla tsentraliseeritud või detsentraliseeritud ehk enam riigi regionaalhalduse asutuste või omavalitsuslike regioonide alusel kujundatud. Hoolimata, milline on regionaalse valitsemise konkreetne mudel, on enamikus Euroopa riikides (sh väikeriikides) regionaalse valitsemise mehhanisme rakendatud.

Kohalik omavalitsus, ka maakonna suurune, rajaneb põhiosas kohaliku valitsemise olemusel ja eripäradel aluspõhimõtetel, mis muu hulgas tulenevad Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, Eesti omavalitsuste põhiseaduslikust päritolust, aga ka ajaloopärandist. Maailma praktika näitab, et ka väga suurte omavalitsustega riikides säilivad regionaalse valitsemise vajadus ja vastavad valitsemisstruktuurid (vrd nt Taani,

20) Lisa Hörnström (2013). Strong Regions within the Unitary State: The Nordic Experience of Regionalization, *Regional & Federal Studies*, 23:4, 427–443. Ties Vanthillo and Ann Verhelsel (2012). Paradigm change in regional policy: towards smart specialisation? Lessons from Flanders (Belgium), *Belgeo* [Online], 1-2.

Ühendkuningriiki, Saksamaa osa liidumaid). Kohalik omavalitsus täidab peamiselt kohalikke ülesandeid – mis omavalitsuse suuruse tõttu võivad heaoluteenuse pakkumisel olla erineva ulatusega – ja valdavalt mitte riiklike ega riigi ja omavalitsuse partnerlusülesandeid.

Regionaalpoliitika ja -arengu tagamine on ennekõike riigi vastutus ja ülesanne, kuid demokraatlikes ühiskondades toimub see tihedas koostöös regionaalsete huvipooltega. Eeltoodule (sh vt raporti uurimisobjekti määratlemise osa) tuginedes oleme seisukohal, et Eesti mõistes isegi ülisuured (nn maakonnapõhised) omavalitsused ei asenda regionaalsete valitsemisstruktuuride kujundamise vajadust.

Kokkuvõtlikult on argumendid, miks maakondlikud omavalitsused ei asenda regionaalse valitsemise struktuure, järgmised:

- Maakonna suuruste omavalitsuste moodustamisega võib kaasneda negatiivne mõju valitsemise demokraatlikkusele ja subsidiaarsusele (ekspertidest 50% hinnangul). Ühelt poolt oleksid maakonna suurused omavalitsusüksused paljude esmatasandi omavalitsuslike ülesannete täitmiseks liiga suured ja võim elanikest kaugel. Ka võimalikud osavallad maakonna suuruste omavalitsuste sees ei suudaks nimetatud vajakajäämisi korvata. Teiselt poolt ei ole maakondlik tase osa regionaalsete ülesannete jaoks ikkagi piisav – säilib vajadus kohalike omavalitsuste ja riigi kesktasandi vahelise ühisruumi järele.
- Esmatasandi omavalitsusüksuste ühinemine maakonna suurusega kohalikeks omavalitsusteks ei korva regionaaltsandil puudumist.
- Haldusreformi järgsed arengusuunad suurte kohalike omavalitsuste sisestruktuuri ja juhtimise kujundamisel näitavad, et detsentraliseeritud valitsemispraktika²¹ kasutamine omavalitsuste sees ei ole juurdunud, kuigi haldusreformi käigus loodi selleks nii õiguslikud alused kui ka soovituslikud juhised. Kui linnade ja valdade territooriumid muutuksid veelgi suuremaks, võimenduksid omavalitsusesisese tsentraliseerimisega seotud suundumused (demokraatliku osaluse vähenemine, teenuste kaugenemine, ääremaastumine jm).
- Ekspertküsitlus näitas, et väga paljud n-ö klassikalised regionaalsed ülesanded on sellised, mida ekspertide hinnangul ei ole otstarbekas täita maakonna ega riigi kesktasandil, kinnitades, et regionaalse valitsemise struktuurid on vajalikud vaatamata Eesti riigi territoriaalsele väiksusele ja suurtele (või veelgi suurematele) omavalitsustele.

3.2 Regionaalsete ja maakondlike ülesannete jaotus

OECD²² on üldistanud võrdlevad kogemused tavapäraste kohalike, regionaalsete ja riiklike ülesannete jaotusest (tabel 4).

Uurimisrühm korraldas analüüsi lõpufaasis Riigikogus toimunud foorumil ankeetküsitluse, kus foorumil osalenud eksperdid pidid märkima ülesannete täitmiseks sobivaima korraldustasandi – maakond, suur regioon (st maakonnadest suurem territoriaalne ulatus) või riigi keskvalitsus. Ülesannete nimekiri koostati regionaalfunktsioonide jaotuse kogemuste järgi Euroopa riikides. Küsitluse vastuste täpsemat jaotust vaata osast 5.1 (lk 30-31) ja lisast „Ülesannete territoriaalse taseme ankeetküsitlus“. Vastuste koondteave on esitatud tabelis 5. Sinisega on märgitud ülesanded, kus vastajate suurima toetuse sai maakonnatasand, oranžiga suurte regioonide tasand ja halliga riigi kesktasand. Enamiku ülesannete puhul hinnati sobivaimaks korraldustasandiks regioonid. Mõne ülesande puhul on vastuste jaotus tasandite kaupa suhteliselt sarnane, nendes tuleks lisaks analüüsida sobivat korraldustasandit. Tõenäoliselt on neist enamiku (ettevõtluskeskkonna arendamine, sotsiaalvaldkonna koordineerimine, spetsiifilised sotsiaalteenused, tööturumeetmed jm) tegevused eriti ühised, mida täiendatakse nii KOVi, maakonna kui ka regiooni tasandil ning riigi keskvalitsuse tasandil.

Oluline järeldus ekspertküsitlusest on see, et väga paljud n-ö klassikalised regionaalsed ülesanded on sellised, mida ekspertide hinnangul ei ole otstarbekas täita maakonna ega riigi kesktasandil, ning see kinnitab käesoleva analüüsi põhijäreldust, et regionaalse valitsemise struktuurid on vajalikud hoolimata Eesti riigi territoriaalsest väiksusest ja suurtest omavalitsustest.

21) Vt nt: Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K. (2018). Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes - aasta pärast haldusreformi; Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019). Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltsandil arengus. Analüüsi lõpparuanne.

22) OECD (2019). Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers.

Tabel 4. Kohaliku, piirkondliku ja regionaaltasandi klassikalised ülesanded

Munitsipaaltasand (klassikaline kogukond)	Piirkondlik tasand / maakond / koostööpiirkonnad	Regionaaltasand
Lai ülesandespekter	Spetsialiseeritud ja suhteliselt piiratud hulk KOV-ülesteid (ühishuvi) ülesandeid	Suhteliselt suur ülesannete varieeruvus riigiti
Universaalpädevus – kõik kohalikud asjad	Väikeste (vähem võimekate) KOVide abistamine	Regionaalsed (regionaalhuvi) ülesanded:
Kogukondlikud teenused:	Võivad olla ka kesk- ja regionaaltasandilt delegeeritud ülesanded	<ul style="list-style-type: none"> • kesk- /kutse- ja kõrgharidus; täiskasvanukoolitus • ruumiplaneerimine • regionaalse majanduskeskkonna arendamine, innovatsioon • tervishoid: haiglad, spetsialiseeritud raviteenused (hooldus) • sotsiaalvaldkond seoses tööturuvõimekusega: töötud, koolitus, aktiveerimine • regionaalsed teed • ühistransport • kultuur: muinsuskaitse, turism • keskkonnakaitse • sotsiaaleluruumid • avalik kord ja kogukonna turvalisus (regionaalne politsei, tsiviilkaitse) • KOVi järelevalve
<ul style="list-style-type: none"> • haridus: lasteaed, alg- ja põhikool • planeerimine (linnplaneerimine), planeeringute juhtimine (detailplaneeringud) • kommunaalteenused (vesi, küte, prügi) • kohalikud teed • linnatransport (teenustransport) • sotsiaalkaitse: lapsed, pered, vanurid, erivajadustega inimesed, vaesus, toetused jt • esmatasandi tervishoid, tervisekäitumine • kultuur ja rekreatsioon • avalik kord, kogukonna turvalisus • kohalik majanduskeskkond (sh turism, kohaturundus) • keskkond: rohealad • sotsiaaleluruumid • haldusteenused, load jm 	Geograafilistest oludest ja funktsionaalsest skooibist tulenevad teenused/ ülesanded: <ul style="list-style-type: none"> • kesk- ja kutseharidus • KOV-ülene sotsiaal- ja noorsootöö • teise tasandi haiglad • jäätmekorraldus • kõrvalmaanteed • ühistransport • keskkond 	

Allikas: OECD (2019) *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers*, kohandatud versioon.

Tabel 5. Ekspertide ankeetküsitluse vastused ülesannete jagunemise kohta valitsemistasandite kaupa (vastajate arv = 44)

Ülesanne	Maakond	Suur regioon	Riik
Kohalikud teed	90%	5%	5%
Perearstikeskused	83%	17%	0%
Kultuur (nt muinsuskaitse, teater)	76%	15%	10%
Tervisedendus	71%	24%	5%
Kõrvalmaanteed	47%	35%	19%
Ettevõtluskeskkond	44%	42%	14%
Regionaalsete huvide sõnastamine ja esindamine	29%	68%	2%
Turismiarendus	33%	67%	0%
Välissuhted (teiste regioonidega)	20%	66%	14%
Ühistransport	23%	62%	15%
Kutsekoolid	14%	62%	24%
Rakenduskõrgharidus, regionaalsed kolledžid	5%	62%	33%
Regionaalne ruumiplaneerimine	34%	56%	10%
Regionaalareng	28%	54%	18%
ELi regionaalarengu fondide rakendamine	5%	53%	43%
Kohalikud haiglad	37%	51%	12%
Jäätmekorraldus	44%	49%	8%
Keskkonnahoid, energiatõhusus	25%	45%	30%
Turvalisus, riski- ja kriisijuhtimine	38%	44%	18%
Sotsiaalvaldkonna strateegia ja koordineerimine	43%	43%	15%
Spetsiifilisemad sotsiaalteenused (erihooletamine, asendushooldus, keerukad eestkoste juhtumid, turvakodud jm)	39%	41%	20%
Gümnaasiumid	40%	40%	19%
Tööturumeetmed (töötud, koolitus, täiendusõpe jm)	33%	36%	31%
Keskkonnakaitse valdkonna järelevalve	24%	24%	51%
KOVi järelevalve	14%	35%	51%
Sotsiaalvaldkonna järelevalve	28%	30%	42%
Ruumiplaneerimise järelevalve	21%	40%	40%
KOVi nõustamine	28%	33%	40%

3.3 Regionaalse innovatsioonipotentsiaali realiseerimine²³

Selleks, et maksimeerida innovatsioonipotentsiaali ja teadusuuringute tulemusi, on mõistlik koondada teadmisi ja investeeringuid regiooni tasandil. Rohkem investeeringuid teadusuuringutesse, innovatsiooni ja ettevõtlusse on ka Euroopa 2020. a strateegia keskmes ning need aitaks paremini reageerida majanduskriisile.

Regioonidel on teaduspõhises majanduses oma roll, kui nad suudavad kindlaks teha enda eelised ja potentsiaali ning eesmärgid konkreetsetes sektorites või turuniššides. Innovatsiooni all peame siinkohal silmas laiemat mõistet, s.t mitte ainult investeeringuid teadusuuringutesse või tootmissektorisse, vaid ka konkurentsivõime suurendamist disaini- ja loomemajanduse kaudu, sotsiaal- ja teenuseinnovatsioonide, uusi ärimudeleid ning praktikapõhist innovatsiooni.

Regiooni ja kohaliku tasandi kontekstis on ühtviisi oluline siduda teadusuuringud ja innovatsioon majandusarenguga, tehes tihedat koostööd kohalike osalistega, ning jälgida teiste riikide regioone, mis võiks sundida olema ambitsioonikad, kuid realistlikud selle suhtes, mida on võimalik saavutada, kui ühendada kohalikud ressursid ja võimalused väliste teadmiste ja väärtusahelatega.

Valitsetus

Innovatsioonide võimaldamiseks on oluline ökosüsteem, mis oleks piisavalt paindlik keskkond ja kaasaks kõiki ühiskonna osalisi. Innovaatiliste regioonide arendamiseks ei piisa enam kõige levinumast kolmepoolsest valitsemismudelist (nn Triple Helixi mudel), mis põhineb tööstus-, haridus- ja teadusasutuste ning valitsuse osalusel. Uuenduste kasutajad või nõudlust esindavad rühmad ning tarbijad, kodanikud ja töötajaid esindavad asjakohased mittetulundusühingud peaksid olema arenguprotsessidesse kaasatud (nn Quadruple Helixi mudel).

Innovatsiooniks sobilik kaasav valitsemismudel peaks hõlmama nii avalikku sektorit, turgu kui ka kodanikuühiskonda ning juhtimisstruktuur peaks suutma takistada konkreetsete huvirühmade, lobistide või peamiste traditsiooniliste piirkonna sidusrühmade kaasamist.

Innovatsiooniks sobilik juhtimisskeem peaks võimaldama koostööpõhist juhtimist (*collaborative governance*), mis tähendab, et hierarhiad otsuste tegemisel peaksid olema piisavalt paindlikud, et võimaldada igal osalisel oma rolli täita. Sellise sageli konfliktse ja keeruka koostöö jaoks peaks

juhtimisstruktuur olema paindlik. Innovaatilise koostöö koordineerimise struktuur peaks hõlmama spetsiaalset juhtgruppi või juhtimisrühma või teadmiste juhtimise rühma ning see peaks võimaldama ka temaatilisi või projektipõhiseid tööühmi.

Kuna innovatsioone võib esineda eri vormis ja valdkonnas ning mitte ainult kõrgtehnoloogilistes linnaregioonides, siis puudutab see paljusid poliitika- ja valitsemistasandite strateegiaid ja tegevuskavu, mitte ainult teaduse ja tehnoloogia omi. Poliitika mitmetasandiline mõõde eeldab, et juhtimismehhanismid peavad hõlmama nende eri tasandite sidusrühmi ja otsustajaid. Innovatsiooniprotsess on üha enam kollektiivne ühiskondlik ettevõtmine, mille edu nii regioonide kui ka ettevõtete jaoks sõltub organisatsioonidevahelisest suutlikkusest teadmisi õigel ajal ja tõhusalt genereerida, vahetada ning juurutada.

Kõige olulisemad organisatsiooni tüübid, mis tuleb innovatsiooniprotsessi kaasata, on riigiasutused, ülikoolid ja muud teaduspõhised asutused, investorid ja ettevõtted, kodanikuühiskonna osalised.

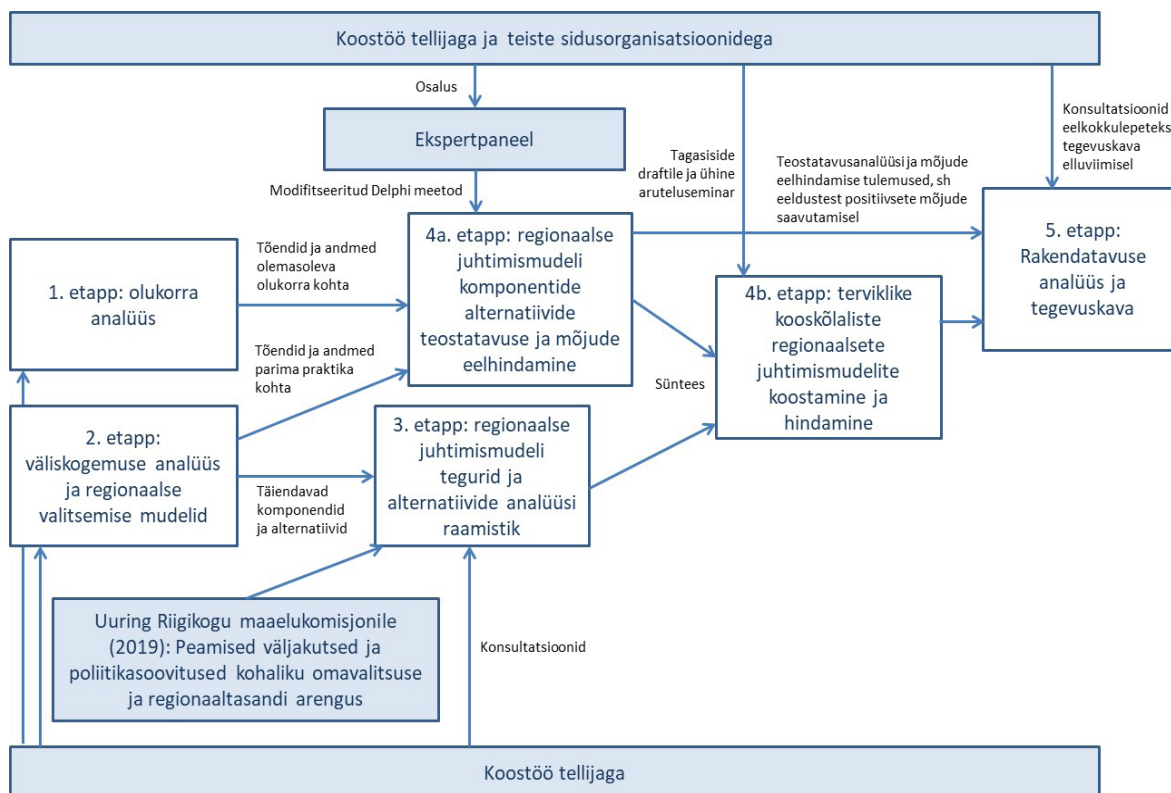
Avatud innovatsiooni ajastul püütakse lahendada tervise, vaesuse ja kliimamuutustega seotud probleeme sotsiaalse ja ökoloogilise innovatsiooni kaudu, muutes käitumist individuaalsel ja ühiskondlikul tasandil, ning seega peaks regionaalne juhtimissüsteem kaasama uusi sidusrühmi kodanikuühiskonnast, et leida teistsuguseid lahendusi tavapärase *status quo* asemel.

23) Kasutatud allikad: a) Carayannis, G. E., Grigoroudis, E., Campbell, F.J.D., Meissner, D. and Stamati, D. (2018). The ecosystem as helix: an exploratory theory-building study of regional co-opetitive entrepreneurial ecosystems as Quadruple/Quintuple Helix Innovation Models *R&D Management* 48, 1. b) European Commission. (2012) Guide to research report and innovation strategies for Smart Specialisations (RIS3), European Union, Luxembourg. c) Lorenz P. and Lundvall B.A. (2006), How Europe's Economies Learn. Coordinating Competing Models: Different modes of innovation. d) Morisson A. and Doussineau, M. (2019) Regional innovation governance and place-based policies: design, implementation and implications, *Regional Studies, Regional Science*, 6:1, 101–116.

4. Uuringu ülesehitus ja metoodika

Uuring koosneb viiest iseseisvate uurimisülesannetega etapist, mille tulemused on sisendiks järgnevate etappide elluviimiseks ning moodustavad sellisena ühtse terviku uuringu eesmärkide täitmiseks. Töö sissejuhatava etapina kaardistati Eesti regionaaltasandi hetke seis. Dokumendianalüüsi vormis kirjeldati maakondlike ja regionaalseid arendusorganisatsioone, nende antud ülesandeid ja nende kasutatavaid ressursse. Et arutleda arendusorganisatsioonide koostöösuhete toimimise ja tulevikuvisionide üle, korraldati Tallinnas, Tartus ja Haapsalus kohalike omavalitsuste, maakondlike omavalitsusliitude ja maakondlike arenduskeskuste esindajatega kolm fookusrühma arutelu. Teises

etapis analüüsiti regionaalse valitsemise teoreetilist kirjandust ja teiste riikide regionaalse juhtimise kogemusi. Mõlema etapi tulemuste alusel täiendati uuringu meeskonna koostatud regionaalset juhtimismudelit. Töö kolmandas etapis täpsustati mudeli komponente (nt regionaalse juhtimise territoriaalsus, vt allpool) ja selle iga komponendi võimalikke alternatiive. Regionaalse juhtimise analüütilise mudeli komponentide alternatiivsed lahendused moodustasid neljanda etapi – teostatavuse ja mõjude eelhindamise. Hindamistulemustele tuginedes sõnastati töö viiendas etapis ettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks Eestis.



Joonis 4. Uuringu ülesehitus ja etappide seosed

Uuringu keskne metoodiline ülesanne oli regionaalse juhtimismudeli eksperthindamine ning selle mudeli komponentide alternatiivide teostatavuse ja eeldatavate mõjude analüüs. Ülesande terviklikud hindamis- ja analüüsobjektid olid juhtimismudeli kaheksa komponendi alternatiivsed lahendused (neid on komponentide lõikes 3–8, vt täpsemalt eksperthindamise tulemused, osa 5), millele lisandus regionaalseks juhtimiseks sobiva territoriaalse ulatuse ja mastaabi hindamine viie teemavaldkonna (ruumiplaneerimine, ühistransport, haridus, ettevõtluse arendamine, sotsiaalteenused) osas.

Koostatud ja hinnatud regionaalse juhtimismudeli komponendid on:

1. territoriaalne ulatus ja mastaap regionaalseks valitsemiseks ja/või avalike ülesannete täitmiseks;
2. regionaaltasandi valitsemise või koostöö organisatoorne ühtsus, st kas valdkondlikult spetsialiseerunud organisatsioonid või valdkonnaülene organisatsioon;
3. regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu;
4. regionaalse valitsemise või koostööstruktuuri õiguslik vorm;
5. koostöö osalised – koostöökogu koosseis sektorite mõttes (KOV, riik, erasektor);
6. koostöö kohustuslikkus;
7. otsuste vastuvõtmise mehhanism otsustuskogus (mandaatide jaotus ja hääletenamus otsustamisel);
8. regionaaltasandi ülesannete täitmise tulubaas.

Iga komponendi puhul sõnastati peamised valikud ning lisaks anti ekspertidele võimalus kirjeldada täiendavaid valikuvõimalusi. Haldusmudeli komponentide alternatiivide hindamiseks oli sõnastatud kolm teostatavuse ja kuus eeldatavate mõjude hindamisküsimust.

Alternatiivide teostatavuse hindamisküsimused olid järgmised:

1. Kas ja kuivõrd on alternatiivsed valikud teostatavad, **arvestades Eesti õigusruumi raamistikku** (põhiseadus, KOKS, KOLS jt asjakohased seadused) ja **selle realistlikke muutmisvõimalusi** ning võttes seejuures arvesse oluliste poliitiliste erakondade seisukohti?
2. Kas ja kuivõrd on alternatiivsed valikud teostatavad, **arvestades riigi keskvõimu valitsemispraktikat ja -kultuuri** (sh rahulolu ametiasutuste regionaalsete üksuste toimimisega – täidetavad ülesanded, otsustuspädevus, territoriaalne tegevuspiirkond) ning **valmisolekut muutusteks** ning lähtudes ministeeriumite arusaamadest ja seisukohtadest haldusala hea regionaalse ja kohaliku valitsemise kohta?
3. Kas ja kuivõrd on alternatiivsed valikud teostatavad, **arvestades kohalike ja regionaalsete huvirühmade** (KOV ja regionaalne avalik sektor, kogukonnajuhid ja kodanikuühendused, ettevõtjad) **huve, soove ja valmisolekut muutusteks**?

