



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**

VAHEARUANDE EKSPERTARVAMUSED

Tellijaja: Harjumaa Omavalitsuste Liit

Tallinn 2010

SISUKORD

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

Arvamus

Projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamise vahearuande kohta

Tulenevalt projekti lähteülesandest on vahearuandes antud ülevaade pealinnapiirkonna juhtimis- ja õigusliku mudeli ülesehitamise ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö esmastest teoreetilistest lähtekohadest, tutvustatakse mõnede Euroopa pealinnapiirkondade tüüpilisemaid juhtimismudeleid ja nende õiguslikku korraldust ning esitatakse lähteülesanne järgmiseks etapiks.

Autorid esitavad põhjendatud seisukoha, et omavalitsusüksuste koostöös on määravateks asjaoludeks vastava valdkonna piisav õiguslik reguleerimine ja sellest tulenev organisatsiooniline korraldus, mis toimib erinevate sisemiste ja väliste faktorite mõjul ja koostoimes.

Vahearuandes esitatu vastab eksperdi arvates projekti esimese etapi ülesandele.

Projekti üheks lõppeesmärgiks ja järgnevate etappide sisuks on välja töötada ettepanekud võimalike omavalitsusüksuste koostöövormide rakendamiseks, millega kaasneb omavalitsusüksuste haldusvõimekuse kasv. Seetõttu oleks põhjendatud, kui töö jätkamisel esitatakse autorite poolt omapoolsed kriteeriumid, mille alusel oleks võimalik hinnata koostööst tulenevat mõju omavalitsusüksuse haldusvõimekusele.

Tuleb nõustuda autorite poolt esitatud väitega, et võimalik on samaaegselt rakendada erinevaid koostöö mudeleid ja lõppkokkuvõttes on see „*siseriikliku õigusruumi ja riigi poolt tehtud avaliku halduse ning omavalitsuspoliitika alaste valikute küsimus*” lk 8.

Eksperti arvates tuleks töö järgneva etapi sisustamisel kasuks ja oleks kooskõlas projekti eesmärgiga, kui projekti autorid esitaksid ja teeksid eelistuse Eesti oludele sobiva koostöö mudeli või erinevate mudelite samaaegse rakendamise osas. See võimaldaks konkretiseerida järgneva etapi raames läbiviidava omavalitsusüksuste koostöö õigusliku korralduse analüüsi ja esitatavate lahenduste suunitlust.

Arno Almann

Estonian Business School, professor

14. märts 2010

Eksperiarvamus TTÜ poolt projekti

„Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ raames koostatud pealinnapiirkonna koostöömudelite õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste esimesele vahearuandele

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 (vahearuande) esitamise tähtaeg – **14. veebruar 2010**;

Teine etapp – Tallinna pealinnaregioonis ühiste teenuste osutamise senise kogemuse, vajaduste ning võimalike juhtimismudelite analüüsi koostamine. Etapi töö (vahearuande) 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 vahearuande esitama projekti eksperdile hinnangu andmiseks ning lõpuni teostatud töö (lõpparuande) esitama projekti eksperdile hinnangu andmiseks ja Projektinõukogule heaks kiitmiseks.

Eksperdile esitati töö mõningase hilinemisega – 14.veebruari asemel 8. märtsil 2010.

Tutvunud töö I etapi vahearundega, on mul selle kohta alljärgnevad tähelepanekud, ettepanekud ja soovitusel.

1. Üldjoontes võimaldab töö ülesehitus antud temaatikat kajastada piisava põhjalikkusega, kuigi edasises töös oleks vaja sügavuti minna just analüüside, võrdluste ja järeldustega. Töö on ette võetud ka õigel ajal, mil Eestis on taaskäivitumas diskussioon kohaliku omavalitsuse olemuse ja selle rolli kohta Eesti haldussüsteemis (Riigikohtu vastavad lahendid on tulemas ja Riigikogus kavandatakse riiklikult tähtsa küsimusena vastavat arutelu).
2. Võimalik, et töö terviklikkuse huvides tuleks kasuks ka käsitletavate riikide üleriigiliste arengudokumentide uurimine, et selgitada, kuidas pealinnapiirkondades on avalike ülesannete täitmine jaotatud riiklike institutsioonide ja kohalike omavalitsuste, nende ühisasutuste jmt koostöövormide vahel. See annaks võimaluse paremini mõista kogu pilti avalike teenuste osutamise korraldusest.

