



Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest  
rahastatav regionaalarengu projekt  
„Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja  
haldusvõimekuse tõstmine“

**Projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö-  
ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna  
koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste  
väljatöötamine**

**II VAHEARUANDE EKSPERTARVAMUSED**

Tellijaja: Harjumaa Omavalitsuste Liit

Tallinn 2010

## SISUKORD

1. Toomas Sepa eksperthinnang Tallinna Tehnikaülikooli vahearuandele „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine“
2. Urmas Arumäe eksperthinnang Tallinna Tehnikaülikooli vahearuandele „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine“
3. Tallinna Tehnikaülikooli seisukohad eksperthinnangute kohta

**Õiguslik arvamus projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine“ II vahearuaude kohta**

*Harjumaa Omavalitsuste Liidu (edaspidi nimetatud **HOL**) ja Tallinna Tehnikaülikooli (edaspidi nimetatud **TTÜ**) vahelise lepingu esemeks on Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest rahastatava regionaalarengu projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnaregiooni koostöömudeli õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine.*

*Vastavalt lepingule teostab TTÜ töö etapiviisiliselt ja kohustub iga etapi lõpuks koostama ja Tellijale üle andma kirjaliku aruande etapi töötulemuste kohta järgmiselt:*

**Esimene etapp** – Mõningate välisriikide pealinnade (Helsingi, Kopenhaagen, Oslo) koostööpiirkondade õiguslike ja juhtimisalaste kogemuste analüüsi koostamine. Etapi töö (vahearuaude) esitamise tähtaeg – **14. veebruar 2010;**

**Teine etapp** – Tallinna pealinnaregioonis ühiste teenuste osutamise senise kogemuse, vajaduste ning võimalike juhtimismudelite analüüsi koostamine. Etapi töö (vahearuaude) esitamise tähtaeg – **14. september 2010;**

**Kolmas etapp** – Tallinna pealinnaregioonis ühiste teenuste osutamise juhtimise organisatsioonilise vormi (mudeli) kasutamiseks ja selle rakendamiseks vajalike õigusaktide projektide väljatöötamine. Lõpuni teostatud töö (lõpparuande) HOL-ile üleandmise tähtaeg - **15. jaanuar 2011.**

*Enne Tellijale üleandmist peab TTÜ vahearuaude esitama projekti eksperdile hinnangu andmiseks ning lõpuni teostatud töö (lõpparuande) esitama projekti eksperdile hinnangu andmiseks ja Projektinõukogule heaks kiitmiseks.*

*Käesolevaga annan omapoolsed kommentaarid mulle esitatud TTÜ II vahearuaude kohta. Kuna 13.märtsil 2010 olen andnud põhjaliku arvamuse töö I vahearuaude kohta, siis käesolev arvamus on mõeldud täiendusena varemõeldule ja neid tuleb teatud küsimustes käsitleda ühe tervikuna. Seetõttu ei hakka antud arvamus üle kordama varemõeldut.*

- 1. Üldhinnang esitatud tööle on positiivne, kuna selles on kajastatud kogu temaatika, mis on läbitöötamiseks antud. Eriti põhjalikult on töös läbikirjutatud õiguslik pool, analüüsitud kehtivaid õigusakte, toodud ära ka viited kohtupraktikale ja sellealasele õiguskirjandusele. Üldiselt võib ka tehtud olulisemate järeldustega nii juriidilise isiku temaatika kui ka haldusülesande täitmiseks volitamise küsimustes igal juhul nõustuda. Õigus on vahearuaude esitajatel ka selles, et uue iseseisva juriidilise kehandi tekitamiseks, kellele saaks delegeerida haldusülesandeid ja ka karistusvõimu, on vajalik vastava eriseaduse vastuvõtmine.*
- 2. Vahearuaude struktuur võimaldab esitatud temaatikat ammendavalt käsitleda. Siiski on enim tähelepanu pööratud just õiguslikele aspektidele ja ühise koostööorgani, kui uue võimaliku lahenduse, temaatika lahtikirjutamisele. Ilmselt ongi need olnud huvitavaimad antud töö puhul, kui otsitakse täiendavaid lahendusi tekkinud keerukatele koordineerimist vajavatele küsimustele.*