Nendele hindamisküsimustele vastati järgneval skaalal:

- kindlasti teostatav;
- teatud tingimustel teostatav;
- kindlasti mitte teostatav.

Eraldi veerus paluti põhjendada ja selgitada lühidalt oma hinnangut, sealhulgas vajaduse korral täpsustada teostatavuse tingimusi.

Alternatiivide elluviimise eeldatavate mõjude hindamisküsimused olid järgmised:

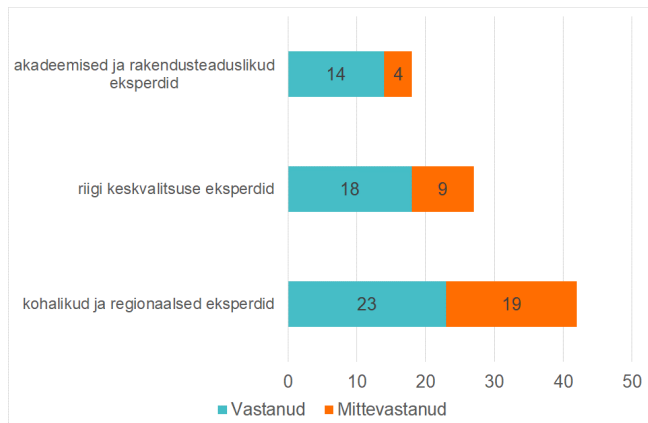
4. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju **valitsemise demokraatlikkusele** (eelkõige esindusdemokraatiale, kuid ka laiemalt elanikkonna kaasatusele valitsemisse) ja **subsidiarsuspõhimõtte** (see tähendab, et ülesandeid täidetakse madalaimal võimalikul ja majanduslikult mõistlikul territoriaalsel haldustasandil) **järgimisele** avalike ülesannete täitmisel?
5. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju **regionaalsete valitsemise- ja/või juhtimisorganite otsustusvõimele ning otsustusprotsesside selgusele**?
6. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju **haldussuutlikkusele** – võimele täita avalikke ülesandeid ning seejuures järgida kvaliteedikriteeriume, tagada halduslik professionaalsus ja spetsialiseeritus ning meeskonnatöö toimimine?
7. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju Eesti **avaliku sektori toimimise ökonoomsusele ja kuluefektiivsusele**?
8. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju Eesti regionaalarengule, **regioonide võimele kaevandada, rahastada ja ellu viia sotsiaal-majanduslikke arendustegevusi**?
9. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju **elanikkonna piirkondlikule** (kohalikule ja regionaalsele) **identiteedile ning Eesti ühiskonna territoriaal-kogukondlikule sidususele**?

Nendele hindamisküsimustele vastati järgneval skaalal:

- oluline positiivne mõju;
- oluline mõju puudub (võib esineda vähest positiivset või negatiivset mõju);
- oluline negatiivne mõju.

Ka siin paluti ekspertidel põhjendada ja selgitada lühidalt oma hinnangut, sealhulgas vajaduse korral täpsustada mõju iseloomu.

Kokku saadeti eksperthindamise küsimustik 87 ekspertidele, kellest vastas 55 ehk 63%. Ekspertühmade kaupa kirjeldab vastanute ja mittevastanute jaotust alljärgnev joonis.



Joonis 5. Ekspertide hindamise valimi suurus ja vastajate arv

Kirjaliku ekspertide hindamise tulemusi tutvustati Riigikogu konverentsisaalis toimunud foorumil, kuhu olid kutsutud ka kõik kirjaliku ekspertide hindamise paneeli liikmed. Hindamise esialgsed tulemused olid regionaalse juhtimismudeli komponentide kaupa arutlusele kaheksas töörühmas, kelle ülesanne oli kinnitada või ümber lükata uurimisrühma järeldusi hindamistulemustest ning vajaduse korral neid parandada ja täpsustada. Lisaks tehti foorumil ankeetküsitlus, kus osalistel paluti hinnata 28 avaliku ülesande täitmise sobivaimat territoriaalset tasandit – kas maakondlikul, regionaalsel (n-ö suure regiooni tasand) või riiklikul (üle riigilisel) tasandil. Kokku vastas küsitlusele 44 seminaril osalejat.

5. Ekspertide hindamise tulemused ja analüüs

5.1 Territoriaalne ulatus ja mastaap regionaalseks valitsemiseks ja/või avalike ülesannete täitmiseks

Hindamisobjektiks oli regionaalse halduse territoriaalse ulatuse ja mastaabi kuus valikuvõimalust:

- regionaalne valitsemine ja/või juhtimine toimub maakondlikes piirides – elanike arv vähemalt 25 000 (koos Hiiumaa erandiga või ilma selleta);
- regionaalne valitsemine ja/või juhtimine toimub funktsionaalsetest linnaregioonidest lähtuvates piirkondades, mis moodustuvad regionaalkeskuste ja tugevamate maakonnalinnade ümber – elanike arv vähemalt 50 000 (Lääne-Hiiu ja Saaremaa erandiga);
- regionaalne valitsemine ja/või juhtimine toimub neljas regioonis keskustega Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis/Narvas – minimaalne elanike arv 150 000;
- regionaalne valitsemine ja/või juhtimine toimub

kahel tasandil – osa regionaalseid ülesandeid täidetakse maakondlikul (alternatiiv A) ja osa regionaalsel (alternatiiv C) tasandil;

- regionaaltasand riigi keskvalitsuse ja esmatasandi KOVi vahel puudub;
- regionaaltasand riigi ja maakondliku KOVi vahel puudub (praegused esmatasandil KOV-üksused ühendatakse maakondlikes piirides KOV-üksusteks).

Ekspertide territoriaalsete valikuvõimaluste mõju koondhinnangute jaotused on üksteisega üsna sarnased – pigem nähti valikutes olulisi positiivseid mõjusid, vähem negatiivseid mõjusid. Erandiks oli üksnes lahendus, kus regionaaltasand riigi ja esmatasandi KOVi vahel puudub – siin ületas oluliste negatiivsete mõjude hinnangute arv võimalike positiivsete mõjude hinnangute arvu kolm korda. Ka teostatavuse puhul nähti enim takistusi just sellele lahendusele.

Tabel 6. Ekspertide hindamise tulemused: territoriaalsete valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n = 75)	Oluline negatiivne mõju (n = 75)	Kindlasti mitte teostatav (n = 46)
A. Regionaalne valitsemine toimub maakondlikes piirides	39%	16%	13%
B. Regionaalne valitsemine toimub funktsionaalsetes linnaregioonides regionaalkeskuste ja tugevamate maakonnalinnade (Rakvere, Viljandi, Võru jm) ümber	35%	19%	26%
C. Regionaalne valitsemine toimub neljas regioonis keskustega Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis/Narvas	33%	29%	17%
D. Regionaalne valitsemine toimub kahel tasandil – osa ülesandeid maakondlikes ja osa suuremates regioonides	27%	21%	26%
E. Regionaaltasand riigi ja esmatasandi KOVi vahel puudub	16%	53%	42%
F. Regionaaltasand riigi ja maakondliku KOVi vahel puudub	34%	27%	27%

Maakondlikes piirides toimuva regionaalse valitsemise olulised positiivsed mõjud väljenduvad kõige enam lahenduse demokraatlikkuses (57% hinnangu-test) ja piirkondliku identiteedi toetamises (55%). La-

hendus on kooskõlas viimase 60 aasta valitsemis- ja elanike igapäevapraktikaga. Haldussuutlikkuse puhul ilmnevad eeldatavad positiivsed mõjud eelkõige seoses KOVi ülesannete täitmise ja paremate võima-

lustega kavandada ja täita neid KOVi ülesandeid, mis nõuavad esmatasandi KOV-üksustest suuremat mastaapi. Võrrelduna alternatiividega sisaldab see lahendus vähem riske ääremadele, kuivõrd ääremade hääl halduspiirkonnas jääb tugevamaks.

Olulised negatiivsed mõjud ilmnevad ekspertide hinnangul haldussuutlikkuse (21%), Eesti haldussüsteemi ökonoomsuse ja kuluefektiivsuse (20%) ning regioonide arenguvõime puhul (18%). Maakondade mastaap jääb osa, kohapõhist lähenemist vajavate avalike ülesannete täitmiseks endiselt ebapiisavaks, mistõttu ei ole võimalik neid detsentraliseerida. Kuna maakonnad on väga erineva suurusega, siis on tasakaalustatud regionaalhalduse süsteemi äärmiselt keeruline kujundada. Kaasneb risk, et maakonniti täidetakse avalikke ülesandeid erineva kvaliteediga. Arvestades rahvastiku-protseesse, tehnoloogia arengut ja infrastruktuuri olukorda, võib selle mudeli rakendamine riigivalitsemise ülesannete täitmiseks olla tänapäeval liiga kallid ja ebatohus (inimvara raiskav).

Kuivõrd tegemist on toimiva haldusjaotusega, nähakse teostatavuse takistusi harva (13% hinnangutest) – paljudele kohalikele omavalitsustele on maakond harjumuspärane toimeruum, mida soovitakse säilitada. Teisest küljest on ülimalt kaheldav maakondliku taseme taastamine riigiasutuste valitsemistasandina. Enamik valdkondlike poliitikate otsuseid keskvalitsuse tasandil on suuresti ühtlustatud ja viidud kõrgemale tasemele. Nende viimine maakondlikule tasandile vajaks ressursse, mida pole. Selleks puudub ka piisav poliitiline toetus.

Regionaalsel valitsemisel vähemalt 50 000 elanikuga funktsionaalsetes regioonides on olulised positiivsed mõjud esmajoonel Eesti haldussüsteemi ökonoomsuse kasvule (60% hinnangutest), samuti regionaalse valitsemise haldussuutlikkusele (42%) ja arenguvõimele (36%). Võrreldes 15 maakonnaga regionaalhalduse jaotusega tekiksid paremad spetsialiseerumisvõimalused avalike ülesannete täitmisel. Kõige enam võidaksid eeldatavalt funktsionaalsete regioonide keskused.

Olulised negatiivsed mõjud avalduvad enim regioonide arenguvõimele (27% hinnangutest) ja piirkondlikule identiteedile (18%). Negatiivne mõju avaldub eelkõige piirkondades, mis jäävad uutest keskustest kaugemale. See võib tekitada regioonide veelgi suurema ebavõrdsustumise – suuremad ja võimekamad keskused seisavad oma huvide eest jõulisemalt ning nõrgemad keskused jäävad arengus maha. Lahendus lõhuks viimase 70 aasta jooksul tekkinud sidemed, kuid selle elluviimisel ei kaasneks piisavat mastaabiefekti – segadus, mis tekib asjade ümbermängimisest uute keskuste peale, on suurem kui saadav kasu. Tuleb meele pidada, et läbi ajaloo on funktsionaalsete linnaregioonide piirid olnud dünaamilised, st need ei ole kivisse raiutud – seega võib

eeldada, et teatud perioodi möödudes korrigeeritakse linnaregioonide piire ja arvu. Riigivalitsemise ülesannete täitmise seisukohast on sellel lahendusel eelmisega sarnased riskid. See ei pruugi tagada, et kõigisse tegevusvaldkondadesse jätkub spetsialiste ja et kõik spetsialistid on ühtviisi hõivatud.

Keskmisest rohkem (27% hinnangutest) võib eeldada takistusi selle lahenduse elluviimisel. See eeldab poliitilisel tasemel saavutatavat kokkulepet, millised on linnaregioonid ja nende keskused ning millised on nõrgemad maakonnalinnad, mis kaotavad oma staatuse. Lahenduse elluviimine eeldaks suurt veenmistööd ja selgitamist „kohtadel“. Igal juhul ei oleks sellised linnapiirkonnad kooskõlas riigiasutuste praeguste toimeregioonidega. Teisest küljest, osas valdkondades (nt jäätmemajandus, ühistransport) ja piirkondades sellised koostööruumid toimivad ning osa maakondi juba vastab sellele alternatiivile.

Regionaalse valitsemise tõstmine n-ö suurregioonide tasandile tähendaks eksperthinnangute alusel olulist positiivset mõju Eesti haldussüsteemi ökonoomsusele (70% hinnangutest) ning ka regioonide arenguvõimele (36%) ja haldussuutlikkusele (33%). See lahendus looks parimad eeldused riiklike ülesannete delegeerimiseks regionaaltasandile, regionaalse juhtimise osakaalu suurendamiseks riigis, riigiasutuste ja regioonide koostööks (sh optimeeriks koostöökuluseid) ning võimaldaks seetõttu enam tagada regionaalset tasakaalustatud arengut. See pakub häid eeldusi ka riigiasutuste regionaalse struktuuri ühtlustamiseks. Lahendus võimaldab tõhusamalt vähendada senist killustatud tööjaotust ning kergendab praegust koordinatsiooniolukorda (nii vertikaalselt kui ka horisontaalselt). Suurregioonides loodaks mastaap, mis tagab mõningase konkurentsivõime rahvusvahelisel tasandil.

Lahenduse negatiivsed mõjud avalduvad kõige selgemini seoses piirkondliku identiteediga (55% hinnangutest), aga ka seoses regioonide arenguvõime (32%) ja haldussuutlikkusega (25%) ning valitsemise demokraatlikkusega (29%). On oht, et regioonide sisemine ebavõrdsus suureneb – toimub keskuste eelisarendamine, kaugemad piirkonnad kaotavad tähelepanu ja investeringuid. Koostöö korraldamine võib osutada keerukaks, kuna osalised ei tunnetata toimeruumi ning koostööpartnerite ring oleks väga lai. Uue regionaalse identiteedi kujunemiseks kulub pikk aeg. Selline territoriaalne mastaap on mõeldav koordineerivate regionaalsete tegevuste puhul (arengu kavandamine, planeerimine) ja suure mastaabiga teenuste tagamiseks (teedeehitus ja -arendus, võibolla ühistransport, haiglad), kuid mitte isikuteenuste osutamiseks, mis valdavalt eeldab subsidiaarsuspõhimõtte järgi elanikulähedasemat korraldusmudelit. Muidu muutub organisatsioon liiga suureks ja kohmakaks, mis vähendab selle haldusvõimekust (tehingukulud, mastaabiefektist

tuntud u-kõver) ja valmisolekut vastata piirkondlikele eripäradele. See lahendus vastaks kõige vähem Eesti asustussüsteemi loogikale – vähemalt üks loodavatest suurregioonidest ei oleks funktsionaalselt sidus.

Suurregioonid on riigiasutuste toimimisloogikas enim juurdunud mudel ja võib eeldada, et eri toimijate ring, kes selle omaks võtaks, on kõige laiem. KOVi koostöö regioonina eeldaks see suuremaid KOV-üksusi. Olemasoleva KOV-süsteemi puhul jääks koostöös osalejate ring regioonides liiga suureks (kuni 30 KOVi ühes regioonis). KOVi ja piirkondlike toimijate enamuse seisukohast oleks aga tegemist võõra lahendusega, mis ei sobi KOVi koostöö tegemiseks.

Kahetasandilise regionaalse valitsemise olulised positiivsed ja negatiivsed mõjud jagunevad hinnatud dimensioonide kaupa küllalt ühtlaselt, välja arvatud minimaalne arv positiivsete mõjude hinnanguid piirkondlikule identiteedile (9%) ning puuduvad negatiivsed mõjud demokraatiale ja subsidiaarsusele. Lahendus arvestaks alternatiividest kõige enam põhimõtet, et haldusfunktsioone täidetakse optimaalsel tasandil – tasandilisus on haldusele omane. See võimaldab keerulisemad ülesanded (sh riigilt detsentraliseeritavad ülesanded) anda regiooni tasandile ja lihtsamad jätta maakonna tasandile. Ühtlasi tagatakse tingimused maakondliku identiteedi ja sidususe säilimiseks.

Teisest küljest on see ekspertide hinnangul kõige rohkemate negatiivsete mõjudega lahendus Eesti haldussüsteemi ökonoomsusele ja kulu efektiivsusele (30% hinnangutest). Kokku oleks Eesti haldussüsteem neljatasandiline ning pakutud lahendustest kõige keerukam ning eeldatavalt ka kõige ressursimahukam ja ebatõhusam. Ülesannete jaotus mitme tasandi vahel võib kaasa tuua n-ö asju, mis jäävad tasandite vahele. Paratamatult jääb alles ka risk, et ei suudeta tagada tasanditevahelist koordineerimist ja kommunikatsiooni, põhjustades sellega ülesannete dubleerimist.

Lahenduse elluviimine nõuaks selgust regionaalse haldusmudeli teiste komponentide puhul – ülesannete jaotus regionaalsete tasandite vahel, regionaalsed otsustusmehhanismid (ja nende seosed riigi ja KOVi tasandi otsustusprotsessidega), rahastamine. Lahendusele võib eeldada poliitilist vastuseisu kesktasandil (sh erakonnad), kuid see on paremini mõistetav ja aktsepteeritav kohalike ja piirkondlike huvirühmade seas.

Regionaaltasandi puudumisel riigi keskvalitsuse ja esmatasandi KOVi vahelt oleks oluline positiivne mõju haldussüsteemi ökonoomsusele (40% hinnangutest) ning KOVi võimekuse ja vastutuse suurenemisele, kuid ühtlasi oluline negatiivne mõju kõigis hinnatud dimensioonides. Lisaks oleks sel oluline negatiivne mõju demokraatiale ja subsidiaarsusele (67%),

piirkondlikule identiteedile (64%) ning ka regioonide arenguvõimele (55%) ja haldussuutlikkusele (54%). Regionaaltasandi puudumine tähendab subsidiaarsuspõhimõtte eiramist ning viib kõige tõenäolisemalt avalike ülesannete täitmise veelgi suuremale tsentraliseerimisele. Lisaks võib selle lahenduse elluviimisel prognoosida suuri takistusi. Esiteks eksisteerib regionaaltasand riigiasutuste struktuuris ning ametkonnad ei ole üldjuhul nõus sellest loobuma. Ka KOVi süsteemis tajutakse n-ö vahetasandi vajalikkust.

Lahendusel, kus **regionaaltasand puuduks olukorras, kus KOV on ühinenud maakonna suurusega üksusteks**, nähakse võrreldes eelmisega rohkem olulisi positiivseid mõjusid ja vähem olulisi negatiivseid mõjusid. Positiivsed mõjud piirkondlikule identiteedile (45% hinnangutest), regioonide arenguvõimele (36%) ja haldussuutlikkusele (30%) saavutatakse suuremate ja tugevamate KOV-üksuste vormis, mis toimivad senisel regionaaltasandil. Maakondlik KOV võiks olla ka piisavalt suur, et suhelda otse keskvalitsusega, teha sellega koostööd.

Kõige enam olulisi negatiivseid mõjusid võib ekspertide hinnangul kaasneda valitsemise demokraatlikkusele ja subsidiaarsusele (50% hinnangutest). Ühelt poolt oleksid loodavad maakondlikud KOV-üksused paljude esmatasandi omavalitsuslike ülesannete täitmiseks liiga suured ja elanikest kaugel. Ka võimalikud osavallad maakonnasuuruste KOV-üksuste sees ei suudaks seda korvata. Teiselt poolt ei ole maakondlik tase osa regionaalsete ülesannete jaoks ikkagi piisavas mastaabis – säilib vajadus KOVi ja riigi kesktaseme vahelise ühisruumi järele.

Lahenduse edasiarenduse ja/või täpsustusena võiks ekspertide vaates lisaks maakondadele luua KOV-üksused suuremates linnades ning süsteemi tasakaalustatuse huvides kaaluda ka Harjumaa jagamist 3-4 KOV-üksuseks ning ühendada väiksemaid maakondi suuremateks KOV-üksusteks (esmajoones Hiiumaa ja Läänemaa). Olulise lisatingimusega tuleks tugevdada üleriigilist omavalitsusliitu (ELVL). Sisuline ja juriidiline (legitiimsus) vorm tuleks anda Vabariigi Valitsuse ja ELVLi koostöökogule (eelarve läbirääkimised jm). Arvestades seda, et KOV-üksused alles kohanevad haldusterritoriaalse reformi tulemustega, võib eeldada, et kohalike ja piirkondlike huvirühmade ja põhitöimijate valmisolek uuteks territoriaalseteks muudatusteks on väike.

Lisaks üldisele territoriaalsusele hindasid valdkonnaekspertid eraldi viie valdkonna – regionaalse ruumiplaneerimise, ühistranspordi, kutse- ja gümnaasiumihariduse, sotsiaalhoolekande ning ettevõtluse edendamise – regionaalhalduse territoriaalsete tasandite võimalikke mõjusid ja teostatavust. Nende hindamistulemuste üldistusena eristub kaks rühma: a) ruumiplaneerimine, ühistransport ning kutse- ja

gümnaasiumiharidus, mille sobivaim regionaaltasand oleks võimalike positiivsete mõjude alusel n-ö suurregioonides (valik C), ning b) sotsiaalhoolekanne ja ettevõtluse edendamise teenused (lisaettepanekuna ka 7.–9. kl põhiharidus) maakondades (valik A).

Kirjaliku eksperthindamise tulemusi valdkondlike ülesannete sobivaima territoriaalse tasandi osas täiendab Riigikogu konverentsisaalis korraldatud foorumil tehtud ankeetküsitlus, mille ülesannete loend (kokku 28 ülesannet) oli üksikasjalikum ja laiem. Samas oli territoriaalsete valikute ring piiratum. Küsiti sobivaimat territoriaalset tasandit kolmes valikus – kas maakondlik, suur regionaalne või üleriigiline. Küsitlustulemustest joonistub kaheksa ülesanderühma:

1. maakondlikud ülesanded (enim maakondliku tasandi valikute toetajaid, muude valikute toetajate osakaal alla $\frac{1}{3}$) – kohalikud teed; perearstikeskused; kultuur (nt muinsuskaitse, teater); tervisedendus;
2. maakondlikud või regionaalsed ülesanded (enim maakondliku tasandi valikute toetajaid, regionaaltasandi toetajate osakaal vähemalt $\frac{1}{3}$) – kõrvalmaanteed; ettevõtluskeskkond; sotsiaalvaldkonna strateegia ja koordineerimine (maakondliku ja regionaaltasandi toetajate arv oli võrdne); gümnaasiumid (maakondliku ja regionaaltasandi toetajate arv oli võrdne);
3. regionaalsed või maakondlikud ülesanded (enim regionaaltasandi valiku toetajaid, maakondliku tasandi toetajate osakaal vähemalt $\frac{1}{3}$) – spetsiifilised sotsiaalteenused (erihooletamine, asendushoolitus, keerukad eestkostejuhumid, turvakodud jt); turismiarendus; ruumiline regionaalne planeerimine; kohalikud haiglad; jäätmekorraldus; turvalisus, riskijuhtimine, kriisijuhtimine; sotsiaalvaldkonna strateegia ja koordineerimine (maakondliku ja regionaaltasandi toetajate arv oli võrdne); gümnaasiumid (maakondliku ja regionaaltasandi toetajate arv oli võrdne);
4. regionaalsed ülesanded (enim regionaaltasandi valikute toetajaid, muude valikute toetajate osakaal alla $\frac{1}{3}$) – regionaalsete huvide sõnastamine ja esindamine; regionaalareng; keskkonnahoid, energiatõhusus; ühistransport; välissuhted (teiste regioonidega); kutsekoolid;
5. regionaalsed või üleriigilised ülesanded (enim regionaaltasandi valikute toetajaid, üleriigilise tasandi toetajate osakaal vähemalt $\frac{1}{3}$) – ELi regionaalarengu fondide rakendamine; rakenduskõrgharidus, regionaalsed kolledžid; ruumiplaneerimise järelevalve (üleriigilise ja regionaaltasandi valiku toetajate arv oli võrdne);
6. üleriigilised või regionaalsed ülesanded (enim üleriigilise tasandi valiku toetajaid, üleriigilise tasandi toetajate osakaal vähemalt $\frac{1}{3}$) – KOVi järelevalve; KOVi nõustamine; ruumiplaneerimise järelevalve (üleriigilise ja regionaaltasandi valiku toetajate arv oli võrdne);

7. üleriigilised ülesanded (enim üleriigilise tasandi valikute toetajaid, muude valikute toetajate osakaal alla $\frac{1}{3}$) – keskkonnakaitse valdkonna järelevalve; sotsiaalvaldkonna järelevalve;
8. üleriigilised, regionaalsed või maakondlikud ülesanded (iga valiku toetajate osakaal vähemalt 30%) – tööturumeetmed (töötud, koolitus, täiendusõpe jm).

