



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

LÕPPARUANNE

Tellijal Harjumaa Omavalitsuste Liit

Urmas Arumäe, PhD
Projektinõukogu esimees

Tallinn, 01.03.2011

Sisukord

1. Sissejuhatus.....	4
2. VARASEMAST KOGEMUSEST JA RAHVUSVAHELIUSEST PRAKTIKAST.....	8
2.1. Haldusterritoriaalne ja kohaliku omavalitsuse üksuse korraldus referentsregioonides.....	8
2.2. Kogemused ühistranspordi valdkonnas.....	14
2.3. Kogemused ühisveevärgi ja kanalisatsiooni valdkonnas	17
2.4. Kogemused jäätmemajanduse valdkonnas.....	21
2.5. Kogemused ruumiplaneerimise valdkonnas.....	24
2.6. Kogemused kergliikluse valdkonnas	27
2.7. Varasema kogemuse ja rahvusvahelise praktika kokkuvõte.....	29
3. AVALIK-ÕIGUSLIKE JA TEISTE AVALIKE TEENUSTE STANDARDID.....	33
3.1. Ühistransport.....	33
3.2. Ühisveevärk ja kanalisatsioon	39
3.3. Jäätmemajandus	46
3.4. Ruumiplaneerimine	51
3.5. Kergliiklus	52
3.6. Standardite kokkuvõte	54
4. ÕIGUSLIKU KORRALDUSE JA JUHTIMISMUDELI KÄSITLUS	56
4.1. Valdade ja linnade koostöö juhtimisalased, organisatsioonilised ja õiguslikud võimalused ja piirid Eesti õigusruumis.....	56
4.2. Valdade ja linnade kohustusliku koostöö võimalik organisatsiooniline mudel ja juhtimise õiguslik korraldus	65
4.2.1. Organisatsiooniline mudel	65
4.2.2. Juhtimise alused	66
4.2.3. Õiguslikud alused.....	69
4.3. Organisatsioonilise mudeli ja juhtimise õigusliku korralduse kokkuvõtteks	69

Projektinõukogu on seisukohal, et TTÜ esitatud lõpparuandes on antud põhjalik ülevaade projekti raames läbiviidud uurimistöö tulemustest, mis on alusmaterjaliks edaspidistele

aruteludele ja poliitiliste seisukohtade/otsuste vastuvõtmiseks projektis osalevate pealinnaregiooni omavalitsuste volikogude poolt.	69
5. KOOSTÖÖVORMIDE RAKENDAMISE FINANTSMAJANDUSLIK ANALÜÜS	74
5.1. Jäätmemajanduse osas	76
5.2. Ühistranspordi osas	78
5.3. Veemajanduse osas	79
5.4. Planeeringute osas	80
5.5. Kergliiklusteede osas	82
5.6. Finantsmajandusliku analüüsi kokkuvõtteks	83
6. LÕPPARUANDE KOKKUVÕTE: „Haldusvõimekus läbi koostöö!“	85
6.1. Projekti käik ja olulisemad sündmused	85
6.2. Varasem kogemus ja rahvusvaheline praktika	87
6.3. Standardid	89
6.4. Organisatsiooniline mudel ja juhtimise õiguslik korraldus	90
6.5. Finantsmajanduslik analüüs	91
6.6. Edasised toimingud	92
7. LISADE JA TEISTE DOKUMENTIDE LOETELU:	94

1. SISSEJUHATUS

Käesolev projekti „Pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine“ (edaspidi nimetatud **Projekt**) lõpparuanne on koostatud Harjumaa Omavalitsuste Liidu (edaspidi nimetatud **HOL**) tellimusel ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (edaspidi nimetatud **EAS**) esindatud Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest, aga ka Harku, Jõelähtme, Kiili, Rae, Saku, Saue ja Viimsi valla ning Maardu, Saue ja Tallinna linna (edaspidi nimetatud **Projektiosalised**) vahenditest rahastatud regionaalarengu projekti kokkuvõtva aruandena (edaspidi nimetatud **Lõpparuanne**). Lõpparuanne on koostatud Lõpparuandele lisatud uurimuste, Projekti menetluse ajal koostatud ekspertarvamuste ning projektinõukogu seisukohtade alusel. Lõpparuande teksti koostas projektinõukogu esimees, juhtimisteaduste doktor Urmas Arumäe.

Projekti pealkirja fragment '*koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine*' annab üsna ilmekalt edasi selle uurimisprobleemi, mille HOLi juhatus selle esimehe initsiatiivil 2008. a. oktoobris püstitas. Probleem ei seisnenud mitte vabatahtliku koostöö tegemise võimatuses või sellega seonduvates raskustes. Probleem seisnes selles, et **omavalitsusüksustel kui avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel puudus ja puudub tänini võimalus delegeerida avalik-õiguslike teenuste osutamist omavalitsusüksuste koostööorganisatsioonidele, kuna viimaseid on kehtiva õiguskorra kohaselt võimalik asutada vaid eraõiguslike juriidiliste isikutena**. Teisisõnu väljendudes **puudub Eesti õiguskorras organisatsiooniline vorm, mis võimaldaks omavalitsusüksustel avalik-õiguslikus koostöös osutada avalikke teenuseid, mis eeldavad muuhulgas ka siduvate õigusaktide vastuvõtmist (määrusandlus) ja vajadusel sanktsioneerivat tegevust (halduskaristus)**.

Haldusvõimekuse probleemi lahendamiseks on viimase aja poliitiliste initsiatiivide arsenalist meenutada ideed lõpetada senised 'haldusvõimetud' omavalitsusüksused ja moodustada Eestisse 15+5 suurt ja haldussuutlikku omavalitsusüksust. Teoreetiliselt võib ja tulebki kaaluda/arutleda erinevate ettepanekute vahel. Käesoleva uurimuse eesmärgiks oli leida alternatiive omavalitsusüksuste sundliitmisele/lõpetamisele, rõhudes seejuures mõistele **koostöö**. Nii võiks sõnastada käesoleva uurimuse eesmärgi ja saavutatud tulemuse ka *sloganina* „**Haldusvõimekus läbi koostöö!**“

Tuleb muidugi rõhutada, et käesoleva uurimuse n-ö *case study*ks on pealinnaregioon (Tallinn ja selle lähivallad). Samas ei erine pealinnaregioon olemuslikult oluliselt ühestki teisest n-ö

tõmbekeskusest ja selle ümber koondunud omavalitsusüksustest moodustuvast regioonist/piirkonnast. Tõmbekeskuse olemasolu ei ole aga peaküsimuseks, vaid vajadus läbi avalik-õigusliku koostöö tagada avalike teenuste tase ja kättesaadavus. Seetõttu on käesoleva uurimuse sisuline käsitus ja järeldused rakendatavad ükskõik millise Eesti tõmbekeskuse ja selle tagamaa, aga ka lihtsalt naaberomavalitsuste kui regiooni või piirkonna suhtes.

Nagu öeldud, alustati Projektiga HOLi juhatuse initsiatiivil 2008. a. sügisel, millest kanti ette HOLi volikogule 15.10.2008. a., millega alustati projektinõukogu moodustamisega.

Üheks oluliseks tõukeks projekti edenemisele oli Norra ja EMP regionaaltoetuse I voorus finantseeritud projekt "Harjumaa mittetulundusühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöö tugevdamine avalike teenuste osutamisel" (EU28653). Kuigi nimetatud projekt keskendus rohkem ühe omavalitsuse sisesele pehmete tegevuste (kultuur, sport, vaba-aeg jms) delegerimisele MTÜ-dele, selgus Projekti raames läbiviidud uuringute tulemusena, et vajadus on ka tihedamaks omavalitsustevaheliseks koostööks ja sellest tulenevate ühiste teenuste osutamiseks oluliste omavalitsuste funktsioonide efektiivsemaks korraldamiseks ja täitmiseks.

Käesolev Projekt arvestab otseselt Siseministeriumi poolt ettevalmistatava Omavalitsusliitude arendamise programmi eesmärkidega. Eeldatud on täiendavad vastastikuse koostöö võimalused projekti ja nimetatud programmi vahel.

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 ettevõtluse jätkusuutlikkust**.

Projekti üldjuhtimiseks moodustati Projektis osalevate omavalitsuste esindajaks projektinõukogu (edaspidi nimetatud **Projektinõukogu**), mille esimeheks valiti tollane HOLi juhatuse esimees Urmas Arumäe. Projektinõukogusse kuulusid:

HOL	Aarne Rentik
Tallinna Linn	Toomas Vitsut , Jaanus Mutli, Kaarel-Mati Halla
Kiili vald	Vambo Kaal / Tarmo Vaik / Valeri Kukk
Rae vald	Raivo Uukkivi / Priit Põldmäe

Saue vald	Mikk Lõhmus
Saue linn	Orm Valtson / Harry Pajundi
Jõelähtme vald	Toomas Kümmel / Andrus Umboja
Harku vald	Kaupo Rätsepp
Maardu linn	Endel Ruht / Nikolai Vojeikin
Saku vald	Arvo Pärniste
Viimsi vald	Urmas Arumäe

Projektinõukogu ülesandeks oli projekti tegevuste üldkoordineerimine ning tulemuste heakskiitmine. Projektinõukogu on pidanud neli koosolekut (Projektinõukogu avakoosolek – 06.10.2009; Projektinõukogu koosolek – 29.03.2010; Projektinõukogu koosolek – 22.09.2010; Projektinõukogu lõppkoosolek – 15.02.2011) ning korraldanud koosolekute vahepealsel ajal töötulemuste heakskiitmist ning ühiste seisukohtade kujundamist elektroonselt. Korraldatud on ka Projekti avaseminar (15.10.2009) ja Projekti lõpuseminar (01.03.2011).

Projekti eesmärkidest lähtuvalt moodustati kolm töörühma: kvaliteedistandardite-, õigus ja juhtimismudeli- ning finantskeemi töörühm. Lisaks valdkondlikele ekspertidele kaasati töörühmade töösse vastava eriala spetsialiste projektis osalevatest omavalitsustest.

Töörühmade tööd juhtisid ning ekspertidena osalesid oma ala tunnustatud eksperdid:

Kvaliteedistandardite töörühm	Garry Raagmaa
Juhtimismudeli töörühm	Urmas Arumäe, Toomas Sepp, Arno Allmann
Finantsmudeli töörühm	Tähve Milt, Katrin Kendra

Lisaks valdkondlikele töögruppidele ja ekspertidele, olid projekti kaasatud Projektinõukogu ekspertidena Sulev Lääne ja Madis Kaldmäe ning väliseksperdina Pertti Rauhio. Projektijuhina tegutses Margus Metssalu.

Vajalike uuringute ja analüüside teostamiseks ning parimate pakkumiste leidmiseks korraldas HOL 2009. a. märtsis konkursi. Valituks osutusid ning uuringud ja analüüsid teostasid järgmised organisatsioonid:

- **Konsultatsiooni- ja koolituskeskus OÜ Geomedia** - Kopenhaageni, Oslo ja Helsingi pealinnaregioonide ja Eesti omavalitsuste koostöökogemuste uuring ja analüüs.
- **ERKAS Valduse OÜ** – Kuue valdkonna (jäätmekäitlus, veevarustus ja kanalisatsioon, sademeveekanaliseerimine, kergliiklusteed, ühistransport, planeerimistegevus) ühiselt osutatavate teenuste kvaliteedistandardite väljatöötamine.
- **Tallinna Tehnikaülikooli Avaliku Halduse Instituut** – Pealinnaregiooni koostöömudeli õiguslike ja juhtimisalaste lahenduste väljatöötamine.
- **Audiitorfirma OÜ Rimess** – Pealinnaregiooni koostöömudeli teoreetiliste finantseerimisalaste lahenduste väljatöötamine.

Läbiviidud uuringute puhul keskenduti vastavalt ülesandele sellistele avalik-õigusliku koostöö vormide või avalike teenuste valdkondadele nagu: ühistransport, veemajandus, jäätmemajandus, ruumiplaneerimine ja kergliiklus. Viidi läbi võrdlevad käsitlused avalike ülesannete jaotusest, valitsemise ja haldamise organisatoorsest struktuurist, koostöövormidest, kehtivatest ja rakendatavatest teenuskvaliteedi nõuetest, hinnakujundusest ja teenuste finantseerimise põhimõtetest.

2. VARASEMAST KOGEMUSEST JA RAHVUSVAHELIUSEST PRAKTIKAST

Projektinõukogu on põhjalikult tutvunud Geomedia OÜ poolt koostatud Kopenhaageni, Oslo ja Helsinki pealinnaregioonide ja Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste koostöökogemuse uuringu lõpparuande (Lisa nr 1) sisu ja järeldustega. Käesolevas Lõpparuandes vajab rõhutamist alljärgnev:

2.1. Haldusterritoriaalne ja kohaliku omavalitsuse üksuse korraldus referentsregioonides

Nii Eestis, Soomes, Taanis kui ka Norras on seaduse alusel määratletud haldusterritoriaalsed tasandid. Riikide territoorium on jaotatud kohalikuks ja regionaalseks tasandiks. Kohaliku, esmatasandi üksused Eestis on vallad ja linnad, vallad (*kunta*) Soomes ning kommuunid (*kommune*) Taanis ja Norras. Eestis ja Soomes on regionaalse tasandi üksusteks maakonnad (soomes *maakunta*), Taanis regioonid (*region*) ning Norras maakondlikud kommuunid (*fylkeskommune*). Erandlikeks haldusterritoriaalseteks üksusteks on vaadeldavates riikides Ahvenamaa, mis on Soome autonoomne regioon, ning Oslo, mis on nii kohaliku kui ka regiooni tasandi üksuseks. Riikide territooriumi haldusjaotus on määratud eriseadustega.

Analüüsitavates riikides varieerub kohaliku omavalitsuse üksuste arv 98 kommuunist Taanis kuni 431 kommuunini Norras. Eesti 226 valda ja linna ei ole selles kontekstis ei liiga palju ega liiga vähe. Kuivõrd nii Soome kui Norra on pindalalt oluliselt suuremad kui Eesti, siis territoriaalselt on Eesti omavalitsusüksused võrdluses selgelt kõige väiksemad. Sarnaselt Eestile on ka Soomes ja eriti Norras palju väikseid, alla 1000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksusi. Taanis on reformi tulemusena valdav osa omavalitsusüksusi praeguseks üle 20 000 elanikuga.

Kohalikku omavalitsust teostatakse kõigis vaadeldavates riikides kohaliku tasandi üksustes ning regionaalsel tasandil Taanis, Norras ja Soomes. Soomes on peale 2010. aasta regionaalhaldusreformi riigi territoorium riigihalduslikult jagatud 6 ja 15 regiooniks, sõltuvalt funktsioonide rühmast ja selle haldamiseks loodud organisatoorsest struktuurist (n-ö *funktsionaalsed* regioonid või piirkonnad).

Eesti regionaalse tasandi haldusterritoriaalsed üksused – maakonnad, on riigihalduse teostamise piirkondadeks. Lisaks sellele on regionaalne riigihaldus Eestis korraldatud ka ringkondade piires, mis erinevate riigiasutuste puhul on erineva ulatuse ja suurusega.

Projektinõukogu rõhutab, et Eestil puudub ainsana vaadeldud riikidest regionaalse tasandi kohalik omavalitsus. Samuti on Eesti riigihaldus võrreldes Põhjamaadega territoriaalselt kõige süsteemitum.

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.

Projektinõukogu nõustub Geomedia järeldustega ja peab vajalikuks rõhutada, et kui Taani lahendus on selgelt haldusterritoriaalne ja üleriigiliselt ühtlustatud tulemust pakkuv, siis Soome vallareform annab rohkem otsustusõigust valdadele. Haldussuutlikkuse küsimust käsitletakse Soomes teenusvaldkondade kaupa ning vastavalt on tuletatud ka teenuse osutamise piirkondade (*funktsionaalsete* piirkondade) miinimumsuurused (mitte omavalitsusüksuste suurused!) elanike arvu alusel. Oluliseks erinevuseks Soomes on ka alternatiivi loomine üksuste ühinemise ning kohustusliku koostöö tegemise vahel. Kujundatav mudel tugevdab Soomes kohaliku tasandi üksusi kas iseseisvalt või koostöö kaudu, sh ühis- või lepinguliste omavalitsuste loomise kaudu. Kohaliku omavalitsuse regionaalse tasandi üldise üleriigilise haldusvõime olulist kasvu reform Soomes siiski kaasa ei too. Projektinõukogu seisukoht on, et just Soome siinkirjeldatud praktika põhijäreldused omavalitsusüksuste (Soomes ongi kõik omavalitsusüksused vallad) haldussuutlikkuse osas tuleb võtta aluseks ka Eesti vastava haldussuutlikkuse tõstmise lahenduste kavandamisel.