3. Töös käsitletakse põhiliselt avalike teenuste osutamise temaatikat, ehk tasuks püüda eraldi käsitleda ka avaliku võimu teostamise funktsioonide delegeerimise praktikat (planeerimismenetlus, jäätmemajandus ja sellega seotud piirangud elanikele, ühistranspordi liinikorraldus jne).
4. Väga vajalik on töö 1. osas toodud teoreetiline käsitlus võimalike koostöömudelite kohta, kuna sellelt baasilt on võimalik asuda välja töötama lähtealuseid Tallinna ja selle lähiumbruse (pealinnapiirkonna mõistet meil veel minule teadaolevalt seadusandluses ei kasutata) optimaalsemaks juhtimiseks. Analüüsimist vajab, kas senine Eesti seadusruum, mis põhineb üksnes vabatahtlikul koostööl, on pikas perspektiivis jätkusuutlik. Minu arvates on siin mitmeid olulisi riskifaktoreid praegustes tingimustes, kus kodanikuühiskond alles suurte tagasilöökidega formeerub ja inimfaktori (poliitikute) osatähtsus ebastabiilsete otsuste tegemiseks on päris tuntav, sõltudes valimiste järgselt oluliselt nende tulemustest. Kohustuslike koostöövormide kehtestamisel on erinevates riikides olnud ka mingid selged kaalutlused. Võimalusel tuleks ka need välja tuua ja sellest järeldusi teha meie oludes. Analüüsimist vajaks ka, miks on just need valdkonnad kohustuslikuks koostööks valitud. Kasuks tuleks ka nende ülesannete ühise täitmise ajaloolise aspekti käsitlemine, et näha, kuidas praeguse olukorran on jõutud. Kindlasti oleks ka sellest meil üht-teist õppida.
5. Töö 2. osas on vaadeldud erinevate riikide pealinnapiirkondade mudeleid ja nende edasise sügavama analüüsiga on võimalik tööle seatud ülesanne loodetavasti edukalt täita.
 - a. Väga põhjalikult (I vahearuande aspektist) on töö 2. osas käsitletud Soome ja Helsinki mudelit. Kuna Tallinna piirkonna olukord sarnaneb siiski kõige enam just Helsinki omaga (erinevalt teistest vaadeldavatest piirkondadest on ka Helsingis ühetasandiline omavalitsussüsteem) ja ka detailsema info saamine konkreetsetes koostöövaldkondades toimuva kohta on lihtsam, tuleks ka järgnevates etappides süvendatult kirjeldada just Helsinki piirkonna toimimise mudelit. Eriti huvipakkuv oleks uue, 1. jaanuarist 2010 käivitunud olukorra analüüs koos konkreetsete ühisasutuste toimemehhanismide kirjeldusega. Nimetatud seaduses on väidetavalt lahti kirjutatud ka pealinnapiirkonna finantseerimismudel, mida oleks vaja eriti uurida ja selle kohaldatavust meie oludesse hinnata.
 - b. Samas on teiste pealinnapiirkondade osas esialgu piirdutud üksnes olulisemate põhimõtete kirjeldusega. Lisaks Helsinki piirkonna olukorra täpsemale kirjeldamisele oleks minu arvates vaja siiski olulisemat tähelepanu pöörata ka Kopenhaageni ja Riia pealinnapiirkondadele.
 - i. Kopenhaageni puhul on oluline ka selgitada, missuguste põhjendustega need muudatused ellu viidi, kuidas on seal olukord muutunud pärast uuele süsteemile üleminekut, kuidas on tehtud muudatused teenuste kättesaadavust mõjutanud ja missugune on neile muudatustele olnud tagasiside elanikelt. Mõnevõrra erinevad on Kopenhaageni puhul ka koostöövaldkonnad (ettevõtluspoliitika, turism, kultuurielu). Seetõttu vajaks täpsustamist, miks just need küsimused on koostööks välja valitud.
 - ii. Ka Riia puhul on vähemalt seadusandluses läbi viidud suured ümberkorraldused. Töö jätkamisel tuleks aga selgitada, miks need muudatused tehti, kas need ka

üldse tegelikult on ellu viidud, kas soovitud eesmärgid on saavutatud ja kuidas need on muudatused mõjutanud elanike heaolu (teenuste kättesaadavust).