3. *Sisulisest aspektist on vastavalt SA ERKAS tööle läbitöötatud kõigi tõstatatud küsimuste õiguslik aspekt. Samas tasuks töö vastuvõtjatel veelkord kaaluda väljavalitud valdkondi, mille suhtes hakatakse teenuse standardeid välja töötama. Käesoleva arvamuse andjale tundub mitte eriti praktilisena tegelda liiga süvendatult kergliiklusteede temaatikaga.*
4. *Nõustuda tuleb ka autorite väitega, et ei Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ega ka Eesti kehtiv seadusandlus ei välista teatud haldusülesannete kohustuslikku panekut eraldi seaduse alusel moodustatavale omavalitsuste koostööorganile, mis tegutseb eraldi seaduse alusel selleks nimetatud küsimuste lahendamisel ja territooriumil. Seejuures on ka Tallinna puhul selgelt tunnetada, et näiteks transpordiküsimustes on inimeste lootused ja ootused kaugelt üle Harjumaa piiride. Just sellest, s.t paremast ja efektiivsemast avalikust teenusest tulebki otsuste langetamisel lähtuda.*
5. *Töös on esitatud väide, et sobilikumaks valdade ja linnade vabatahtliku koostöö vormiks on mittetulundusühing. Käesoleva arvamuse autori arvates on aga võimaliku koostöövormi valikul vaja eelkõige lähtuda eesmärkidest, mida soovitakse saavutada. Seetõttu on ilmselt õigem väide, et koostöövormi (äriühing, sihtasutus, mittetulundusühing, haldusleping) valikul tuleb olla paindlik ja lähtuda just konkreetse eesmärgi saavutamiseks otstarbekaimast valikust.*
6. *Edasises töös võiks täiendavalt käsitleda ka edasise koostöö süvendamise võimalusi maakondliku omavalitsusliidu kaudu. Tundub, et ka selles valdkonnas on veel senikasutamata reserve. Samas on kindlasti sellisel koostööl ka omad piirid, kuna sel puhul saab siiski rääkida ainult vabatahtlikust koostööst, millest aga iga osapool võib talle sobilikul ajal loobuda.*
7. *Aruandes on käsitletud ka kohalike omavalitsuse üksuste ühisasutust kui ühte võimalikku koostöövormi. Näitena on toodud uus põhikooli ja gümnaasiumi seadus, mille kohaselt vallad ja linnad võivad näiteks koole ühiselt asutada ja pidada. Samas ei ole sel teemal pikemalt peatunud, puuduvad ka näited, mis niisuguse koostöövormi edukat toimimist hariduse või mõnes muus valdkonnas kinnitaks.*
8. *Jäätmehoolduse ühise korraldamise kui juba täna mitmetes Eesti maakondades toimiva koostöö osas on tehtud viited koostööga seotud valdadele ja linnadele ja nimetatud vastavad otsused. Samas oleks neid näiteid vajalik praktiliste tekstide aspektist uurida ja hinnata nende sobivust pealinnapiirkonda, rääkimata nende mõjude uurimise vajalikkusest üldse. Tuleks ka kummutada mõnel pool leviv väide, et niisugune koostöö on sündinud üksnes soovist saada täiendavaid riiklikke vahendeid sellesse valdkonda.*
9. *Kindlasti kujuneb keerulisemaks just veevarustuse ja kanalisatsiooni alase koostöö korraldamine. Nagu ka töö koostajad on õigesti märkinud, on üheks uusi lahendusi takistavaks faktoriks kindlasti ka väljakujunenud omandisuhted selles valdkonnas (loe : AS-i Tallinna Vesi enamusosaluse kuulumine eraomanikele ja tema teenuste hindade kujunemise osas käimasolev õiguslik vaidlus).*
10. *Suurimaks ohuks antud töös püstitatud eesmärkide saavutamisel on just protsessi kaasatavate erinevate osapoolte rohkus ja erinevate osapoolte konsensuslike lahenduste vajadus uute lahenduste rakendamisel. Arvestades Eesti poliitilise kultuuri taset ja senist halduskoostöö praktikat ei ole konsensuslike määruste vastuvõtmine kõigi osalevate valdade ja linnade poolt kuigi reaalne. Seetõttu tuleks ka edasises töös läbitöötada vabatahtliku koostöö need variandid, mil projektis osaleb ainult teatud hulk (mitte kõik) Harjumaa ja miks mitte ka teiste maakondade valdasid ja linnu.*