Norras on valitsuse poolt ette valmistatud mitmeid strateegilisi raporteid kohaliku ja regionaalse halduse reformimiseks. Selget seost haldussuutlikkuse ja üksuste suuruse vahel neis ei sisaldu. Samuti on puudunud ka poliitiline tahe territoriaalse reformi elluviimiseks, mistõttu 2010. aastal jõustuvad muudatused ei puuduta territoriaalset jaotust ning on ka halduslikult tagasihoidliku ulatusega. Säilib ka Oslo eristaatus haldusterritoriaalses korralduses, mis komplitseerib koostööd Norra pealinnaregioonis.

Seega pakuvad Põhjamaad väga erinevaid eeskujusid haldusterritoriaalse korralduse kujundamisel – olukorra säilitamisest kuni radikaalse reformini. **Eesti hetkeolukord on sarnane Norrale – probleemide tunnistamine, kuid ühtse poliitilise tahte puudumine.** Positiivne erinevus on see, et vähemalt seadustest tulenevalt on pealinnaregiooni üksused võrdses staatuses ja haldusterritoriaalsest korraldusest ei eksisteeri selget lahkmejoont pealinna ja teiste regiooni üksuste vahel. Riigi arengu seisukohast on otstarbekas ühtsete lahenduste leidmine sarnaselt Taani mudelile. **Projektinõukogu nõustub ka siinkohal Geomedia järeldeusega, et kõige realistlikum Tallinna pealinnapiirkonna haldusvõime tõstmiseks lähitulevikus on Soome koostöö tugevdamisele suunatud mudel.**

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 elanikke 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.

Pealinnaregioonid ei ole võrreldavates riikides üheselt määratletud. Seaduse tasemel on väljaspool haldusterritoriaalset korraldust pealinnaregioon määratletud vaid Soomes. Kõigis vaadeldavates Põhjamaades ja ka Eestis esineb pealinna ümber regioonide hierarhia, millel igal oma erinev loogika.

Erinevate riikide pealinnaregioonide võrdlusel nähtub, et tuumregioon on institutsionaalselt tugevaim Soomes ja Norras. Haldusterritoriaalsed regioonid aga on olulisemad Taanis ja Norras. Valdkondlikest käsitlustest ilmneb, et Põhjamaade pealinnade ümber ei ole moodustunud üheselt määratletavaid pealinnaregioone, mille piires teenuste korraldamine oleks kõigil juhtudel optimaalne. Nii haldusterritoriaalsel korraldusel kui ka koostööl põhinevad mudelid väljenduvad territoriaalselt eri ulatusega piirkondadena. **Projektinõukogu järeldeb Geomedia tööst, et kõigis vaadeldud riikides on täheldatav tendents koostöövaldkondade suurenemisele ja piirkondade laienemisele. Kas Eesti pealinnaregiooni koostöö on optimaalsem projektipiirkonnas, Harjumaal või mingis**

muus ulatuses ei ole universaalselt määratletav. Abiks koostööpiirkondade kujunemisel on teiste riikide näitel olnud ja peab ka Eestis olema riiklikult määratletud raamistik – kas läbi haldusterritoriaalse korralduse või siis kohustuslike koostööpiirkondade reguleerimise.

Geomedia töös võrreldavates riikides on olulisemaks haldusterritoriaalse korralduse õiguslikuks alusdokumendiks **kohalike omavalitsuste seadused**: Norras *lov om kommuner og fylkeskommuner*, Taanis *bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse*, Soomes *kuntalaki* ning Eestis *kohaliku omavalitsuse korralduse seadus* (KOKS).

Riikide vahelised erinevused nimetatud seadustes väljenduvad eelkõige regionaalse tasandi omavalitsusüksuste osas – Taanis ja Norras on otsevalitav volikogu, Soomes valitakse maavolikogu liikmed aga maakonna valdade volikogude poolt. **Erinevalt Põhjamaadest, on Eestis kogu kohaliku omavalitsuse vastutus esmatasandi üksustel.**

Taanis ja Norras on kohalik ja regionaalne omavalitsusüksus teineteisest sõltumatud. Samuti täidavad neis riikides kohalik ja regionaalne omavalitsuse tasand erinevaid ülesandeid ning esineb vaid mõningaid kattumisi (nt ühistransport). Norras on kohaliku omavalitsuste tasandite sõltumatus määratletud ka valijaskonna poolest. Näiteks Oslo valijad ei osale Akershusi maakonnavolikogu valimistel.

Projektinõukogu rõhutab, et Soome maakondlik kohalik omavalitsus on kohalike omavalitsuste poolt loodud ja seega ka neile allutatud. Eriliseks omavalitsuse teostamise vormiks on Soomes rakendatav ühisomavalitsus vallaliidu (lepingulise omavalitsuse) kujul. Nende kõrgeimad juhtorganid komplekteeritakse kohalike omavalitsuste volikogude esindajate poolt. Nimetatud vallaliidu liikmed delegeerivad üldjuhul suure osa oma võimust ühisomavalitsusele ning õiguslikult on määrav ühine otsus, mitte üksikute volikogude otsus.

Projektinõukogu on seisukohal, et kuigi käesolev uurimus ei ole suunatud eksperimentide uurimisele, tuleb üldiselt soovitada pikaleveninud poliitiliste kemplemiste asemel ka Eestis teha just Soome eeskujul rohkem n-õ pilootprojekte ja katsetada uusi võimalusi praktikas. Ühis- või lepingulise omavalitsuse (vallaliidu) idee on Projektinõukogu hinnangul aga üks võimalik ja üsna arvestatav avalik-õigusliku koostöö mudel, mille võimaldamist alternatiivina omavalitsusüksuste moodustatud avalik-õiguslikule koostööorganisatsioonile tuleks tõsiselt kaaluda.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete ulatus ei ole võrreldud riikides kuigi erinev. Eestis ei ole omavalitsusüksuste kohustuslikuks ülesandeks ettevõtluse ja tööhõive küsimused (Soome, Taani), kutse- ja rakenduskõrghariduse asutuste majandamine (Soome) ning kõrgema taseme tervishoid (Soome).

Eesti puhul peab Geomedia oluliseks piiranguks **omavalitsusüksuste haldusvõimekust**, kuna Eestis puudub 2-tasandi omavalitsusüksus, nagu ka kohustusliku koostöö või ühisomavalitsuse nõue. Nii ei ole Eestis kohalike omavalitsuste ülesandeks teistes riikides regionaalse omavalitsusüksuse poolt täidetavad ülesanded – regionaalne areng ja planeerimine (Taani, Norra, Soome), tervishoid (Taani), sotsiaalasutused (Taani) ning ühistransport (Taani, Norra). Ka on Eesti omavalitsusüksustel oluliselt vähem vastustust maanteevõrgu haldamisel. Taanis on kommuunid vastutavad valdava osa maanteede eest (80%), Norras suurendatakse 2010. aastal maakondlike kommuunide halduses olevate maanteede osakaalu (samal ajal jääb riigile rida nendega seotud ülesannetest).

Projektinõukogu asub seisukohale, et omavalitsusüksuste haldusvõimekuse tõstmiseks tuleb eelistada kohustusliku koostöö ja/või ühisomavalitsuse mudelid, jättes teise tasandi omavalitsusüksuse mudeli käsitlemise Eestis kontekstis kõrvale. Sellise eelistuse argumendiks on asjaolu, et Projektinõukogu eelistab paindlikke lahendusi, mistõttu peab omavalitsusüksustele jääma sõltuvalt olukorrast võimalus valida just neile sobiv koostöömudel. Teise tasandi omavalitsussüsteem, kui õiguskorraga määratud ühetaoline õiguslik korraldus, on aga jäik ja üleriigiline ühtne süsteem, mis ei pruugi luua tänasest olukorrast erinevat uut kvalitatiivset tulemit. Omavalitsusüksuste avalik-õigusliku koostöö avalike teenuste osutamisel on tänases õigusruumis reguleerimata ja takistatud. Kui riik otsustab kohaliku omavalitsuse üksuste ülesandeid ja vastutust suurendada, võib tekkida ka vajadus regionaalse kohaliku omavalitsuse järele. Täna ülesannete mahu juures piisab kohustusliku koostöö ja/või ühisomavalitsuse regulatsiooni kehtestamisest.

Kohalike omavalitsuste osakaal avaliku sektori kuludes on suurim Taanis (60%) ning väiksem Eestis (26%). Põhjamaadega võrreldes on Eestis riiklike ülesannete üleandmiseks kohaliku omavalitsuse üksustele täitmiseks seega küllaldaselt ruumi. Põhjamaades moodustavad avaliku sektori kuludest suurema osa sotsiaal- ja tervishoid ning ühistransport. Ka jäätmemajanduse ja ÜVK teenuse tulud ja kulud toimuvad läbi kohaliku omavalitsuse raamatupidamise. Soomes ja Taanis on regionaalse tasandi üksuste finantsautonoomia oluliselt piiratum kui esmatasandi omavalitsuse üksustel. Vaadeldud riikidest on vaid Norras

maakondlikel kommuunidel iseseisev tulubaas maksude näol. **Eesti omavalitsusüksuste finantsautonoomia on Geomedia hinnangul võrrelduna Põhjamaadega oluliselt nõrgem.** Puudub võimalus mõjutada üksikisiku tulumaksu määra, kohalike maksude osakaal on madal ning toetuste osakaal kõrge.

Kohalike eelarvete mahu poolest jääb Tallinna pealinnaregioon (9 miljardit krooni) ligikaudu kümnekordselt alla Helsinki ja Oslo pealinnaregioonile ning üle 20 korra Kopenhaageni pealinnaregioonile. Tallinna regioonis on pealinna kasutada 80% piirkonna kohalike eelarvete summast. Põhjamaades jääb antud osakaal 50-60% vahele. Niisuguse ebaproportsionaalse jaotuse negatiivseks väljundiks on olulisemalt piiratumad võimalused koostöö edendamiseks pealinnaregioonis. Omavalitsuste rahalised võimalused panustada koostöö arendamisse on väga erinevad.

Esma- ja teise tasandi kohaliku omavalitsus finantsvahendite jagunemine on Põhjamaadest kõige ühtlasem Taanis – vastavalt 2/3 ja 1/3. Norra Akershusis on need jaotused 4/5 ning 1/5. Soome maakonnaliidud on finantsiliselt oluliselt nõrgemad kui Taani regioonid või Norra maakonnad. Harjumaa OVL aastaeelarve maht võrrelduna maakonna linnade ja valdade eelarve mahuga on veelgi marginaalsem.

Pealinnaregiooni kohalike eelarvete mahud ühe elaniku kohta on suurimad Taanis 8 000 – 13 000 eurot. Soomes ja Norras on vastav eelarve maht elaniku kohta enam-vähem sarnased, jäädes 4 500 – 8 000 euro vahele. Eesti vastav näitaja on märkimisväärselt madalam, küündides vaid 1 000 – 2 200 euron.

Projektinõukogu on seisukohal, et absoluutarvudes võrdluste tegemisel tuleb arvestada ka omavalitsusüksuste ülesannete erinevat mahtu, omavalitsusüksuste tulubaasi erisusi, riigi elatustaset ja muid muutujaid, mistõttu ei saa eeltoodud absoluutarve võtta 'lõpliku tõena'. Seetõttu ei saa Põhjamaade finantsmudelit üks-üheselt üle võtta Tallinna pealinnaregiooni kavandamisel, mistõttu on Rimess saanud Projekti raames ülesande kavandada Eesti oludele sobiv finantsmudel.

Projektinõukogu asub samuti seisukohale, et kuigi Projekt on suunatud Tallinna ja selle lähivaldade baasil n-ö pealinnaregiooni osas lahenduste leidmisele, tuleks seda teemat õigusaktide väljatöötamise kontekstis käsitleda laiemalt. See võimaldaks sarnast koostöömudelit kasutada mitte üksnes pealinnaregiooni vaid ka teistes võimalikes funktsionaalsetes piirkondades.

2.2. Kogemused ühistranspordi valdkonnas

Ühistransporditeenuste osutamise korraldamisel on kõigis analüüsitud Põhjamaades olulisim roll kohaliku omavalitsuse üksustel. Samas pakuvad need riigid kolme erinevat võimalust selleks, millisel moel on ühistransporditeenuse osutamise korraldamine jaotatud kohaliku ja regionaalse tasandi vahel – Soomes on ühistranspordi korraldamise eest vastutavad vallad ja Norras maakondlikud kommuunid. Taanis on olulisemad ülesanded antud kommuunidele ja regioonidele ühiseks täitmiseks. Taani regioonide ülesanne on luua transpordiettevõtted, mis korraldavad bussiliiklust, kehtestavad piletisüsteemi ja –hinnad, sõiduplaanid, tegelevad ühistranspordi planeerimisega, kohaliku rongiliikluse (*lokalanen*) korraldamisega ja puudega inimeste transpordi küsimustega. Kommuunid peavad seadusest tulenevalt osalema regionaalsetes transpordiettevõtetes ja finantseerima kohalikku bussitransporti. Kommuunid koostavad ettepanekud kohaliku liinivõrgu osas, hooldavad bussipeatusi ja –terminale, vastutavad teenuse kvaliteedi eest. Et Eestis regionaalne kohaliku omavalitsuse tasand puudub, siis on suurimad erinevused Taani ja Norra süsteemidega. **Erinevalt Põhjamaade kontekstist on riigi suur tähtsus Eestis regionaalse ühistranspordi korraldamisel.**

Ühistranspordi korraldamisel koostöö tegemine on kõige tugevamalt ja universaalsemalt sätestatud Taanis. Koostööpiirkondadeks on seaduse nõuetest tulenevalt regioonid, mille omavalitsusorgani ülesandeks on ka regionaalse ühistranspordiasutuse rajamine. Pealinnaregioonis (Region Hovedstaden) on ühistranspordifirma vastavalt seadusele loodud ühiselt Sjaellandi regiooniga. Samuti näeb seadus ette kommuunide osalemise ühistranspordi liinivõrgu kujundamisel ja liinide tellimisel. Pealinnaregiooni kommuunidel puudub õigus tellida ühistransporditeenust üheltki teiselt ettevõttelt peale Movia.

Soomes on pealinnapiirkonda ühistranspordialase koostöö kohustuslikkuse seisukohast erandlik piirkond. Ühistransport oli määratud ühe kohustusliku koostöö valdkonnana 2009. aastani kehtinud pealinnapiirkonna koostöönõukogu seaduses (*Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta*). Ka alates 2010. aastast kehtiv pealinnapiirkonna jäätmemajanduse ja ühistranspordi koostöö seadus (*Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta*) **sätetab ühistranspordi koostööpiirkonna ja ülesanded pealinnapiirkonna valdade jaoks.**

Norra seadustest ei tulene nõuet ühistranspordialase koostöö teostamiseks Oslo regioonis. Maakondliku liinivõrgu terviklikkust soosib see, et ühistranspordi korraldajaks on maakondlikud kommuunid. Kuivõrd Oslo linn on iseseisva maakonna staatuses, siis tagab linna ja selle tagamaa ühtsuse Oslo ja Akershusi maakonna vabatahtlik koostöö.

Ka Eesti ühistranspordiseadus ei kohusta omavalitsusüksusi ühistransporditeenuse korraldamisel koostööd tegema. Seadus pakub organisatoorse lahenduse, millises vormis koostööd – sh riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahelist koostööd - võiks teha. Selle organisatsiooniliseks vormiks on **piirkondlik ühistranspordikeskus.**

Põhjamaade pealinnaregioonide ühistransporditeenuse osutamist rahastatakse piletituludest ja omavalitsusüksuste eelarvelistest subsidiiumitest. Norras on täiendavaks lisaallikaks tasuline Oslo ringtee. Riik, erinevalt Eestist, regionaalse ühistransporditeenuse osutamist märkimisväärselt ei toeta. Norras on riigil selline kohustus, kuid see on olulisem kaugemate piirkondade ühistransporditeenuse tagamisel.

Eeldused ühistranspordialase koostöö ja teenuste kvaliteedi tõhustamiseks Tallinna pealinnaregioonis ning Põhjamaade pealinnaregioonides erinevad mitmes olulisel aspektis. Teenuse osutamiseks kasutatavate finantsvahendite maht jääb Tallinna pealinnaregioonis ligi suurusjärgu võrra väiksemaks. Ühtne regionaalne ühistransporditeenuse korraldav organisatsioon on arenemisjärgus – **pealinn korraldab linnasiseselt ühistransporditeenuse iseseisvalt ning Harjumaa Ühistranspordikeskuse korraldada on vaid vähene osa liiklusest** (näiteks ei hõlma see mitmeliigilise transpordi korraldamist, millesse kuuluks ka Harjumaa raudteetransport, kergliiklus jne). **Erinevalt Põhjamaadest on Eestis peamiseks regionaalse ühistranspordiliikluse korralduse eest vastutajaks riik, kes katab ka suurema osa teenuse ostmiseks vajalikest kuludest. Kohalikud liinid ja regionaalne liinivõrk on korralduslikult (sh finantseerimise alustelt) teineteisest lahutatud. Bussiliikluses valitseb pealinnas munitsipaalteenuste sisuline monopol, samas kui Põhjamaades pealinnaregioonides on bussiliiklus korraldatud avalike konkursside alusel sõlmitud teenuslepingute vormis.**

Ühtse ühistranspordivõrgu väljakujundamist toetaks riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete jaotuse muutmine seaduste tasandil. **Geomeedia hinnangul on võimalik nii see, et kohalike ühistranspordi liinide, sh kooliliinide eest vastustus antakse riigile, kui ka see, et maakondliku ühistranspordiliikluse korraldamise ülesanne antaks terviklikult kohaliku omavalitsuse üksustele. Eelistatum ning Põhjamaade kogemusega kooskõlas**

olev on teine variant. Lisanduvate ülesannetega peaks kaasnema loomulikult ka muudatused kohalike omavalitsuste tulubaasis, mis tagaksid kohaliku omavalitsuse üksustele võime veoteenuse ostmiseks elanike vajadusi rahuldavalt.