6. Kahtlemata tuleb nõustuda vahearuaandes toodud järeldusega, et nn. puhast mudelit ei ole kuskil rakendatud, ikkagi on tegemist erinevate võimaluste kombineerimisega erinevate valdkondade või piirkondade lõikes, mõningatel juhtudel ka hoopis laiemates piirides. Väga oluline Eesti (Tallinna piirkonna) uue mudeli ülesehitamiseks on kahtlemata argumentatsioon, miks just nii on teistes piirkondades tehtud. Usun, et selles on eriline osakaal nimelt finantsaspektidel, millele kahtlemata tuleb pöörata järgnevates etappides väga olulist tähelepanu. Uurimist vääriks ka see, kuivõrd ja mis valdkondades oleks vajalik Tallinna koostöö teiste, pealinnapiirkonnast välja jäävate (missugune on üldse Tallinna pealinnapiirkonna ulatus?) omavalitsusüksustega.
7. Nii Eestis kui ilmselt ka teistes riikides ja eriti pealinnapiirkondades on mudeli valikul oluline kaal ilmselt olnud ka poliitilistel aspektidel. Võimalusel oleks vaja ka sellelaadsetes diskussioonides kasutatud argumente (nii avalikult väljaöelduid kui ka ütlemata jäetuid) analüüsida ja nende põhjal püüda välja tuua vastavad järeldused. Ikka selleks, et pärast töö esitamist ei tekiks arusaama, et ükskõik, mida te seal ka kirjutate, ikkagi otsustatakse kõik kuskil jõupositionsioonilt ära ja argumente seejuures eriti ei kuulata. On ju üldteada mõnede meie poliitikute ütlemine, et omavalitsusküsimustes tuleb lähtuda põhimõttest, et mida halvem Tallinnale (loe: pealinnapiirkonnale), seda parem.
8. Kindlasti annaks oluliselt töö mõistmisele juurde, kui kasutataks rohkem võrdlusi erinevate linnade kohta konkreetsete ühist huvi pakkuvate teemade (ühistransport, jäätmemajandus, planeeringud jne) lõikes. Kasuks tuleksid vastavad analüüsid toimivatest lahendustest koos võrdlusega meie olukorraga ja sellest tulenevate järeldustega.
9. Töö järgnevates etappides tuleks pöörata rohkem tähelepanu järgmisele:
 - a. Kuidas ja missugustel kaalutlustel on erinevates linnades jõutud praeguste lahenditeni?
 - b. Kas Eestis on vajalik kaaluda üleminekut kahetasandilisele omavalitsussüsteemile? Kas ehk seda oleks vaja muuta üksnes Tallinna piirkonna suhtes, näiteks Tallinna seaduse või vastavate muudatuste näol Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses? Missugused oleksid siis need muudatused?
 - c. Finantsaspektid erinevate teemade lõikes, soovitavalt võrdluses teistes pealinnapiirkondades kasutatud lahendustega.
 - d. Ühiste küsimuste lahendamiseks vabatahtlikult või seaduse alusel moodustatud ühisasutuste, äriühingute, sihtasutuste vm koostöövormide õiguslikud vormid, otsustusmehhanismid seonduvalt finantseerimispõhimõtetega. Otsustusõiguse ja finantseerimise skeemide omavahelised seosed, et kõik osapooled saaksid kaasa rääkida, aga samas suurematel tellijatel oleks ka suurem (aga mitte ainu-) otsustusõigus. Mitmetes mudelites on niisuguste ühisasutuste juhtimisorganite moodustamisel lähtutud omavalitsuste (proportsionaalse) esindatuse, mõnedel juhtudel aga parteide esindatuse põhimõttest. Viimane mudel eeldab aga väljakujunenud parteisüsteemi. Eesti puhul on aga lisaks erakondadele valimistel edu saavutanud ka valimisnimekirjad. Kas seetõttu on viimatinimetatud lahendused meile sobimatud? Edasises tuleks kaaluda erinevate koostöövormide sobivust Eesti õigusruumi ja anda soovitusel seniste meie lahenduste muutmiseks.
 - e. Eraldi käsitlemist vajaks maakondlike omavalitsusliitude rolli käsitus, selle tõstmise ja neile teatud üleannete täitmise delegerimise võimaluste analüüs.
 - f. Kuigi vahearuaande 2. osa alguses on toodud loetelu erinevate riikide seadusandlusest, tuleks lõpparuandes (ilmselt lisades) võimalusel ära tuua nimetatud seaduste tekstid

(soovitavalt inglise või oma maa keeles; kui need on tõlgitud eesti keelde, siis ka eesti keeles) ja võimalusel neid ka analüüsida käesoleva töö aspektist.