Võttes lisaks arvesse hindamistulemusi regionaaltasandi koostööpartnerite osas – et kõige enam nähakse olulisi positiivseid mõjusid lahenduses, kus regionaaltasandil toimub riigi ja KOVi koostöö –, siis on **kokkuvõttev üldistav järeldus hindamistulemustest järgmine:**

- Regionaaltasand mõjub Eesti halduskorraldusele positiivselt ja selle puudumine (eriti praeguses KOVi haldusjaotuses) negatiivselt.
- Esmatasandi KOV-üksuste ühinemine/liitumine maakonna suurusega KOV-üksusteks ei korva regionaaltasandi puudumist.
- Maakondade arvu vähendamine selliselt, et igaühes oleks vähemalt 50 000 elanikku ning ühendamine toimuks funktsionaalseste (eelkõige igapäevase rände) alusel, ei pakuks samuti piisavat mastapi ega regionaalset konsolideeritust riigi ja KOVi koostöö tasandina.
- Vajalik on n-ö suurregioonide tase (valik C), kus toimub riigi ja KOVi koostöö olemuslikult ühiste ülesannete täitmisel, sh regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus (ökonoomseim ja kuluefektiivseim regionaaltasand, positiivne mõju regioonide arenguvõimele); ühiste ülesannete loend võiks ajas pikeneda, sh maakondliku tasandi arvelt.
- Maakondlikul tasandil on oluline positiivne mõju Eesti regionaalse halduskorralduse subsidiaarsusele ning piirkondlikule identiteedile ning see sobib esmatasandi üksustest suuremat mastapi nõudvate, kuid olemuslikult KOVi ülesannete täitmiseks (nt sotsiaal- ja tervishoiuennetus, põhihariduse tugi-teenused).
- Esimene eelistus on seega valik D kui süntees ning kompromiss A ja C vahel – regionaalne valitsemine toimub kahel tasandil – osa ülesandeid maakondades ja osa suuremates regioonides (peamiseks probleemiks saab regionaalhalduse ökonoomsuse tagamine).

Sellist lahendust, kus maakondlikus ulatuses toimub KOVi ülesannete osas koostöö ja regionaaltasandil (suured regioonid) regionaalsete ülesannete täitmine, toetas ka Riigikogu foorumi töörühma arutelu. Leiti, et maakondliku koostöö süvendamise võiks ära teha esimese asjana ning riigi ja KOVi ühist haldust suurregioonis katsetada ning pärast seda otsustada lõpliku rakendamise võimalused.

5.2 Regionaalatasandi valitsemise või koostöö organisatoorne ühtsus

Hindamisobjektiks oli kolm valikuvõimalust:

- toimib ühine valitsemis- või koostööorganisatsioon kõigi või enamiku valdkondade ülesannete täitmiseks regionaaltasandil;
- toimivad erinevad valdkondlikud valitsemis- või koostööorganisatsioonid;
- toimib koordineeriva valitsemis- või koostööorganisatsiooni ja valdkondlike koostööorganisatsioonide (või võrgustikulise koostöö) hierarhiline süsteem.

Valikuvõimalused avalduvad valitsemis- või koostöömudeli mõttes neutraalselt – need võivad üldjuhul tugineda nii rahva otsemandaadil kui ka eri tüüpi organisatsioonide koostööl, aga samuti toimida riigi keskvoimu dekontsentreeritud regionaalhalduse struktuuriüksuse või -üksuste vormis. Samas on va-

likuvõimalused seotud regionaalse valitsemise territoriaalse korralduse ja ulatusega. Valik A tähendab seda, et valdkondi valitsetakse ja juhitakse samades territoriaalpiirides. Valik C eeldab valdkondlike haldusterritooriumite kattumist. Valik B võib realiseeruda ühtaegu selliselt, et valdkondlikel koostööorganisatsioonidel on ühtne territoriaalne ulatus, ja ka nii, et territooriumid ei kattu – igal valdkonnal on haldusterritoorium, mis lähtub valdkonnaspetsiifikast ja ruumilistest eripäradest.

Ekspertide hindamistulemuste järgi eristub oluliste positiivsete mõjude alusel (74% hinnangutest) teistest valikuvõimalustest lahendus, kus luuakse ühine valitsemis- või koostööorganisatsioon kõigi või enamiku valdkondade ülesannete täitmiseks. Teisest küljest võib ekspertide hinnangul olla selle lahenduse elluviimisel kõige rohkem takistusi (25%). Enim nähakse võimalikke negatiivseid mõjusid regionaalse valitsemise valdkondlikus killustatuses (40%).

Tabel 7. Ekspertide hindamistulemused: regionaalse valitsemise valdkondliku ühtsuse valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n = 47)	Oluline negatiivne mõju (n = 47)	Kindlasti mitte teostatav (n = 20)
A. Ühine valitsemis- või koostööorganisatsioon kõigi või enamiku valdkondade ülesannete täitmiseks	74%	4%	25%
B. Erinevad valdkondlikud valitsemis- või koostööorganisatsioonid	11%	40%	10%
C. Koordineeriva organisatsiooni ja valdkondlike organisatsioonide (või võrgustikulise koostöö) hierarhiline süsteem	34%	15%	10%

Regionaalatasandil **valdkondlikult integreeritud valitsemis- või koostööorganisatsiooni** olulisemad positiivsed mõjud avalduvad regioonide arenguvõimes (77% hinnangutest) ning juhtimisorganite otsustusvõimes (71%). Kuivõrd vastutus on ühe organisatsiooni käes, siis luuakse parimad eeldused valdkondlike poliitikate koordineerimiseks regionaalatasandil ja takistatakse vertikaalsete valitsemise silotornide teket. Valdkondadeülel ühtsel organisatsioonil oleks eelduslikult (suurem) otsustuspädevus ressursside (valdkondadevahelises) jaotuse otsustamisel ehk tegelike sisuliste valikute tegemisel regiooni arendamisel. Kui regionaalatasandit esindaks selgelt üks organisatsioon, lasuks sel nii õigus kui ka vastutus otsustada, mis on selle piirkonna jaoks oluline ning kui palju ja kuhu vahendeid suunatakse, mitte ei tegele iga organisatsioon oma valdkonnas oma riigi etteantud vahendite piires, mõtlemata enda tegevuse seostele ja koosmõjudele. Võib eeldada ka väiksemaid halduskulusid võrreldes teiste alternatiividega, nt tugiteenuste optimeerimise arvelt. Kogu info ja oskusteave ning töötajate kompetents on ühes kohas kättesaadavad. Ühise organisatsiooni korral on eri huvirühmadel selgem arusaam, kuhu oma probleemidega pöörduda.

Selle lahendusega kaasneb risk, et valdkondlike eripärade tõttu on tegemist vaid organisatoorse kehandiga, kus sisuline koostöö võib puududa. Juhul kui eri ülesannete loogilised teeninduspiirkonnad on eri-

nevad, võib kujuneda ebatõhus organisatsioon. Kui kohalikul tasemel tunnetatakse regionaalset süsteemi eelkõige võimu kaudu, siis võib toimuda koostööorganisatsiooni jõuline politiseerimine ning valdkondlik professionaalsus võib jääda tagaplaanile. Ühtses organisatsioonis võib hajuda vastutus teenuste kvaliteedi eest. Keerulisem on teha koostööd ja kujundada partnerlussuhteid riigitasandi valdkondlike ministeeriumitega ning üldjuhul valdkondlikult organiseerunud kodanikuühendustega, mistõttu koostöö võib jääda formaalseks.

Ühise regionaalse valitsemis- ja koostööorganisatsiooni loomine eeldaks, et ministeeriumid annaksid oma valdkonnas funktsiooni täitmise või ülesande korraldamise regionaalatasandil formaalselt oma alluvussuhetest ära. Teostatavuse peamise takistusena võibki näha seda, et valdkondlikud ministeeriumid ei ole valmis loobuma kontrollist oma hallatavate asutuste üle. Samuti nõuaks see praeguste toimijate konsolideerumist ja olemasolevate asutuste ühendamist, mis on juhtidele üldiselt väga vastumeelne. Nii kaua kui seadus võimaldab ja ressursid vähegi lubavad, soovivad asutused ja organisatsioonid olla „iseseisvad“. Üldisemal normatiivsel tasandil on ootused ühte koostööorganisatsiooni loomiseks kohalikul tasandil olemas. Samas on oht, et lahendust ei tajuta mitte koostöö-, vaid valitsemistasandina, ja see vähendaks lahenduse toetust mitme erakonna seas.

Regionaaltasandi koostööorganisatsiooni **valdkondliku killustuse** puhul avaldub oluline negatiivne mõju kõige selgemalt juhtimisorganite kesises otsustusvõimes ja otsustusprotsesside keerukuses (59% hinnangutest). Sellisel juhul vastutus hajub nii territoriaalselt kui ka organisatsiooniliselt, keeruline on kujundada teraviklikku regionaalset vaadet. Juhtimine on killustatud ja toimub valdkondade konkurents ressurside pärast, kusjuures eelise saavad valdkonnad, mis on poliitilised prioriteedid. Suureneb tegevuste dubleerimise risk ja sellega kaasnev ressursi raiskamine. Lisandub koordineerimisülesandeid (nt koolivõrk ja ühistranspordihendused) ning kasvavad koostöökulud – samad otsustajad on eri nõukogudes või otsustuskogudes, kusjuures ka konfliktid kipuvad samade otsustajate puhul kanduma ühest organisatsioonist teise. Ühistranspordikeskuste loomise kogemus on näidanud, et selline korraldus on kulukam võrreldes ühtse valitsemisega (varasem maavalitsuste kogemus).

Positiivsete mõjudena võib eeldada organisatsioonide selgemat fookust konkreetsete ülesannete täitmisel ja teenuste kvaliteedil ning vähem poliitilist kemplust organisatsiooni sees. Piisavalt kitsalt piiritletud vastutusvaldkonnad ja spetsialiseeritus tagavad kindlamalt valdkonna arengu ning ülesannete täitmine on paremini juhitav ja mõõdetav. Ebaõnnestumise riskid on maandatud – kui koostöö formaat või ülesannete piiritlemine ei toimi, on funktsioonipõhist koostöökorraldust suhteliselt lihtne ümber kujundada. Lahenduse teostatavusele takistusi ei ole, kuivõrd see säilitab olemasoleva olukorra, kus horisontaalne koordinatsioon on nõrk või puudub.

Keerukama lahenduse – kus **valdkondlike organisatsioonide või struktuuride koordinatsiooniks on asutatud lisaorganisatsioon** – olulisi positiivseid mõjusid nähakse enim seoses regioonide haldussuutlikkuse (67% hinnangutest) ja arenguvõimega (46%). Valdkondlikud koostööorganisatsioonid saavad keskenduda valdkondlike ülesannete täitmisele, samas on loodud organisatoorsed võimalused sidusaks valitsemiseks.

Olulisi negatiivseid mõjusid võib näha Eesti haldussüsteemi ökonoomsuse ja kuluefektiivsuse vähenemises. Keerukas struktuur tähendab tegevuste dubleerimise riske ning suuremaid haldus- ja koordinatsioonikulusid. Süsteemi keerukus võib osutada juhtidele ja teistele osalistele üle jõu käivaks. Lahenduse elluviimine esitab suuri nõudmisi meetmetele, mis reguleerivad koordineerivat ja valdkondlike koostööorganisatsioonide koostööd. Vaja on arukaid ja koosloomevõimelisi juhte ning poliitilist stabiilsust. Selleks, et süsteem toimiks jätkusuutlikult ja pikka aega – parteipoliitilistest kaalutlustest ja olukordadest sõltumatult –, on vaja sätestada kohustus koostöös osaleda. Lahenduse toimimise eeldus on ka ühtse territoriaalse loogika rakendamise kõigi regionaalsete ülesannete täitmisel, mis ei pruugi arvestada valdkondade tegelikke vajadusi.

Kokkuvõttes on eksperthindamise tulemuste alusel selgelt **sobivaim lahendus valik A – ühine valitse-**

mis- või koostööorganisatsioon kõigi või enamiku valdkondade ülesannete täitmiseks. Selle elluviimine oleks positiivsete mõjudega (eeskätt regioonide arenguvõimele, juhtimisorganite otsustusvõimele), kuid mõningaid probleeme nähakse teostatavuses. Viie valdkonna – regionaalse ruumiplaneerimise, ühistranspordi, kutse- ja gümnaasiumihariduse, sotsiaalhoolekande ning ettevõtluse edendamise – regionaalhalduse territoriaalsete tasandite võimalike mõjude ja teostatavuse kirjaliku hindamise tulemuste üldistusena eristuvad regionaalse valitsemise valdkondliku ühtsuse jaoks kaks ülesanderühma: a) ruumiplaneerimine, ühistransport ning kutse- ja gümnaasiumiharidus, mille sobivaim regionaaltasand oleks võimalike positiivsete mõjude alusel n-ö suureregioonides (riigi ja KOVi ühiste ülesannetena), ning b) sotsiaalhoolekande spetsialiseeritumad teenused ja ettevõtluse edendamise teenused maakondades (KOV-i mastaabitundlike koostööülesannetena).

Ka Riigikogu foorumi töörühma arutelus leiti, et pigem peaks püüdlema organisatsiooni poole, mis koondab enamiku olulisi valdkondi, eriti regionaaltasandil. Põhilisteks debati küsimusteks peeti selle organisatsiooni õiguslikku staatust ja otsustuspädevust.

5.3 Regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu

Hindamisobjektiks oli neli valikuvõimalust:

- a. regionaalsel otsustuskogul on otsestest valimistel saadud rahva mandaat;
- b. regionaalsel otsustuskogul on kaudne rahva mandaat – regionaalsesse otsustuskogusse on delegeeritud liikmed rahva mandaadiga organitest (üldjuhul KOVide volikogud);
- c. regionaalse otsustuskogu mandaat tuleneb koostöös osalevatest organisatsioonidest – regionaalses otsustuskogus on liikmed, kelle on sinna nimetanud koostöös osalevad organisatsioonid (nt ettevõtjate liitude ja kodanikuühenduste, valitsuse ja ministeeriumite, KOVi täitevvõimu esindajad);
- d. regionaalne otsustuskogu puudub – regionaaltasandi otsuseid (kui neid tehakse) kujundatakse/koordineeritakse organisatsioonidevahelistes konsultatsioonides, sõnastatakse lepinguliselt vms.

Valikuvõimalus A on üldistatud vaates aluseks ja eelduseks regionaalsele omavalitsuslikule valitsemismudelile (regionaalne omavalitsus, 2. tasandi omavalitsus) ning valikud B, C ja D esindavad (kuid ei ammenda) regionaalse valitsemise ja haldamise koostöömudelit. Ekspertid on lisanud veel ühe võimalusena regionaalsete kogude loomise valdkondlike asutuste juurde.

Kirjaliku eksperthindamise alusel oleks regionaalse otsustuskogu puudumine negatiivsete mõjudega. Enim positiivseid mõjusid nähti lahendustes, kus regionaalse otsustuskogu liikmetel on kas kaudne rahva mandaat või on selle mandaadi andnud koostöös osalevad

organisatsioonid. Olulised negatiivsed mõjud oleks lahendusel, kus regionaalne otsustuskogu üldse puuduks, ja ka otseselt rahva valitud otsustuskogu puhul.

Viimase lahenduse elluviimisel võib eeldada kõige enam takistusi.

Tabel 8. Eksperthindamise tulemused: regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n = 8)	Oluline negatiivne mõju (n = 8)	Kindlasti mitte teostatav (n = 12)
A. Otsese rahva mandaadiga otsustuskogu	38%	38%	67%
B. Kaudse rahva mandaadiga otsustuskogu	50%	13%	25%
C. Koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu	50%	0%	17%
D. Regionaalne otsustuskogu puudub	0%	50%	25%

Otsese rahva mandaadiga otsustuskogul oleks olulisi positiivseid mõjusid valitsemise demokraatiale ja subsidiaarsusele (50% hinnangutest). See oleks kooskõlas esindusdemokraatia põhimõtetega ja Euroopa regionaalne demokraatia lähteraamistiku projekti sisuga. Tekib poliitiline regionaalne eliit, kellel on poliitiline vastutus regionaalvalitsemise küsimuste eest. Otsene mandaat on üldjuhul eelduseks iseseisva ja stabiilse tulubaasi kujunemisele regionaalatasandil, mille kasutus on vähemalt osaliselt autonoomne (sõltumatu riigi ja KOVi spetsiifilistest huvidest).

Teisest küljest nõrgestaks otsemandaadiga regionaalsete organite moodustamine haldusreformi käigus suurenenud KOV-üksusi, kuna ilmselt tooks see kaasa osa ülesannete äravõtmise KOVidelt ja nende üleandmise (koos riikliku rahastusega) regionaalatasandile. Uus poliitiline tasand koos seda teenindava struktuuriga toob kaasa valitsemis- ja halduskulude kasvu riski. Lisaotsustuskogude tegemine on ressursimahukas ega too uusi inimesi valitsemise juurde – tegijad on piirkondades ühed ja samad isikud. Sisuliselt oleks tegemist teise tasandi KOVi moodustamisega, milleks eeldatavalt puudub enamiku erakondade toetus. Kaheldav on ka kohaliku administratsiooni ja poliitilise eliidi valmisolek oma mandaati teiste otsevalimistega valitud kogudega lahjendada.

Kaudse rahva mandaadiga otsustuskogu tagab positiivse mõjuna otsustuskogu liikmete piisava vastutavuse ja ka otsustusvabaduse. See lahendus vastab Eesti õigusruumi ja halduspraktika praegusele seisule maakondliku OVLi osas. Teisest küljest ei ole maakondlikud KOV-liidud suutnud keskvalitsuse ja erakondade tasandil tõestada, et nad on tõsiseltvõetavad, korralduslikke funktsioone täitvad asutused. Demokraatliku mandaadi suhtelise nõrkuse tõttu võib eeldada, et regionaalsed vajadused ja huvid jäävad kohalikele alla. On oht, et regionaalsed otsused on olemuselt KOVi huvide ühisosa või kompromiss – ühisosa puudumisel otsuseid välditakse (ohu realiseerumine sõltub otsuste vastuvõtmise mehhanismist ning KOVi osaluse kohustuslikkusest) ja kompromisslahendused ei lähtu regiooni kui terviku vajadustest. Lisaks on keerukas kaasata regionaalsetesse otsustuskogudesse, mis moodustatakse kaudse rahva mandaadiga KOVide voliko-

gude liikmetest, riigitasandi esindajaid (need saaksid olla Riigikogu liikmed), mistõttu võib jääda nõrgaks selle sisend kesktasandi poliitikakujundamisse (regionaalarengu küsimustes) ja ka vastupidi – riigi võimalik panus regionaalsesse valitsemisse.

Koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu võimaldab võrdsemal alusel kaasata regionaalsesse valitsemisse eri sektorite esindajaid, sh ettevõtlusest ja kodanikuühendustest. See lahendus viib ellu juba ligi kümme aastat tagasi OECD antud soovitusi. Teostatavuse võimalusi tõestab tänapäeval kujunema hakanud arusaam sektorite koostöö vajadusest. Lahendus loob eeldused sulandada riigi ja KOVi regionaalarengu (ülesannete) ühishuve. Sellise mitmepoolse (ja selge poliitilise mandaadiga) kogu puhul peaks (eriti ministriumite seisukohast) valitsustasandile jõudmise ja poliitilise otsustusvõimekuse tagamiseks olema ka üleriigiline regionaalküsimustega tegelev poliitiline organ – see võiks olla Vabariigi Valitsuse komisjoni staatuses ja hõlmata valdkonnaga seotud võtmeministreid ning KOVide ja nende liitude esindajaid.

Regionaalse otsustuskogu puudumisel on negatiivsed mõjud nii demokraatiale kui ka regionaalsele valitsemisele laiemalt. Arvestades avalike ülesannete täitmise erinevat territoriaalset loogikat, tähendab regionaalatasandi otsustuskogude puudumine piiratud võimalusi subsidiaarsuspõhimõtte rakendamiseks valitsemises. See oleks vastuolus ka kehtiva seadusega (sh KOLS; KOKSi § 61, omavalitsusüksuste ühiselt täidetavad ülesanded; PSi § 159 kui ülemäärane omavalitsuste koostööõiguse riive). Lahenduse positiivsed aspektid on territoriaalse valitsemiskorralduse lihtsus – on üksnes riigi ja kohalikud valitsemistasandid, seejuures kohapõhise regionaalarengu eest vastutavad üheselt rahva mandaadiga KOV-üksused.

Võttes lisaks arvesse hindamistulemusi regionaalatasandi koostööpartnerite osas – et kõige enam nähakse olulisi positiivseid mõjusid lahenduses, kus regionaalatasandil toimub riigi ja KOVi koostöö – siis on eelistuseks valik C (**koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu**). See lahendus on võrdne valikuga B, arvestades hinnatud mõjusid haldussüsteemi demokraatiale ja subsidiaarsusele ning

juhtimisorganite otsustusvõimele, kuid sobib eri tüüpi koostööpartnerite, sh nende osaluseks, kellel ei ole rahva mandaati (ministeeriumid, aga ka erasektori partnerid). Kaudse rahva mandaadiga lahendus (valik B), nt omavalitsusliidu kujul, võiks seejuures jääda KOVi koostööks maakondlikul tasandil.

