

02.03.2011

Projekt „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“

PRESSITEADE

Tallinna pealinnaregiooni omavalitsuste koostöövõimalused on selginemas

Pealinnaregiooni – st. Tallinna ja selle lähinaabrite – kohalike omavalitsuste koostöövõimalusi ja -valdkondi uuriv projekt on jõudmas lõppjärku ning tulemused võetakse märtsi alguseks kokku ja avaldatakse kõigile huvilistele. Harjumaa Omavalitsuste Liidu poolt algatatud ja läbiviidud projekti “Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine” raames läbiviidud uuringute peamiseks eesmärgiks oli välja selgitada võimalused pealinnaregiooni avalike teenuste arendamiseks läbi koostöö ning seeläbi teenuste tarbijatele odavamama ja tõhusama teenuse pakkumine. Põhimõtteliselt oligi projekti sihiks vaadelda avalikke teenuseid regiooniülel, sest pealinn ja selle lähemad omavalitsused on elanike igapäevase liikumisega selgelt ja praktiliselt kõikides eluvaldkondades seotud. Sellest tulenevalt tasub ka kohalikel omavalitsustel kaaluda, kas aeg omavaheliseks tihedamaks koostööks on küps.

Projekti esmaseks sammuks oli osade Põhjamaade pealinnaregioonide, Kopenhaagen, Oslo ja Helsingi, koostöövõrgustikega tutvumine ja nende kogemuste Eestis kasutamise võimaluste analüüsimine. Põhjamaade koostöökogemuste selgitamisele järgnes juba Eesti kontekstis teenusestandardite väljatöötamine, koostööks vajalike institutsioonide ja juhtimismudelite selgitamine ja teenusepakkumise regiooniüleste finantseerimismudelite väljatöötamine.

Põhjalikumalt on võimalik projektiga ja selle tulemustega tutvuda projekti kodulehel

www.hol.ee/pealinnaregioon

Projekti tulemusi tutvustati projekti lõpuseminaril 1.märtsil kell 10.00 Tallinna Linnaarhiivis, Tolli tn. 6. Projekti rahastab Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismide regionaalarengu toetuskeem.

Täiendavat teavet jagab HOL projektijuht Margus Metsalu

(e-post: margus@hol.ee, tel: 515 9625)

Projektist üldiselt

Projekti peamiseks eesmärgiks on tõsta Tallinna ja tema naabervaldade – Pealinnaregiooni – haldusvõimekust ja jätkusuutlikkust eelkõige läbi avalike teenuste arendamise ning piirkonna arengulahenduste väljatöötamise. Eesmärgiks on samuti suurendada Pealinnaregiooni koostööd regionaalsel tasandil ning parendada piirkonna majanduskeskkonda ja ettevõtlike jätkusuutlikkust.

Pealinnaregioonis elavate inimeste sotsiaal-, haridus- ja tööelu on tihti põimunud ning ületab kohaliku omavalitsuse territooriumi piire. Sagedased on juhud, kus inimene elab ühes -, töö käib teises - ja lapsed õpivad kolmandas omavalitsuses, perega vabaaega veedetakse aga hoopis neljandas omavalitsuses. Käesoleval ajal peab iga omavalitsus üleval üksinda kogu teenuste paketti. Sageli on selline üksinda teenuste ülalpidamine väga ebaefektiivne, kuna teeninduspiirkonnad on kohati väikesed ühe korraliku organisatsiooni jaoks. Kuna puuduvad sisulised ja läbimõeldud kokkulepped teenuste rahastamisel inimeste osas, kes elavad ühes omavalitsuses aga tarbivad teise omavalitsuse teenuseid, siis valitseb ka teatav ebaõiglus, kus üks omavalitsus finantseerib teise omavalitsuse teenuseid elanikele. Kriitiliseks probleemiks on vastastikused arveldamised ning vaidlused nende suuruste ja õiguspädevuste osas.