- g. Töö tulemuste edaspidise tutvustamise aspektist tuleks kasutada lisadena erinevaid plaane, juhtimisstruktuure, skeeme jm visualiseerimise võimalusi.
- h. Punktides 9f ja 9g nimetatut oleks võimalik hiljem kasutada ka muudes pealinnaregiooni staatust käsitlevates aruteludes ja seetõttu pean vajalikuks ka sellealase teabe kogumist, süstematiseerimist ja kasutamist.
- i. Lisamaterjalidena võiks kasutada ka Tallinna linnajuhtimise konverentside materjale, mis on saadaval vastavates kogumikes. Mitmelgi puhul on seal teemaks olnud ka koostöö ümbruskonna omavalitsustega.
- j. Kaaluda võiks töö jätkamiseks ka võimalusel Helsinki vastavate ühisasutuste ja Riia uuendustega tutvumist kohapeal. Sel juhul oleks aga hädavajalik meie küsimustik eelnevat teatavaks teha ja need õppereisid korralikult ette valmistada. Kindlasti on selleks võimalik kasutada Tallinna Linnavalitsuse vastavaid kontakte Helsinki ja Riia Linnavalitsustega. Huvipakkuv oleks suure tõenäosusega ka Kopenhaageni vastava kogemusega kohapealne tutvumine, kuna seal on viimastel aastatel suuri muudatusi läbi viidud. Kindlasti on võimalik teatud andmeid sealt ka saada Tallinna Linnavalitsuse küsimise teel vastavate linnade linnavalitsustelt, aga ka nende linnade veebilehekülgedelt.
- k. Kui töö käigus ilmneb vajadus täiendavalt teemaga edasi minna või et olemasoleva ressursiga pole võimalik saada soovitud, põhjalikku tulemust, tuleks tõsiselt kaaluda töö jätkamist. Selleks on kindlasti võimalik taotleda ka lisafinantseerimist erinevatest allikatest

Annan endale aru, et käesolevas arvamuses soovitu võib, ilmselt isegi oluliselt, ületada kavandatud töö mahu. Samas teeme seda tööd üks kord ja tehkem seda siis juba põhjalikult. Seda enam, et räägime juba üha tihedamini ka piirideülesest koostööst.

Lugupidamisega

Toomas Sepp,

Tallinna linnasekretär

13.märtsil 2010

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

Tallinna Tehnikaülikooli koostatud vahearuanne

ARVAMUS

Koostas Urmas Arumäe

12. märts 2010

Vahearuanne on koostatud 20 leheküljel ja põhineb teiste Harjumaa Omavalitsuste Liidu lepingupartnerite poolt läbi viidud uurimistööde tulemusel, nagu OÜ GEOMEDIA poolt ettevalmistatud „Uuringu ja analüüsi koostamine Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnapiirkondade ja Eesti omavalitsuste koostöökogemustest“ ja ERKASe poolt ettevalmistatav „Kuu valdkonna ühiselt osutatavate teenuste kvaliteedistandardite väljatöötamine“.

Seega on Tallinna Tehnikaülikooli poolt läbi viidav uurimistöö kokkuvõttev, vormistades teiste lepingupartnerite tööle juhtimisalase ja õigusliku raamistuse.

Lähtudes eeltoodust on TTÜ vahearuanne sisuks:

1. Pealinnapiirkonna juhtimise ja kohaliku omavalitsuse koostöö teoreetiliste lähtekohtade ja valikute esitamine, selgitades välja nende õigus- ja juhtimisalased aspektid;
2. Mõningate välisriikide õigus- ja halduspraktika võrdlev analüüs, mis on koostatud OÜ Geomedia Helsingi, Oslo ja Kopenhaageni juhtimis- ja õigusalaste mudelite analüüsi ning TTÜ poolt täiendavalt kogutud andmete põhjal.

TTÜ esitab vahearuanDES ka järgmises etapis läbiviidava töö lähteülesande.