Riigi ja KOVi ühiste ülesannete (nt regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus) täitmise sobivaim territoriaalne tasand on esialgsel hinnangul nn suureregioonid nelja regioonikeskusega. See tähendab, et igasse regiooni jääks 12–30 KOV-üksust, kelle kõigi esindajate kaasamine regionaalsesse otsustuskogusse võib muuta otsustusprotsessi töömahukamaks ja keerukamaks kui vaja, kallutada riigi ja KOVide esindajate tasakaalu liiga palju viimaste kasuks. Üks võimalus, kuidas KOVide esindajate arvu piirata, on **KOV-üksuste kaudne esindatus regionaalsetes otsustuskogudes – esindajad määravad maakondlikud omavalitsusliidud.**

Ka Riigikogu foorumi töörühm eelistas varianti C ehk koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu. Kogusse kuulusid riiki esindavad regionaalhaldusega seotud ministeeriumite tippjuhid, OVLi esindajad (kaudselt nimetatud). Tõstatati küsimus, kas see kogu peaks olema pigem poliitiline või koondama eksperte. Töörühm tõi võimalikest probleemkohtadest välja ka valimistsükli, funktsioonide jaotuse ja staatuse mõju.

5.4 Regionaalse valitsemis- või koostööstruktuuri õiguslik vorm

Regionaalse valitsemis- või koostööstruktuuri õigusliku vormi valikuvõimaluste eristamisel on kesksed lähtealused õiguste päritolu (territoriaalse tasandi mõttes) ja ulatus, mis struktuuril vormi tõttu ühiskonnaelu korraldamisel on.

Hindamisobjektiks oli kaheksa alternatiivset või üks-teist täiendavat regionaalse valitsemise ja/või juhtimise õiguslikku vormi:

- riigiasutuse dekontsentreeritud regionaalne struktuuriüksus (või üksused), mis täidab riigi keskvõimu vastuvõetud otsuseid;
- regionaalne omavalitsus avalik-õigusliku isikuna, millel on oma ülesannete täitmisel autonoomne otsustuspädevus;
- KOVi ühisvalitsus, millele KOV-üksused on ühe või mitme ülesande korraldamiseks delegeerinud õiguse võtta iseseisvalt vastu üldakte, mis on kõigile osalevatele KOV-üksustele kohustuslikud;
- KOVi ühisamet ehk KOVide ühiselt asutatud ja pidamisel ametiasutus, mis võtab iseseisvalt vastu haldusakte, mis on ühisameti moodustanud KOV-üksuste subjektidele (isikud, asutused) kohustuslikud;
- KOVi ühisasutus ehk KOVide ühiselt asutatud ja pidamisel ametiasutuste hallatav asutus või ka üks KOVi hallatav asutus, mis osutab teenuseid kooskõlas pädevusega, mis KOV on sellele delegeerinud;
- halduslepingutepõhine koostöö, mille raames delegeeritakse ülesannete täitmine ühelt KOV-üksuselt teisele sellisena, et korralduslike otsuste vastuvõtmine on delegeeritud ülesannet vastu võtvale KOV-üksusele (selle valitsemisorganitele) või täidab hallatav ühisasutus või ühisametnik/teenistuja eri KOV-üksuste valitsemisorganite korraldusi;
- foorum-tüüpi koostöö, kus foorumi osalised kujundavad ühise otsuse, kuid need otsused tuleb kinnitada koostöös osalevate KOVide volikogude poolt;
- maakondlik või piirkondlik omavalitsusliit KOLSi mõttes;
- eraõiguslik juriidiline isik (MTÜ (ilma KOLSi erisäteteta), SA, OÜ).

Kirjaliku eksperthindamise alusel kaasneks kõige enam olulist positiivset mõju lahenduse korral, kus regionaalne valitsemine toimuks omavalitsusliku avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis (57% hinnangu-test). Samas on tegemist lahendusega, mida on eeldatavalt kõige raskem teostada. Keskmisest rohkem võiks oodata olulist positiivset mõju regionaalsest valitsemisest KOVi ühisameti, omavalitsusliidu või riigiasutuse regionaalse struktuuriüksuse vormis.

Tabel 9. Eksperthindamise tulemused: regionaalse valitsemise õigusliku vormi valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n = 23)	Oluline negatiivne mõju (n = 23)	Kindlasti mitte teostatav (n = 20)
A. Riigiasutuse regionaalne struktuuriüksus	43%	17%	15%
B. Regionaalne omavalitsus avalik-õigusliku isikuna	57%	22%	45%
C. KOVi (valdkondlik) ühisvalitsus	35%	9%	35%
D. KOVi ühisamet ametiasutusena	48%	13%	10%
E. KOVi ühisasutus hallatava asutusena	35%	26%	10%
F. Ülesannete delegeerimine teisele KOV-üksusele ilma ühise otsustuskoguta	30%	30%	25%
G. Foorum-tüüpi koostöö, kus foorumi otsused tuleb kinnitada koostöös osalevate KOVide volikogude poolt	9%	52%	20%
H. Maakondlik või piirkondlik omavalitsusliit KOLSi mõttes	39%	13%	5%
I. Eraõiguslik juriidiline isik (MTÜ, SA, OÜ jms)	17%	17%	25%

Regionaalsel valitsemisel riigiasutuste regionaalse te üksuste vormis oleks oluline positiivne mõju haldussuutlikkusele (57% hinnangutest), haldussüsteemi ökonoomsusele (50%) ja juhtimisorganite otsustusvõimele (40%). Sellisel juhul oleks regionaalset mastaapi nõudvate ülesannete täitmise poliitika kujundamise ja rakendamise vastutus selgelt keskvalitsuse käes ning see toetaks vastavate valitsemisotsuste ühetaolisust kogu Eesti territooriumil ja seeläbi loodetavasti ka teenuste kvaliteedi ühetaolisust. Kesktasandi riigiasutuste rakendusametusele on suur võimalus saavutada poliitika kujundamise sisendid ja omada mõjukust valdkonna või regionaalpoliitika kujundamisel.

Lahenduse nõrk külge on asjaolu, et valitsemisel ega ülesannete täitmisel ei lähtuta regionaalsetest (sh regionaalsete ja kohalike kogukondade) huvidest ja eripäradest. Seos regionaalsete huvipooltega oleks nõrk – domineeriks riiklik huvi ja vajadus. Riiklikud institutsioonid ei ole seni suutnud regionaalse arengu olukorda põhimõtteliselt positiivses suunas muuta. Regionoides tegutsevad riigiasutuste struktuuriüksused ei ole suutelised tegema koostööd nende erineva staatuse ja rolli tõttu. Puudulik regionaalne koordineerimine valitsemisalade vahel oli OECD 2011. a riigivalitsemisraporti üks keskne järeldus. Avaliku võimu volitusi ega KOVi tuumikülesandeid sellisel juhul regionaaltasandile täitmiseks anda ei saa.

See oleks riigi kesktasandi (ministeeriumite) vaatest eeldatavasti kõige eelistatavam variant, sest nii säilitatakse maksimaalne kontroll (aga ka vastutus) poliitika sisu ja rakendamise üle. Kehtivas õigusruumis toimivad ka tänapäeval valdkondlike riigiasutuste regionaalsed struktuuriüksused. Kui tegu oleks ühise regionaalse valitsemise rollidega riigiasutusega, mis koondaks eri valdkondade (ministeeriumite haldusala) teemasid, siis tuleneb kehtivast Vabariigi Valitsuse seadusest õiguslik piirang – seaduse järgi peab asutus (nt amet) olema konkreetse ministeeriumi valitsemisalas, st ta ei saa olla ministeeriumite ühisasutus. Samas on varem maavalitsused toimunud valdkonnaülese regionaalse asutuse staatuses.

Regionaalse omavalitsusliku avalik-õigusliku isiku vormis tegutsemisel oleks oluline positiivne mõju kõige enam juhtimisorganite otsustusvõimele (60% hinnangutest) ja haldussuutlikkusele (57%). Sel juhul loodaks head eeldused regionaalsete vajaduste ja huvide esiplaanile seadmisel, kui lahendatakse regionaalse ulatusega ülesandeid, arvestades nii kohalikke kui ka ülერიigilisi huve. Selgelt oleks määratletud üksus, kellele on antud ülesanded ja vastutus regionaalsete ülesannete täitmise eest. See lahendus viib ellu Euroopa Nõukogu regionaalse demokraatia lähteraamistiku projekti ideid.

Uue haldustasandi loomine kahtlemata suurendab valitsemiskulusid. Isegi kui ülesanded ja ressursid kantakse üle riigilt või KOVidelt, jäävad ikkagi teatud dubleerivad ja tugifunktsioonid alles. Lahenduse peamine nõrk külge on siiski teostatavusraskus. Lahen-

dusel puudub enamiku erakondade poliitiline toetus, kuna see on lähedane teisele omavalitsustasandile, mida valdavalt ei toetata. Eeldatavalt oleks lahenduse elluviimiseks vaja eriseadust, mis annab regionaalsetele avalik-õiguslikele isikutele täpsed ülesanded ja volitused normid õigusaktide vastuvõtmiseks. Osa juristide hinnangul peab igal sellisel avalik-õiguslikul isikul olema eraldi seadus (st kui näiteks on neli regionaalset avalik-õiguslikku organisatsiooni, siis on igaühel eraldi seadus).

Üldakte kehtestava KOVi ühisvalitsuse positiivsed mõjud on seotud haldussuutlikkusega (43% hinnangutest) ja juhtimisorganite otsustusvõimega (30%). Ka see lahendus looks organisatoorsed eeldused regionaalsete vajaduste ja huvide esiplaanile seadmiseks, kui lahendatakse regionaalse ulatusega ülesandeid. Oluline negatiivne mõju võib kaasneda demokraatlikkusele seoses esmatasandi omavalitsuse toimimisega. Tegemist oleks KOVi autonoomia tugeva riivega, mis on vastuolus KOKSis volikogudele antud ainupädevuse ulatusega. Kuivõrd tegemist on õigusruumis puuduva võimalusega, siis on lahenduse elluviimise eeldus seaduse muutmine. Lahenduse lisaalternatiivina võiks kaaluda ka asümmeetrilist detsentraliseerimist, kus üks piirkonna omavalitsus täidab ka teiste elanike suhtes erifunktsioone. See oleks mingis mõttes vähem demokraatlik variant, aga samas halduslikult stabiilsem ja õiguslikult selgem.

Ka KOKSi sätestatud võimalustel teha regionaaltasandil **koostööd KOVi ühisameti ja/või ühise hallatava asutuse vormis** oleks eeldatavalt oluline positiivne mõju haldussuutlikkusele (suurem mastaap, spetsialiseerumisvõimalused) ja juhtimisorganite otsustusvõimele. Need lahendused sobivad siiski pigem KOV-üksuste ühe- või mitmepoolse koostöö korraldamiseks ja vähem regionaalsete ülesannete täitmiseks. Puudub rakenduspraktika, kuna a) sellist mudelit pole vaja ja/või b) see on liiga kohmakas. Tehniliselt on lihtsam täita ülesannet KOVide vahel mõne eraõigusliku juriidilise isiku vormis. Arvestada tuleb asjaolu, et hallatava ühisasutuse õiguslik vorm ei sobi võimuülesannete täitmiseks. Lisarisk on KOV-üksuste erinevad ja muutuvad suunised ja tellimused teenust osutavale asutusele, mistõttu on keeruline tegevust kavandada ja koordineerida.

Ülesannete delegeerimisel teisele KOV-üksusele oleks oluline positiivne mõju eelkõige haldussuutlikkusele (71% hinnangutest). Lahenduse negatiivne mõju oleks seotud esmajoonel otsustusvõime (70%) ja otsustusprotsessiga laiemalt. Delegeeriv omavalitsus kaotab kontakti oma vastutusvaldkonnaga. See lahendus ei sobi regionaalfunktsioonide täitmiseks, vaid KOVide koostöös teenuste osutamiseks. Tegemist on toimiva praktikaga, mistõttu väliseid teostatavuse takistusi ei ole.

Foorum-tüüpi koostöö võiks edendada valitsemise demokraatiat, kuid mõjuks negatiivselt otsustusvõimele (60%) ja haldussuutlikkusele (43%). See eeldab

KOV-üksuste lõikes konsensuslikke otsuseid (kõigi volikogude kinnituse saamiseks), kätkedes ohtu, et sisulisi otsuseid tehakse vähe. Eeldatavalt on menetlusprotsessid ajamahukad, kuna need vajavad kõigi osaliste kinnitusi. Seda lahendust rakendatakse maakondlike arengustrateegiade kehtestamisel, kuid laiemalt on seda halduspraktikas vähe kasutatud. Poliitika siht- rühmad ei mõista selle vormi olemust ja peavad seda liiga lõdvaks, et täita stabiilset regionaalse juhtimise funktsiooni. Ka kesktasandi vaates on see lahendus liiga vabatahtlik (mh puudub otsuseid ettevalmistav büroo) ja vähestabiilne, et rajada sellele regionaaltasandi ülesannete järjepidevat täitmist. Seega sobib see pigem pehmete koostööpõhiste koordineerivate ülesannete täitmiseks kui avaliku võimu ülesannete täitmiseks.

Maakondlik või piirkondlik omavalitsusliit KOLSi mõttes toetab valitsemise demokraatlikkust ja subsidiaarsust (100% hinnangutest) ning suurendab ka (KOV-üksuste) haldussuutlikkust (57%). Juhtimisorganite otsustusvõime poolest jagunevad olulised positiivsed ja negatiivsed mõjud suhteliselt võrdselt. Maakondliku OVLi praktika näitab, et osaliste seisukohti tagavates küsimustes suudetakse kokku leppida, kuid KOVide-ülestes teemades, kus üksikute osaliste huvid saavad riivatud, pigem mitte. Samas on see formaat end tõestanud ja liidud toimivad, sh kavandatakse ühistegevusi.

Regionaalse valitsemise teostamine eriõigusteta **eraõigusliku juriidilise isikuna** on väga piiratud ning tähendaks paljuski regionaalse valitsemis- ja juhtimistasandi olulist nõrgenemist kuni sisulise likvideerimiseni välja. Mittetulundusühing ja sihtasutus teenuse korraldamise ja/või ülesande täitmise koostöövormina ei arvesta kohaliku omavalitsuse kui avaliku institutsiooni eripära, peamised puudused põhinevad selle eraõiguslikul iseloomul ja juhtimismudeli eripäral. Avaliku halduse ülesannete täitmise volitamine (ülesande korraldamise või täitmise raames) haldusvälisele eraõiguslikule juriidilisele isikule on piiratud ning teatud ülesannete volitamine pole üldse lubatav (kohaliku omavalitsuse tuumülesanded, teatud avaliku võimu teostamise funktsioonid jne).

Arvestades mõjude laadi ja teostatavust ning võttes lisaks arvesse hindamistulemusi regionaaltasandi koostööpartnerite osas – et kõige enam nähakse olulisi positiivseid mõjusid lahenduses, kus regionaaltasandil toimub riigi ja KOVi koostöö –, samuti seda, et ekspertide hinnangul on kõigi või enamiku valdkondade ülesannete täitmine ühises regionaaltasandi valitsemis- või koostööorganisatsioonis oluliste positiivsete mõjudega, siis on **kokkuvõttev järeldus hindamistulemustest järgmine:**

- Riigi ja KOVi ühiste ülesannete (nt regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus) täitmiseks regionaaltasandil (nn. suureregioonides) on **sobivaim (suurimate positiivsete mõjudega) õiguslik vorm regionaalne avalik-õiguslik isik, mille otsustuskogusse kuuluvad nii riigi (sh eri valitsemisvaldkondade ministerruumite) kui ka KOVi esindajad**; kui võrd tegemist on seni Eesti valitsemisüsteemis uue lahendusega, siis tuleb arvestada takistustega lahenduse elluviimisel.
- OVLi edasiarendatud mudel (nt osaluse kohustuslikkus) on sobilik KOVide omavaheliseks koostööks maakondlikul tasandil.

Ka erasektori partnerite kaasamine regionaaltasandi juhtimisse on hinnatud lahendusena, millel on positiivseid mõjusid regioonide arenguvõimele. Küsimus on eelkõige kaasatuse laadis otsustusõiguse mõttes ja/või sobivas õiguslikus vormis – see nõuaks eeldatavalt n-ö nõuandva organi loomist avalik-õigusliku isiku juhtimisorganite kõrvale.

Riigikogu foorumi töörühma arutelus leiti, et regionaaltasandi valitsemise õigusliku vormi ühtlustamine on vajalik. On vaja määratleda ressursi kasutus, järelevalve toimimine ja otsustusala. Samuti leiti rühmas, et ühtlustatud koostöövormi tuleks katsetada.

5.5 Koostöö osalised – koostöökoogu koosseis

Hindamisobjektiks oli neli valikuvõimalust:

- a. koostöökoogu koosneb KOV-üksuste esindajatest;
- b. koostöökoogu koosneb KOV-üksuste ja riigi keskvalitsuse esindajatest;
- c. koostöökoogu koosneb KOV-üksuste ja regionaalsete partnerite (nt kodanikuühendused, ettevõtjate ühendused, ülikoolid) esindajatest;
- d. koostöökoogu koosneb KOV-üksuste, riigi keskvalitsuse ja regionaalsete partnerite esindajatest.

Kirjalikul eksperthindamisel said enim toetust lahendused, kus regionaalses koostöös osalevad a) riigi keskvalitsuse ja KOV-üksuste esindajad – sellel on eeldatav positiivne mõju eeskätt otsustusvõimele ja regioonide arenguvõimele; ning b) KOV-üksuste, riigi ja erasektori esindajad – sellel on varieeruv positiivne mõju, s.t oluline positiivne mõju regioonide arenguvõimele, kuid piiratud mõju otsustusvõimele.

Tabel 10. Eksperthindamise tulemused: regionaalse koostöö osaliste ringi valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n = 32)	Oluline negatiivne mõju (n = 32)	Kindlasti mitte teostatav (n = 20)
A. Koostöökoogu koosneb KOV-üksuste esindajatest	41%	25%	5%
B. Koostöökoogu koosneb KOV-üksuste ja riigi keskvalitsuse esindajatest	53%	16%	10%
C. Koostöökoogu koosneb KOV-üksuste ja regionaalsete partnerite esindajatest	19%	9%	15%
D. Koostöökoogu koosneb KOV-üksuste, riigi keskvalitsuse ja regionaalsete partnerite esindajatest	47%	16%	5%

Lahendust, kus **koostöökoogu koosneb üksnes KOV-üksuste esindajatest**, rakendatakse maakondlikes omavalitsusliitudes ja ka muudes piirkondlikes koostööstruktuurides. Eesti halduskultuuris tajutakse (nii KOVide kui ka riigi poolelt) regionaalseid küsimusi just KOVide-üleste kohalikku laadi (piirkondlike) küsimustena ja KOVide koostööna – tegemist on kõige „loomulikuma“ valikuga.

Lahenduse olulist positiivset mõju nähakse eelkõige valitsemise demokraatlikkusele (71% hinnangutest). Esiplaanil on KOVi autonoomia põhimõte, mille järgi riigi ja KOVi rollid ei segune. Olulised negatiivsed mõjud on seotud esmajoones regioonide arenguvõimega (33%). KOVi koostöö on küll positiivne, aga riigi ja KOVi ühisosa ei teki. Pigem luuakse eeldusi KOVi ja riigi konkurentsiolekorra tekkeks. Puuduvad koordinaatsiooni mehhanismid, mis seoks regionaalsed otsused ja rahastamise riigi tasandi toimijatega. Lahenduse mõjud juhtimisorganite otsustusvõimele võivad olla nii positiivsed (46%) kui ka negatiivsed (23%). Ühelt poolt: mida vähem on asjaosalisi, seda lihtsam otsustada. Teiselt poolt loob selline lahendus aluse riigi ja omavalitsuse rollide jäigaks eristamiseks, mille tulemusel on omavalitsuste sisend keskvalitsuse poliitikatesse nõrk ja riik on omavalitsuste ülesannete täitmisest eemal.

KOVi ja riigi esindajatest moodustatud koostöökogul ning koostöökogul, kuhu on peale ülalmainitute kaasatud regionaalseid erasektori partnereid, on olulisi positiivseid mõjusid enamikul dimensioonidel. Riigi osalus regionaalsetes koostööorganisatsioonides toetab suuremat regionaalset tasakaalustatust pädevuse ja teavituse seisukohast. See loob eeldused ressursside lisandumiseks regionaalsele otsustustasandile. Toimivaks näiteks on piirkondlikud ühistranspordikeskused, kus juhtorganites on riigi ja KOVi esindajad. Regionaalsete erasektori partnerite kaasamise positiivsed mõjud avalduvad laiemas osalusdemokraatias, otsuste ettevalmistamise ja vastuvõtmise mitmekesisemas huvi- ja teadmusbasis. Probleemkohad on juhtimisse kaasatavate regionaalsete partnerite ringi määratlemine, aga ka võimalikud komplikatsioonid nende esindajate mandaadi legitiimsuses. Samuti nähakse ohtu, et suure hulga partnerite korral muutuvad otsustusprotsessid keerukaks ja vähetulemuslikuks.

Arvestades võimalikke õiguspiiranguid erasektori esindajate kaasamisel avalike ülesannete korraldus-

like otsuste vastuvõtmise ning esialgset järeldust regionaaltasandile (sh regionaalse ruumiplaneerimise, ühistranspordi ning kutse- ja gümnaasiumihariduse ülesannete täitmiseks) sobiva õigusliku vormi kohta – regionaalne avalik-õiguslik isik, mille otsustuskogusse kuuluvad nii riigi (sh eri valitsemisvaldkondade ministriumite) kui ka KOVi esindajad –, siis on kirjalike hindamistulemuste alusel eelistuseks valik **B (regionaalne koostöö- ja otsustuskogu koosneb KOV-üksuste ja riigi keskvalitsuse esindajatest)**.

Regionaalsete koostöö- ja juhtimisorganite teo- ja otsustusvõime huvides oleks, et valdkondlikud ministriumid oleksid neis esindatud juhtkonna – kantslerite ja/või asekanclerite – tasandil.

Riigi ja KOVi ühiste ülesannete (nt regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus) täitmise sobivaimaks territoriaalseks tasandiks on esialgsel hinnangul nn suurregioonid nelja regioonikeskusega. See tähendab, et igasse regiooni jääks 12–30 KOV-üksust, kelle kõigi esindajate kaasamine regionaalsesse otsustuskogusse võib muuta otsustusprotsessi töömahukamaks ja keerukamaks kui vaja, kallutada riigi ja KOVi esindajate tasakaalu liiga palju viimaste kasuks. Üks võimalus KOVi esindajate arvu piiramiseks oleks KOV-üksuste kaudne esindatus regionaalsetes otsustuskogudes – esindajad määravad maakondlikud omavalitsusliidud.