11. Teiseks suuremaks ohuks tundub olevat ka otsusekindluse aspekt. Nagu on näidanud senine praktika nii üleriigilistes kui ka maakondlikes omavalitsusliitudes, on kahjuks pidev sisse- ja väljaastumine neisse olenevalt väga erinevatest, sageli ka emotsionaalsetest, faktoritest liigagi sagedane. Siit ka oht, et vabatahtlikkusele tuginev koostöö võib küll alguses käivituda, aga see ei pruugi olla jätkusuutlik pikemas perspektiivis. Kahjuks ei ole seejuures kaalukeeleks ka kuidagi aktsepteeritavad majanduslikud kaalutlused.
12. Kõige reaalsemaks pean pakutud koostöövaldkondadest koostööd just ühistranspordi valdkonnas. Seda enam, et siin juba sellealane ühistegevus mingis vormis (Harjumaa ÜTK) ju ka täna toimib. Samas on ka selles teemas tänaseks selgunud niisuguse vabatahtliku koostöö kitsaskohad, millega kindlasti tuleb arvestada ka edasise koostöö kavandamisel muudes valdkondades.
13. Edaspidises töös oleks kasuks ka ühishangete kui võimaliku koostöövormi senisest põhjalikum läbitöötamine. Näiteks Tallinna linnas tegeleb ühishangete korraldamise ja nende alusel võitjatega raamlepingute sõlmimisega Linnakantselei Haldusteenistuse koosseisus hankekeskus. Seniselt on juba läbiviidud hanked paberile, kontoritarvetele, kütusele, lennupiletitele. Ettevalmistamisel on mitmed muud ühishanked. Nende tulemusel saavad soodsate hindadega kaupu osta ja teenuseid tellida kõik linna ametiasutused (23) ja hallatavad asutused (üle 250).

Mõned redaktsioonilised ja viitelised parandused on lisatud juuresolevasse WORD-i faili parandustena otse tekstis, et neid oleks lihtsam käsitleda.

Lugupidamisega  
Toomas Sepp

Tallinnas,  
17.10.2010

## **Arvamus projekti „Pealinnapiirkonna omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine II vahearuandele**

11.09.2010. a.

Olen tutvunud Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupi vahearuande tekstiga kahel korral – vahearuande koostamise protsessis ja nüüd vahearuande lõpliku tekstiga. **Olen esitatud järelduste ja ettepanekutega nõus.** Alljärgnevalt mõned viimasel lugemisel tõusetunud küsimused ja ettepanekud, mis ei sea kuidagi kahtluse alla vahearuande järeldusi ja ettepanekuid:

1. Lk 7 teises lõigus on väide, et „ühisasutus ei ole juriidiline isik“. See ei pea vältimatult nii olema, mistõttu võiks kasutada pehmemat sõnastust nagu: „ühisasutuse all mõeldakse halduslepingu alusel tegutsevat struktuuriüksust, mis ei ole eraldiseisev juriidiline isik.“;
2. Lk 11 põhiteksti teises reas tundub sõna „lahendamiseks“ ülearusena;
3. Kuna võrreldes varasema projektiga on varasemalt pakutud „pt 3 Õigusliku analüüsi ja avaliku teenuse standardite analüüsi kokkuvõte“ välja jäetud, on sassis lõpliku teksti nimeratsioon ning „Kohustusliku koostöö õiguslikud ja organisatsioonilised võimalused Eesti õigusruumis“ peaks olema pt 3, mitte 4. Vastavalt ka järgnev nimeratsioon;
4. Lk 42 on viide minu doktoritööle. Lisaksin sellele autorite väitele, mis lõpeb sõnaga „piirideta.“ järgmise mõtte: „Kui seda Arumäe pakutud alternatiivi kasutada, siis peab säilima võimalus vajadusel maakonnapiiride üleste avalik-õiguslike teenusepiirkondade loomiseks selleks igal eraldi juhul vastuvõetava seadusega“;
5. Lk 44 on pt õige nr 4;
6. Lk 51 tuleks sisestada pt nr 5;
7. Lk 54 tuleks sisestada pt nr 6;
8. Põhimõtteliselt võiks kaaluda lühendite (eriti õigusaktide nimetuste) loetelu andmist töö alguses või lõpus, mis säästaks põhiteksti pidevast sulgudes selgitamisest, kusjuures mõnikord kipub ununema, et varasemates peatükkides on seadust juba lühendina nimetatud ning kirjutatakse taas pikalt välja. See märkus vajaks silmas pidamist kõigi täitjate tööde puhul, sest see lihtsustaks lõppteksti kokkukirjutamist.

Urmas Arumäe, PhD

projektiexpert

## Tallinna Tehnikaülikooli seisukohad eksperthinnangute kohta

Tallinna Tehnikaülikooli uurimisgrupp tänab projektieksperte esitatud eksperthinnangute eest.

1. Eksperthinnangutes esitatud redaktsiooniliste ja vormiliste parandustega on vahearuandes arvestatud.
2. Töös on esitatud töös kasutatud lühendite nimekiri.
3. Lähtudes ekspertide arvamusest on vajalike kohtades täiendatud sisulisi põhjendusi sh mittetulundusühingu ja sihtasustuste aspekt, TSÜSi muutmise vajadus, vabatahtliku koostöö õiguskindluse aspekt jms.

Sulev Mäeltsemees  
Mikk Lõhmus  
Tallinna Tehnikaülikool