Projektinõukogu nõustub Geomedia järeldusega, et Tallinna pealinnaregioonis tuleks Põhjamaade eeskujul välja arendada ühine ühistransporti korraldav (mitte veoteenust pakkuv) organisatsioon. Selline organisatsioon vastutaks nii kohalikest kui ka maakondlikest liinidest moodustuva ühtse ühistranspordivõrgustiku eest ning haaraks ilmtingimata ka Tallinna liinid. Oluline on, et transpordikorraldusse oleksid lülitatud eri transpordiliikide kooskäsitlus. Põhjamaade kogemus näitab, et kõige tulemuslikum on, kui kohaliku omavalitsuse üksuste kuulumine sellisesse koostöostruktuuri on seadusest tulenevalt kohustuslik. Kaaluda võib ka Soome mudelit, kus liikmesolek on kohustuslik pealinnaregiooni tuumüksustele ning vabatahtlik kaugemal paiknevate kohalike omavalitsuste üksuste jaoks.

Teenuste kvaliteedi tõstmiseks on olulisim **kvaliteedikokkulepete sidumine veoettevõtetega sõlmitavatesse teenuse osutamise lepingutesse** – nii avalike konkursside alusel kui ka monopoolses staatuses olevate vedajatega sõlmitud lepingutes. See eeldab kvaliteedikontrolli ja mõõtmissüsteemide väljakujundamist ja rakendamist. Head eeskujuga pakuvad kõik Põhjamaade pealinnaregioonide ühistransporti korraldavad organisatsioonid.

Liinivõrgu arendamisel ja liinide teenindavate transpordivahendite ühendussageduste määramisel tuleks lähtuda transpordivajaduse uuringutest, elanike soovidest ja valdade/linnade (rahaliste vahenditega kaetud) tellimustest. Üldiste abstraktsete normatiivide koostamine tüüpilisteks juhtumiteks, saab parimal juhul olla vaid üks lähtekoht korraldaja ja tellija läbirääkimistel.

Piletisüsteemi arendamisel on esmatähis kokku leppida eesmärk, mida piletisüsteemiga soovitakse saavutada. Põhjamaade pealinnaregioonid on liikumas tsoonipõhiselt perioodikaardi lähenemiselt lahendustele, mis ühelt poolt seovad kliendi poolt makstava tasu teenuse tulemusel saavutatud hüvega, teiselt poolt aga motiveerivad ühistranspordi sagedast kasutamist. Igal juhul on vajalik tõsta elektroonilistel kandjatel olevate piletite osakaalu, mis võimaldaks muuhulgas senisest oluliselt täpsemalt mõõta teenuse tegelikku kasutust elanike poolt. Mõõtmise täpsustamine on eelduseks, et niivõrd erinevate ühistranspordivajaduste mahuga omavalitsusüksused suudaksid tingimustes, kus piletitulude osakaal jääb üldjuhul alla poole tuludest, liinide kulusid õiglaselt jagada.

Ühistransporditeenuse kasutamise suurendamiseks ja reisijate rahuolu tõstmiseks on oluline laiendada GPS tehnoloogiatel põhinevaid teavitussüsteeme selliselt, et need võimaldaksid reaalajas näidata ühistranspordisõiduki peatusse saabumise aega – kas siis füüsiliselt peatuses või mobiilsete infoteenuste abil. Vastavaid lahendusi tagavad tehnoloogilised nõuded peavad olema hanketingimuste oluliseks osaks.

Esmatähtis on kohaliku omavalitsuse üksustele tagada piisav finantsvõimekus ühistransporditeenuse ostmiseks, nii et see tagaks nende elanike iga-päevase liikumise vajadused ja soovi kasutada ühistransporti. Kulude õiglaseks jagamiseks tuleb luua süsteem, mis võimaldab kulude ja (pileti)tulude arvestamist liinide kaupa. Teiselt poolt on ühtse piletisüsteemi rakendamisel samuti vaja kujundada välja süsteem, mis tagaks õiglase tulude jaotuse arvestuse veoettevõtete kaupa.

Projektinõukogu asub seisukohale, et Põhjamaade eeskuju järgi tuleks kõik ühistransporditeenuse osutamisega seonduvad rahavood suunata läbi ühtse korraldava organisatsiooni ning ühtlustada raamatupidamisarvestus selleks vajadusel veoettevõtetele ja teistele lepingupartneritele ettekirjutisi tehes.

2.3. Kogemused ühisveevärgi ja kanalisatsiooni valdkonnas

ÜVK-teenuse korraldamise ülesanne on kõikides võrreldavates riikides esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste ülesandeks. Lisaks teenuse osutamise korraldamisele, sh. vee-ettevõtete tegevuspiirkondade määramisele on kohaliku omavalitsuse osalises kompetentsis veemajanduse kavandamise ja veekvaliteedi kontrolli ülesanded. Seadustest ei tulene olulisi kohustusi regionaalse tasandi omavalitsusüksustele. Teenuse osutamise võivad kohaliku omavalitsuse organid delegeerida sarnaselt Eestile era-ettevõttele. Eelkõige Taanis on traditsiooniliselt olnud palju väikeseid eraomandis olevaid vee-ettevõtteid. **Projektinõukogu rõhutab, et kõik Põhjamaade pealinnaregioonide suuremad ÜVK-teenust osutavad ühingud on munitsipaalomandis.**

Käsitletavas kolmes Põhjamaa pealinnaregioonis toimub ÜVK-teenuse korraldamine ja osutamine väga erinevate mudelite alusel. **Põhjamaade pealinnaregioone ühendab omavahel ja eristab näiteks Tallinna ÜVK-teenusest munitsipaalsektori täielik domineerimine ka teenuse osutamisel.**

Riiklikest õigusaktidest tuleneb kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö kohustus üksnes erandjuhtudel ja tingimuslikult - et tagada piisav kvaliteetse vee varu või siis heitvete ökonoomne ja keskkonnasäästlik puhastamine. Koostöö tegemist nõutakse enam veevarustuse arengukavade koostamisel. Kõige tugevamalt ja laiemalt on koostöö institutsionaliseerunud Helsinki pealinnaregioonis, mille ühtne tegevuspiirkond haarab kõik HSY vallaliidu liikmed – Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniase vallad. Koostöö on oma olemuselt valdade poolt vabatahtlik, sest seadustest sellist kohustust ei tulene. HSY aluslepingu järgi on vallaliit kohustatud saadud tasude abil ehitama ja laiendama veevarustusvõrke vastavalt liikmesvaldade arengukavades seatud ajakavale ja kvaliteedile.

Taanis ja Norras toimub vee- ja kanalisatsiooniteenuste osutamine pealinnades iseseisvate vee-ettevõtete poolt. Ettevõtete laienemist peetakse keskuse vaatepunktist kasulikuks ja mastaabiefekti andvaks. Samas tunnistatakse, et poliitiline valmisolek teistes kommunides ühise organisatsiooni loomiseks on nõrk. Koostööorganisatsioonid on loodud heitveepuhastusjaamade haldamiseks. Mõlemal juhul on oluliseks motivaatoriks olnud rannikumere saastumine 1970-80-ndatel.

Tallinna pealinnapiirkonnas vastavad koostööorganisatsioonid puuduvad. Küll leidub mujal Eestis näiteid koostööorganisatsioonidest. Neist üks tõhusaim ja suurima liikmete arvuga on Keskkonnaministeriumi initsiatiivil loodud omavalitsuste kasumit taotlev ettevõtte **AS Emajõe Veevärk**. AS Emajõe Veevärk koostööpiirkond hõlmab 22 omavalitsust. Tartumaalt on aktsionärideks 18, Jõgevamaalt 3 omavalitsusüksust ning Ida-Virumaalt 1 omavalitsusüksus. AS Emajõe Veevärk eesmärgiks on EL Ühtekuuluvusfondi kaudu omavalitsustele maksimaalse toetuse tagamine, viimaks nende veemajanduse infrastruktuur vastavusse EL-i nõuetega. Emajõe Veevärgi põhikirjas sisaldub ka kavatsus jätkata peale investeeringute tegemist ÜVK teenust korraldava ja osutava ettevõtte. Oluline on ka AS Emajõe Veevärk osalus omanike veemajanduse arengukavade välja töötamisel ning seatud eesmärkide täitmisel.

Projektinõukogu on seisukohal, et nii ÜVK kui ka teiste avalik-õigusliku koostöö või avalike teenuste osutamise organisatsiooniline mudel on mõneti kriitiline küsimus ja alati ei sobi selleks eraõigusliku äriühingu vorm. Äriühingu eesmärk ja sellest tulenevalt juhtorganite ülesandeks on toota omanikele tulu, samas kui avalikkuse ootus on suunatud teenuse võimalikult madalale hinnale. Ka Eestis käimasoleva Riigikogu valimiste kontekstis on antud poliitilisi lubadusi alandada vee või teiste avalike teenuste hinda. Samas peavad needsamad poliitikud vee-ettevõtte nõukogus nõudma juhatuselt

suuremat kasumit. See on n-ö skisofreeniline olukord, mis juhib ilmsele vajadusele lõpetada avaliku teenuse osutamine selleks asutatud äriühingu vormis ning moodustada selleks avalik-õiguslikke organisatsioone (vallaliit vms). Eesmärk peaks siin olema tulude ja kulude tasakaal ja majanduslikult kõige otstarbekam kulupõhine majandamine avaliku teenuse osutamisel.

Positiivse näite organisatsioonideülese koostöö kohta pakub Kobenhavns Energi Vand. Kobenhavns Energi Vand A/S veeteenuse osutamise piirkond haarab 19 kommuuni. Kobenhavns Energi Vand initsiatiivil on loonud 7 piirkondlikku partnerluskogu, milles osalevad kommuunid ja nende vee-ettevõtted. Koostöö oluliseks motivaatoriks on Kobenhavns Energi Vand soov saada hästi läbi kommuunidega, kelle territooriumilt Kopenhaageni varustamiseks vett välja pumbatakse.

Lepingulisest koostööst on Põhjamaades levinuim vee-ettevõtete vaheline koostöö, kus ettevõtte müüb teisele ettevõttele oma puhastusjaamast pärinevat joogivett, või siis võetakse vastu teise kommuuni heitvett. Lisaks sõlmitakse koostöölepinguid, mis tagavad vee eriolukordade puhul. Oslo linn on eksperimendi korras rakendanud teenuse erastamist ehita, majanda, opereeri mudeli järgi BRA puhastusjaama tegevuse korraldamisel. Leping on sõlmitud 15 aastase tähtajaga, peale mida on linn õigus leping lõpetada või pikendada veel 5 aasta jooksul. Seejärel korraldatakse uus opereerimise konkurss või võtab linn opereerimise üle. Senist kogemust mudeli rakendamisel hinnatakse positiivselt.

Eestis nii Tallinna kui Tartu lähiümbruses juurutatavat skeemi, kus teiste omavalitsusüksuste piiriäärsetele elanikele osutatakse ÜVK-teenust linnaregiooni keskuse vee-ettevõtte poolt vastava omavalitsusüksusega sõlmitud halduslepingu kohaselt, rakendatakse Põhjamaades üksikutel juhtudel ja väikeses mahus. Üldjuhul on omavalitsusüksused huvitatud teenuse korraldamisest oma territooriumil iseseisvalt.

Koostööorganisatsioonide juhtimisel arvestatakse liikmesomavalitsuste suurusega (elanike arv, majanduslik panus), kuid ühegi organisatsiooni juhtorganites ei ületa suurima omavalitsusüksuse hääleõigus 50%. Arvestades organisatsioonide liikmesomavalitsuste suurusi tähendab see, et pealinnade elanike hääl on neis selgelt alaesindatud. Mitmel juhul rakendatakse kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet.

ÜVK teenuse hinda mõjutab Põhjamaade pealinnaregioonides lisaks kulude tasemele seadustest tulenevad ettekirjutused ÜVK teenuse kasumilikkuses osas. Üldine põhimõte on, et **ÜVK teenuse kulud ja tulud peaksid olema kesk-pikas ulatuses tasakaalus ja kasum**

tuleks reinvesteerida ettevõttesse. Valdavalt katavad teenuse kulud elanike tasud ÜVK teenuste eest, kuid Norras ja Soomes on seaduse järgi omavalitsusüksustel õigus teha tasude tasandusi omavalitsusüksuse eelarve vahenditega. Taanis ei ole kommuunide lisadotatsioon aktsepteeritav. **Eesti ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseaduses lubatud “põhjendatud tulukust” Põhjamaades vee-ettevõtetele ei võimaldata. Teenuse osutamine ei tohi olla kasumlik – kasum tuleb investeerida süsteemi. Hind on kulupõhine ja seda püütakse kajastada ka hinnastruktuuris.**

Taanis otsustasid enne 1. jaanuari 2010. kommuunid ÜVK-teenuse hinna. Seadusmuudatuse alusel on loodud riiklik hinnakontrollisüsteem, mis peab kindlustama, et kõigi vee-ettevõtete hinnad oleksid ühtlustatud. **Põhiliseks kriteeriumiks on kulude põhjendatus ja majandamise ökonoomsus.** Viiakse läbi *benchmarkingut* ja sellest lähtuvalt teenivad riiklikud kontrollorganid soovitusi ja ettekirjutusi. Vee hind võib üksuste kaupa niisiis küll erineda, kuid üksnes põhjendatud kulude arvelt. Kuivõrd Taanis reguleerib riik väga rangelt ja kulupõhiselt vee hinda ning seadusest tuleneb nõue, et vee-ettevõtted peavad kulud-tulud keskpikas perioodis tasakaalus hoidma, siis määrab riik ühtlasi ka vee-ettevõtete poolt investeeringuteks kasutatavate vahendite hulga. Siit tulenevalt on valitsuse ülesanne ja vastutus tagada, et veehind oleks selline, et reinvesteeringud tagaksid kommuunide ÜVK-süsteemide jätkusuutlikkuse. **Seega on ÜVK-teenuseid osutavad ettevõtted Eestis ja Põhjamaades aga väga erinevas seisus teenuste hindade ja kvaliteeditasemete määramisel – sellest tulenevalt ka teenuse saajad.**

Geomedia hinnangul toetaksid Põhjamaade kogemuse rakendamist Tallinna pealinnaregioonis seaduse muudatused, mis sarnaselt Põhjamaadele sätestaks kulude ja tulude tasakaalu nõude ÜVK-teenuse osutamisel.

Projektinõukogu osundab, et ühise vee-ettevõtte loomise ja Põhjamaade mitte-kasumliku ÜVK teenuse osutamise mudeli rakendamise põhieelduseks oleks AS Tallinna Vesi taasmunitsipaliseerimine. See aga võib osutada majanduslikult raskeks või ebamõistlikuks. Kaaluda tuleks pealinnaregiooni munitsipaalomandis olevate vee-ettevõtete ühendamist üheks organisatsiooniks. Moodustatava organisatsiooni õiguslikuks vormiks ei pruugi sobida eraõiguslik äriühing vaid organisatsiooniline/juriidiline vorm, mis ei ole suunatud kasumi teenimisele, vaid teenuse osutamisele kulupõhiselt.

Teenuse osutamise kvaliteedi ja ökonoomsuse tõstmiseks ning hindade kontrolli all hoidmiseks pakub tõhusaimat mehhanismi Taanis alates 2010. aastast rakendatav hinnakomponentide põhine riiklik hinnakontrollisüsteem. Selles võrreldakse omavahel kõigi riigi vee-ettevõtete tegevusnäitajaid ja vastavaid kulusid omavahel nii reaalselt kui ka tagasivaatavalt. Soovituste ja nõudmiste esitamisel lähtutakse parima praktikaga ettevõtete näitajatest.

Veekvaliteedi ja puhastatud heitvete koostise keskkonnanõuete tagamisel panustatakse Põhjamaade vee-ettevõtetes kontroll- ja mõõtmisüsteemi tõhustamisele, kuivõrd kvaliteediparameetrid ise on paljuski sätestatud EL ja riiklike normdokumentide poolt. Suurendatakse teenuse mõõtmisagedusi.