Riigikogu foorumi tööriühm oli arvamisel, et riigi keskvalitsusel ei ole piisavalt võimekust teha regionaalseid otsuseid. Lahendusena pakuti nõukogu, mis koosneks kõrgematest ametnikest ja regionaalsete huvipoolte esindajatest (KOVid, ettevõtjad jt) ning mis nõustaks ja annaks valitsusele sisendit. Samuti arvas tööriühm, et olukorda lihtsustaks kahekojaline parlament, mis aga nõuaks omakorda põhiseaduse muutmist.

5.6 Koostöö kohustuslikkus

Hindamisobjektiks oli kolm valikuvõimalust:

- vabatahtlik koostöö;
- kohustuslik koostöö ehk sundkoostöö;
- tingimuslikult kohustuslik koostöö.

Koostöö kohustuslikkuse all mõistame siin kohustust osaleda koostöös. Seaduste jms poolt KOV-ülevalt mää-

ratud koostööpiirkonna ulatuse teemat käsitletakse regionaalse valitsemise territoriaalsete valikute hindamisel. Tingimuslikult kohustusliku koostöö hindamisel peame tähtsaimaks aspektiks elanikkonna mastaabi tingimusi – kas kohustus peaks tekkima KOV-üksuse ja/või summaarsest regiooni elanike arvust sõltuvalt või mitte. Valik on oluline eeldusel, et rakendatakse koostöö mudelit ja koostöö organisatsioonid on KOV-üksused.

Vabatahtliku koostöömudeli rakendamisel on oluline negatiivne mõju regionaaltasandi juhtimisorganite otsustusvõimele (50% hinnangutest), oluline positiivne mõju aga valitsemise demokraatlikkusele (40%). Vabatahtlik koostöö ei loo piisavalt stabiilset keskkonda, et tekiks võimalus uue haldusmudeli tekkeks. Koostöö toimumine sõltub isiklikest, kohalikest ja/või parteipoliitilistest huvidest ning tagatud ei ole koostöö stabiilsus ega jätkusuutlikkus. Sellele ei saa üles ehitada pikaajalist koostööd – midagi sellist, millest sõltuvad tuumikfunktsioonid (ühistransport, sotsiaaltoetused, haridus jms). See on sobilik eelkõige nn pehmete koordineerivate funktsioonide ja vabatahtlike ülesannete puhul. Regionaalsed koostööpiirkonnad, mis vabatahtlikkuse alusel tekivad, on valdkondlikud ja ajutised. Otsustusvõimele mõjub vabatahtlikkus just tõhususe mõttes negatiivselt. Otsus peab alati olema kõigile osalistele vastuvõetav, muidu ähvardatakse koostöösuhtest väljuda.

Positiivse poole pealt on vabatahtlik koostöö kooskõlas Eesti halduspraktikaga ja õigusruumi võimalustega. Selle puhul on KOVi õiguste riive vähem intensiivne võrreldes kohustusliku koostööga. Vabatahtliku koostöö toimimine eeldab juhtide teadvustatud vastutust, et täita avalikke ülesandeid parimal võimalikul moel. Vabatahtlikku koostöömudelit võib ja saab riiklikult tugevdada, pakkudes eri motivaatoreid koostöö tegemiseks.

Kohustusliku koostöö mudeli rakendamisel kaasneks ekspertide hinnangul oluline positiivne mõju (79% hinnangutest) esmajoonel juhtorganite otsustusvõimele (88%). See looks selge struktuuri ja arusaama koostöö osalistest ning nende rollist. See lahendus annab koostööorganisatsioonile kindluse ja stabiilsuse ning võimaldab vastu võtta otsuseid, mis ei ole täielikus kooskõlas iga koostööosalise kohalike huvidega (ja seega vältida otsustamatust). Kohustusliku koostöö puhul võib küll tulemusliku koostöö tekkimine aega võtta, kuid annab võimaluse pädevust paremini ära kasutada ja ressursse optimaalselt tarvitada. Luuakse eeldused teenuste kvaliteedi ühtlustamiseks kogu riigi

territooriumil ja kõigile elanikele sõltumata elukohast. Lahendus on potentsiaalselt kõige suurema mõjuga demokraatlikule valitsemisele ja subsidiaarsuspõhimõttele selle kaudu, et on sisuliselt ainuke vorm, mis võimaldab keskvalitsusel edasist detsentraliseerimist. Ei ole kuigi palju ülesandeid, mida saaks anda riigilt KOV-üksustele iseseisvaks täitmiseks.

Kohustuslikul koostööl on küll KOVi autonoomiat pärssiv aspekt, kuid regionaalse valitsemise eesmärkide saavutamine kaaluks selle üles. Selle valiku oht on asjaolu, et pealesurutud koostöö jääb olemuselt formaalseks – osalised ei ole motiveeritud häid otsuseid vastu võtma. Lahendamist vajab see, kuidas kaitsta n-ö nõrgemaid, kelle huve ega vajadusi enamuse otsused ei arvesta. Olulisi teostatavusprobleeme koostöö kohustuslikkuse juurutamisel ei nähta – lahendus on ekspertide hinnangul teostatav, kuid nõuab loomulikult vastavaid seadusemuudatusi. Seadustes on vaja sätestada, et kui ülesande täitmine eeldab KOVi territooriumist laiemat mastaapi ning see on sisuliselt põhjendatud avaliku huvi ja ülesande kvaliteedi tagamiseks, siis tehakse teatud ülesannete täitmiseks koostööd kohustuslikuna.

Tingimuslikult kohustusliku koostöö mudeli rakendamine oleks lausalise kohustuslikkuse mudelist lihtsamini teostatav, kuna juba põhiseaduslikkuse riive kontekstis on lihtsam põhjendada koostöö kohustust teatud vajaliku võimekusega, mis alla konkreetse elanike arvu puudub. Keerukam on, kui see põhjendus hõlmab ka KOV-üksusi, kellel eraldiseisvalt selline võimekus eeldatavasti olemas on. Tingimuslik koostöö on põhimõtteliselt ainuke võimalik lahendus ülesannete puhul, mis tänapäeval on KOVi ülesanded. Kui aga mõelda teenuse korraldamise ja osutamise funktsioonide peale, mida riik KOVidele üle annaks (kui selleks oleks vajalik võimekus tagatud, nt koostööpiirkondade näol), siis tingimusliku koostöö abil oleks see kindlasti teostatavam, sest võimaldaks suurtel linnadel, kus selleks on võimekus olemas, teenuseid ise korraldada ning teistes piirkondades toetuda koostööstruktuuridele.

Peamine probleem on see, et põhjendatavad mastaabitõrked võivad ülesannete ja teenuste lõikes erineda, mis raskendaks omakorda valdkondlikult ühtse regionaalse valitsemismudeli rakendamist. Kaalumist väärivad koostöö kohustuslikkuse tingimuse kriteeriumi seadmine sellisena, et kui regiooni KOVidest 2/3 on avaldanud soovi teha koostööd, siis on selles koostööformaadis osalemine kohustuslik kõigile.

Tabel 11. Ekspertide hinnangud: koostöö kohustuslikkuse valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n= 14)	Oluline negatiivne mõju (n= 14)	Kindlasti mitte teostatav (n= 16)
A. Vabatahtlik koostöö	29%	29%	19%
B. Kohustuslik koostöö ehk sundkoostöö	79%	14%	0%
C. Tingimuslikult kohustuslik koostöö	50%	14%	6%

Kokkuvõttes on **eelistatud lahendus valik B** – kohustuslik koostöö. Oluliste KOVi ja riigi ühiste regionaalsete ülesannetena, mida tuleks täita neljas suureregionis, nähakse selliseid valdkondi nagu regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, gümnaasiumi- ja kutseharidus. Kohustusliku koostöö ja osaluse põhimõtte rakendamine nende ja teiste ülesannete täitmisel regionaaltasandil peaks loogiliselt sisaldama ka finantseerimiskohustust. Koostöö vajadus säilib ka olemuslikult KOVi ülesannete ühisel täitmisel maakondlikul tasandil ning ka selle tulemuslikkuse suurendamiseks on otstarbekam rakendada kohustuslikkuse põhimõtet.

Ka Riigikogu foorumi töörühm oli üksmeelel, et kohustuslik koostöö on vajalik. Leiti, et kohustuslikku koostööd peaks toetama kohustuslik koostöös täidetavate ülesannete rahastamine ning regionaalsele koostöötasandile tuleks määrata reaalsed ülesanded – ruumiplaneerimine, haridus, ühistransport, ühisprojektid, keskkond/veemajandus, tervishoiukorraldus, riskide maandamine, regionaalselt suured sündmused.

5.7 Otsuste vastuvõtmise mehhanism otsustuskogus

Hindamisobjektid määratakse kahe dimensiooni – a) hääle arvu määravad tegurid ja b) otsuste vastuvõtmise

seks vajaliku hääle jaotuse – kombineerimisel. Hindamisobjektiks oli viis tõenäolisimat ja põhimõttelisemalt eristuvat kombinatsiooni:

- igal koostööpartneril (organisatsioonil) on üks hääle ning otsused võetakse vastu lihthääleteenamusega;
- igal koostööpartneril (organisatsioonil) on üks hääle ning otsused võetakse vastu kvalifitseeritud (näiteks 2/3) hääleteenamusega;
- hääle arv on proportsionaalne territoriaalüksuse (mida organisatsioon esindab) elanike arvuga ning otsused võetakse vastu lihthääleteenamusega;
- igal koostööpartneril (organisatsioonil) on vähemalt üks hääle ning territoriaalüksuste puhul määratakse lisanduvate hääle jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel, otsused võetakse vastu lihthääleteenamusega;
- otsused võetakse vastu konsensuslikult.

Enim olulist positiivset mõju võiks kaasa tuua lahendus, kus igal koostööpartneril on vähemalt üks hääle ning territoriaalüksuste puhul määratakse lisanduvate hääle jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel ja otsused võetakse vastu lihthääleteenamusega. Probleemseim lahendus on konsensuslik otsustusmehhanism, seda nii oluliste negatiivsete mõjude (50% hinnangutest) kui ka teostatavuse takistuste tõttu (60%).

Tabel 12. Eksperthindamise tulemused: otsuste vastuvõtmise mehhanismi valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n = 4)	Oluline negatiivne mõju (n = 4)	Kindlasti mitte teostatav (n = 5)
A. Igal koostööpartneril on üks hääle ning otsused võetakse vastu lihthääleteenamusega	25%	25%	20%
B. Igal koostööpartneril on üks hääle ning otsused võetakse vastu kvalifitseeritud hääleteenamusega	25%	25%	20%
C. Hääle arv on proportsionaalne territoriaalüksuse (mida organisatsioon esindab) elanike arvuga ning otsused võetakse vastu lihthääleteenamusega	0%	0%	0%
D. Igal koostööpartneril on vähemalt üks hääle ning territoriaalsete üksuste puhul määratakse lisanduvate hääle jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel ja otsused võetakse vastu lihthääleteenamusega	50%	0%	0%
E. Otsused võetakse vastu konsensuslikult	25%	50%	60%

Lahendus, kus igal koostööpartneril (organisatsioonil) on üks hääle ning otsused võetakse vastu lihthääleteenamusega, on kooskõlas KOLSi üldpõhimõttega. Tagatud on osaliste võrdsus ja seega ka otsuste legitiimsus koostöös osalevate organisatsioonide vaatepunktist. Valiku nõrk külge on asjaolu, et suurema elanike arvuga KOV-üksuste elanikud on alaesindatud otsuste vastuvõtmisel ning neil on (vabatahtliku mudeli korral) väiksem motivatsioon koostöös osaleda. Mittekonsensusliku otsuse tõttu võib kannatada selle legitiimsus osalevate organisatsioonide vaatepunktist. On oht, et otsustuskogus tekib püsiv territoriaalse iseloomuga opositsioon.

Kui otsustusprotsessis kasutatakse kvalifitseeritud (näiteks 2/3) hääleteenamust, vähendatakse võimalust, et

ühised otsused ei arvesta suure osa koostööpartnerite huve ega vajadusi. Muu kohta kehtivad eelmise valiku tugevad ja nõrgad küljed.

Lahenduse korral, kus hääle arv on **proportsionaalne territoriaalüksuse (mida organisatsioon esindab) elanike arvuga ning otsused võetakse vastu lihthääleteenamusega**, on tagatud KOV-üksuste elanike võrdne esindatus otsuste vastuvõtmisel. Arvestades KOV-üksuste elanike arvu jaotust maakondades ja ka suuremates regioonides, võib otsuse vastuvõtmiseks piisata ka 1-2 KOV-üksuse poolthäälest ning väiksema elanike arvuga KOV-üksustel ei ole hoobasid otsuseid mõjutada. Valik sobib üksnes mudeli korral, kus koostöös osalevad ja koostöökogu koosseisu kuuluvad ainult KOVi esindajad.

Valik, kus igal koostööpartneril (organisatsioonil) on vähemalt üks hääl ning territoriaalüksuste puhul määratakse lisanduvate häälte jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel ja otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega, võimaldab kompromissi elanike võrdsema esindatuse ja väikemate KOV-üksuste huvide kaitse vahel. See lahendus sobib otsuste vastuvõtmiseks territoriaalsete ja mitte-territoriaalsete organisatsioonide koostöostruktuurides.

Konsensuslik otsustusmudel pakub motivatsiooni koostöökultuuri arendamiseks ja otsuste suurt legitimsust osalevate organisatsioonide vaatepunktist. See on kooskõlas maakondlike OVLide valdava praktikaga otsuste vastuvõtmisel. Probleemiks võib kujuneda asjaolu, et vähe tehakse sisulisi otsuseid – rakendatakse mitteotsustamise strateegiat, keerulisemad ja vastuolulisemad valikud jäävad langetamata.

Kirjaliku eksperthindamise alusel on eelistatud lahenduseks **mehhanism, kus kõigil osalistel on üks hääl, ning lisaks annab elanike arvu suurus KOV-üksustele häáli juurde, otsused võetakse vastu häälteenamusega.** Eeldades, et olemuslikult regionaalsed ülesanded (nt regionaalne ruumiplaanerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus) täidetakse regionaalses otsustuskogus, kuhu on kaasatud riigi asjakohased valdkondlikud ministeeriumid ning KOVi esindajad, tuleb lisaks määratleda, milline peaks olema regioonide arenguvõimet kõige paremini toetav häälte jaotus riigi ja KOVi vahel ning kas ja mis ulatuses oleks mõeldav anda erasektori osalistele hääleõigus regionaalses otsustuskogus. Häälte jaotus peaks olema õiglasel viisil seotud ülesannete täitmise rahastamise jaotusega. Kuivõrd erasektori partnerid üldjuhul avalike ülesannete täitmist ei finantseeri, siis väärib kaalumist lahendus, kus erasektori partneritel on üksnes nõuandev hääl.

Riigikogu foorumi töörühm arvas, et omavalitsuste vahel peab maakonnas olema kohustuslik koostöö ja igal KOV-üksusel (olenemata suurusest, rahvaarvust, väärtusloomest) üks hääl otsustuskogus. Regionaalses nõukogus oleks üks OVLi esindaja ja riigi esindaja.

5.8 Regionaalatasandi ülesannete täitmise tulubaas

Hindamisobjektiks oli viis valikuvõimalust:

- a. KOVi täielik autonoomia regionaalatasandi rahastamisel: kõik KOVi tulud laekuvad KOV-üksuste eelarvetesse (KOV-i enda tulubaasi kaudu), KOVi koostöö tasandile eraldatakse vahendeid vastavalt KOVi volikogu otsustele;
- b. KOVi suunatud autonoomia regionaalatasandi rahastamisel: kõik KOVi tulud laekuvad KOV-üksuste eelarvetesse (KOV-i tulubaasi kaudu), KOVi koostöö tasandile eraldatakse vahendeid vähemalt seadustes sätestatud miinimummäärade järgi (lähedes ülesannete täitmisega seotud vajadusest);
- c. riigieelarvest eraldatakse KOVi eelarvesse vahendeid sihtotstarbeliselt, et toetada ühiselt täidetavate valdkondlike ülesannete täitmist (ülesandepõhiselt või koondatuna) ja mille KOV eraldab koostöö tasandile;
- d. riigieelarvest eraldatakse vahendid otse regionaal-sele juhtimistasandile, et toetada valdkondlike ülesannete täitmist (siht- ja/või üldotstarbelisena);
- e. regionaalseid ülesandeid täidetakse iseseisva regionaalse maksubaasi arvelt.

Kirjaliku eksperthindamise alusel on iseseisev regionaalne maksubaas kõige halvemini teostatav lahendus ning samuti sisaldab olulisi negatiivseid mõjusid riigihalduse ökonoomsusele ja kuluefektiivsusele (mh regionaalsete maksude haldamisega seonduv), haldussuutlikkusele ja regioonide arenguvõimele (kuivõrd regionaalne arengutase ja eeldatav maksubaas on ebaühtlane ning tõenäoliselt soosib üksnes pealinnaregiooni).

Teiste valikute positiivseid mõjusid hinnatakse suhteliselt võrdsena. Valikul A – KOVi täielik autonoomia regionaalatasandi rahastamisel – on positiivseid mõjusid seoses demokraatia ja subsidiaarsusega, kuid ühtlasi olulisi negatiivseid mõjusid regioonide arenguvõimele (KOV-i täieliku autonoomia korral ei pruugi regionaal-tasand saada vajaduspõhist finantseerimist). Valikul B – KOVi seadustega suunatud osaline autonoomia regionaalatasandi rahastamisel – on enim olulisi positiivseid mõjusid seoses ökonoomsuse ja kuluefektiivsusega. Suurimat positiivset mõju regioonide arenguvõimele nähakse riiklikus regionaalatasandi sihtfinantseerimises (valikud C ja D).

Tabel 13. Eksperthindamise tulemused: regionaaltasandi ülesannete rahastamise tulubaasi kujunemise valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n = 22)	Oluline negatiivne mõju (n = 22)	Kindlasti mitte teostatav (n = 7)
A. KOVi täielik autonoomia regionaaltasandi rahastamisel	36%	36%	14%
B. KOVi seadustega suunatud osaline autonoomia regionaaltasandi rahastamisel	36%	18%	14%
C. Riigieelarve sihtotstarbelised toetused KOV-üksustele regionaalsete ülesannete täitmiseks	27%	27%	29%
D. Riigieelarve sihtotstarbelised toetused regionaalsele juhtimistasemele regionaalsete ülesannete täitmiseks	27%	14%	0%
E. Regionaalseid ülesandeid täidetakse iseseisva regionaalse maksubaasi arvelt	9%	45%	57%

KOVi täielik autonoomia regionaaltasandi rahastamisel tagab demokraatliku kontrolli kulude üle. Otsustaja on rahastamise kaudu selgelt määratletud – otsuste eest vastutavad kohalikud omavalitsused. Selle lahenduse nõrk külg on see, et regionaaltasandi rahastamine sõltub koostöövalmidusest ning KOVide erihuvidest ja -vajadustest. Selle valikuga kaasneb oht, et regionaaltasandi ülesanded on alarahastatud või ei rahastata neid kokkulepete mittesaavutamisel üldse, samuti asjaolu, et regionaaltasandi ülesandeid täidetakse eri piirkondades väga erineval tasemel. See valik sobib üksnes vabatahtlikule koostöömodelile.

KOVi suunatud autonoomia regionaaltasandi rahastamisel loob eeldused regionaaltasandi rahastamiseks vähemalt minimaalses ulatuses, mida on selle ülalpidamiseks vaja. Tagatud on osaline demokraatlik kontroll kulude üle. Rahastamise kohustuslikkus piirab KOVi autonoomiat, kuid jätab ikkagi ohu, et regionaaltasandi ülesandeid täidetakse eri piirkondades erineval tasemel.

Riigieelarve sihtotstarbeliste vahendite kasutamine KOVi regionaalsete ühiselt täidetavate valdkondlike ülesannete täitmisel loob üleriigiliselt sarnase ja garanteeritud tulubaasi regionaaltasandi ülesannete rahastamiseks. Samas säilib KOVi osalus ja omanditunne regionaalsete ülesannete täitmisel. Selle lahendusega võib kaasneda halduslik jäikus ja ebatõhusus – ülemäärane halduskoormus seoses raha liikumise tagamisega. Universaalsete valemite rakendamisel ei võeta arvesse regionaalseid eripärasid.

Lahendus, kus **riigieelarvest eraldatakse vahendid otse regionaalsele juhtimistasandile** ülesannete täitmise toetuseks (siht- ja/või üldotstarbelisena), tagab rahastamise stabiilsuse ja kindluse regionaaltasandi ülesannete täitmiseks. See ei ole aga heas kooskõlas detsentraliseerimise põhimõtetega. KOVi omaniku-

tunne ja vastutavus regionaalsete ülesannete täitmisel puudub.

Regionaalsete ülesannete täitmine iseseisva regionaalse maksubaasi arvelt motiveerib majanduskasvu toetavaid arenduspoliitika. See on kooskõlas Euroopa Nõukogu regionaalse demokraatia lähteraamistiku projekti ideoloogiaga. Lahenduse negatiivne mõju on see, et avalike ülesannete täitmise tase jääb sõltuvaks regionaalsest arengust – kaasneb oht, et vaesemad regioonid satuvad negatiivsesse tsüklisse, kus (suhtelise) regionaalse mahajäämuse korral on ka vähem regionaalseid maksutuluseid, et mahajäämusega toime tulla või seda isegi ületada. Maksukogumine muutub keerukamaks ja kulukamaks. Regionaalsed maksumäärade ja maksude erisused loovad motivatsiooni maksudest kõrvale hiilimiseks ja maksukonkurentsi regioonide vahel. Lahendusele puudub erakondlik toetus.

Arvestades teiste haldusmodeli komponentide valikute esialgseid eelistusi – et regionaaltasandi juhtimine ja korraldamine toimub riigi ja KOVi koostöös ning regionaalse avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis, siis on regionaaltasandi tulubaasi eelistatud lahenduseks **süntees esialgsetest valikutest (KOVi ja riiklik sihtfinantseerimine):**

- Vajaduspõhiselt valdkondade kaupa (sh regionaalse ruumiplaneerimise, ühistranspordi, kutse- ja gümnaasiumihariduse võrgustike haldamise ja arendamise) modelleeritud tulubaas – eelarvestraategiates kavandatud (ja selle kaudu garanteeritud) sihtfinantseerimine riigieelarvest ja vähemalt miinimumtasemel baasrahastus KOVi eelarvetest.

Ka Riigikogu foorumi tööruhm oli arvamusel, et rahastus peab olema modelleeritud, vajaduspõhine ning kindlaks määratud konkreetsete funktsioonide täitmiseks.



6. Ettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks

Uurimisrühma ettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks lähtuvad:

1. eksperthindamise tulemustest, mille olulised teadmussisendid olid Eesti ja teiste riikide parima valitsemispraktika üldistused, rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel regionaalhalduse korraldamiseks ning õiguslikud ja teoreetilised argumendid regionaalse valitsemise korraldamisel Euroopas. Nendes regionaalse valitsemise komponentides, kus hindamisel oli oluline üksmeel, tuginevad kõik ettepanekud vahetult eksperthindamise tulemustele. Komponentide puhul, kus ekspertidel olid vastandlikud seisukohad (nt üks komponent välistab teise) või kus üksmeel ei ilmnenu, lähtub uurimisrühm oma parimast teadmisesest ning kirjanduse ja teiste riikide üldistatud praktikast.
2. muutuste (reformide) teooriast²⁴ sekkumise intensiivsuse erisuse kohta, kus muutuseid analüüsitakse skaalal, mille ühes otsas on a) kiired ja radikaalsed (murrangulised) ning c) teises otsas aeglased ja kohanduvad (evolutsioonilised) muutused, nende vahel on b) järkjärgulised (inkrementaalsed) muutused. Tehtavad ettepanekud jaotame intensiivseteks ja järkjärgulisteks.
3. eksperthindamises kasutatud metoodikast tulevast loogikast. Selle kohaselt hinnati alternatiivide peamiselt kahe kriteeriumi alusel – teostatavus (arvestades valitsemispraktikat, õiguskeskkonda, valmisolekut jm) ja eeldatav mõju (regionaalse valitsemise kvaliteedile, finantsidele, otsustamisele jne). Kasutades skaalat teostatavus-mõju, võivad tekkida teatavad vastuolulised koondhinnangud, mis võimendusi mõne komponendi puhul. Ettepanekutes lähtume teostatavuse ja mõjude kombinatsioonist, kus lahendused võivad olla hästi teostatavad, aga mitte nii mõjusad, ja vastupidi, raskesti teostatavad, aga potentsiaalselt suure mõjuga.

Lõpuks on esitatud stsenaariumite põhjal otsustamine poliitiline valik, kus analüütikute roll on anda ette piisavalt lai, aga samas realistlik valikupalett, mille üle saab pidada lisaarutelusi, ning kus on piisav poliitilise otsustamise ja ka elluviimise haldusliku detailiseerimise ruum.

24) Nadler, D.A., Tushman, M.L., (1989). Organizational Frame Bending: Principles for Managing Reorientation. The Academy of Management Executive, Vol. III, No. 2, pp. 194–204.

Tabel 14. Kokkuvõtte eksperthindamise kesksetest regionaalse valitsemiskorralduse ettepanekute lähtekohtadest

Regionaalse valitsemise komponent	Seletus	Mõju üldhinnang	Teostatavuse üldhinnang
1. Territoriaalne ulatus	Regionaalne valitsemine toimub maakondades: <ul style="list-style-type: none"> ettevõtlusarendus – maakond sotsiaalteenused – maakond 	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
	Regionaalne valitsemine toimub suurtes regioonides: <ul style="list-style-type: none"> ruumiplaneerimine (neli regiooni) ühistransport (neli regiooni) haridus (neli regiooni) Valdavalt ülesannete löikes neli regiooni keskustega Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis/Narvas	Oluline positiivne mõju	Keskmine teostatavus Hästi teostatav Raskesti teostatav
2. Ühine organisatsioon kõigi või enamiku valdkondade ülesannete täitmiseks	Enamiku ülesannete täitmiseks selle täitmise tasandil (maakond, regioon) võimalikult ühtses organisatsioonis	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
3. Otsustuskogu mandaadi päritolu	Koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
4. Regionaalse organi õiguslik vorm	Maakondlik omavalitsusliit seaduse alusel		Hästi teostatav
	Regionaalne avalik-õiguslik juriidiline isik Riigiasutuse regionaalne struktuuriüksus	Oluline positiivne mõju	Raskesti teostatav Hästi teostatav
5. Regionaalse valitsemise osalised	KOVi ja riigi keskvalitsuse esindajad, regionaalsete partnerite esindajad	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
6. Osalemise kohustuslikkus	Kohustuslik osalemine	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
7. Otsustusmehhanism, kogu	Igal osalisel on vähemalt üks hääl ning territoriaalüksuste puhul määratakse lisanduvate häälte jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel ja otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
8. Tulud	KOVi täielik või osaline autonoomia	Positiivne mõju	Hästi teostatav
	Riigieelarve sihtotstarbelised toetused regionaalsetele juhtimistasandile regionaalsete ülesannete täitmiseks	Positiivne ja negatiivne mõju	

Eeltoodut arvesse võttes jagunevad tehtavad ettepanekud kaheks: 1) tugevdada kohalike omavalitsuste maakondliku tasandi koostööd võimekuse konsolideerimise kaudu, et täita piirkondliku ulatusega ülesandeid; ning 2) luua regionaalse valitsemise struktuurid. Viimase puhul esitame alternatiivsed lahendused, millest esimene a) on väiksema muutuse ulatusega (järkjärguline), kuid lihtsamini teostatav regionaalarengu nõukogude moodustamine ja teine b) suuremat valitsemiskorralduslikku muutust eeldav (intensiivsem) ja seega raskemini teostatav regionaalse valitsemise asutuste loomine. Ettepanekud 1 ja 2 täiendavad teineteist,

kus omavalitsuslik-maakondlik lahendus (ptk 6.1) on stsenaariumitel sama ning alternatiivsed stsenaariumid on esitatud regionaalse valitsemise (ptk 6.2) osas. Nendest esimene keskendub suurema regionaalse valitsemise koordinatsioonivõimekuse kujundamisele ilma valitsemisasutusi ümber korraldamata. Teise ettepaneku kohaselt luuakse uued regionaalse valitsemisega tegelevad ja regionaalset ülesandeid täitvad asutused, eeldades olulisi struktuurseid ümberkorraldusi tänapäeva regionaalsete ülesannetega seotud asutuste tegevuses.

	Maakondliku tasandi koostöö tugevdamine	Regionaalse valitsemise korraldus
Valik 1	Maakondlike KOV-liitude tugevdamine	Regionaalarengu nõukogude loomine
Valik 2		Regionaalse valitsemise asutuste loomine

Joonis. Regionaalse valitsemise korraldamise ettepanekute seotus

6.1 Kohalike omavalitsuste maakondliku tasandi koostöö tugevdamine

Uurimisraporti alguses selgitasime regionaalsete ülesannete tasandilisust. Esimene ettepanek on nende valdkondade korraldamiseks, mis on selgelt omavalitsuslikud ja omavalitsuste pädevuses (või perspektiivis nende pädevusse detsentraliseeritav), kuid mille teenuspiirkonna suurus valdavalt ületab ühte omavalit-

sust, praegusel juhul peamiselt maakondliku ulatusega ülesanded.

Ettepaneku keskne tuum on tugevdada kohalike omavalitsuste koostööd maakondlikul tasandil maakondlike kohalike omavalitsuste liitude kaudu, muutes omavalitsusliitu kuulumise ja koostöös osalemise kohustuslikuks, kuid ühtlasi andes koostöötasandile lisaülesandeid. Ülesanded võivad koostöötasandile

tulla riigilt detsentraliseeritavate ülesannetega, aga ka alt üles KOVIDelt koostöötasandile delegeerimise teel.

Tabel 15. Maakondliku koostöö tugevdamise ettepaneku kokkuvõtte regionaalse valitsemise komponentide lõikes

Regionaalse valitsemise komponent	Ettepanek ja selle lühiselgitus
1. Territoriaalne ulatus	Maakond ajaloolise ja harjumuspärase toime- ja identiteediruumina. Alt-üles-põhimõttel võib olla suurem mitut maakonda või osa nendest hõlmav territoriaalselt ja sotsiaalselt (identiteet) sidus piirkond
2. Valdikondlik ühtsus	Konsolideerida maakondlikud arendusorganisatsioonid (MAK, teenuskeskused ja -organisatsioonid jt) ühtsele maakondliku KOV-liidu koordineerimisele. Samas võivad need asutused rakendusasutusena jätkata senises tegutsemisvormis
3. Otsustuskogu mandaat	Kaudne mandaat koostöö osapoolte organitest (tänapäevane praktika).
4. Õiguslik vorm	Kohaliku omavalitsuse liitude seaduse alusel toimib eraõiguslik erivorm, kus seadus sätestab täpsemalt toime, ülesande, pädevuse jt põhimõtted
5. Koostöö osalised	Kohalikud omavalitsused liidu liikmetena, teised maakondlikus ruumis olulised toimijad (ettevõtjad, riigiasutused, kodanikuühendused jne) funktsionaalselt nendega seotud tegevuste raames (senine praktika)
6. Osalemise kohustuslikkus	Muuta kõikidele omavalitsustele maakondlikku KOV-liitu kuulumine ja selle raames ülesannete täitmine kohustuslikuks
7. Otsustusviis otsustuskogus	Igal KOVi kui (ametlikul) liikmel on üks hääl, lisaks täiendavad hääled elanike arvust tuleneva KOV suuruse järgi. Otsustakse poolthääleenamusega. Muid partnereid kaasavate organite otsustusmehhanism on liidu otsustada
8. Koostööorganisatsiooni tulude kujunemine	Valdavalt ei teki iseseisvat tulubaasi, st rahastatakse KOVi kaudu liikmemaksude, KOVi sihtotstarbeliste eraldiste alusel, mis on mõeldud konkreetse ülesande kulude katmiseks. Piiratud ulatuses võib kaaluda riigielarvest otse laekuvaid sihtotstarbelisi toetuseid ja/ või KOVIDele sihtotstarbeliselt ühisülesannete täitmiseks laekuvaid vahendeid

1. Territoriaalne ulatus

Maakond on ajalooliselt ja sotsiaalselt sidus KOVIDe ühistegevuse ruum, mistõttu on selles territoriaalses ulatuses otstarbekas korraldada nende ülesannete täitmist, mis oma sisult on omavalitsuslikud ja mida omavalitsused praegu täidavad, kuid mille mastaap ületab ühe omavalitsuse piire. Oluline ülesanne on tagada maakonna terviklik tasakaalustatud areng ja seda toetavad tegevused, mis varem oli maavanemate ülesanne. Kui KOVIDe koostöö maakonna tasandil süveneb, saab sinna detsentraliseerida ka lisaülesandeid, mis tänapäeval on keskvalitsuse pädevuses, kuid mis on olemuselt omavalitsuslikud. Samuti saab maakonna tasandil täita tegevusi, mis on seotud piirkondliku identiteediga ning kultuuritraditsioonide tagamise ja arendamisega.

Analüüsi käigus toodi võimalike maakondliku territoriaalse ulatusega KOVIDe koostööülesannetena välja:

- ettevõtluskeskkonna arendamine (sh turismiarendus);
- kohaliku tasandi sotsiaalse investeringu poliitika (ennetamine, nõustamine) ja keerukamate teenuste korraldamine (lastekaitse, eestkoste, asendus/ järelhooldus, teenusvajaduse hindamine);
- sotsiaal- ja haridusvaldkonna sidustamine strateegia tasandil;
- hariduse kohalikud koostööfunktsioonid (HEV-õppetugi, koolijuhtide/ õpetajate arendamine, koostöösuhted teiste koolipidajate ja haridusvaldkonna

- partneritega jt);
- korrakaitse ja haldusjärelvalve (nt lastekaitseõiguste teostamine, väärteomenetlus);
- noosotöö koordineerimine;
- kultuuritöö koordineerimine ja kultuuriüritused;
- maakonna arengu kavandamine;
- tervisedendus;
- turvalisuse koordineerimine.

Viimased kolm on juba praegu maakonnatasandi KOVIDe kohustuslikud koostööülesanded. Paljuski sellele tugines ka hinnang, et koostöö süvendamine/ laiendamine on teostatav.

Uurimisrühma hinnangul peab jääma võimalus laiendada maakondlike kohalike omavalitsuste liitude põhinevat koostööd piirkondlikeks KOV-liitudeks, aga seda alt-üles-põhimõttel ning nendes piirkondades (maakondade baasil), kus see on loomulik ja arvestab piirkondlikku sidusust nii ajaloolises, identiteedilises kui ka sotsiaalses plaanis.

2. Valdikondlik ühtsus

Maakonna tasandil toimivad kohalike omavalitsuste koostööasutused ja organisatsioonid. Analüüs näitas, et nende organisatsioonide sidusus on nõrk, kuigi nende tegevus on seotud maakondliku arendustegevusega ning koos sellega maakonnas arengu kavandamisega. Alates 2018. aastast on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse²⁵ kohaselt maakonna KOVIDel kohustus

25) KOKS § 61. Omavalitsusüksuste ühiselt täidetavad ülesanded, nende täitmise pädevus ja rahastamine

(1) Omavalitsusüksuste ülesanne on ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist.

(2) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes nimetatud ülesanne antakse kõigi maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste otsustega täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste maakondlikule või piirkondlikule liidule, koostöökokkuleppe alusel ühele kohaliku omavalitsuse üksusele või mõnele teisele kohaliku omavalitsuse üksusele käesoleva seaduse § 62 1. ja 2. lõikes nimetatud koostööorganile või omavalitsusüksuste liidu asutatud mitmetulundusühingule või sihtasutusele. Nimetatud mitmetulundusühingule või sihtasutusele ülesande täitmiseks volitamisel ei kohaldata halduskoostöö seadust.

ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist. Paariaastane rakenduspraktika näitab, et selle tulemuseks on olnud killustunud ja eripalgeline maakondliku aredustegevuse süsteem (vt joonis 6). Tekkinud on vähemalt neli maakondliku aredustegevuse juhtimise süsteemi:

1. maakondliku arendusorganisatsiooni (MARO) ülesandeid täidab maakondlik KOV-liit, maakond-



Joonis 6. Maakondliku aredustegevuse organisatsioonilised mudelid

Kirjelatud organisatsiooniline killustatus tekitab maakondlikus juhtimises segadust ja koordineerimisprobleeme. Viimasel ajal on suundumus, kus maakondlikud aredustegevuse funktsioonid (MARO) viiakse maakondlikusse arenduskeskusse. Praktika näitab, et see võib olla organisatsiooniliselt tõhus, kuid sihtasutuse vormil on hulk nõrku külgi võrreldes kohaliku omavalitsuse liitudega. Näiteks sihtasutuste nõukogu seadusest tulenevad ülesanded ja vastutus on teistsugused kui omavalitsusliitude poliitilise organi roll ja vastutus. Näiteks on nõukogu liikmetel isiklik vastutus majandusotsuste eest sarnaselt äriühingu juhtimisorganitega, aga poliitilise organi (vrd omavalitsusliidu üldkoosolek) rollimääratluses selline põhimõtte puudub. Samuti on omavalitsusliidule seadusega antud omavalitsuste esindamise ülesanne, mida sihtasutusel ei ole. Uurimisrühma enamuse hinnangul ei ole sihtasutuse nõukogu parim organ tagamaks kohalike omavalitsuste vahelist poliitilist koordineerimist ja võtmaks vastu poliitilisi otsuseid²⁶. Samas olukord, kus MARO rolli täidavad MAK ja maakondlik KOV-liit, on aredustegevuse rollidest formaalselt kõrvale jäetud või kaotatud ega ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse liitude seadusega mõttega, mille kohaselt on maakondliku KOV-liidu ülesanne *.../ kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine /.../* (KOLSi § 2 lõige 2).

Maakondliku ulatusega aredustegevuse organisatsioonide suurem sidustamine ja ühtsel koordineerimisel juhtimine võimaldab paremini tagada ja suunata maakonna arengut. Selleks on juba praegu maakondlikule tasandile koondunud arvestatav hulk ressursse – ainuüksi maakondlikes KOV-liitudes (53) ja arenduskeskustes (167) töötab 220 inimest, nende organisatsioonide eelarve ühes aastas on üle 20 miljoni euro.

Maakondades tegutsevad lisaks omavalitsusliitudele

- likul arenduskeskusel (MAK) on mõned rakendusülesanded (näiteks Harjumaa, Lääne-Virumaa);
2. MARO ülesandeid täidab MAK, maakondlikul KOV-liidul roll puudub (nt Võrumaa, Läänemaa);
3. MARO ülesandeid täidab MAK, maakondliku KOV-liidu tegevus on lõpetatud (nt Jõgevamaa);
4. MARO ülesandeid täidab üks KOVidest, arenduskeskustel roll puudub, KOV-liidu tegevus on lõpetatud (nt Saaremaa).

ja arenduskeskustele teised ühistegevuste osutamise organisatsioonid, nt turismikeskused, sotsiaalteenuste ja jäätmekestused jne. Uurimisrühma ettepanek on konsolideerida maakondliku ulatusega arendus- ja teenusorganisatsioonid ühtse strateegilise juhtimise alla.

3. Otsustuskogu mandaat

Analüüsis ei ole ilmnenud vajadus muuta tänapäeva maakondlike omavalitsusliitude otsustuskogude mandaadi päritolu, pigem vastupidi. Praegune praktika, kus KOVide volikogud volitavad oma esindajad omavalitsusliidu üldkogusse ning viimane moodustab täitevorganid, on heas kooskõlas hindamise tulemustega. Praktikast on volikogude volitatud esindajad valdavalt rahva mandaadiga, aga võivad olla ka ilma sellela.

4. Õiguslik vorm

Uurimisrühma ettepanek on süvendada maakonnatasandi KOVide koostööd maakondlike KOV-liitude senises õiguslikus vormis, täiendades ja täpsustades seejuures liidu pädevusi, volitusi ja toimimist **kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduses**. Siiski juhi me tähelepanu, et andes liidule seadusega täiendavaid avalikke ülesandeid ja muutes nendes osalemise kohustuslikuks, tekib selle organisatsiooni avalik-õigusliku juriidilise isiku vormi küsimus. Kui maakondlike liitude põhiolemus on seni olnud KOVide huvide esindamine (kaitse) ja liitu kuulumine on liikmetele vabatahtlik, siis on selle organisatsiooni eraõiguslik vorm põhjendatud. Kui aga liidu täidetavate avalike ülesannete maht suureneb, liidu liikmed on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja liikmesus liidus on KOVidele kohustuslik, siis on see vastuolus eraõigusliku isiku olemusega. Sisuliselt kuulub liit avaliku võimu struktuuri,

26) Pärnumaa kohalike omavalitsuste koostööorganisatsioonide haldusreformi järgse reorganiseerimise vajaduse analüüs ja tegevuskava koostamine. Lõppraport. OÜ Geomedia, 2017.

kus selle eraõigusliku erivormi määratleb nii ülesannetest kui ka liikmetest tulenev avalikust huvist lähtumise põhimõte. Maakondlik kohalike omavalitsuste liit ei ole nõrgem kohalike omavalitsuste koostööülesannete täitja kui sihtasutus. (Argumenti, et sihtasutus on sobilikum vorm kui maakondlik KOV-liit maakondlike ettevõtlusarendusülesannete täitmisel, on kasutatud maakondlike ettevõtlus- ja arenduskeskuste õigusliku vormi valiku kohustamisel, mis on viinud mitmes maakonnas kohalike omavalitsuste liitude likvideerimiseni, et vältida paralleelseid organisatsioone ja killustada võimekust.) Kohalik omavalitsus on põhiseaduslik institutsioon ning kohalike omavalitsuste liidud on Eesti haldusruumis pika aja jooksul juurdunud avaliku võimu korralduse ja ülesannete täitmise organisatsioonid. Meie hinnangul võimaldab selline institutsionaliseerunud formaat (vastavalt tehtud ettepanekule KOLSis liidu pädevusi, volitusi ja toimimist täpsustades) KOVide maakondliku ulatusega ühistegevusi süvendada. Tee ettepaneku KOLSis täpsustada ja konkreetsemalt nimetada liidu täidetavad avalikud ülesanded ning vajaduse korral anda nende suhtes ka liidule haldusotsuste tegemise õigus (näiteks väärtemenetluse läbiviimise või teenusvajaduse hindamise otsuste tegemisel). Aruteludes toodi välja, et seaduses liidu ülesannete täpsustamine kohalike omavalitsuste ühiselt täidetavate ülesannetena on eeldus KOVide kohustusliku liikmesuse sätestamisel.

Samuti tuleks avada arutelu võimalus rakendada liitude tegevuses asümmeetrilist detsentraliseerimist, kus KOV-liitude ülesanded võivad varieeruda. See võib olla katseprojektide rakendamisel sobilik õiguslik mehhanism. (Vt tegevuskava osa, kus uurimisrühm teeb ettepaneku maakonna tasandi KOVide koostöö süvendamist esmalt katseprojektide käigus katsetada.)

5. Koostöö osalised

Arvestades, et uurimisrühma ettepanek on süvendada maakondlikul tasandil KOVide koostööd maakondliku kohaliku omavalitsuse liidu kaudu KOLSis alusel, ei näe ettepanek ette liidu liikmete ringi laiendamist. Liidu liikmed oleksid endiselt vaid linnad ja vallad kohaliku omavalitsuse üksusena. Teised maakondlikus ruumis olulised koostöötoimijad (ettevõtjad, riigiasutused, kodanikuühendused jne), kelle kaasamise ja osalemise tähtsust on eksperthindamises peetud vajalikuks, tuleks kaasata funktsionaalselt nendega seotud tegevuste raames kooskõlas senise praktikaga (nt tervisedenduse, ettevõtjate, turvalisuse nõukogud ja võrgustikud).

6. Osalemise kohustuslikkus

Uurimisrühma ettepanek on muuta maakondlikku KOV-liitu kuulumine kohustuslikuks. See võimaldab senisest selgemalt sätestada maakondliku koostöötasandi ülesanded, maandades riski, et kui kollektiivsed otsused (valikud) ei sobi, astutakse KOVide individuaalsete huvide konflikti tõttu koostöösuhtest välja. Eksperthin-

damisel leiti, et kohustuslikul koostööl on oluline positiivne mõju koostööorganisatsiooni otsustusvõimele. Kohustuslik koostöö selgelt määratletud organisatsioonilise valiku kaudu loob uue mustri ja senisest parema selguse (organisatsioonilise ühtsuse) ka senisele KOVide ühisülesandele maakondliku arengu tagamisel.

Kohustuslik koostöö sisaldab kahtlemata KOVide autonoomia riivet. Samas on uurimisrühm seisukohal, et koostöö kohustamine on KOVide põhiseadusliku garantiiga kooskõlas ning põhjendatud, arvestades käesolevaga tehtud ettepanekuid kohaliku omavalitsuse liidu ülesannete ja toimeleotega täiendamiseks, ning on nende muudatuste avalikust huvist kantud ja avalik-õigusliku iseloomuga. Eksperthindamises sai koostöö kohustuslikkus nii teostatavuse kui ka potentsiaalsete mõjude poolest ekspertide tugeva toetuse.

7. Otsustusviis otsustuskogus

Koostööorganisatsiooni otsustuskogu otsustusvõime tagamiseks on tehtud ettepanek, et otsuseid langetatakse poolthääleenamusega. Igal KOVil on võrdne arv hääli (kas üks hääl või esindajate arvu järgi, on valiku küsimus ning sisu põhimõtteliselt ei muuda). Siiski näitas analüüs, et arvestades kohalike omavalitsuse elanike arvu erinevusi ning vajadust tagada suurema elanike arvuga omavalitsustele piirkondliku arengu tagamisel kaalukam roll, peaks neil olema tasakaalustamiseks lisahääli või -hääled, mis sõltuvad elanike arvust (KOV-i suuruselt). Kui palju hääli peaks olema, et koostöökoogu partnerlussuhteid tasakaalust välja ei vii, on poliitilise otsustamise küsimus. Uurimisrühma hinnangul ei tohiks suuruselt sõltuvaid lisahääli olla nii palju, et see võimaldaks majoritaarset otsustusstiili. Vajaduse korral võib kaaluda, kas sätestada erineva kaalukusega otsustele erineva kvalifitseeritud hääleteenamuse nõude KOLSis.