Lisaks nendele probleemidele peavad kohalikud omavalitsused edaspidi arvestama, et nende tulubaas ei kasva enam majanduskriisile eelnenud tempos. Pärast kahte majanduslikult keerukat aastat on tõenäoline, et edaspidi jäävad eelarved vähemalt mitmeks aastaks stabiilseks ning nende tõusuks suuremat kindlust pole. Peab arvestama, et maksumaksjate arv oluliselt enam ei suurene, rahvastik vananeb ja ka sellest tulenevalt kahanevad kohalike omavalitsuste edaspidised tulubaasid. Samas on vaja inimestele osutada kvaliteetseid ja efektiivseid avalikke teenuseid. Kindlasti tuleb inimeste elukeskkonda kujundada selliselt, et inimesed ei lahkuks sellest piirkonnast.

Projekt „Pعالinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ viidi läbi Harjumaa Omavalitsuste Liidu tellimisel ja juhtimisel. Projekti rahastati Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest ning järgmiste Harjumaa linnade ja valdade kaasfinantseeringuna:

- Tallinna linn
- Kiili vald
- Rae vald
- Saku vald
- Saue vald
- Saue linn
- Jõelähtme vald
- Harku vald
- Viimsi vald
- Maardu linn

Varasemast kogemusest ja rahvusvahelisest praktikast

Vaadeldud riikidest on haldusterritoriaalne reform viimasel kümnendil läbi viidud Taanis (2007). Soomes on vastav reform teostumas. Norras ja Eestis on haldusterritoriaalse süsteemi ümberkorraldamine olnud päevakorras, kuid konkreetsete sammudeni pole siiani jõutud. Nii Taani kui ka Soome reformi puhul lähtuti reformi kavandamisel eeldusest, et haldussuutlikkus on seotud haldusüksuste suurusega.

Põhjamaade halduse ja haldusterritoriaalse reformi kogemustest on teadmiseks võtta ning vahest ka eeskujuks seada nii mõndagi. Esmalt tuleb aga teadvustada, et vaadeldavates Põhjamaa riikides haldusterritoriaalsed küsimused lahendatud erinevalt. Üks aspekt aga mis on neid kõiki antud valdkonnas seob ning samas eristab nendest Eesti süsteemi, on omavalitsuse regionaalne tasand. Eestil puudub ainsana regionaalse taseme kohalik omavalitsus. Lisaks on Eesti kohalikud omavalitsused territoriaalselt kõige väiksemad, mille üheks põhjustajaks on Eesti märgatavalt väiksem territoorium võrreldes näiteks Norra ja Soomega. Elanike arvu poolest väikseid kohalikke omavalitsusi võib kohata ka teistes vaadeldavates riikides.

Põhjamaade kogemused pakuvad väga erinevaid näiteid haldusterritoriaalse korralduse kujundamiseks – seda eelnenud olukorra ja määratud ülesannete säilitamisest kuni radikaalsete reformideni välja. Selles suhtes on Eesti hetkeolukord sarnane Norrale, sest probleemi ja rahuolematust praeguse olukorraga on küll tunnistanud, kuid reformi käivitamiseks vajalikult jõuline poliitiline tahe puudub. Olukorra samaks jäädes on Pealinnaregioonil konkreetselt ning tegelikult tervel Eestil kõige realistlikum haldusvõimekuse tõstmise nimel jätkata Soome kogemusega, mis kujutab endast põhimõtteliselt kohalike omavalitsuste koostöö tugevdamise mudelit koos teatud ülesannete delegeerimisega regionaalsele st. maakondlikule või muule kokkuleppelisele piirkondlikule tasemele. Soome näitena saaks tuua erilise omavalitsuse vormis ühisomavalitsuse vallaliidu kujul. Vallaliidu kõrgeimad juhtorganid komplekteeritakse kohalike omavalitsuste volikogude esindajate poolt. Nimetatud vallaliidu liikmed delegeerivad üldjuhul suure osa oma võimust ühisele omavalitsusele ja õiguslikult on määrav ühine otsus, mitte üksikute volikogude otsus.