Sadevete käitlemisel eelistatakse Kopenhaagenis ja Helsingis nende vete suunamist avatud veekogudesse, selleks et seda kasutada ehitatud keskkonna, linnaruumi miljööväärtuse tõstmiseks. Sarnased lahendused tuleksid kasuks ka Tallinnas ja selle lähiümbruses. Olemasolevate ühisvoolsete torustike ümberehitamist ei peeta majanduslikel ja tehnilistel põhjustel otstarbekaks, kesklinnast väljaspool asuvates piirkondades ehitatakse vajadusel lahkvoolne kanalisatsioon. Süsteeme ehitatakse arvestusega, et sademete hulk kasvab kliima soojenemise tulemusel 30% võrra.

2.4. Kogemused jäätmemajanduse valdkonnas

Jäätmemajanduse korraldamise põhiline vastutus on kõikides riikides esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksustel. Regionaaltaseme omavalitsusüksustel on jäätmemajanduse valdkonnas üksikuid ülesandeid. Põhiliselt piirduvad regioonide ülesanded ruumiplaneerimisega – regioonide planeeringutes määratakse prügilate ja teiste jäätmekäitlussüsteemi rajatiste asukohad. Riigi kohustuseks on jäätmekorraldust suunavate regulatsioonide kehtestamine, järelevalve nende regulatsioonide täitmise üle ja kontrollifunktsioonid, jäätmealase teadlikkuse tõstmine ühiskonnas, jäätmeinformatsiooni kogumine ja analüüs ning jäätmekorralduse üldeesmärkide saavutamist toetavate pikaajaliste strateegiate väljatöötamine ja elluviimine.

Omavalitsusüksuste koostöö kohustus on sätestatud üksnes Helsingi pealinnapiirkonna 4 valla jaoks - pealinnapiirkonna jäätmemajanduse ja ühistranspordi koostöö seaduses (*Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta*).

Omavalitsusüksuste koostööorganisatsioonid on loodud Soome ja Taani pealinnaregioonis. HSY keskkonnateenuste (*Helsinki seudun ympäristöpalvelut*) vallaliidu baaslepingu järgi on vallaliidu asutajateks Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa. Teistel Helsinki piirkonna valdadel on võimalik liiduga ühineda juhul kui liidukogu nii otsustab. Vallaliidul on õigus lepingulistel alustel pakkuda tegevusalasse kuuluvaid teenuseid ka teistele valdadele, ühingutele või ettevõtetele. Alates 2008. aastast on YTV-l jäätmealane koostööleping Kirkkonummiga, mille sisu täitmist jätkatakse ka HSY poolt.

Jäätmemajandusettevõtte R98 kontserni teeninduspiirkonda kuulub Kopenhaageni lõunaosa, Frederiksbergi kommuun ja lepinguliselt veel pealinnaregiooni kommuune, mille arv ja loetelu teenuste kaupa on erinev. Jäätmepõletuse ja jäätmekorralduse ettevõtte I/S Vestforbrænding omanikeringi ja teeninduspiirkonda kuulub 19 Taani pealinnaregiooni kommuuni ja I/S Amagerforbrænding 5 kommuuni. Kopenhaageni kommuun on mõlema ühingu omanik. Kopenhaageni linn oleks huvitatud jäätmepõletusjaamasid haldavate ettevõtete, mille mõlema omanikuks ta on, ühendamisest. Teiste omanike (poliitilise) vastuseisu tõttu ühinemine lähemas perspektiivis realiseeruda ei saa.

Oslo linn nagu ka Tallinn korraldavad jäätmemajandust iseseisvalt, neis pealinnaregioonides koostööorganisatsioonid puuduvad. **Eestis on jäätmealane koostöö organisatoorsel tasandil kõige rohkem arenenud Järvamaal, mille omavalitsusüksused on jäätmekäitlus- ja ladestusettevõtte AS Väätsa Prügila omanikud.** Järvamaa omavalitsusüksused on enamuses ka 27 omavalitsusüksust 6 erinevast maakonnast ühendava jäätmekorraldusettevõtte MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus liikmeks.

Korraldatud jäätmeveo loogikat, mille alusel ostetakse veoteenus konkursi korras eraettevõtelt, jagab Eesti Soome ja Norraga. Taani alles liigub EL survest tulenevalt monopoolselt süsteemilt avalike konkursside süsteemile. Erinev on omavalitsusüksuste suhe elanikega – **Põhjamaades on elanikud lepingulistes suhetes omavalitsusüksuse ametiasutusega, mitte prügiveofirmaga. Omavalitsused ostavad elanikelt kogutavate tasude vahendite arvelt omakorda veoteenust prügiveofirmalt.** Veoteenuse maksumus on Põhjamaades oluliselt kõrgem, mis võimaldab rakendada ka uuemaid tehnoloogiaid. Suurt rõhku pannakse teenusekindlusele ja järelevalvele veoteenuse osutaja tegevuse üle. Põhjamaade seadustes on sätestatud jäätmemajanduse teenuste tulude ja kulude tasakaalu säilitamise nõue. Samas on siiski jäetud omavalitsusüksustele õigus teenuseid täiendavalt subsideerida.

Eesti haldusterritoriaalne korraldus ning ülesannete jaotus haldustasemete vahel märkimisväärseid takistusi koostööle ja teenuste arendamisele Tallinna pealinnaregioonis ei sea.

Projektinõukogu nõustub Geomedia ettepanekuga ja on seisukohal, et Tallinna pealinnaregiooni jäätmemajanduse korraldamise ökonoomsust ja kvaliteeti parandaks ühise jäätmehoolduskeskuse funktsioonidega koostööorganisatsiooni loomine pealinnapiirkonnas või Harjumaal tervikuna¹. Koostöö aluseks peaks olema kogu pealinnapiirkonda haarav ja kõigi pealinnapiirkonna omavalitsusüksuste volikogude poolt kinnitatav jäätmekava. See organisatsioon peaks võtma enda peale korraldatud jäätmeveo konkursside läbiviimise, ühtse jäätmejaamade- ja punktide võrgustiku loomise, jäätmemajandusega seotud keskkonnateadlikkuse tõstmise, jäätmeinfo levitamise ülesanded. Ühtse korraldava organisatsiooni loomist tuleks eelistada omavalitsusüksuste vaheliste üksikküsimusi reguleerivate separaatlepingute sõlmimisele. Jäätmemajandusteenuste kvaliteedi ühtlustamise aluseks on ühtsete hanketingimuste, mis haaravad muuhulgas kogutavate jäätmeliikide loendeid, äraveosageduste miinimumnõudeid jäätmeliikide kaupa, nõudeid konteineritele ja veokitele, väljatöötamine ja kokku leppimine. Ühtse korraldava ühingu olemasolul on võimalik väiksemaid valdasid liita ühtseks jäätmeveopiirkonnaks, mis näiteks Järvamaa kogemusele tuginedes annab ka elanikele võitu teenuse hinnas.

Jäätmejaamade võrgustiku loomisel on mõttekas kujundada välja eri tüüpi jäätmejaamade süsteem – nt. kompleksjaamad, minijaamad, ühtlustada sama tüüpi jäätmejaamades vastu võetavate jäätmete loendid, otstarbekuse korral ka jaamade lahtiolekuajad. Jäätmejaamad peaksid olema avatud kõigile koostööpiirkonna omavalitsusüksuste elanikele, eritingimustel ka kõigile teistele.

Regulatsioonide karmistamise ja selgitustööga tuleb viia korraldatud jäätmeveosüsteemist välja jäävate majapidamiste arv miinimumini. Põhjamaade pealinnaregioonides on korraldatud jäätmeveoskeemidest vabastatute hulk tühine. Kaugemates ja kõrvalisemates paikades elavatele inimestele pakutakse alternatiivseid võimalusi prügi äraandmiseks soodushindadega. Sarnaseid võimalusi tuleks pakkuda ka Tallinna pealinnaregioonis.

Majapidamiste korraldatud jäätmeveo hinnakirjade väljatöötamisel tuleb Põhjamaade eeskujul motiveerida jäätmete sorteerimist.

¹ Viimased uudised sellest valdkonnast on HOLi 15.02.2011. a. taotlus SA Keskkonnainvesteeringute Keskusele projekti „Harjumaal omavalitsuste jäätmehooldusala koostöö tõhustamine” finantseerimiseks.

Teenuskindluse ja kontrolli tõhustamiseks pakub kaasaegseimat eeskujuna Helsinki pealinnaregioonis HSY poolt juurutatud GPS tehnoloogial põhinev süsteem. Iga veok on varustatud arvutiga, mis edastab marsruudi tühjendamist vajavate konteineritega ning samaaegselt edastatakse HSY'le jooksvalt ka informatsioon tühjendamiste kohta, samuti fikseeritakse hilinemised ja eksitused. Tulemusi kasutatakse muuhulgas ka rahaliste sanktsioonide rakendamiseks veoettevõtete suhtes. Kopenhaageni linn on ülesandeks seadnud aga kõigi prügikonteinerite varustamise GPS seadmetega.

Parema kontrolli saavutamiseks korraldatud jäätmeveo teenuse osutamise ja rahavoogude üle tuleks kasutada Põhjamaades toimivat süsteemi, kus elanikud tasuvad teenuse eest munitsipaalametile, munitsipaalamet aga veoteenuse eest ettevõtetele.

Kuivõrd Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste investeerimisvõime on oluliselt piiratum kui Põhjamaades, siis Põhjamaade omavalitsusüksuste järgimine põletus- ja muude prügikäitlustehaste rajamisel ei ole otstarbekas, juhul kui riik ja/või erainvestorid vastavad võimalused loovad.

2.5. Kogemused ruumiplaneerimise valdkonnas

Maakasutuse ja ruumilise arengu suunamine kohaliku omavalitsuse üksuste territooriumil on nii Põhjamaades kui ka Eestis kohaliku omavalitsuse üksuste pädevuses. Riik teostab kohaliku omavalitsuse planeerimisalase tegevuse üle järelevalvet ning annab planeeringute ja/või üleriigiliste planeerimissuunistega raamistiku planeerimiseks kohalikul ja regionaalsel tasandil.

Ruumiplaneerimist reguleerivad seadused sätestavad planeeringute avalikustamise ja kooskõlastamise nõudeid, mis loovad omavalitsusüksustele seaduslikke õigusi osaleda nende territooriumite mõjutavate otsuste menetlemisel. Lisaks sellele sisaldavad Põhjamaade planeerimisseadused spetsiifilisemaid koostööd suunavaid sätteid.

2008. aastal jõustunud seadusemuudatus Soome maakasutus- ja ehitusseaduses kohustab Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniaise linnadel koostada ühine üldplaneering (*pääkaupunkiseudun yleiskaava*). Vastavalt maakasutus- ja ehitusseaduse muudatusele koostatakse uus üldplaneering Helsinki piirkonnale ühiselt. Protsessi alustati 2009. aastal. Teisele omavalitsusüksustele pakub seadus võimaluse ühiste üldplaneeringute (*yhteinen*

yleiskaava) koostamiseks. Ühise üldplaneeringu koostamise ülesande võivad vallad delegerida maakondlikele liitudele või teistele ühistele võimuorganitele.

Taanis kehtestab planeerimisseadus erilised reeglid Suur-Kopenhaageni regiooni planeerimisel – selle juures tuleb säilitada *“finger city structure”*. Planeerimisseadus jagab Suur-Kopenhaageni 4 tsooni, millele vastavad erinevad planeerimisvõimalused:

- Linnaregiooni tuumala – linnaline areng ja regeneratsioon eksisteerivates piirkondades, vajadus kaalutleda ühistranspordi teenuste tugevdamise võimalusi.
- Perifeersed linnaregioonid (sõrmed) – linnaareng vastavalt olemasolevale ja kavandatud infrastruktuurile, vajadus tugevdada ühistransporti
- Rohealad sõrmede vahel ja üle nende – ei tohi muuta linnalisteks tsoonideks või puhkealadeks
- Ülejäänud piirkonnad Suur-Kopenhaagenis – kohalik linnaline areng vastavalt kohalike keskuste võimest ja vajadustest.

Minister on kehtestanud spetsiaalsed juhtnöörid Kopenhaageni linnastu kommuunidele, et tagada nende reeglite rakendumine.

Norras võib ministeerium kohustada kommuune ja maakondi looma ühiseid planeerimisasutusi. Vastavatel võimuorganitele tuleb anda võimalus oma seisukoha esitamiseks. Riik on andnud välja koordineeritud maakasutuse ja transpordi planeerimise poliitikajuhtnöörid. Selles dokumendis kehtestatakse riigile, maakondadele ja kommuunidele kohustus planeerida maakasutust ja transpordisüsteemi kooskõlastatult. Põhivastutus koordineeritud lahendusteni jõudmisele transporditeede, teeninduskeskuste, linnaliste- ja maaliste asulate piiritlemisel on pandud maakondadele. Valitsus on välja andnud ka eraldi suunise Oslo regioonis planeerimisalase koostöö edendamiseks .

Eestit ja ühtlasi ka Tallinna pealinnaregiooni eristab Põhjamaadest kohaliku omavalitsuse üksuste oluliselt vähemaktiivne roll arendustegevuses. Sellega seoses koostatakse Eesti kohaliku omavalitsuse ametiasutustes oluliselt vähem detailplaneeringuid, mis väljendavad avalikke huvisid. Ka ületab Põhjamaade pealinnaregiooni omavalitsusüksuste planeerimisvõimekus Tallinna regiooni üksuste oma alates juba komplekteeritud töötajate koosseisude mitmekordsetest erinevustest Põhjamaade pealinnade kasuks võrrelduna Tallinnaga. Samas, erinevalt Oslost on Tallinnal kehtiv üldplaneering olemas.

Võrrelduna Põhjamaadega on Eestis vähemtähtsal kohal strateegilised ruumiplaneeringud (*master plans*), milles kirjeldatakse ruumilisi arenguid visionaarselt ning seostatuna ühiskonnaprotsesside ja elanike heaoluga.

Tallinna pealinna asustussüsteemi terviklikuks planeerimiseks oleks Geomedia hinnangul teoreetiliselt sobivaim, kui kogu pealinnapiirkond oleks üks kohaliku omavalitsuse üksus. **Projektinõukogu selle hinnanguga ei nõustu.** Tõsi, nagu on näidanud senine planeerimispraktika, siis lähtutakse ehitusõiguse loomisel ja piiramisel planeeringutes enamasti kitsastest omavalitsusüksuste enda huvidest. Konkureerimine uute elanike osas ja vähemõtestatud ehitusarendus (eelkõige detailplaneeringute keskselt) on viinud tasakaalust välja regiooni kui terviku asustussüsteemi, kuid veelgi radikaalsemalt suurendanud konflikte linna tagamaa omavalitsusüksustes endis. **Projektinõukogu leiab, et ühe omavalitsusüksuse idee alternatiiviks on vastav avalik-õiguslik kohustuslik koostöö.** Nii on ka Soome eeskujuna esile tuua lahendus kogu pealinnaregiooni haaravale haldusterritoriaalsele ümberkorraldusele, kus 2010. aastast jõustunud seadusemuudatusega kohustatakse Helsinki pealinnaregiooni kohalike omavalitsuse üksusi koostada ja kehtestada ühine üldplaneering.

Ühtse üldplaneeringu koostamiseks tuleb luua organisatoorsed eeldused - nt. ühtsete kavatsuste memorandum, eesmärgipärased koostöökogud poliitiliste juhtide tasandil ning planeerijate tasandil. Taani kogemus, kus 7 pealinnaregiooni kuuluvat kommuuni on loonud laiema koostööorganisatsiooni raames igakuiselt kooskäiva planeerijate koostööfoorumi, võiks kasulik olla ka sel juhul, kui ühise üldplaneeringu koostamist Tallinna pealinnaregioonis ette ei võeta.

Lepinguline koostöö planeeringute kooskõlastamisel, nii nagu seda teevad Tartu linna ja selle lähiümbruse vallad, on samuti planeerimisalase tulemuslikkuse tõhustamise võimalus. Siiski on tõenäoline, et ühine üldplaneering (sh kohustuslik koostöö selles valdkonnas) suudab asustussüsteemi tasakaalu oluliselt tõhusamalt tagada võrrelduna ettepanekute tegemisega teineteise üldplaneeringute muutmiseks. Koostöölepe mudel sobib paremini detailplaneeringute vastastikkuseks kooskõlastamiseks.

Projektinõukogu nõustub Geomedia seisukohaga, et senisest oluliselt suurem roll planeeringusüsteemis tuleks anda strateegilistele ruumiplaneeringutele, mis täiendaksid ja suunaksid maakasutuse plaane ning strateegilisi arengukavasid.

2.6. Kogemused kergliikluse valdkonnas

Kergliikluse eesmärgid sisalduvad riiklikes, regionaalsetes ja kohalikes transpordiplaneeringutes. Kõikjal peetakse vajalikuks suurendada jalgsi ja jalgrattaga tehtavate liikumiste osakaalu igapäevaste transpordivajaduste rahuldamisel.

Kergliikluse edendamiseks seotud ülesanded jagunevad teedehituslikeks ja -hoolduslikeks, liikluskorralduslikeks ja planeerimisalasteks ning on sätestatud vastavates seadustes. **Seaduse mõttes kergliiklus iseseisvat eluvaldkonda ei moodusta.** Kõigis loetletud valdkondades on olulised korralduslikud funktsioonid nii kohaliku omavalitsuse üksustel kui ka riigil. Ülesandeid jagatakse vastavalt sellele, kas tegemist on riigiteede või kohalike teede ja tänavatega.