Muude koostöötoimijaid ja partnereid kaasavate organite (nt nõukogude, võrgustike, koostöökogude) otsustusmehhanism peaks jääma KOV-liidu otsustada ning seda reguleeritakse vastavate liidu organite otsustega töökorra kinnitamisel.

8. Koostööorganisatsiooni tulude kujunemine

Uurimisrühma ettepanek ei näe ette põhimõttelisi muudatusi maakondlike KOV-liitude rahastamises. Valdavalt ei teki liidul iseseisvat tulubaasi (see võib olla vajalik ja põhjendatud teatud piiratud juhtudel või näiteks omatulude teenimisel). Ehk siis liitu rahastatakse endiselt peamiselt KOVide kaudu kas liikmemaksude alusel, konkreetse ülesande täitmist rahastades (kulupõhiselt) või KOV-i sihtotstarbeliste eraldiste alusel. Piiratud ulatuses võib kaaluda riigieelarvest otse laekuvaid sihtotstarbelisi toetuseid ja/või KOVidele sihtotstarbeliselt ühisülesannete täitmiseks laekuvaid vahendeid, eelkõige uute ülesannete andmisel ja kvaliteedistandardi tagamise harjumuse tekkimiseni või

selleks, et täita asümmeetriast tulenevaid spetsiifilise-
mat laadi ülesandeid.

6.2 Regionaalse valitsemise korraldus

Kui maakondliku tasandi koostöö tugevdamise ettepanek on seotud peamiselt kohalike omavalitsuste nn mastaabiteenuste ja maakonna arengu ülesannetega, siis regionaalse valitsemise korralduse mudelite stsenaariumid lähtuvad nende ülesannete täitmisest, mis on tüüpiliselt regionaalsed (võrdlevas praktikas võivad need küll olla rohkem või vähem riiklikud-omavalitsuslikud) ning kus on vajadus täita ülesandeid riiklike, omavalitsuslike ja teiste regionaalsete huvipoolte partnerluses.

Samas ei piira uurimisrühma ettepanekutest lähtuvad regionaalse valitsemise korraldusmudelid kohalike omavalitsuste senist rolli ega autonoomia ulatust, sest ülesanded, mida siin käsitleme, ei ole ka praegu KOVide pädevuses. Ettepanekute elluviimisel kasvaks kohaliku valitsemistasandi (kui regionaalsete eripärade tundja ja paljude poliitikate rakendaja) roll regionaalse ulatusega ülesannete täitmisel kaasaraäkimisel ja nendes osalemisel. Riigi keskvalitsuse vaates võimaldab pakutud mudeli(te) realiseerumine vähendada valitsemisaladepõhist (silotornid) ülesannete korraldust valdkondades, kus on tugev regionaalne puutumus, mis annab võimaluse seeläbi saavutada regionaalses valitsemises parem valdkondade sünergia ja regionaalne koordineerimine. Viimased olid juba 2011. aastal OECD poolt Eesti riigivalitsemise raportis välja

toodud nõrgad küljed ja Eestile tehtud ettepanekud. Seega peaksid meie hinnangul mõlemad osalised – nii keskvalitsus kui ka KOVid – nägema nendes lahendustes võimalusi ja ühishuvi ning vähem tegelema nii valitsemistasandite sees kui ka nende vahel funktsioonide jaotamise kauplemisega. Valitsemistasanditel ei saa olla erinevat regionaalpoliitikat, sest poliitika lõppsiht peab olema sama, küll aga võivad olla erinevad kujutlused poliitika eluviimisest ja vahenditest. Meie soovitused lähtuvad sellest, et sidustada maksimaalselt regionaalsete toimijate osalus regionaalse valitsemise küsimuste lahendamisel.

6.2.1 KOORDINEERIVAD REGIONAALARENGU NÕUKOGUD

Regionaalse valitsemise korraldamise üks stsenaariumeid on **regionaalarengu nõukogude moodustamine, mis on koordineeriva pädevusega regionaalse valitsemise küsimustes ministeeriumite, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste suhtes ning mis teeb ettepanekuid regionaalpoliitika ja valitsemisalade regionaalsete sidusküsimuste poliitikates ja annab sisendeid nende poliitikate kujundamiseks**. Regionaalarengu nõukogu koordineerimise ja otsustuspädevuse piirid on peamiselt poliitilise otsustuse koht ning neid võib olla vaja tugevdada samm-sammult. Selle stsenaariumi puhul luuakse regionaalsete ülesannete tugevam koordineerimisvõimekus, kuid ei muudeta regionaalsete ülesannetega asutuste struktuuri.

Tabel 16. Regionaalarengunõukogu regionaalse valitsemise komponentide lõikes

Regionaalse valitsemise komponent	Ettepanek ja selle lühiselgitus
1. Territoriaalne ulatus	Neli regionaalse tegevusulatusega nõukogu: Tallinn, Pärnu, Tartu, Jõhvi/Narva
2. Valdkondlik ühtsus	Regionaalsed arengut koordineerivad funktsioonid oluliste valitsemisalade suhtes
3. Otsustuskogu mandaat	Kaudne mandaat koostöö osaliste organitest. Ministeeriumeid (nt RaM, MKM, KeM, HTM, SoM) esindab nõukogus kantsler/asekantsler, KOVide esindajad on nimetatud maakondlike KOV-liitude poolt. Ettevõtjate esindajad on nimetatud nende esindusorganisatsiooni(de) poolt
4. Õiguslik vorm	Seaduse alusel loodud koostööformaad. (Alternatiivina valitsuskomisjon)
5. Koostöö osalised	Riik ja omavalitsused (ning muud regionaalsed toimijad) partnerluses jagatud pädevuses regionaalse arengu kavandamisel ja koordineerimisel
6. Osalemise kohustuslikkus	Seaduse alusel toimiv, ei saa valitsemisest välja astuda
7. Otsustusviis otsustuskogus	Otsustatakse poolthääleenamusega. Igal esindajal üks hääl. Oluline esindajate (osaliste) tasakaal
8. Koostööorganisatsiooni tulude kujunemine	Olulisi tulusid ei ole. Koordineeriv ja strateegiline roll regionaalarenguks mõeldud vahendite planeerimisel

1. Territoriaalne ulatus

Hindamisel sai toetuse suurte regioonide moodustamine, eriti selgelt ilmnes see konkreetsete ülesannete täitmisel. Sellest tulenevalt on regionaalarengu nõukogud neljas regioonis. Regioonide täpsed piirid vajavad nii lisaanalüüsi, halduslike (riigiasutuste korralduspraktika) ülesannete jaotuse väljaselgitamist kui ka poliitilist otsustamist. Regioonide piiridele annab raamistikuga see, et nende keskused peaksid olema Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi/Narva. Seega peaks tekkima

neli regionaalarengu nõukogu, mille tegevuspiirid kitsamalt on piiritletud võimalikult sidusa territooriumiga ja nende piires teostatava regionaalsete ülesannete täitmisel koordineerimisega. Neljast jaotust toetab asjaolu, et enamikul regionaalse juhtimise struktuuridega riigiasutustel on neid samuti neli.

Selles ettepanekus piirduvad nõukogu ülesanded peamiselt koordineeriva rolliga valitsemisalade regionaalarengu küsimustes. Need ülesanded võiksid olla:

1. regionaalsed arengukavad. Käesoleva aastaga lõpeb riiklik regionaalarengustrateegia kehtivus ning teadaolevalt ei kavatseta uut regionaalarengu strateegiat koostada. Haldusreformi ettevalmistamisel töötati välja (kuid seda ei rakendatud) regionaalsete arengulepete mudel, mis pidi olema sarnaste regionaalsete nõukogude tegevuse väljund. Selle oluline erinevus meie ettepanekuga võrreldes on selle läbirääkimiste olemus (riigi ja KOVi vahel), meie ettepanekul ei oleks tegemist läbirääkimistega. Regionaalseteks strateegiateks peame muu hulgas ruumiplaneerimise strateegiaid, aga ka sisendeid riiklikesse valdkondlikesse strateegiatesse;
2. harukondlike poliitikate sidumine tervikuna regionaalsete eesmärkidega, mis tulenevad arengukavadest ja poliitikasuundadest riigi tasakaalustatud arenguks;
3. valitsemisalade vaheliste tegevuste koordineerimine regionaalses vaates (nn silotornide vähendamine);
4. ettevõtluskeskkonna (taristu, programmid, meetmed) ja sellega seotud tööturuvõimekuse arendamine (gümnaasiumi- ja kutseharidus, elukestev õpe, tööturule tagasitoomine). See on üks keskseid nõukogu tegevussuundi, kus on olulised muude (riigi ja KOVi) huvipoolte sisendid (ettevõtjad);
5. Euroopa Liidu struktuurifondide vahendite suunamisele kaasaitamine, lähtudes regionaalsetest vajadustest ja eripäradest; valdkondlike riiklike investeeringute kokkusidumine regionaalses vaates. Siia hulka kuulub ka valdkondlike programmide kujundamiseks vajaliku regionaalse sisendi andmine.

2. Valdcondlik ühtsus

Eksperthindamine näitas, et regionaalse valitsemise küsimustega tuleks tegeleda kõige rohkem ühes organisatsioonis. Regionaalarengu nõukogu moodustamisega ei teki küll uusi organisatsioone, kuid ka selle lahenduse puhul tuleks lähtuda valdkondliku ühtsuse põhimõttest. See tähendab, et nõukogu pädevus peaks olema suunatud kõigile olulistele regionaalse valitsemise organisatsioonidele ja poliitikatele.

3. Regionaalse nõukogu mandaat

Nõukogu tüüpi koordineeriva kogu puhul on kohane, et selle osalised delegeerivad nõukokku oma esindaja. Eksperthindamise teises voorus oli küll ka arvamusi, et kaudse rahva mandaadiga kogu võiks olla suurema poliitilise legitiimsuse ja kaaluga. Teoreetiliselt saaksid sellisel juhul – arvestades et sidustada tuleb riigi ja KOVi osalised – liikmeteks olla Riigikogu liikmed ja kohalike volikogude liikmed. Siiski leiti hindamisel, et selline nõukogu oleks liiga poliitiline ning sisuliselt võimatu oleks tagada kõigi nende valitsemisalade (ministeeriumite) esindajad, kellel on oluline roll regionaalses valitsemises. Ka ainult spetsialistide kogu puhul leiti, et see oleks küll tugeva ekspertideadmisega, kuid jääks nõrgaks oma staatusest ja volitustelt. Seega

on hindajate ja uurimisrühma koondettepanek, et ministeeriumid nimetaks nõukogusse valitsemisalade tippjuhid ehk kantsleri või asekancleri. Omavalitsuste esindajad nimetaks maakondlikud kohaliku omavalitsuse liidud. Kindlasti tuleb täpsemalt läbi mõelda kogu suurus (liikmete arv) ja huvipoolte tasakaalustatus.

4. Regionaalsete nõukogude õiguslik vorm

Arvestades valdkondliku ühtsuse vajadust (vt eksperthindamise tulemused) ja Eesti riigihalduse ülesehituse loogikat (st ministeeriumeid ja nende valitsemisaladid seob tervikuks Vabariigi Valitsus), peaks nõukogu olema seotud Vabariigi Valitsusega. Seega pakume kaks organisatsioonilist alternatiivi, millest uurimisrühm eelistab esimest:

- a. Nõukogu on alaline struktuur, mis on moodustatud ja toimib seaduse alusel. Selline riigi ja KOVi partnerluse näide tänapäeva halduspraktikas on Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste eelarveläbirääkimised, mille toimeleotika ja põhimõtted on määratletud riigieelarve seaduses. Uurimisrühma hinnangul saab sarnast mudelit kasutada ka regionaalarengu nõukogude puhul, määratledes seaduses (sobiv seadus on õigustehnilise valiku küsimus) nõukogu olemasolu ja toimimise põhimõtted. Nõukogu tegevuse peamine eesmärk oleks tagada terviklik regionaalareng huvipoolte osalusel ja partnerluses (mitte niivõrd seotud osaliste läbirääkimised). Sisuliselt oleks nõukogu regionaalse horisontaalse ja vertikaalse koordinatsiooni kogu (vrd huvide esindamise ja kaitse kogu).
- b. Nõukogu on alaline organisatsioon, mis on moodustatud Vabariigi Valitsuse komisjoni staatuses. Ilmselt oleks selline lahendus lihtsamini elluviidav, kuid see sõltuks enam iga uue valitsuse koosseisu otsustest, mis vähendaks nõukogude ja nende mandaadi järjepidevust. Poliitilised sisendid on olulised, kuid antud juhul on järjepideva regionaalarengu tagamise koordinatsiooni vajadus kaalukam.

Mõlema alternatiivi puhul on uurimisrühma ettepanek, et regionaalseid nõukogusid juhiks regionaalarengu eest vastutav minister (riigihalduse minister).

Olenevalt nõukogu õiguslikust staatusest ja (otsustus)pädevuse piiridest on soovitatav moodustada Vabariigi Valitsuse regionaalarengu alaline komisjon, kuhu kuuluvad seotud valdkondade ministrid ning regionaalsed huvipooled ning kellele laekuvad nõukogude ettepanekud. See on vajalik tingimustes, kus regionaalarengu nõukogu enda otsustuspädevus on piiratud (nt poliitilise valiku kohad), puudub otsustusmandaat (nt ministeerium ei võimalda esindajale läbirääkimisruumi) või tekivad konfliktid (nt eri valitsemisalade vahel). Sellisel juhul seob regionaalarengu nõukogu alternatiivsed ettepanekud tervikuks ja edastab valitsuskomisjonile, kes teeb poliitilised valikud ning esitab need otsustamiseks Vabariigi Valitsusele.

5. Koostöö osalised regionaalses nõukogus

Uurimisrühma ettepanek on, et nõukogudes tekiks riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste huvipoolte partnerlus, mistõttu peaks nõukogusse kuuluma ministereeriumite esindajad, kelle nimetab vastav ministerium; kohaliku valitsemistasandi esindajad, kelle on nimetanud maakondlikud omavalitsusliidud, ning oluliste regionaalsete huvipoolte (ettevõtjad, kodanikuühendused) esindajad, kelle on nimetanud huvipoolte esindusorganisatsioonid. Nõukogu liikmete arv ja variatiivsus võivad regiooniti sealsete eripärade tõttu varieeruda. Nõukogude täpne koosseis vajab raudfaasis iga regiooni puhul (arvestades selle eripära) eraldi kujundamist.

6. Regionaalse nõukogu töös osalemise kohustuslikkus

Seaduse alusel moodustatud nõukogus oleks osalistel kohustus oma esindaja nõukokku nimetada ja esindaja kaudu nõukogu töös osaleda ilma võimaluseta koostööformaadist välja astuda. Oluline siht oleks kujundada nõukogude roll ja tegevus nõnda, et ei teki soovi koostööformaadis mitte osaleda. Nõukokku mittekuulumine ja otsustusprotsessides mitteosalemine peab olema osalistele vähem otstarbekas kui sellises koostööformaadis osalemine. Neid põhimõtteid tuleb nõukogu toimeloojika ja tegevuse kavandamisel arvestada. Koostöös mitteosalemise riski peaks vähendama ka asjaolu, et tegemist ei ole huvikaitsekoguga.

7. Otsustamine

Uurimisrühma ettepanek on, et nõukogu otsustuspiirides langetatakse otsused (ükskõik mis vormis need on,

nt lõppotsus, ettepanek, arvamus vms) häälteenamuse põhimõttel, kus igal nõukogu liikmel on üks hääl. Ilmselt tuleb nõukogu koosseisu kujundamisel arvestada, et ükski huvipool ei saavutaks oma liikmetega nõukogu koosseisu absoluutset enamust. Eriti kaalukate otsuste puhul võib kaaluda ka tugevamate häälteenamuse seadmist. Oluline on siiski tagada nõukogu otsustusvõime.

8. Tulude kujunemine

Regionaalarengu koordineerivate nõukogude puhul ei ole vajalik nende eraldi tulubaasi kujunemine nõukogu funktsioonide täitmiseks. Küll aga võib nõukogul olla (ja peakski olema) koordineerimise- ja/või otsustuspädevus rääkida kaasa regionaalarengule mõeldud vahendite kasutamises. See peaks olema üks nõukogu kaalukamaid tegevusinstrumente. Nõukogu enda toimimiseks vajaliku haldustoe peaks tagama ministerium(id).

6.2.2 REGIONAALSE VALITSEMISE ASUTUSED

Uurimisrühma kolmandast ettepanekust tulenev stsenaarium on luua **regionaalse valitsemise korraldamise mudel, kus regionaalsete ülesannetega tegelevad avalik-õiguslikud organisatsioonid, mille ülesanded hõlmavad regionaalse arengu kavandamist ja selleks vajalike meetmete rakendamist ning regionaalse mõõtmega ülesannete korraldamist ja teenuste otsustamist**. Selle stsenaariumi kohaselt tekkivate regionaalse valitsemise asutustega kujundatakse ümber praeguste regionaalsete ülesannetega seotud asutuste struktuur ning konsolideeritakse regionaalse valitsemise kompetentsid ja ülesanded ühtse organisatsiooni alla.

Tabel 17. Regionaalse valitsemise asutuste ettepaneku kokkuvõtte regionaalse valitsemise komponentide lõikes

Regionaalse valitsemise komponent	Ettepanek ja selle lühiselgitus
1. Territoriaalne ulatus	Neli regiooni, mille keskused on Tallinn, Pärnu, Tartu, Jõhvi/Narva
2. Valdikondlik ühtsus	Regionaalset arengut kavandavad, korraldavad ja täitvad ülesanded on konsolideeritud võimalikult ühe organisatsiooni alla: regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport (ja liikuvus laiemalt), gümnaasiumi- ja kutseharidus, regionaalsed investeeringud, regionaalarengu kavandamine, ettevõtluskeskkonna arendamise regionaalsed ülesanded, tööturuvõimekus, KOVi nõustamine, sotsiaalvaldkonna regionaalsete ülesannete korraldus ja järelevalve
3. Otsustuskogu mandaat	Kaudne mandaat koostöö osalistest organitest. Ministeriumeid (nt RaM, MKM, KeM, HTM, SoM) esindab nõukogus kantsler/asekantsler, KOVi esindajad on nimetanud maakondlikud KOV-liidud, ettevõtjate esindajad on nimetanud nende esindusorganisatsioon(id)
4. Õiguslik vorm	Avalik-õiguslikud juriidilised isikud
5. Koostöö osalised	Riik ja omavalitsused (ning muud regionaalsed toimijad) partnerluses jagatud pädevuses regionaalsete ülesannete korraldamises
6. Osalemise kohustuslikkus	Seaduse alusel toimiv, ei saa valitsemisest välja astuda
7. Otsustusviis otsustuskogus	Otsustakse poolthääleenamusega. Igal esindajal üks hääl. Oluline esindajate (osaliste) tasakaal
8. Koostööorganisatsiooni tulude kujunemine	Toetused ja tegevuskulud riigieelarvest (vajaduse korral KOVi eelarvetest)

1. Territoriaalne ulatus

Sarnaselt regionaalarengu nõukogude territoriaalse ulatuse määramise ettepanekuga on ka regionaalse valitsemise asutuste puhul ettepanek moodustada neli regiooni ja vastavalt igas regioonis eraldi regionaalse valitsemise asutus. Regionaalsete ülesannete eksperthindamisel sai tugevaima toetuse nende korraldamine neljas regioonis. Regioonide täpsed piirid vajavad nii lisaanalüüsi, halduslike (riigiasutuste korralduspraktika) ülesannete väljaselgitamist kui ka poliitilist otsustamist, kuid regioonide piiridele annab raamistiku asjaolu, et nende keskused peaksid olema Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi/Narva. Seega moodustatakse neli regionaalse valitsemise asutust, mille tegevuse territoriaalne ulatus piiritletakse. Neljast regionaalset jaotust toetab ka see, et enamikul riigiasutustel, millel on regionaalse juhtimise struktuur, on neid samuti neli.

Regionaalsed valitsemisasutused korraldavad suurema osa regionaalse mõõtmega ülesannete täitmisest:

- regionaalne ruumiplaneerimine;
- regionaalse arengu kavandamine ja koordineerimine;
- ühistranspordi (liikuvuse) korraldamine;
- kutse- ja gümnaasiumihariduse korraldamine;
- regionaalsete investeeringute täitmise korraldamine;
- ettevõtluskeskkonna arendamise regionaalsed ülesanded (strateegilise planeerimise, ühistranspordi, tööturuvõimekuse tagamise, hariduskeskuste (kutseharidus, kolledžid jt), regionaalse taristu jt ülesannete koostoime alusel);
- inimeste tööalane aktiveerimine ja tööturuvõimekuse arendamine;
- kohalike omavalitsuste juriidiline ja poliitiline arendamine nõustamine;
- sotsiaalvaldkonna keerukamate valdkondade korraldus ja järelevalve (nt spetsiifilisem erihooldekanne).

Samuti peaksid siin olema – küll enam poliitikat rakendaval ning selle kujundamiseks sisendeid andval ja tagasisidestaval, aga mitte niivõrd poliitikat kujundaval tasandil – ülesanded, mida käsitlesime regionaalarengu nõukogude moodustamise ettepaneku juures.

2. Valduskondlik ühtsus

Ekspertide hindamine näitas, et regionaalse valitsemise küsimustega peaks tegelema kõige rohkem ühes organisatsioonis. Regionaalse valitsemise asutuste moodustamisega tekib neli erineva territooriumiga valitsemist korraldavat asutust, millesse tuleks konsolideerida maksimaalselt regionaalse valitsemise korraldamise ülesanded. Perspektiivis tähendab see seda, et ministriumide ja ametite struktuurist viiakse regionaalse valitsemise ülesanded üle regionaalasutustesse. See võib toimuda järk-järgult määratud aja jooksul, alustades nendest ülesannetest, mis ei ole veel hästi välja arendatud (nt regionaalne koordineerimine, regionaalse ettevõtluskeskkonna arendamine, KOVide nõustamine, regionaalarengu programmide planeerimine jt) ja

mis on ministriumide endi täidetavad rakenduslikud ülesanded.

3. Otsustuskogu mandaat

Regionaalsetel asutustel peab olema juhtimise ja strateegilise planeerimise pädevusega nõukogu. Selle funktsioonid on sarnased teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute nõukogudega. Nii nagu regionaalarengu nõukogude puhul, on ka siin ettepanek, et ministriumid nimetavad nõukogusse oluliste regionaalsusega seotud valitsemisalade tippjuhid ehk kantsleri või asekanclerid. Omavalitsustasandi esindajad nimetab maakondlik kohaliku omavalitsuse liit. Asutuste tööle rakendamisel tuleb iga regiooni puhul kindlaks määrata nõukogu liikmete arv ja tagada eri huvipoolte tasakaal (vt p 7 „Otsustamine“).