Vaadeldavate riikide pealinnaregioonidest on rahvaarvu osas erandlik Helsinki, kus kahe üksuse (Vantaa ja Espoo) rahvaarv on ainult 2-3 korda väiksem kui regiooni keskuses. Teistes riikides on pealinna rahvastiku osakaal pealinnaregiooni kuuluvate üksuste seas märgatavalt kõrgem. Erinevalt vaadeldud Põhjamaadest, on Eesti puhul kõigi pealinnaregiooni omavalitsusüksuste rahvaarv kokku oluliselt väiksem kui regiooni keskuses (Tallinn). Ka on Eestis selgelt suurim vahe pealinna ja rahvaarvu suuruse poolest järgmise üksuse vahel. Omavalitsusüksuste rahvaarvu suuruse erinevused on oluline probleem koostööstruktuurides otsustusõiguse jagamisel – kas keskus otsustab kõik või on see elanike arvu arvesse võttes alaesindatud. Alternatiiv on konsensuslik otsustamine, aga see

võib piirata tegevust. Koostöö arendamisel võib osutada takistuseks ka omavalitsusüksuste liiga suur arv koostööstruktuurides, mis raskendab huvide ühildamist.

Avalik-õiguslike ja teiste avalike teenuste standardid

Eesmärgiks oli seada Pealinnaregiooni avalik-õiguslikele ja teistele avalikele teenustele miinimumstandardid, mis on tarvilikud tagamaks avalike teenuste ühtlast taset ja kättesaadavust üleriigiliselt. Miinimumstandardid annavad omavalitsusüksustele ja järelevalvet teostavale riigile objektiivse mõõdiku hindamiseks haldusvõimekust ja tegemaks selle alusel otsuseid avaliku teenuse osutamiseks kas läbi omavalitsusüksuste ühinemis- või liitumismenetluse või läbi avalik-õigusliku koostööorganisatsiooni. Seega võib miinimumstandard olla objektiivseks aluseks otsustamiseks, kas omavalitsusüksus on üldse haldussuutlik või mitte. Miinimumstandardite olemasolu võimaldab teenuse tarbijal ühest küljest teenuse taset ja kättesaadavust nõuda ja teisalt 'jalgedega hääletades' seda ka hinnata. Kuna teenuse tarbijate vajadused on elu erinevatel etappidel erinevad, pole vähetähtis asjaolu, et teenuse tarbija saaks valida elu erinevatel etappidel (väikesed lapsed ja vajadus haridusasutuste järele versus lapsed on suured või on juba käes pensionipõlv) avaliku teenuse erineva taseme (küll mitte alla miinimumstandardi) alusel piirkonna kus elada. Lisaks aitavad seatud standardid riigil suunata avaliku teenuse taset ja kättesaadavust läbi funktsionaalsete piirkondade moodustamise. Kokku vaadeldi viite avalike teenuste põhivaldkonda: ühistransport, ühisveevärk ja kanalisatsioon, jäätmemajandus, ruumiplaneerimine ning kergliiklus.

Õigusliku korralduse ja juhtimismudeli käsitlus

Vastavalt KOKSi § 6 lõikele 1 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada valla või linnasisest ühistransporti, kuid ühistranspordi korraldamine üksnes ühe kohaliku omavalitsuse ulatuses on ilmselt igas riigis, aga vaieldamatult Eesti olukorda arvestades ilmselgelt ebapraktiline. Väikesed kohaliku omavalitsuse üksused pole selleks majandus- ega haldussuutlikud ja neis puudub ilmselt ka vajadus lokaalse ühistranspordiveo korraldamiseks, samas kui suuremad linnad oma tagamaaga eeldavad seal ühistranspordi regionaalset korraldust. Aastakümneid on arenenud riikidest teada sealsed ühtsed tariifitsoonid ja vastavalt ühised piletid suurema linna ja tema tagamaa busi- ja/või rongiliikluses jne. Kui ühistranspordi korraldus on seotud teenuse ruumilise ulatusega siis näiteks haridusvõrk (nt gümnaasiumihariduse korraldamine), sotsiaalasutuste võrgustik, jäätmekäitluskohtade võrgustik jne on seotud teenuse kasutajate arvuga ja sellest tulenevalt selliste asutuste mõistlike ülevalpidamiskuluga. Üleriigilises mastaabis tuleb silmas pidada valdade ja linnade erinevat majanduslikku- ja haldusvõimekust ja sellest tulenevalt võimet tagada igas riigi piirkonnas avalike teenuste kättesaadavus ja osutamine kõige soodsamatel tingimustel.

Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse koostööd puudutavad artiklid annavad kohalikule omavalitsusele õiguse koostööd teha ja riigil kohustuse tagada koostöö tegemiseks vajalik õiguslik ruum. Õigusliku küsimuse võib teoreetiliselt tekitada ka see, kuidas on kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuslik koostöö

kooskõlas Hartas sätestatud vabatahtliku koostöö põhimõttega. Harta ei välista seda, et mõnes valdkonnas on koostöö muudetud riigi poolt kohustuslikuks. Pole väheoluline lisada, et kohustuslikku koostööd kasutavad mitmed pika omavalitsustraditsiooniga riigid nt Soome.

Kohustusliku koostöö korraldamisel tuleb kindlasti järgida Kohaliku Omavalitsuse Hartast tulenevat subsidiaarsuse põhimõtet ning asjaolu, et kohustuste täitmisel peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid millest tulenevalt saab järeldada, et teatud kohaliku elu ülesanded võivad tulenevalt valla või linna elanike arvust või üksuse territoriaalsest ulatusest olla kohalikul tasandil täitmiseks ebaefektiivsed. Väite tüüpilisteks näideteks on ühistranspordi ja jäätmekorralduse korraldamine, haridus- või sotsiaalasutuste võrgustiku või piirkonna arengu küsimused.

Piirkonnanõukogu moodustamisel pakuti kokku välja neli alternatiivset varianti, millest otstarbekaimaks peeti teatud muudatustega rakendada teist nn. „Osalist Põhjamaade Mudelit“. Selle kohaselt: 1) arvestatakse erinevate osapoolte elanikke arvu; 2) lähtutakse põhimõttest, et ühelgi osapoolle ei ole absoluutset enamust ja seega ainuõigust otsustuste vastuvõtmisel; 3) partner, kelle elanike arv on üle 50% kogusummast, saab 50% piirkonnanõukogu kohtadest (ja seega ka häältest); 4) esindajad valib kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu.

Koostöövormide rakendamise finantsmajanduslik analüüs

Finantsmajandusliku analüüsi puhul tuleb silmas pidada, et majanduslik efektiivsuse ei saa avalike teenuste pakkumise puhul olla alati kõige olulisem kriteerium. Avalikke teenuseid tuleb kogukonnale pakkuda ka juhul kui see pole, nt. elanikkonna paiknemise hajutatuse tõttu, majanduslikult otstarbekas ning tihti ei olegi avalik teenus iseenesest majanduslikult efektiivne.

Tihedam kohalike omavalitsuste vaheline koostöö annab üldjuhul finantsmajandusliku efekti ja seda just peamiselt juhtimise, organisatsioonilise korralduse jt üldisemate valdkondade osas. Samas tuleb arvesse võtta, et koostöö ei pruugi alati tähendada teenuse odavamaks muutumist, kuid koostöö tagab tõenäoliselt teenuse parema kättesaadavuse ja kõrgema kvaliteedi.

Kokkuvõttes peavad omavalitsusüksuste kulud ja tulud olema tasakaalus ehk tuleb planeerides arvestada, et kulude katmiseks saab kasutada ainult realselt olemasolevaid vahendeid. Seega tuleb planeerimisel ette näha ka olukorrad kus omavalitsuse tulud ei laeku kavandatud kogustes. Kulude kavandamisel tuleb arvestada konkreetse valdkonna kulude katmiseks mõeldud proportsiooni kogutuludest ning arvestustes tuleb lähtuda eeldusest, et see proportsioon ei saa suurened.