Kergliikluse korraldamine toimub Põhjamaade pealinnaregioonides kohaliku omavalitsuse üksuste haldusorganite poolt ning on jaotatud erinevate struktuuriüksuse vahel. Kopenhaageni linnas on juhtrolli selgelt endale võtnud Tehnoloogia ja Transpordiadministratsiooni liiklusosakond, kelle ülesandeks on arendada Kopenhaagenit kui jalgratturite linna. Kui välja arvata pealinnad, siis üldjuhul puuduvad kohaliku omavalitsuse haldusstruktuurides kergliiklusele spetsialiseerunud liikluskorralduse ja planeerimisspetsialistid. Kergliikluse valdkonnale keskendunud arengudokumente on koostatud alates nullinatest aastatest. Helsingi linna puhul haarab see pealinnaregiooni laiemalt.

Kergliiklusalane koostöö pealinnaregioonides on tagasihoidlik. Regionaalse jalgrattateede võrgu arendamisel teevad omavalitsusüksused koostööd riigiteid haldavate organisatsioonidega. Norras on kogu riigi ulatuses riigi maanteeameti regionaalsete üksuste vedamisel loodud regionaalsed jalgrattateede võrgustikud, mille liikmeteks maakondlikud kommuunid. Idaregiooni võrgustiku kuulub 15 kommuuni, teiste seas ka Oslo linn.

Ambitsioonikaim omavalitsusüksuste koostööprojekt on algatatud Kopenhaageni regioonis, mille tulemusel soovitakse välja arendada radiaalne rattateede võrgustik Kopenhaageni kesklinnast pealinnapiirkonna teistesse kommuunidesse kokku 14 suunas.

Tallinna pealinnaregiooni kergliiklusalane olukord jääb Põhjamaade pealinnaregioonidele enamuses olulistes lõikudes selgelt alla. Märkimisväärselt hõredam ja lühem on regiooni kergliiklusteede võrgustik, jalgratta kasutus igapäevaelu liikumisvahendina jääb kordades alla Põhjamaadele (iseäranis Taanile). Jalgrattateede kasutuses domineerib puhke- ja

tervisekäitumise otstarve, paljud autojuhid ei tunnista jalgratast võrdväärse liiklusvahendina ning ka jalgratturite liikluskultuur jätab soovida. Sarnased ollakse selle poolest, et ka Põhjamaade pealinnaregioonides on kergliiklusalane koostöö tagasihoidlik ning algusjärgus.

Seaduste tasemel tuleks määratleda täpsemalt, kuidas jaotuvad kergliikluse arendamise ülesanded riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Ülesande laadi alusel peaks suurenema kohaliku omavalitsuse üksuste vastutus ja ülesanded. Kergliikluse korraldamise tähtsustumist avaliku ülesandena toetaks eraldi kergliikluse seadusliku regulatsiooni vastuvõtmine, mis ühendaks planeerimise, teehituse- ja hoolduse ning liikluskorralduse peatükke.

Ühtse kergliiklusteede võrgustiku väljakujundamiseks pealinnaregioonis on esmatähtis poliitilisel tasandil kokku leppida, millised on selle võrgustiku eesmärgid, kasutaja ja kasutusotstarbed. Kokkulepe tuleks vormistada kontseptsiooni või muu arengudokumendina, mille kinnitaksid kõigi pealinnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud. Selleks arengudokumendiks võib olla ka strateegilist osa sisaldav kergliikluse alane ühine teemaplaneering.

Projektinõukogu on seisukohal, et kergliiklusteede temaatika piirkonnas ühtse lahendamise aluseks on kohustusliku koostöö korras vastav planeerimistegevus. Selleks eraldi organisatsioonilist mudelit ei pea projektinõukogu vajalikuks – piisab ruumiplaneerimise alasest avalik-õiguslikust kohustuslikust koostööst.

Kergliiklusteede võrgustiku rajamisel kohalike omavalitsuste üksuste koostöös pakub parimat praktikat Põhjamaades Kopenhaageni initsiatiiv, mis on sisus ja taotlustes sarnane Tallinna pealinnapiirkonnas algatatud omavalitsusüksuste ühisprojektiga “Harjumaa kergliiklusteede rajamine”. Kopenhaagenis moodustati projekti juhtimiseks programminõukogu kohalike omavalitsuse üksuste poliitiliste juhtide tasandil ning määrati projektijuht. Kindlasti on vajalik partnerüksuste poolt kinnitatud tegevuskava, milles on ära näidatud vajalikud rahalised vahendid ning partnerite panused kulude katmisel. Eesti tingimustes on sihipärane partnerina kaasata Maanteeamet.

Eeldusel, et kergliiklusteede võrgustiku väljaarendamisel on esmaseks eesmärgiks jalgratta kasutuse suurendamine igapäevaste praktiliste toimingute, töö ja kodu vahelise pendelrände liikumisvahendina, pakub eeskujulikku lähenemist Kopenhaagen, kellelt õpivad ka teised Põhjamaade pealinnad.

Kesksel kohal on Taani pealinna kergliikluseteede võrgustikus linnaosasid ja äärelinnasid ühendavad magistraalid, mis peavad tagama ruumis võimalikult sirgjoonelise ja kiire (kuni 25 km/h keskmiselt) ühenduse kesklinnaga või muude töö- ja õpikohtade koondumise aladega. Jalgrattaliiklus on eraldatud jalgsi liikujatest. Liiklus toimib samade reeglite järgi kui autoliiklus. Eraldi jalgrattateede olemasolu ei peeta esmatähtsaks. Olulisem on vastassuundadesse liikuvate liiklusvoogude lahutamine, milleks pakuvad võimalusi sõidutee paremas servas asuvad jalgrattarajad, mis tagavad ühtlase peatusteta liiklemisõiguse otse ja suurema nähtavuse teistele liiklejatele parempöörde korral. Fooriristmikel antakse jalgratastele mõnesekundiline edumaa ning kindlatel marsruutidel on foorid seadistatud selliselt, et need pakuksid 20 km/h kiirusega liikuvatele jalgratturitele roheline laine. Elurajoonide siseselt ning südalinnas soositakse sõiduteede ühiskasutust autode, jalgrataste ja ka jalakäijate poolt ning eraldi rattateede või radade eraldamist ei peeta vajalikuks.

2.7. Varasema kogemuse ja rahvusvahelise praktika kokkuvõte

Käsitleva teema kokkuvõtteks projektinõu sedastab:

- Eestil puudub vaadeldud riikidest ainsana regionaalse tasandi kohalik omavalitsus. Samuti on Eesti riigihaldus võrreldes Põhjamaadega territoriaalselt kõige süsteemitu.
- Omavalitsusüksuste avalik-õiguslik koostöö avalike teenuste osutamisel on tänases Eesti õigusruumis reguleerimata ja takistatud.
- Kõigis vaadeldud riikides on täheldatav tendents koostöövaldkondade suurenemisele ja koostööpiirkondade laienemisele.
- Abiks koostööpiirkondade kujunemisel on teiste riikide näitel olnud ja peab ka Eestis olema riiklikult määratletud raamistik – kas läbi haldusterritoriaalse korralduse või siis kohustuslike koostööpiirkondade reguleerimise.
- Soome vallareform annab rohkem otsustusõigust valdadele. Haldussuutlikkuse küsimust käsitletakse Soomes teenusvaldkondade kaupa ning vastavalt on tuletatud ka teenuse osutamise piirkondade (*funktsionaalsete* piirkondade) miinimumsuurused (mitte omavalitsusüksuste suurused!) elanike arvu alusel.

- Soomes on loodud alternatiivsed võimalused omavalitsusüksuste ühinemise ning kohustusliku koostöö tegemiseks. Kujundatav mudel tugevdab Soomes kohaliku tasandi üksusi kas iseseisvalt või koostöö kaudu, sh ühis- või lepingulise omavalitsuse loomise kaudu.
- Soome praktika põhijäreldused omavalitsusüksuste haldussuutlikkuse osas tuleb võtta aluseks ka Eesti vastava haldussuutlikkuse tõstmise lahenduste kavandamisel.
- Kõige realistlikum Tallinna pealinnapiirkonna haldusvõime tõstmiseks lähitulevikus on Soome koostöö tugevdamisele suunatud mudel.
- Eestis võiks Soome eeskujul teha rohkem n-ö pilootprojekte ja katsetada uusi võimalusi praktikas. Ühisomavalitsuse (vallaliidu) idee on Projektinõukogu hinnangul aga üks võimalik ja arvestatav avalik-õigusliku koostöö mudel, mille võimaldamist alternatiivina omavalitsusüksuste moodustatud avalik-õiguslikule koostööorganisatsioonile tuleks tõsiselt kaaluda.
- Omavalitsusüksuste haldusvõimekuse tõstmiseks tuleb referentsriikide praktikale tuginevalt eelistada kohustusliku koostöö ja/või ühisomavalitsuse mudeleid, jättes teise tasandi omavalitsusüksuse mudeli käsitluse Eesti kontekstis kõrvale.
- Tuleb eelistada paindlikke lahendusi, mistõttu peab omavalitsusüksustele jääma sõltuvalt olukorrast võimalus valida just neile sobiv koostöömudel.
- Kui riik otsustab kohaliku omavalitsuse üksuste ülesandeid ja vastutust suurendada, võib tekkida ka vajadus regionaalse kohaliku omavalitsuse järele. Tänapäevaste ülesannete mahu juures piisab kohustusliku koostöö ja/või ühisomavalitsuse regulatsiooni kehtestamisest.
- Põhjamaade finantsmudel on erinev Eestis käibivast, mistõttu selle üks-üheselt ülevõtmine Tallinna pealinnaregiooni kavandamisel ei ole mõeldav ja vaja on välja töötada Eesti olusid arvestav finantsmudel.
- Kuigi Projekt on suunatud Tallinna ja selle lähivaldade baasil n-ö pealinnaregiooni osas lahenduste leidmisele, tuleks seda teemat õigusaktide väljatöötamise kontekstis käsitleda laiemalt. See võimaldaks sarnast koostöömudelit kasutada mitte üksnes pealinnaregiooni vaid ka teistes võimalikes funktsionaalsetes piirkondades.

- Tallinna pealinnaregioonis tuleks Põhjamaade eeskujul välja arendada ühine ühistranspordi korraldav (mitte veoteenust osutav) organisatsioon (mis võib tähendada ka Harjumaa ÜTK reorganiseerimist). See organisatsioon vastutaks nii kohalikest kui ka maakondlikest liinidest moodustuva ühtse ühistranspordivõrgustiku eest ning haaraks ilmtingimata ka Tallinna liinid. Oluline on, et transpordikorraldusse oleksid lülitatud eri transpordiliikide kooskäsitus. Põhjamaade kogemus näitab, et kõige tulemuslikum on, kui kohaliku omavalitsuse üksuste kuulumine sellisesse koostööstruktuuri on seadusest tulenevalt kohustuslik. Põhjamaade eeskuju järgi tuleks kõik ühistransporditeenuse osutamisega seonduvad rahavood suunata läbi ühtse korraldava organisatsiooni ning ühtlustada raamatupidamisarvestus selleks vajadusel veoettevõtetele ja teistele lepingupartneritele ettekirjutisi tehes.

- Kõik Põhjamaade pealinnaregioonide suuremad ÜVK-teenust osutavad ühingud on munitsipaalomandis.
- Nii ÜVK kui ka teiste avalik-õigusliku koostöö või avalike teenuste osutamise organisatsiooniline mudel on mõneti kriitiline küsimus ja alati ei sobi selleks eraõigusliku äriühingu vorm. Äriühingu eesmärk ja sellest tulenevalt juhtorganite ülesandeks on toota omanikele tulu, samas kui avalikkuse ootus on suunatud teenuse võimalikult madalale hinnale. On ilmne vajadus lõpetada vähemalt teatud avaliku teenuse osutamine selleks asutatud äriühingu vormis ning moodustada selleks avalik-õiguslikke organisatsioone (vallaliit vms). Eesmärk peaks siin olema tulude ja kulude tasakaal ja majanduslikult kõige otstarbekam kulupõhine majandamine avaliku teenuse osutamisel.
- Ühise vee-ettevõtte loomise ja Põhjamaade mitte-kasumliku ÜVK teenuse osutamise mudeli rakendamise põhieelduseks oleks AS Tallinna Vesi taasmunitsipaliseerimine, mis ei pruugi osutada majanduslikult mõistlikuks. Kaaluda tuleks pealinnaregiooni munitsipaalomandis olevate vee-ettevõtete ühendamisele üheks organisatsiooniks. Moodustatava organisatsiooni õiguslikuks vormiks ei pruugi sobida eraõiguslik äriühing, vaid organisatsiooniline vorm, mis ei ole suunatud kasumi teenimisele, vaid teenuse osutamisele kulupõhiselt.

- Tallinna pealinnaregiooni jäätmemajanduse korraldamise ökonoomsust ja kvaliteeti parandaks ühise jäätmehoolduskeskuse funktsioonidega koostööorganisatsiooni loomine pealinnapiirkonnas või Harjumaal tervikuna. Koostöö aluseks peaks olema kogu pealinnapiirkonda haarav ja kõigi pealinnapiirkonna omavalitsusüksuste volikogude poolt kinnitatav jäätmekava.

- Senisest oluliselt suurem roll planeeringusüsteemis tuleks anda koostööorgani strateegilistele ruumiplaneeringutele, mis täiendaksid ja suunaksid maakasutuse plaane ning strateegilisi arengukavasid.

- Kergliiklusteede temaatika ei vaja eraldi koostööorganit, kuna teede planeerimise küsimused lahenduvad strateegilise ruumiplaneerimisega tegeleva koostööorgani kaudu.

3. AVALIK-ÕIGUSLIKE JA TEISTE AVALIKE TEENUSTE STANDARDID

Vastavalt ERKASE tööle (lisa nr 2) on defineeritud Projekti ülesandes püstitatud avalik-õiguslikud ja muud avalikud teenused ja kehtestatud nende nõo miinumstandardid. Selle kohaselt tuleb kokkuvõtvalt järeldada järgmist:

3.1. Ühistransport

Avaliku **omavalitsustevahelise teenuse eesmärk** on tagada Pealinnaregiooni kohaliku omavalitsuse üksuste elanikele vajadusi rahuldaval ning sõiduautoga võrrelduna konkurentsivõimelisel tasemel ühistransport mobiilseks liikumiseks Tallinnast muusse Pealinnaregiooni omavalitsusse või vastupidi teiste (avalike) teenuste või töökohtade kättesaamiseks ning ilma autota elulaadi soodustamiseks vähendamaks sõiduautode igapäevast kasutamist Pealinnaregiooni omavalitsustes asuvatel teedel, parkimiskoormust Tallinna kesklinnas ning transpordi tekitatavat keskkonnakoormust.

Avaliku **omavalitsusesisese teenuse eesmärk** on tagada Pealinnaregiooni kohaliku omavalitsuste üksuste elanikele võimalus mobiilseks liikumiseks elukondlike vajaduste rahuldamiseks, teenuste või töökohtade kättesaamiseks ning ilma autota elulaadi soodustamiseks vähendamaks sõiduautode igapäevast kasutamist Pealinnaregiooni omavalitsustes asuvatel teedel, parkimiskoormust omavalitsuse keskses ning transpordi tekitatavat keskkonnakoormust.

Toitava reisi täiendavaks eesmärgiks on võimaldada Pealinnaregiooni omavalitsuses elavatele inimestele ühendus Tallinnaga majanduslikult ökonoomseimal viisil.

Laste ühistranspordi teenuse eesmärk on tagada Pealinnaregiooni kohaliku omavalitsuste üksustes elavatele koolieelses normaalõppekavaga õppeasutuses käivatele lastele või normaalõppekavaga koolis õppivatele õpilastele mugav transpordiühendus igapäevase liikumise hõlbustamiseks õppeasutuse ja kodu vahel vähendamaks sõiduautodest põhjustatavat liikluskoormust õppeasutuste juures ning transpordi tekitatavat keskkonnakoormust.

Ühistransporditeenuste kavandamisel tuleb püüelda sõiduvajaduste ja -teenuste ühildamise suunas ning arvesse tuleb võtta eri rahvastikurühmade – laste, noorte, õpilaste, eakate, naiste, meeste, puudega inimeste – liikumisvajadused.

Omavalitsustevahelise ühistranspordi liinid algavad ühel suunal Tallinna südalinnast (*alternatiiv: Tallinnasisesest tõmbekeskusest*) ja lõpevad muus Pealinnaregiooni omavalitsuses ning teisel suunal algavad muust Pealinnaregiooni omavalitsusest ning lõpevad Tallinna südalinnas (*alternatiiv: Tallinnasisesest tõmbekeskuses*). Liin võib läbida mitut omavalitsust.