4. Õiguslik vorm

Regionaalse valitsemise asutuste õiguslik vorm on peamine küsimus, mis on eri osalistega tehtud analüüsi ja arutelude käigus esile kerkinud. Osa eksperte oli selle avalik-õigusliku staatuse vastu. Valdavalt oli ekspertide ja eriti uurimisrühma liikmete seisukoht siiski see, et arvestades kõiki regionaalse valitsemise komponente süsteemis, on sisuliselt ainuke võimalik lahendus nende asutuste jaoks avalik-õigusliku juriidilise isiku vorm. Selle peamised põhjendused on järgmised:

1. Ettepaneku kohaselt ei moodustata Eestisse uut omavalitsustasandit (põhiseaduse § 155 lg 2) ehk avalik-õiguslikud regionaalse valitsemise asutused ei ole uus kohaliku omavalitsuse tasand, kuna neil puuduvad olulised kohaliku omavalitsuse tunnused (nt otsevalitav esinduskogu, iseseisev tulubaas jt) ja nende roll on erinev.
2. Vajadus tuua kokku eri valitsemisvaldkonnad ja regionaalsed huvipooled, et lahendada regionaalarengu küsimusi ning korraldada regionaalse mõõtmega ülesandeid. Ükski teine kaalutud organisatsiooniline vorm (nt valitsusasutused ja nende hallatavad riigiasutused, omavalitsusliit jt) ei võimalda neid eesmärke saavutada (sest nende asutuste toimejõud Eestis haldus- ja võimupädevuste jaotuses (ilma neid põhimõtteliselt ümber korraldamata) seda ei võimalda. Nt valitsusasutuste juhtimises saavad osaleda vaid sellega subordinatsioonis olevad asutused ning omavalitsusliitides vaid omavalitsused, muidu muutuks nende organisatsioonide olemus põhimõtteliselt).
3. Kuna regionaalse valitsemise asutuse täidetavad ülesanded on olemuselt avalikud ning valitsemises osalevad riik ja kohalikud omavalitsused (avalikud toimijad), siis puuduvad tugevad argumendid, miks need asutused peaksid neid ülesandeid täites tegutsema eraõiguslikus vormis. Mõnel juhul võib eraõiguslik vorm saada ka takistuseks osa avalike ülesannete täitmisel (nt haldusjärelvalve).

Eelnevat arvesse võttes on regionaalse valitsemise asutuste jaoks sobivaim õiguslik vorm avalik-õiguslik juriidiline isik. Asutuse tegevuspõhimõtted, pädevus jm olulised aspektid tuleks reguleerida vastavas seaduses. Meie hinnangul ei ole iga avalik-õigusliku regionaalse valitsemise asutuse jaoks vaja eraldi seadust, vaid piisab ühest, mis reguleerib nende kõikide tegevust (vajaduse korral nende eripädevusi täpsustades).

Regionaalse valitsemise organisatsioonilise vormi valik peaks sõltuma selle ülesannetest (nt ruumiplaneerimine, kutse- ja gümnaasiumihariduse korraldamine ning spetsiifilisema sotsiaalvaldkonna ülesannete korraldamine ja järelevalve). Samas, ülesanded praktikas pidevalt muutuvad ning nende lisamine (samuti selleks vajaliku võimekuse kujundamine) uuele organisatsioonile (või uues vormis täitmiseks) peaks toimuma järk-järgult ja võib-olla ka juba antud ülesannete täitmise suutlikkuse tõestamise järel. Seega on regionaalse valitsemise ja koostöömudeli haldusorganisatsiooni kujundamine eelduseks sellele organisatsioonile ülesannete andmisel. Regionaalse valitsemise ülesannete tõhusale täitmisele lahenduse otsingud olemasolevate haldusstruktuuride raames (nagu oleme seda pika aja jooksul näinud) ei ole andnud rahuldavat tulemust.

5. Koostöö osalised regionaalse valitsemise asutustes

Uurimisrühma ettepanek on, et regionaalse valitsemise asutustes tekiks riigi, omavalitsuste ja teiste huvipoolte partnerlus. Seega peaksid regionaalse valitsemise juhtimises osalema sellega seotud ministeeriumid (vt otsustuskogu koosseis) ja kohalikud omavalitsused nende esindusorganisatsiooni kaudu. Partnerlusse tuleks kaasata ka teised regionaalsed toimijad, eelkõige ettevõtjad.

Analüüsi käigus tekitas palju diskussioone regionaalse valitsemise asutuste riiklik või omavalitsuslik olemus. Tõsi, Eesti haldusruumis on avalikud ülesanded riiklikud või omavalitsuslikud. Siiski on paljud ülesanded jagatud või segapädevuses. Põhiseadus neid ei käsitlenud, kuid uurimisrühm soovib arutelusid suunata selle poole, et regionaalsete ülesannete puhul käsitleksime ülesandeid riigi ja omavalitsuse jagatud pädevusega ülesannetena. Valitsemise muutumine keerukamaks (võrgustikupõhisemaks) ning kasvav vajadus mitmetasandilise valitsemise järele tekitab vajaduse haldusruumi ja -praktikat ümber mõtestada, kujundada ja täiendada.

Avalik-õiguslike regionaalse valitsemise asutuste autonoomia ulatus²⁷ on eraldi arutelu, analüüsi ja otsustamise koht. Analüüsis käsitletud regionaalse valitsemise ülesanded on tänapäeva praktikas valdavalt riiklikud ülesanded. Piirkondlikke omavalitsuslikke ülesanded tuleks tehtud ettepaneku kohaselt täita maakonna/piirkonna KOVide koostöötasandil. Seega oleks regionaalse valitsemise asutused praegu pigem

riigi poliitikaid rakendavad ja tagasisidestavad asutused. Sellisena peaksid olema kujundatud ka järelevalve ja muud haldusmehhanismid. Mõistame vajadust tänapäeva haldusruumis need haldusmehhanismid täpselt sätestada, kuid siiski teeme ettepaneku käsitleda regionaalseid ülesandeid just regionaalsena ning riigi ja KOVi partnerlusülesannetena, muutes vajaduse korral selleks õiguskeskkonda.

6. Osalemise kohustuslikkus

Seaduse alusel moodustatud asutuses oleks osalistel kohustus oma esindaja nõukokku nimetada ja esindaja kaudu asutuste töös osaleda. Või teisiti öeldes, sellest koostööformaadist ei ole võimalik välja astuda või õigemini ei tohiks selleks tekkida mingit vajadust, sest selle toimimise kujundamise põhieeldus oleks, et selle tegevust tajutaks mõlema osalise huvides toimivana.

7. Otsustamine

Uurimisrühma ettepanek on, et nõukogu otsustuspiirides langetatakse otsused (ükskõik mis vormis need on, nt lõppotsus, ettepanek, arvamus vms) häälteenamuse põhimõttel, kus igal nõukogu liikmel on üks hääl. Ilmselt tuleb nõukogu koosseisu kujundamisel arvestada, et ükski huvipool ei saavutaks oma liikmetega nõukogu koosseisus absoluutset enamust. Eriti kaalukate otsuste puhul võib kaaluda ka tugevamate häälteenamusnõuete seadmist. Oluline on siiski tagada nõukogu otsustusvõime.

8. Tulude kujunemine

Regionaalse valitsemise asutuste tulud peaksid valdavalt põhinema riigieelarveeraldistel regionaaltasandile, mille suurus modelleeritakse ülesannete kaupa vajaduspõhiselt. Et tugevdada KOV-üksuste omanikutunnet regionaalses valitsemises, on samuti asjakohane sätestada reeglid (nt elanike arvu või KOVi eelarve protsent), mille alusel KOV-üksused kaasfinantseerivad regionaalse valitsemise asutuse toimimist. Hindamises ei toetatud uue regionaalse tulubaasi kujunemise ideed. Ilmselt ei ole see ka asjakohane, kuna tegemist pole uue kohaliku omavalitsuse tasandiga. Seega käiks nende asutuste finantseerimine sarnaselt teiste avalike asutuste finantseerimisega, kusjuures enamik ressursidest on olemasolevates valitsemisasutustes olemas (ühistranspordi korraldamine või kohalike omavalitsuste nõustamine vms). Ei saa välistada, et kui mõned praegused kohaliku omavalitsuse ülesanded tõstetakse regionaalsele valitsemistasandile, siis liigub nende ülesannetega koos raha nende täitmiseks.

27) Näiteks Töötukassa puhul on organisatsiooniline autonoomia palju väiksem ja tegevus sõltub palju rohkem valitsusest võrreldes ülikoolidega.

6.3 Tegevuskava ja katseprojektid

Tehtud ettepanekute elluviimise tegevuskava koostamiseks oleks esmalt vaja põhimõttelisi otsuseid, sest ilma tegevussuundi valimata on sisuliselt võimatu kujundada nende realiseerimiseks vajalikke tegevusi ning määratleda selleks sobilikku ajakava. Seetõttu on siinses osas esitatud peamised tegevused ja nende ajaline järjestus, mis hoiaksid teemat aktiivselt agendas ning viiksid regionaalse valitsemise mudelite valikule ja seejärel nende rakendamisele lähemale.

1. Diskussioonide jätkamine ettepanekute täpsustamiseks ja rakendusvalmiduse tagamiseks

Siinses analüüsis on esitatud kolm ettepanekut regionaalse ja piirkondliku valitsemise korraldamise muutmiseks:

- tugevdada kohalike omavalitsuste maakonnatasandi koostööd võimekuse konsolideerimise kaudu täiendada piirkondliku ulatusega ülesandeid;
- moodustada regionaalarengu nõukogud;
- moodustada regionaalse valitsemise asutused.

Ettepanekud a ning b ja c täiendavad üksteist, omavalitsuslik-maakondlik lahendus on valikutel sama ning alternatiivsed valikud on esitatud regionaalse valitsemise osas (vt allolev joonis). Nendest esimene alternatiiv on suunatud suurema regionaalse valitsemise koordineerimise kujundamisele ilma valitsemisasutusi ümber korraldamata. Teise alternatiivi kohaselt luuakse regionaalse valitsemisega tegelevad ja regionaalseid ülesandeid täitvad asutused. See eeldab olulisi struktuurseid ümberkorraldusi praeguste regionaalsete ülesannetega seotud asutuste tegevuses.

	Maakondliku tasandi koostöö tugevdamine	Regionaalse valitsemise korraldus
Valik 1	Maakondlike KOV-liitude tugevdamine	Regionaalarengu nõukogude loomine
Valik 2		Regionaalse valitsemise asutuste loomine

Joonis. Regionaalse valitsemise korraldamise ettepanekute seotus

Nagu raporti eelnevates osades selgitatud, on uurimise rühma hinnangul esimene ja teine ettepanek suhteliselt lihtsasti teostatavad, mistõttu need saaks ellu viia suhteliselt kiiresti (soovi korral paari aasta perspektiivis).

Uurimise rühma (kaasates laialdaselt eksperte) tehtud ettepanekutes on nii diskussiooni kui ka alternatiivsete valikute otsustamise ruumi. Seega on järgneva tegevuskava esimene ettepanek **jätkata nii tutvustavate kui ka sisuliste aruteludega siinses raportis esitatud regionaalse valitsemise mudelite rakendamise valmisoleku ja rakendamise kujundamise üle**. Sealhulgas juhime tähelepanu, et raporti lisades on esitatud ulatuslik analüütiline materjal, mida saab aluseks võt-

ta nii arutelude pidamisel kui ka ettepanekute detailiseerimisel. Lisades on ligi 200 leheküljele koondatud eksperthindamisel antud sõnalised hinnangud regionaalse valitsemise komponentide alternatiivide teostatavusele ja mõjudele.

2. Seisukohtade kujundamine ja arutelu

2.1. Ettepanekute, eriti maakondliku tasandi koostöö puudutava osa tõstatamine kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uuendamises, sh arutamine ekspertkomisjonis

Teadaolevalt on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uuendamise väljatöötamiskavatsus (VTK) plaanis esitada 2020. a suveks. (Käimasolev eriolukord Eestis võib kavandatud ajakava küll muuta.) Seaduse muutmise ettevalmistamiseks on moodustatud laiapõhjaline ekspertkomisjon²⁸. Uurimise rühma ettepanek on, et enne VTK esitamist arutaks ekspertkomisjon sisuliselt siinses analüüsiraportile tuginedes esitatud ettepanekuid ja vajaduse korral laiemalt kohaliku omavalitsuse koostöö tugevdamise (nt konsolideerida maakondlikud arendusorganisatsioonid; OVLi õigusliku vormi, ülesannete, pädevuse jt põhimõtete täpsustamine ja liikmesuse kohustuslikuks muutmise) ja regionaalse valitsemise struktuuride kujundamist.

2.2. Kohalike omavalitsuste seisukoha kujundamine regionaalse valitsemise vajaduse ja mudelite kohta

Analüüsi tellijad peaksid juhtima kohalike omavalitsuste ühtse seisukoha kujundamist regionaalse valitsemise ümberkorralduste vajaduste ja võimalike ettepanekute ning lisategevuste suhtes ning selle adresseerimist avalikkusele, Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, ülikoolidele ning vajaduse korral teistele institutsioonidele. KOVide ühtse seisukoha kujundamine võiks toimuda maakondlike kohalike omavalitsuste liitude kaudu (maakondades, kus liit puudub, muu toimiva koostööformaadi, nt arenduskeskuste kaudu). Seisukohad tuleks kujundada ja esitada enne Eesti 2035. a strateegiate kinnitamist.

2.3. Kohalike omavalitsuste ja nende liitude, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, teadlaste ning teiste valdkonnaga seotud institutsioonide esindajate ühine arutelu regionaalse valitsemise ümberkorraldamise tegevuste kavandamiseks

Pärast KOVide seisukoha kujundamist arutada esitatud ettepanekuid Vabariigi Valitsuse esindajatega (või ka laiemalt erakondade esindajatega), kaasates teadlasi, ning leppida kokku järgnev tegevuskava regionaalse valitsemise uuendamiseks, sh edasiste sammude ajaraamistik, lisaanalüüside ja katseprojektide algatamine.

Pärast KOVide ühise seisukoha kujundamist arutada esitatud ettepanekuid **kohalike omavalitsuste ja nende liitude, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, teadlaste**

28) <https://haldusreform.fin.ee/2019/06/ekspertide-komisjon-hakkab-noustama-kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-muutmist/>.

ning teiste valdkonnaga seotud institutsioonide esindajatega ning ette valmistada strateegia/tegevuskava regionaalse valitsemise uuendamiseks, sh edasiste sammude ajaraamistik, lisaanalüüside ja katseprojektide algatamine jms. Eelneva alusel pidada vajalikuks rakendada tõhusalt toimivaid poliitilisi, õiguslikke, korralduslikke, rahalisi jm meetmeid, et tagada Eesti tasakaalustatud regionaalareng nii pikas kui ka lühemas perspektiivis.

3. Maakondliku koostöö ja regionaalse valitsemise lahenduste katseprojektid

Kõikide tehtud stsenaariumite puhul on üks **läbiv ettepanek kasutada katseprojekte** (katsetamist), mis on seni Eesti halduspraktikas vähe levinud. Katseprojekt on vahend võimalike pakutud lahenduste rakendamise kujundamiseks, riskide maandamiseks ja tegevuste kohandamiseks muudatuste tegemisel. Katseprojektid võimaldavad vähendada ebamäärasust ja kahtlusi, mis on eri osalistel seoses uute valismehhanismide rakendamise ja rakendamise mõjutab Eesti riigi valitsemist laiemalt, sest kujundatavat katsetamismehhanismi saab kasutada ka teistes valitsemisvaldkondades.

Katseprojektide kujundamiseks tuleb üksikasjalikult läbi mõelda nende rakendamise õiguslikud võimalused ning vajaduse korral teha eeskirjades vajalikud muudatused. Samuti tuleb läbi mõelda katseprojektide loomise rakendamise seotud kulude finantseerimine. Katseprojektide rakendamisel on vaja kujundada nende pidev seire ja tagasiside mehhanism, mis vajaduse korral paindlikult võimaldab eeskirju ja protsesse muuta.

Ajakava vaates on mõistlik **esimalt kujundada ja rakendada maakondliku koostöö tugevdamise ja regionaalarengu nõukogu katseprojekt**. Esimesel juhul võiks see toimuda alt-üles-põhimõttel, kus KOVide eestvedamisel lepatakse kokku katseprojekti piirkond/piirkonnad, mis kokkuleppel poliitika kujundatavate üksustega (ministeerium, valitsus jt) kavandab katseprojekti rakendamise. Selle eksperdi- ja teadusnõustamiseks (juhtimine, protsessid, innovatsioon, õiguskeskkond jt) oleks eeldatavasti võimalik kasutada mõnda teadus- ja arendusvõimekuse tugevdamise

meetmetest (nt Eesti Teadusagentuuri RITA-meede). Teadus- ja arendustugi võiks olla tagatud ülikoolide / valdkonna ekspertiisiasutuste ja valdkonnaga seotud institutsioonide koostöös konsortsiumina.

Regionaalarengu nõukogude puhul võiks samuti katseprojekti rakendada esialgu ühes regioonis, kuid selle valik (sh regiooni territoriaalse ulatuse määratlemine) võiks toimuda keskvalitsuse eestvedamisel tihedas koostöös valdkonna institutsioonidega, Eesti Linnade ja Valdade Liiduga ning vastava regiooni maakondlike kohalike omavalitsuste liitudega. Muus osas oleks katseprojekti kujundamisega seotud küsimused ja tegevust toetavad protsessid samased maakondlikku koostööd tugevdava katseprojektiga.

Regionaalse valitsemise asutuste katseprojekti ettevalmistamine ja rakendamine vajab eeldatavasti enne põhjalikumaid debatte ning ka ettevalmistusfaasi.

4. Regionaalse valitsemise asutuste moodustamise debati algatamine Riigikogu 2023. aasta valimistel

Regionaalse valitsemise asutuste moodustamine on ühelt poolt põhimõttelisem ümberkorraldus Eesti riigihalduses, kuid teisalt – nagu näitas eksperthindamine nii poliitilise kui ka haldusliku valmisoleku puhul – raskemini rakendatav. Uurimisrühm mõistab, et see ettepanek vajab lisadebate ja -arutelusid Eesti regionaalse arengu tasakaalustamise võtmes laiemalt. Seepärast näeme selle ettepaneku puhul vajadust jätkata arutelusid ja debatte, eriti 2023. aasta Riigikogu valimiste raames, ning piisava toetuse olemasolul valmistada ette vastav katseprojekt, mida saab rakendada hiljemalt 2024. aastast.

Arvestades kehtivat eriolukorda ning viirusevastase võitluse järgse seisundi ebaselgust, ei ole praegu võimalik koostada täpset tegevus- ja ajakava. Seega on lisatud tabelis esitatud tegevus- ja ajakava praeguses olustikus pigem näitlik. Vastavalt tehtud ettepanekule on oluline, et pärast KOVide ühise seisukoha kujundamist arutataks esitatud ettepanekuid kohalike omavalitsuste ja nende liitude, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, teadlaste ning teiste valdkonnaga seotud institutsioonide esindajatega (ja/või ka laiemalt erakondade esindajatega). Seega on tähtis kujundada valdkonna arenguks esmalt osaliste koostöös põhimõttelised seisukohad ning koos sellega koostada asjakohane tegevus- ja ajakava.

Tabel 18. Regionaalse valitsemise ettepanekute elluviimise näitlik tegevus- ja ajakava ning võimalikud sammud

Tegevus	Eesmärk	Ligikaudne aeg
1. Diskussioonide jätkamine ettepanekute täpsustamiseks ja rakendusvalmiduse tagamiseks		
Analüüsi ja ettepanekute arutelu	Tutvustada regionaalse valitsemise struktuuride kujundamise vajadust Eesti parema regionaalse tasakaalustatuse saavutamiseks; tutvustada vastavaid uurimisrühma ettepanekuid; koguda tagasisidet (nii poliitilisel, halduslikul kui ka akadeemilisel tasandil), mis võimaldaks ettepanekuid detailiseerida ja laiemat legitiimsust saavutada	aprillist 2020 aprillini 2021
2. Seisukohtade kujundamine ja laiemad arutelud osalistega		
KOVide seisukoha kujundamine	Omaavalitsustasandi ootused ja ettepanekud poliitika kujundajatele regionaalse valitsemise ja maakondliku koostöö tugevdamiseks; KOVide valmisoleku näitamine, et suurendada riigi ja KOVide partnerlust nimetatud küsimuses	aprillist novembrini 2020
KOKSi komisjoni arutelu	Ettepanekute, eriti maakondliku tasandi koostöö tugevdamise õigusliku regulatsiooni seisukohtade kujundamiseks, arutelu ekspertkomisjonis KOKSi muutmise protsessis	maist 2020 jaanuarini 2021
KOVide, VV ja teadlaste arutelu	Esmaste arutelude ja seisukohtade järel nii KOVide, ministeeriumite, ekspertide kui ka teadlaste poolt leppida kokku edasine tegevuskava regionaalse valitsemise kujundamiseks	detsembrist 2020 märtsini 2021
3. Maakondliku koostöö ja regionaalse valitsemise lahenduste katseprojektid		
Katseprojektide ettevalmistamine	Katseprojektide rakendamiseks vajalik detailne õiguse, protsessi jm analüüs, mis võimaldab kavandada katseprojektide rakendamist; katsetamiseks vajaliku finantsbaasi valik (meede, toetus, partnerlus vms)	jaanuarist aprillini 2021
Katseprojektide rakendamise õiguslikud muudatused	Katseprojektide rakendamiseks vajalike õiguslike muudatuste tegemine ja/või kokkulepete, lepingute vm sõlmimine	aprillist oktoobrini 2021
Katseprojektide rakendamine	Maakondliku tasandi koostöö tugevdamise katseprojekti(de) rakendamine; regionaalarengu nõukogu katseprojekti rakendamine	jaanuarist 2022
4. Regionaalse valitsemise asutuste moodustamise debati algatamine		
Valimisdebatid regionaalse valitsemise asutuste moodustamiseks	Regionaalse valitsemise asutuste (ja teiste regionaalset valitsemist tagavate meetmete) laiapõhjaline ühiskondlik arutelu; vajaduse korral välisekspertide/organisatsioonide kaasamine	märtsist 2022 märtsini 2023
Regionaalse valitsemise asutuste katseprojekti ettevalmistamine	Katseprojekti rakendamiseks vajalik detailne õigus, protsessi jm analüüs, mis võimaldab kavandada katseprojekti rakendamist; katsetamiseks vajaliku finantsbaasi valik (meede, toetus, partnerlus vms); katseprojekti rakendamiseks vajalike õiguslike muudatuste tegemine ja/või kokkulepete, lepingute vm sõlmimine	maist novembrini 2023
Regionaalse valitsemise asutuste katseprojekt	Regionaalse valitsemise asutuste katseprojekti rakendamise nelja-aastasel perioodil (üks riigieelarve strateegilise planeerimise faas)	jaanuarist 2024 detsembrini 2027

ISBN 978-9949-01-890-1