Olen tutvunud vahearuanDEga ja minu tähelepanekud on järgmised:

1. Üldine teoreetiline taust on mõistetav nagu ka kokkuvõttes toodud järeldused. Selge on ka TTÜ nägemus sellest, mida kavatsetakse II etapis täpsustada/konkretiseerida;
2. Juhitakse tähelepanu, et Soomes puudub piirkondlik omavalitsus. Kuna TTÜ töö põhineb Geomedia aruandel, võinuks see TTÜ teadmine jõuda ühisarutluste käigus ka Geomedia ekspertideni, kes oma lõpparuandes on Soome piirkondliku omavalitsuse osas vastupidisel seisukohal (siinkirjutaja on sellele Geomedia tähelepanu ka juhtinud);
3. Sooviksin üldistatud juhtimismudelite juures vahearuanDES näha ka illustreerivaid juhtimisskeeme, mis aitab edaspidi aruandeid lugevatel inimestel lihtsamini erisustest aru saada (hea skeem seletab tihti paremini kui tuhat sõna);
4. Sooviksin Tallinna pealinnaregiooni osas vahearuanDES näha hüpoteetilist skeemi, milles (arvestades näiteks Soome kogemust ja/või ka erakondlikkust jms) oleks Tallinna pealinnaregiooni koostööinstitutsiooni otsustusorganis häälte jaotus näiteks anno 2010;

5. Lõpparuandes peaks kindlasti sisalduma ettepanekud lisaks pealinnaregiooni ühisasutustele ka (poliitilise) juhtimise katusorganisatsiooni võimalike mudelite kohta (näiteks lepinguline omavalitsusüksus, liit, avalik-õiguslikorganisatsioon jt) või siis motiveeritud seisukoht, et neid pole vaja ja piisabki ühisasutustest;
6. Lõpparuandes soovin näha ka seisukohta ja ettepanekuid pealinnaregiooni koostööorganisatsioonide otsuste siduvuse kohta pealinnaregiooni liikmete ja nende territooriumil elavate ja tegutsevate isikute suhtes (kui on vaja seadusemuudatusi, siis ka selliseid ettepanekuid);
7. Vahekokkuvõtetele lisaks sooviks ka üldist kokkuvõtet, mis oleks struktureeritud vastavalt töö alguses seatud eesmärkidele ja annaks vastused, kuidas on eesmärgid täidetud ja mida on saavutatud ning millised on kokkuvõtvad ettepanekud ja soovitused.

Vahearuanne tuleks minu poolt siintoodud märkusi (kui teisi märkusi ei tule) arvestades heaks kiita, et saaks selle olulise teemaga kiiresti edasi liikuda.

Parandused, mis on olulised ja/või sisendiks teistele tööde teostajatele, palun teha enne vahearuande laialisaatmist.

Lugupidamisega

Urmas Arumäe

Tallinna Tehnikaülikooli seisukohad eksperthinnangute kohta

Võrrelduna ekspertidele saadetud vahearuande tekstiga on Tellijale üle antud vahearuandes tehtud järgmised parandused:

1. Lähtudes ekspertide soovitustest täiendati vahearuande 3. peatükki „Lähteülesanne järgmise etapi koostamiseks“
2. Vahearuandele lisati kokkuvõte.
3. Tehtud on tekstilisi, terminoloogilisi ja keelelisi parandusi.

Vahearuandes ei ole teadlikult kajastatud Eesti õigusruumi ja Põhjamaades ning teistes uuritavates riikides kasutatavate õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste rakendatavust Eesti õigusruumis. (näiteks pealinnaregiooni koostööinstitutsiooni otsustusorgani kohtade jaotus jms) Kõik need küsimused on kavas lahendada II ja III etapi käigus.

Ekspertid on teinud palju ettepanekuid töö järgmistes etappides käsitlemist vajavate küsimuste kohta. Kõik Tallinna Tehnikaülikooli eesmärgipüstisega haakuvad ettepanekud ja soovitusel leiavad käsitlemist töö järgmistes etappides.

Ekspert hinnangud tuleb edastada ka teistele lepingulistele uurimistöö tegijatele, kuna sisaldavad ettepanekuid avalike teenuste standardite ja finantseerimismudeli kohta.

Sulev Mäeltsemees
15.03.2010