Omavalitsusesisese ühistranspordi liinid kulgevad valdavalt Pealinnaregiooni kohaliku omavalitsuse üksuse piires ühendades üht või mitut paikkonda omavalitsuse keskusega või paikkondi omavahel. Asjaomaste kohaliku omavalitsuse üksuste kokkuleppel võib liin ületada omavalitsusüksuste halduspiiri ning teenindada mitme omavalitsuse paikkondi.

Laste ühistranspordi liinid ühendavad õppeasutusega neid paikkondi, mida ei teeninda sobival ajal või mahus avalikud ühistranspordiliinid või mille teenindamine muude transpordilahendustega ei ole otstarbekas. Vähemalt üks liini peatus peab asuma õppeasutuse vahetus läheduses asuvas ühissõiduki peatuskohas (soovitavalt õppeasutusepoolisel tee- või tänavapoolel). Liin võib läbida mitut omavalitsust.

Liini tellija (*alternatiiv: vedaja*) peab teenuse osutamise raames tagama ühistranspordiliinide teenindamise piisava arvu ja mahutavusega, seest valgustatud ning seest ja väljast puhaste tehniliselt sõidukorras sõidukitega. Sõidukid peavad olema varustatud teabega liininumbri (v.a. rong) ja sihtkoha kohta ning läbima liini kogu marsruudi ulatuses täies vastavuses kehtiva sõidugraafikuga ning peatuma ettenähtud peatuses reisijate ohutut väljumist ja sisenemist võimaldava aja.

Sõidukijuht peab enne peatuskohast väljumist veenduma, et kõik sõidukist väljuda soovinud on jõudnud sõidukist ohutult väljuda ning siseneda soovijad vabade kohtade olemasolul ohutult siseneda. Sõiduk ei tohi väljuda peatuskohast enne sõidugraafikus kehtestatud kellaega ega hilineda peatuskohta üle 3 minuti (avalikku omavalitsustevahelise või laste ühistranspordi liini teenindav ühissõiduk üle 5 minuti) võrreldes sõidugraafikus kehtestatud, v.a. liiklusseisaku korral.

Laste ühistranspordi liini teenindava ühissõiduki juht (alternatiiv: reisisaatja) peab kontrollima nimekirja alusel ühissõidukisse sisenema pidavate laste või õpilaste kohalolekut ning vajadusel selgitama lapse või õpilase ettenähtud peatuses õigeaegse puudumise põhjuse ning tegema vastava märke sõitjate nimekirja.

Avalike omavalitsustevaheliste või avalike omavalitsusesiseste liinide ühissõidukite peatused peavad olema varustatud peatuse nime kandva märgi, kehtivate ja kõiki peatuskohas peatuvaid ühissõidukeid märkivate sõiduplaanidega, tuule- ja vihmavarju võimaldava ootekoja, istepingi ning sõidukisse sisenemist hõlbustava ooteplatvormiga. Peatuse läheduses peab ohutus kohas asuma ülekäigurada. Bussi-, trammi- ja trollipeatused peavad olema varustatud ka teenindatavate liinide numbreid kandva märgiga. *(Alternatiivina lisada: olulisemates peatuskohtades ka lähimal ajal peatuvate sõidukite saabumisaegast reaalselt teavitav elektrooniline tabloo)*

Ooteplatvormi, istepingi ja ootekoja olemasolu ei ole nõutav peatustes, millel on väga väike reisijakäive või kus peatuvast sõidukist väljujate arv ületab sisenejate arvu vähemalt 5 korda.

Ümberistumise peatuskohtade vahetus läheduses peab olema piisava suurusega jalgrattaparkla.

Sõidupileteid tuleb müüa vastavalt kehtestatud tariifidele nii eelmüügis kui ka ühissõidukis. Piletite eelmüügikohad peavad asuma vähemalt avalike omavalitsustevaheliste liinide alg- ja lõpp-peatuste ning ümberistumise peatuskohtades või nende läheduses. Vedaja peab tasulistel reisidel võimaldama reisijal lunastada sõidupilet hiljemalt vahetult reisi alustamise järel.

Reisi alguseks loetakse teenuse tarbija ühissõidukisse sisenemist ning reisi lõpuks teenuse tarbija ühissõidukist väljumist.

Liini tellija *(alternatiiv: vedaja)* peab tagama klienditeeninduse ilma lisatasuta (kättesaadav vähemalt telefoni teel eesti ja võimalusel ka muus keeles kogu liinide teenindamise aja), mille kõneooteaaja pikkus ei tohi ületada 5 minutit. Vastused klienditeenindusele esitatud pöördumistele tuleb anda kohe, kuid vähemalt 95 % juhtudel mitte hiljem kui 4 tööpäeva jooksul arvates pöördumise esitamisest. Kõikidele päringutele tuleb vastata 15 päeva jooksul.

Kui klienditeenindus ei saa anda esitatud pöördumisele kohest vastust, siis lepib ta pöördujaga kokku vastuse andmise tähtajas ning võtab pöördujaga kokku lepitud ajal vastuse andmiseks ise ühendust. Klienditeeninduse teeninduskvaliteedi hindamiseks ning teenuse tarbijate pretensioonide hilisemaks lahendamiseks tuleb kõik arupärimised salvestada elektroonilisse töötlussüsteemi.

Liini tellija koduleht peab sisaldama vedaja kontaktandmeid, kehtivaid sõidugraafikuid, sõidutariife ning infot sõidupiletite lunastamise võimaluste kohta.

Vedaja peab arvestust sõiduki läbitud reise, müüdud piletite, piletimüügist laekunud raha ning tuvastatud teenushäirete üle teenindatud reise lõikes ning esitab vastavaid andmeid kohaliku omavalitsuse volitatud isikule.

Teenusele pääsuks peab teenuse tarbija asuma sõidugraafikus märgitud ühissõiduki väljumisajast varem vastava ühissõiduki peatuses. Reisi alustamiseks tuleb teenuse tarbijal lunastada sõidupilet kas eelmüügist või ühissõidukist (hiljemalt vahetult pärast reisi alustamist). Soodushinnaga sõidupilet on kehtiv vaid koos sõidusoodustuse omamise õigust tõendava dokumendiga. Sõidupileti lunastamine ei tohi koos arveldamisega kesta kauem kui 20 sekundit. Reisi lõpetamiseks peab teenuse tarbija liikuma ühissõidukist väljumist võimaldava ukse juurde enne ühissõiduki vastavasse peatusesse jõudmist.

Omavalitsustevahelise liini peatuskohad peavad asuma vähemalt järgmistes asukohtades:

1 peatuskoht Tallinna südalinnas;

1 kuni 3 täiendavat ümberistumist Tallinna linnaliinidelt või –liinidele võimaldavat peatuskohta Tallinna südalinna piires, millest kõik või mõni peab asuma marsruudile või selle vahetusse lähedusse jäävas reisikeskuses (sadam, lennujaam, raudteejaam, linnadevaheline bussijaam);

1 ümberistumist Tallinna linnaliinidelt või –liinidele võimaldav peatuskoht marsruudile või selle vahetusse lähedusse jäävas Tallinna linna piiril asuvas Tallinna linnaliinide lõpp-peatuskohas;

1 või mitu peatuskohta Pealinnaregiooni muu omavalitsuse keskusasulas või ümberistumise peatuskohas

(Alternatiiv: Tipuvälistel aegadel võivad avalikud omavalitsustevahelised liinid Tallinnas alguse saada ja Tallinnas lõppeda mõnes väljaspool südalinna asuvas Tallinnasiseses tõmbekeskuses).

Ühissõidukite sõidugraafikud peavad olema koostatud ning liine teenindama sellised sõidukid, et tipuvälistel aegadel on reeglina tagatud kõikidele teenuse tarbijatele istekoht sõidukis, tipuajal on sõidukite täituvuse normiks istekohtade 100 % hõivatus ja seisukohtade hõivatus 7 in/m².

Liini teenindavas sõidukis peab olema võimalik vedada lapsevankrit või käimisraami ja sõita ratastoolis. Vedaja peab võimaldama jalgrataste vedu vaid rongides *(alternatiiv: ühissõidukites tipuvälistel aegadel)*

Vedaja ei pea teenindama õigeaegselt peatuses mitteolnud või ilma sõidupiletita isikut, kes ei soovi ka sõidupiletit osta. *(Alternatiiv: Vedaja on kohustatud ootama peatusesse hilinenult saabuvat isikut, kui ta asub sõidukijuhi nägemisulatuses)*

Avalik omavalitsusesisene ühistransport

Teenusele pääsuks peab teenuse tarbija asuma sõidugraafikus märgitud ühissõiduki väljumisajast varem vastava ühissõiduki peatuses. Reisi alustamiseks tuleb teenuse tarbijal lunastada sõidupilet kas eelmüügist või ühissõidukist (hiljemalt vahetult pärast reisi alustamist). Soodushinnaga sõidupilet on kehtiv vaid koos sõidusoodustuse omamise õigust tõendava dokumendiga. Sõidupileti lunastamine ei tohi koos arveldamisega kesta kauem kui 20 sekundit. Reisi lõpetamiseks peab teenuse tarbija liikuma ühissõidukist väljumist võimaldava ukse juurde enne ühissõiduki vastavasse peatusesse jõudmist.

Ühissõiduki peatuskohad peavad paiknema selliselt, et on täidetud vähemalt 90%-le paikkonna elanikele (v.a. valvatavatel ja/või piiritletud turvaaladel elavad elanikud) alljärgnevad jalgsikäigu tee pikkuse piinormid peatuskohta.

Elanike arv paikkonnas	Jalgsikäigu tee pikkus peatuskohta
Küla kuni 100 elanikku	kuni 2 km (<i>alternatiiv: kuni 3 km</i>)
Küla 100 – 300 elanikku	kuni 1,5 km (<i>alternatiiv: kuni 3 km</i>)
Küla üle 300 elanikku või madalakorrukseliste elamutega linnaasumid	kuni 1 km (<i>alternatiiv: kuni 2 km</i>)
Linn, vallakeskus või muu oluline tõmbekeskus	kuni 500 m (<i>alternatiiv: kuni 1 km</i>)

Peatuskohtade asukohtade normidega tuleb arvestada planeeringute koostamisel.

Norm- ja konkurentsitasandi liine teenindavate ühissõidukite sõidugraafikud peavad olema koostatud ning liine teenindama sellised sõidukid, et tipuvälistel aegadel on vähemalt 75 % reisidest tagatud kõikidele teenuse tarbijatele istekoht sõidukis, tipuajal on sõidukite täituvuse normiks istekohtade 100 % hõivatus ja seisukohtade hõivatus 7 in/m^2 (*alternatiiv: 4 in/m^2*).

Liini teenindavas sõidukis peab olema võimalik vedada lapsevankrit või käimisraami ja sõita ratastoolis. Vedaja peab võimaldama jalgrataste vedu vaid rongides (*alternatiiv: ühissõidukites tipuvälistel aegadel*).

Vedaja ei pea teenindama õigeaegselt peatuses mitteolnud või ilma sõidupiletita isikut, kes ei soovi ka sõidupiletit osta. (*Alternatiiv: Vedaja on kohustatud ootama peatusesse hilinenult saabuvat isikut, kui ta asub sõidukijuhi nägemisulatuses*)

Laste ühistransport

Teenust osutatakse vaid liiniga teenindatavas õppeasutuses õppivale õpilasele või käivale lapsele.

Teenusele pääsuks peab teenuse tarbija asuma sõidugraafikus märgitud ühissõiduki väljumisajast varem vastava ühissõiduki peatuses. Reisi alustamiseks tuleb teenuse tarbijal esitada sõidukijuhile (*alternatiiv. reisisaatjale*) sõiduõigust tõendav dokument.

Peatuskohad peavad marsruudil asuma selliselt, et teenuse tarbija elukohta ja peatuskoha vaheline jalgsikäigu tee pikkus ei ületaks 2 km (v.a. valvatavatel ja/või piiritletud turvaaladel elavate teenuse tarbijate puhul). Vajadusel korraldab liini tellija teenuse tarbijate pääsu peatuskohta alternatiivse transpordilahendusega.

Peatuskoht peab asuma avalikult kasutatava tee või tänava ääres liiklusohutus kohas. Peatuskoha kavandamisel tuleb vältida õpilaste jalgsi liikumist üle eraldusribaga mitmerealise maantee.

Liini teenindav sõiduk peab olema sellise mahutavusega, et igale teenuse tarbijale on sõidukis tagatud istekoht kogu reisi vältel.

Standard on aluseks liini tellijale Pealinnaregiooni ühistranspordi kavandamisel ja sõidugraafikute koostamisel ning vedaja leidmiseks riigihangete korraldamisel. Standard kehtestatakse Pealinnaregiooni omavalitsuste vahel kooskõlastatult volikogude otsusega ning see avaldatakse üldises korras.

Standardi vaatavad omavalitsused läbi vähemalt ühe Pealinnaregiooni omavalitsuse ettepanekul, kuid mitte harvemini kui kord viie aasta jooksul.

Standardit muudetakse vältimatult seoses standardi kehtivust puudutavate riiklike õigusaktide muutumisega.

3.2. Ühisveevärk ja kanalisatsioon

Teenuse **eesmärk** on tagada piirkonna elanikele ja ettevõtetele piisav veehulk, joogivee kõrge kvaliteet ja reovete töötlemine selliselt, et minimeerida keskkonnakoormust.

Ühisveevärk on sõltuvalt ehitusviisist ette nähtud:

- 1) joogi- ja tuletõrjervee saamiseks;
- 2) ainult joogivee saamiseks.

Ühiskanalisatsioon on sõltuvalt ehitusviisist ette nähtud:

- 1) reovee kanalisatsiooni puhul reovee ärajuhtimiseks;

2) ühisvoolukanalisatsiooni puhul reo- ja sademevee ärajuhtimiseks.

Teenust osutatakse teenuselepingu alusel. Teenuselepingu sõlmib vee-ettevõtja teenuse tarbijaga, kui nad on täitnud liitumislepingu järgsed kohustused, fikseerinud liitumispunktid piiritlusaktiga ning liitujal on võimalik saada liitumislepingu kohastel tingimustel ühisveevärgist vett ja juhtida ühiskanalisatsiooni reovett ning sademete- ja drenaaživett või muu pinnase- ja pinnavett. valduse omandit tõendavate dokumentide, piiritlusjoonise ja veearvesti algnäidu alusel kuni 15 tööpäeva jooksul arvates teenuse tarbijalt avalduse saamisest.

Vee-ettevõtja monteerib veearvesti omal kulul teenuse tarbija veemõõdusõlme teenuse tarbijaga kokkulepitaval ajal. Vee-ettevõtja teostab ka edaspidist veearvesti hooldust ja taatlust. Peale veearvesti paigaldamist koostatakse kahepoolne akt arvesti ja sõlme juurde kuuluvate plommide vastuvõtu kohta, mille alusel teenuse tarbija vastutab nende nõuetekohase toimimise eest.

Vee-ettevõtja võib lubada tähtajalist veekasutust ja/või heitvee kanaliseerimist ehituseks, tänavakaubanduseks ja kastmiseks tähtajalise teenuselepingu alusel. Samuti uue ühenduse ehitamisel liitumislepingu sõlmimise järgselt ja kui teenuse tarbija vajab ehituse ajal ajutist veevarustust või kuni liitumistasu viimase osamakse tasumiseni.

Vee-ettevõtja on kohustatud teavitama asukohajärgse kohaliku omavalitsuse kodulehele loodud operatiivinfo kaudu ühisveevärgi ja ühiskanalisatsiooni rajatiste ehitamise ning plaaniliste remonttööde ajast hiljemalt 30 päeva enne ehitustööde algust ja avariiliste remonttööde ajast või potentsiaalsetest terviseriskidest seoses tarbitava joogiveega vahetult pärast vee-ettevõttes registreeritud avariiteavet. Plaaniliste remonttööde algusest ning nendega seonduvatest veesulgemistest teavitatakse teenuse tarbijaid kirjalikult (sh e-posti teel) vähemalt 7 päeva ja korduvalt üks päev enne tööde algust.

Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni hoiab korras ja tagab optimaalsed dimensioonid vee-ettevõtja, kinnistul asuva veevärgi ja kanalisatsiooni korrashoiu ja optimaalsed dimensioonid tagab teenuse tarbija.

Teenuse osutamise eest esitab vee-ettevõtja igakuiselt arve igale teenuse tarbijale vastavalt esitatud veearvesti näidule hiljemalt järgneva kuu 20. kuupäevaks (*alternatiiv: teenuse tarbimisel alla 5 m³ kuus arveldab teenuse tarbija vee-ettevõtjaga kvartaalselt*).

Vee-ettevõtja (*alternatiiv: valla- või linnavalitsus*) peab tagama klienditeeninduse ilma lisatasuta (kättesaadav vähemalt telefoni teel eesti ja võimalusel ka muus keeles ööpäev läbi), mille kõneootaja pikkus ei tohi ületada 5 minutit. Vastused klienditeenindusele esitatud pöördumistele tuleb anda kohe, kuid mitte hiljem kui 4 tööpäeva jooksul arvates pöördumise esitamisest. Vastused klienditeenindusele esitatud pöördumistele tuleb anda kohe, kuid vähemalt 95 % juhtudel mitte hiljem kui 4 tööpäeva jooksul arvates pöördumise esitamisest. Kõikidele päringutele tuleb vastata 15 päeva jooksul. Kui klienditeenindus ei saa anda esitatud pöördumisele kohest vastust, siis lepib ta pöördujaga kokku vastuse andmise tähtjaks ning võtab pöördujaga kokku lepitud ajal vastuse andmiseks ise ühendust. Klienditeenindus peab vastu võtma ja registreerima teenuse tarbijate esitatavad teated teenusehäirete kohta. Klienditeeninduse teeninduskvaliteedi hindamiseks ning teenuse tarbijate pretensioonide hilisemaks lahendamiseks tuleb telefonikõned salvestada elektroonilisse töötlussüsteemi.

Vee-ettevõtja koduleht peab sisaldama vee-ettevõtja kontaktandmeid, piisavalt teavet majapidamistele müüdava vee kvaliteedi, heitvete puhastamise taseme ja teenuse hinna komponentide kohta. Üldistel juhtudel teenuse tarbijatele jagatav teave peab sisaldama andmeid veevarustuse piirkondade kohta, andmeid veekäitluse kohta veepuhastusjaamades, joogivee kvaliteedi üldnäitajaid ning nende suhte kohta lubatavate standarditega, kvaliteediproovide arvu ning tulemusi. Avaldamisel tuleb muuseas esitada vee kvaliteedi üldine kirjeldus, vastavalt veevarustuse planeerimise juhises toodud nimekirjale (organoleptilised, mikrobioloogilised ja füüsikalise-keemilised parameetrid). Veevarustussüsteemi omanik peab infot uuendama vähemalt 1 kord aastas.

Vee-ettevõtte peab arvestust toodetud, töödeldud ja müüdud veekoguste ja kvaliteedi üle ning esitab vastavad andmed kohalikule omavalitsusele ja keskkonnaametile.

Teenust osutatakse teenuse tarbijale ööpäev läbi iga päev.

Ühisveevärgi liitumispunktis olev joogivesi peab vastama sotsiaalministri poolt kehtestatud kvaliteedinõuetele. Teenuselepingu alusel on teenuse tarbijal võimalik teenust tarbida ööpäev

läbi (v.a. avariide, remonttööde, loodusõnnetuste korral ja elektrienergia varustuse katkemisel ning vajadusel suurendada vee andmist tulekustutustöödeks).

Arvestust ühiskanalisatsiooni juhitava reovee üle peetakse reostusgruppide lõikes, ühisvoolukanalisatsiooni korral arvestatakse osutatud teenuse mahtu ka ärajuhitud sademeveed. Ärajuhitava reovee reostusgrupp määratakse reoveeproovide alusel. Proovid võetakse vastavalt veeseadusele ja selle alamaktides sätestatud korrale. Kui kinnistul on mitu reovee ärajuhtimist ühiskanalisatsiooni, siis võetakse proovid igast ärajuhtimise kontrollkaevust ja määratakse reostusnäitajad igale ärajuhtimisele. Ülenormatiivse reostuse ilmnemisel määratakse tasu suurima reostusastme järgi.

Vee-ettevõtja peab tagama liitumispunktis vee miinimumrõhu 2 baari. Kui kinnistul vajatakse suuremat rõhku, tuleb rõhu tõstmine teenuse tarbijal lahendada oma rõhutõsteseadmetega ja omal kulul. (*Alternatiiv: Vee-ettevõtja peab tagama liitumispunktis vee miinimumrõhu vastavalt piirkonna hoonestuse kõrgusele*).

Vee-ettevõtja ei vastuta teenuse tarbijale vee andmise ja heitvee vastuvõtu vähenemise või katkemise ning üleujutuste ja nendest põhjustatud võimalike kahjude eest, kui see on toimunud vääramatu jõu või ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni avarii tulemusena ning vee-ettevõtja on täitnud kõiki teenuse tarbija teavitamisega seotud kohustused.

Teenuse tarbimine on võrgupiirkonnas asuvale teenuse tarbijale kohustuslik olemasoleva ühisveevärgi- ja/või –kanalisatsioonitorustiku kaudu võimaldatava teenuseliigi osas, v.a. kui:

1) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumine põhjustaks ebamõistlikult suure majandusliku koormuse kinnistu omanikule, arvestades liitumistasu ja minimaalset vajadust teenuse järele;
2) kohustusest vabastus ei kahjustaks teenuste toimimist tegevuspiirkonnas majanduslikus vms aspektis;

3) ja lisaks sellele kohustusest vabastatud kinnistu:

a) omab juurdepääsu piisavale hulgale majapidamisveele, mis vastab nõuetele või

b) heitvee kogumist ja käitlemist on võimalik organiseerida selliselt, et see ei põhjusta tervisekahjusid ega keskkonna reostamise riske või

c) sademevett on võimalik muul kohasel moel kinnistult ära juhtida või kinnistu piires jäägitult immutada.

Teenuse tarbimine on igal juhul teenuse tarbijale kohustuslik juhul, kui teenuse mittetarbimine halvendab naaberkinnistute veerežiimi ning alternatiivsed lahendused negatiivsete mõjude vältimiseks puuduvad.

Teenuse tarbimiseks peab teenuse tarbija omama tarbimiskoha ja liitumispunkti vahelist nõuetekohaselt rajatud ühendust. Vältida tuleb ühenduste rajamist ühisveevärgi ja – kanalisatsiooniga liitumiseks läbi kolmandate kinnistute või tarbimiskohtade.

Vee-ettevõtja peab kaebustele heitveekanaliseerimisvõrgu ülejutuste kohta reageerima hooldusmeeskonna väljasõidu näol 4 tunni jooksul alates teenuse tarbijalt ülejutusjuhtumi teate saamisest. Vee-ettevõtja ei vastuta teenuse tarbija kinnistul allpool heitvee paisutuskõrgust paiknevate ehitiste, ruumide või pindade ülejutuse eest kanalisatsiooni kaudu.

Teenuse tarbija peab tagama, et ühiskanalisatsiooni ei kanaliseerida reovett, mis sisaldab:

- 1) põlemis- ja plahvatusohtlikke aineid;
- 2) torustikule kleepuvaid ja ummistusi tekitavaid aineid;
- 3) inimesele ja keskkonnale ohtlikke mürgaineid ja gaase;
- 4) radioaktiivseid aineid;
- 5) inimestele ja keskkonnale ohtlikku bakterioloogilist reostust;
- 6) biopuhastusele toksiliselt mõjuvaid aineid;
- 7) bioloogiliselt raskesti lagundatavaid keskkonnoohtlikke aineid.

Kanaliseeritava reovee temperatuur ei tohi olla kõrgem kui 40° C.

Ühiskanalisatsiooni on keelatud lasta olmeprügi, ehitusprahti, tootmisjätmeid, lund, lokaalsete puhastite jätmeid jms, seda ka eelnevalt purustatud kujul.

Reovee ning sademetevee kanaliseerimisel on keelatud tekitada ühiskanalisatsioonis nii hüdraulilisi kui reostuslikke löökkoormusi.

Teenuse planeerimatu katkestuste puhul mistahes põhjusel teenuse tarbijast sõltumatu peab teenuse osutaja taastama veevarustuse või reovee ärajuhtimise või tagama teenuse tarbijatele alternatiivsed võimalused veevarustuseks ja kanalisatsiooniks 24 (*alternatiiv: 12*) tunni jooksul arvates katkestuse algusest. Avariilisi katkestusi kestusega üle 10 tunni ei tohi aastas olla kogukestusega üle 17 minuti teenuse tarbija kohta aastas. Veekatkestuse korral

remonttööde tõttu üle viie tunni tagab vee-ettevõtja ajutise veevõtu võimaluse teenuse tarbijate esmasteks vajadusteks 3 tunni jooksul arvates katkestuse algusest (*alternatiiv: ajutise veevõtu võimalus tagastatakse vaid elanikele alates 24 (alternatiiv: 12) tunni möödumisest arvates katkestuse algusest*). Ajutine veevõtukoht ei tohi asuda kinnistu liitumispunktist kaugemal kui 150 meetrit.

Vee-ettevõtte peab andma teenuse tarbijatele käitumisjuhiseid katkestuste ajaks ja järgnevaks perioodiks. Eriti oluline on avariiinfo jagamine sotsiaalselt tundlikule elanike grupile (väikeste lastega pered, vanurid, puudega inimesed jt).

Vee-ettevõtjal on eelneva kirjaliku hoiatuseta õigus katkestada teenuse tarbijale vee andmine ja reovee ärajuhtimine:

omavolilise veevõtu või reovee ärajuhtimise ilmsikstulekul;

veemõõtja ilma loata avamise puhul;

kinnistu veevärgist või kanalisatsioonist lähtuva ühisveevärki või –kanalisatsiooni ohustava reostuse vm ohu korral;

lekke ilmnemisel sisendustorust;

ühisveevärki ja/või –kanalisatsiooni avarii või hooldus- või remonttööde korral.

Vee andmine või reovee kanaliseerimine taastatakse peale sulgemise põhjuste kõrvaldamist ja sellega vee-ettevõtjale tekitatud kulude tasumist. Omavolilised ühendused taasavamisele ei kuulu.

Vee andmine või reovee kanaliseerimine suletakse, kui teenuse tarbija:

on olulisel määral vältinud tasude maksmist või muul olulisel moel eiranud lepingust tulenevaid kohustusi;

ei võimalda kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni kontrollimist, veearvesti hooldust või vee- või reoveearvesti näidu lugemist, plommimisi kinnistu veevärgil ja kanalisatsioonil ning võtta vee ja reovee proove;

ei ole täitnud vee-ettevõtja või kohaliku omavalitsuse volitatud isiku tähtjalisi ettekirjutusi;

ei ole taganud reovee ärajuhtimise nõuetest või liitumistingimuste kohasest veetarbimise ja reovee ärajuhtimise hulgast ning nõuetest kinnipidamist.

Teenuse tarbijale vee andmise või reovee kanaliseerimise sulgemine võib toimuda pärast asukohajärgse linna- või vallavalitsuse kirjalikku kooskõlastust ja teenuse tarbija sellekohast

kirjalikku teavitamist vee-ettevõtja poolt. Kui linna- või vallavalitsus ei ole kahe nädala jooksul pärast vee-ettevõtja poolt esitatud taotlust vee andmise või reovee kanaliseerimise sulgemise kohta esitanud oma seisukohta, on vee-ettevõtjal õigus teenuse tarbijale vee andmine või reovee kanaliseerimine sulgeda. Seda ei tohi teha enne kui on möödunud vähemalt 5 nädalat teatise esitamisest (oluliste majandusprobleemide esinemisel on tähtajaks 10 nädalat) või juhul kui teenuse tarbija on taastanud kohustuste täitmise. Juhul kui lepingut rikkuv tegevus võib põhjustada veevarustusseadmetele, tervisele või keskkonnale olulist kahju või ohtu siis võidakse teenuse tarbija koheselt ühisveevärgist ja -kanalisatsioonist eraldada.

Teenuseleping lõpetatakse teenuse tarbija kirjaliku avalduse alusel. Teenuselepingu lõpetamisest peab teenuse tarbija ette teatama vähemalt 15 tööpäeva. Seejärel lepib vee-ettevõtja teenuse tarbijaga kokku aja, millal vee-ettevõtja saab maha võtta veearvesti ja lõpetab teenuse osutamise teenuse tarbijale. Arvesti mahavõtmisel fikseeritud näidu alusel väljastab vee-ettevõtja teenuselepingu lõpparve.

Kui teenuselepingu lõpetamine toimub seoses omaniku vahetusega ja uus omanik esitab avalduse teenuste kasutamise jätkamiseks 7 tööpäeva jooksul, siis ei võeta maha veearvestit ega suleta veeühendust. Sellisel juhul tuleb teenuse tarbijal oma kirjalikus avalduses märkida ära veearvesti lõppnäit ning vee-ettevõtja esitab selle alusel teenuslepingu lõpparve.

Standard on aluseks ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni kasutamise eeskirja koostamisel. Standard kehtestatakse Pealinnaregiooni omavalitsuste vahel kooskõlastatult volikogude otsusega ning see avaldatakse üldises korras.

Standardi vaatavad omavalitsused läbi vähemalt ühe Pealinnaregiooni omavalitsuse ettepanekul, kuid mitte harvemini kui kord viie aasta jooksul.

Standardit muudetakse vältimatult seoses standardi kehtivust puudutavate riiklike õigusaktide muutumisega.

3.3. Jäätmemajandus

Teenuse eesmärk on hõlmata kõik teenuse tarbijad jäätmekäitlussüsteemi, tagada neile vajadusi arvestava võimalikult efektiivse, ohutu ja kogukonda vähim koormava jäätmeveoteenuse kättesaadavus olmes püsivalt või suurel hulgal tekkivatest jäätmetest vabanemiseks minimeerimaks seeläbi illegaalset jäätmekäitlust ja jäätmekäitlusest tingitud keskkonnasaastet ning edendamaks jäätmete taaskasutamist.

Vedaja peab teenuse osutamise raames tühjendama korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete kogumismahuteid jäätmehoolduseeskirjas sätestatud tingimustel, koristama jäätmemahutite tühjendamise ajal nende ümbruse sinna paigutatud segaolmejäätmetest (v.a suuremõõtmelistest jäätmetest) 6 meetri raadiuses, korjama üles mahuti tühjendamisel ja jäätmete transportimisel keskkonda pudenenud jäätmed ning transportima jäätmed asukohajärgse kohaliku omavalitsuse määratud jäätmekäitluskohta.

Teenuse osutamise eest esitab vedaja igakuiselt arve igale teenuse tarbijale hiljemalt järgneva kuu 20. kuupäevaks. (*Alternatiiv: arve esitab teenuse tarbijale teenuse tellija tühjendamiskordade ja mahutite suuruse alusel ning vedaja esitab koondarve teenuse tellijale vastavalt kogutud ja äraveetud tonnidele jäätmeliikide kaupa*)

Vedaja (*alternatiiv: teenuse tellija*) peab tagama klienditeeninduse ilma lisatasuta (kättesaadav vähemalt telefoni teel eesti ja vene keeles kogu mahutite lubatud tühjendamisaja jooksul), mille kõneoteaja pikkus ei tohi ületada 5 minutit. Vastused klienditeenindusele esitatud pöördumistele tuleb anda kohe, kuid vähemalt 95 % juhtudel mitte hiljem kui 4 tööpäeva jooksul arvates pöördumise esitamisest. Kõikidele päringutele tuleb vastata 15 päeva jooksul. Kui klienditeenindus ei saa anda esitatud pöördumisele kohest vastust, siis lepib ta pöördujaga kokku vastuse andmise tähtajas ning võtab pöördujaga kokku lepitud ajal vastuse andmiseks ise ühendust. Klienditeeninduse teeninduskvaliteedi hindamiseks ning klientide pretensioonide hilisemaks lahendamiseks tuleb telefonikõned salvestada elektroonilisse töötlussüsteemi.

Vedaja (*alternatiiv: teenuse tellija*) koduleht peab sisaldama vedaja kontaktandmeid, kehtivaid jäätmeveo teenustasusid veopiirkonnas, lisateenuste hinnakirja ning jäätmekäitluslepingu vormi.

Vedaja peab arvestust kogutud ja jäätmekäitluskohta üle antud jäätmete koguste ning tuvastatud teenustõrgete üle teenindatud jäätmevaldajate ja veopiirkondade lõikes ning esitab vastavaid andmeid KOV-i jäätmevaldajate registrisse.

Teenusega on hõlmatud:

segaolmejäätmed;

vanapaber ja kartong juhul, kui elamumaa sihtotstarbega kinnistul asub üle viie korteri või mitteelamumaa kinnistul asub üle 25 töötaja või tekib neid jäätmeliike eraldivõetuna üle 50 kg (*alternatiiv: 25 kg*) nädalas;

suurjäätmed;

biolagunevad köögi- ja sööklajäätmeid tuleb liigiti koguda elamumaa sihtotstarbega kinnistutel, kus asub üle 10 korteri ning mitteelamumaa kinnistutel, kus asub kaubandus- või toitlustusasutus, on üle 25 töötaja või kus neid jäätmeid tekib üle 50 kg (*alternatiiv: 25 kg*) nädalas. Biolagunevaid köögi- ja sööklajäätmeid ei pea korraldatud jäätmeveoga hõlmama neil asjakohastel kinnistutel, kus on tagatud jäätmete nõuetekohane kompostimine tekkekoha kinnistul.

Mahutite tühjendamise sagedus:

Segaolmejäätmete mahutit peab tühjendama tiheasustusosalal vähemalt üks kord nelja nädala jooksul ja hajaasustusosalal vähemalt üks kord 12 nädala jooksul. Ühepereelamute piirkonnas võib jäätmevaldaja soovil olla tühjendussagedus ka 1 kord 12 nädala jooksul tingimusel, et biolagunevad jäätmed kompostitakse kinnistul või kogutakse eraldi mahutisse ning on välditud haisu ja kahjurite teke;

Biolagunevate jäätmete mahutit tuleb tühjendada vähemalt kord nädalas, biojäätmete kogumise sügavmahutit vähemalt kord kahe nädala jooksul;

Suurjäätmete äravedu toimub vastavalt vajadusele;

Paberi ja kartongi mahutit tuleb tühjendada vähemalt kord nelja nädala (*alternatiiv: 12 nädala*) jooksul, vältides selle ületäitumist ja kogutud materjali kvaliteedikadu.

Kogumismahutite tühjendamine ja jäätmete vedu elumupiirkondades on keelatud ajavahemikul 23.00 (*alternatiiv: 20, seotud ka klienditeeninduse tööajaga*) -7.00 ning pühapäeviti.

Teenuse tarbijad on teenusega kaetud tervikuna võrdsetel alustel arvates korraldatud jäätmeveo jäätmeloa kehtimahakkamisest ning teenuse tarbimine on üldjuhul kohustuslik.

Teenust osutatakse veograafiku alusel liigiti kogutavate jäätmeliikide lõikes vastavalt p. 8 näidatud minimaalsetele mahutite tühjendamise sagedustele. Teenuse tarbija võib vedajaga sõlmida jäätmekäitluslepingu tihedamas veograafikus kokku leppimiseks. Jäätmekäitluslepingu peab vedaja teenuse tarbijaga sõlmima hiljemalt 10 päeva jooksul arvates teenuse tarbija vastavasisulise avalduse laekumisest. Vedaja võib ka ise teha teenuse tarbijale ettepaneku jäätmekäitluslepingu sõlmimiseks. (*alternatiiv: Teenuse tellija kaudu arveldamise korral kehtestab täpse veograafiku teenuse tellija ja jäätmekäitluslepingut ei sõlmita*)

Teenuse tarbimiseks peab teenuse tarbija kasutama ühte või mitut alljärgnevas loetelus nimetatud jäätmemahutit:

- 1) kaanega varustatud 80-, 140-, 240-, 370-, 600- või 800-liitrine jäätmemahuti, mis vastab EVS-EN 840:2004 standardile ja mida on võimalik tõstemehhanismiga tühjendada jäätmeid kokkupressivasse jäätmeveokisse;
- 2) kaanega varustatud 2,5 m³ või 4,5 m³ jäätmemahuti, mis vastab EVS-EN 840-1:2004 standardile „Teisaldatavad heitmekonteinerid. Osa 1: Kaherattalised konteinerid mahuga kuni 400 l, tõstmiseks kammtõsteseadistega, mõõtmed ja konstrueerimine” ja mida on võimalik kas mehhaanilisel teel tühjendada jäätmeid kokkupressivasse jäätmeveokisse või toimetada jäätmeveokiga käitluskohta;
- 3) 20- (kuni 4 kg), 40- (kuni 6 kg) või 150-liitriseid (kuni 10 kg) niiskuskindast paberist või plastist jäätmekott ühepereelamutes;
- 4) sügavkogumismahuti, mida on võimalik mehaaniliselt jäätmeveokisse tühjendada;
- 5) presskonteiner.

Jäätmemahutid peavad olema eristatavad sõltuvalt kogutavate jäätmete liigist:

segaolmejäätmete mahuti rohelist värvi;

biolagunevate köögi- ja sööklajäätmete mahuti pruuni värvi;

vanapaberi- ja papi mahuti sinist värvi või olema tähistatud vastavate eestikeelsete siltide või kirjadega..

Jäätmemahuti paigaldamise nõuded mahutite tühjendamise ajal:

väljas paiknev jäätmekott peab olema riputatud hoidjale nii, et jäätmekott oleks kaitstud sademete või muul viisil niiskumise ning loomade-lindude ligipääsu eest;

ratastel jäätmemahutid mahutavusega kuni 0,8 m³ tuleb paigaldada jäätmeveokiga samal tasandil paiknevale kõva kattega (betoon, asfalt, kiviparkett jms) alusele, mis ei tohi olla jäätmeveoki lähimast võimalikust peatumiskohast kaugemal kui 10 meetrit;

üle 0,8 m³ mahutavusega või ratasteta jäätmemahutid tuleb paigaldada jäätmeveokiga samal tasandil paiknevale kõva kattega (betoon, asfalt, kiviparkett jms) alusele, millele on jäätmeveoki vahetu juurdepääs kogumisvahendi tühjendusküljelt;

suuri ratasteta konteinereid (1,5-4,5 m³) ja vahetuskonteinereid, mida paigaldatakse eritehnika abil, ei tohi teenuse tarbija ilma vedaja nõusolekuta ümber paigutada;

kogumisvahendi ette peab jääma vähemalt 20 meetrit vaba manööverdamisruumi;

presskonteineri paigaldamiskohas peab olema tööstusvoolu pistik.

Teenuse tarbija peab tagama, et segaolmejäätmete jäätmemahutisse ei panda:

tule- või plahvatusohtlikke jäätmeid;

vedelaid jäätmeid;

ohtlikke jäätmeid;

käimlajäätmeid;

kogumiskaevude setteid;

tuhka temperatuuril +30 °C;

liiva ja pühkmeid;

ehitus- ja lammutusprahti;

erikäitlust vajavaid jäätmeid;

biolagunevaid haljastusjäätmeid;

puhast paberit ja kartongi;

puhtaid pakendeid;

suuremõõtmelisi jäätmeid;

muid aineid ja esemeid, mis võivad vedaja töötajaid ohustada või mis oma kaalu, mõõtmete või kuju tõttu või muul põhjusel võivad kahjustada jäätmemahutit või -veokit või mis raskendavad märkimisväärselt jäätmete kokkupressimist.

Korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemine

Teenuse tarbija võib esitada asukohajärgsele valla- või linnavalitsusele avalduse korraldatud jäätmeveoga tähtajatult või tähtajaliselt mitteliitunuks lugemise kohta. Esitatav avaldus peab olema vormikohane (vt. lisa 1) ning allkirjastatud.

Avalduses märgitakse:

põhjused, miks teenuse tarbija soovib enda mitteliitunuks lugemist;

tähtaeg, mille jooksul teenuse tarbija soovib olla korraldatud jäätmeveoga mitteliitunud;

kuidas kavatseb teenuse tarbija oma jäätmeid sel ajal keskkonnaohutult käidelda.

Avalduse menetlemine

Teenuse tarbija poolt esitatud kirjaliku avalduse menetlemine toimub järgnevalt:

valla-/ linnavalitsuse poolt volitatud isik, olles saanud nimetatud kirjaliku taotluse, kontrollib teenuse tarbija avalduse vormilist vastavust jäätmehoolduseeskirja nõuetele;

juhul, kui avaldus vastab vormilistele nõuetele, peab valla-/ linnavalitsuse poolt volitatud isik kohapeal kontrollima, kas teenuse tarbija esitatud korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise faktilised asjaolud on tõesed ja vabastamist võimaldavad;

Seejärel kujundab linna-/ vallavalitsuse poolt volitatud isik oma seisukoha ja edastab selle linna- või vallavalitsusele;

linna- või vallavalitsus otsustab lähtudes avaldusest ja volitatud isiku seisukohast avalduse rahuldamise üle. Avaldus ei kuulu rahuldamisele, kui avalduse vormilised või faktilised asjaolud ei vasta nõuetele.

Avalduse menetlemine ei tohi kesta üle 30 päeva.

Teenuse tarbija mitteliitunuks lugemise otsustab linna- või vallavalitsus oma korraldusega, milles sätestatakse:

teenuse tarbija mitteliitunuks lugemise põhjused;

mitteliitunuks lugemise ajaline kestus;

tähtpäev, millal mitteliitunuks loetud jäätmevaldaja esitab linna- või vallavalitsusele jäätmeseaduse § 69 lg 5 nimetatud kirjaliku selgituse oma jäätmete käitlemise kohta.

Teenuse tarbija loetakse avalduse alusel korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks juhul, kui:

teenuse tarbija ei ela või ei tegutse alaliselt või ajutiselt (üle 30 päeva järjest) kinnistul;

kinnistul ei toimu jäätmeid tekitavat tegevust;

teolud ei võimalda jäätmeveoki pääsu kinnistule mistahes ajal üle 30 päeva järjestikku kestval perioodil ja lähikonnas puuduvad alternatiivsed võimalused jäätmemahuti paigutamiseks või muude jäätmemahutite kasutamiseks.

Mitteliitumise lõppemine

Teenuse tarbija mitteliitunuks lugemine lõpeb linna-/ vallavalitsuse korralduses märgitud mitteliitunuks lugemise tähtaja möödumisel, teenuse tarbija avalduse alusel ennetähtaegselt või kehtestatud jäätmekäitlus- või teavitamisnõuete rikkumise avastamisel.

Teenuse tarbijal on õigus esitada enne mitteliitunuks lugemise tähtaja möödumist linna- või vallavalitsusele uus avaldus, millega taotletakse teenuse tarbija mitteliitunuks lugemist.

Standard on aluseks kohaliku omavalitsuse jäätmekava, jäätmehoolduseeskirjade ja korraldatud jäätmeveo konkursitingimuste koostamisel. Standard kehtestatakse Pealinnaregiooni omavalitsuste vahel kooskõlastatult volikogude otsusega ning see avaldatakse üldises korras.

Standardi vaatavad omavalitsused läbi vähemalt ühe Pealinnaregiooni omavalitsuse ettepanekul, kuid mitte harvemini kui kord viie aasta jooksul. Standardit muudetakse vältimatult seoses standardi kehtivust puudutavate riiklike õigusaktide muutumisega.

3.4. Ruumiplaneerimine

Teenuse eesmärk on määratleda piirinaaber omavalitsuse intensiivsem kaasamine piiriülese mõjuga detailplaneeringu koostamisse, et saavutada naaberomavalitsuste territooriume hõlmav terviklahendus.

Planeerimisseaduses on loodud mõiste „puudutatud isik”, kelleks on muuhulgas planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ja/või planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu. Juhul kui selle naaberkinnisasja omanik ei ole kohalik omavalitsus, siis on jäetud kõrvale

osapool, kes omab ruumilise arengu kavandamisel otsustusõigust. Selline lähenemine jätab lahti ukse ühepoolsetele lahendustele.

Piirinaaber omavalitsus, kelle haldusterritooriumile ulatub piiriülese mõjuga detailplaneeringu mõju, tuleb planeerimisprotsessis võrdsustada planeerimisseaduse § 16 lg 4 määratletud puudutatud isikuga. Lisaks tuleb seada detailplaneeringu algatamisel piiriülese mõju tuvastamisel piirinaaber omavalitsus(t)ele õigus läbi viia planeerimisseaduse § 17 kohast kooskõlastamist.

Planeerimisalase tegevuse korraldamisel lähtuvad omavalitsused planeerimise heast tavast, kohaliku omavalitsuse korraldamise seadusest, haldusmenetluse seadusest, planeerimisseadusest ja omavalitsuste ehitusmäärustest.

Standard on aluseks kohaliku omavalitsuse ehitusmääruse koostamisel. Standard kehtestatakse Pealinnaregiooni omavalitsuste vahel kooskõlastatult volikogude otsusega ning see avaldatakse üldises korras.

Standardi vaatavad omavalitsused läbi vähemalt ühe Pealinnaregiooni omavalitsuse ettepanekul, kuid mitte harvemini kui kord viie aasta jooksul.

3.5. Kergliiklus

Teenuse eesmärk on tagada Pealinnaregiooni piiriületavate kergliikluste terviklik kavandamine ja väljaehitamine.

Piiriületava kergliiklustee rajamisest huvitatud kohalik omavalitsus teeb teisele kavandatava kergliiklustee trassile jäävale kohalikule omavalitsusele ettepaneku kergliiklustee planeerimiseks ja/või investeeringute kavva lülitamiseks. Vastav ettepanek tuleb teha hiljemalt planeeringu algatamise või investeeringu teostamise aastale eelneva aasta 1. märtsiks. Ettepanek peab sisaldama kavandatava kergliiklustee trassivalikut või vähemalt tee algus- ja lõpp-punkti, tee funktsionaalsust ja investeeringu orienteeruvat maksumust ning selle katmise põhimõtteid.

Ettepaneku saanud kohalik omavalitsus peab vastama ettepaneku esitanule hiljemalt 30 päeva jooksul. Vastus peab sisaldama vastava omavalitsuse menetlustoimingute loetelu koos orienteeruva ajakavaga, mis on vajalik läbida soovitava tulemuse saavutamiseks.

Kui vastava ettepaneku saanud kohalik omavalitsus on nõus piiriülese kergliiklustee rajamisega, siis lepib ettepaneku algataja teise asjaomase kohaliku omavalitsusega kokku tegevus- ja ajakavas.

Kui vastava ettepaneku saanud kohalik omavalitsus ei nõustu piiriülese kergliiklustee rajamisega, siis peab ta eitavas vastuses ära näitama ka äraütlemise põhjuse või pakkuma välja teda rahuldava(d) alternatiivse(d) tingimused(d), millisel juhul on ta nõus alustama menetlust piiriülese kergliiklustee kavandamiseks, planeerimiseks ja ehitamiseks.

Vajadusel algatavad kohalikud omavalitsused üldplaneeringu muutmise või detailplaneeringu koostamise. Kavandatava kergliiklustee rajamise lisavad kohalikud omavalitsused koordineeritult arengukavva ning eelarvestrateegiasse ja realiseerivad kergliiklustee ehituse omavahel kokku lepitud ajal vastava aasta eelarves ettenähtud vahendite arvelt.

Asjaomased omavalitsused piiriülese kergliiklustee kavandamiseks, planeerimiseks ja/või ehitamiseks vajalike teenuste ja tööde hankimise ühishanke korras selliselt, et üks omavalitsus korraldab hanke teiste asjaomaste omavalitsuste volitusel nendega kooskõlastatud tingimustel.

Standard on aluseks piiriüleste kergliiklusteede võrgustiku väljatöötamisel. Standard kehtestatakse Pealinnaregiooni omavalitsuste vahel kooskõlastatult volikogude otsusega ning see avaldatakse üldises korras. Standardi vaatavad omavalitsused läbi vähemalt ühe Pealinnaregiooni omavalitsuse ettepanekul, kuid mitte harvemini kui kord viie aasta jooksul. Standardit muudetakse vältimatult seoses standardi kehtivust puudutavate riiklike õigusaktide muutumisega.

3.6. Standardite kokkuvõte

Standardite kokkuvõttena pole mõistlik korrata ja/või üle selgitada Lõpparuandes ja selle lisades käsitletud miinimumstandardite sisu ja detaile. Seetõttu sedastab Projektinõukogu alljärgnevalt olulisemad üldised järeldused:

- Miinimumstandardid on vajalikud tagamaks üle riigi avalike teenuste ühtlane tase ja kättesaadavus.
- 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 'jalgadega 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.
- Miinimumstandardid aitavad riigil suunata avaliku teenuse taset ja kättesaadavust läbi funktsionaalsete piirkondade moodustamise (Soome näide – 20 tuh elaniku kohta haigla vms).
- Miinimumstandardite olemasolu annab aluse teatud avalike teenuste osutamiseks läbi kohustusliku koostöö instituudi.
- **Miinimumstandardid ei saa olla ühe õigusaktiga määratletud. Küll aga on vaja õigusaktiga kehtestada avaliku teenuse standardi määratlemise struktuurielemendid**, ehk siis need miinimumtingimused, mis igas standardit sisaldavas õigusaktis peaksid standardi mõttes olema kajastatud ja millele lisanduvad valdkonnaspetsiifilised tingimused. Näidisloetelu võiks olla selline: **1) teenuse täpne määratlus ja kaasnevad mõisted; 2) teenuse eesmärk; 3) teenuse tarbija kirjeldus; 4) teenuse tarbija õigused ja kohustused; 5) teenuse sisu täpne kirjeldus; 6) teenuse osutamise maht; 7) teenuse kättesaadavuse tingimused (sh**

tähtajad, kaugus teenuse tarbijast jt); 8) nõuded teenuse osutaja töökorraldusele (sh suhted omavalitsusüksuse ja võimaliku teenuse osutaja vahel); 9) nõuded teenuse osutaja personalile ja tehnikale; 10) teenuse rahastamine; 11) järelevalve teenuse osutamise üle; 12) kaebuste käsitlemise kord; 13) teenuse standardi kehtestamise, avaldamise, jõustumise ja muutmise kord.

- Nagu öeldud, võivad nimetatutele lisanduda veel muudki valdkonnaspetsiifilised tingimused.

4. ÕIGUSLIKU KORRALDUSE JA JUHTIMISMUDELI KÄSITLUS

TTÜ uurimisgrupi poolt teostatud töö (lisa nr 3) tulemusel saab asuda järgmistele seisukohale:

4.1. Valdade ja linnade koostöö juhtimisalased, organisatsioonilised ja õiguslikud võimalused ja piirid Eesti õigusruumis

Kohaliku omavalitsuse ülesannete ühise täitmise ja korraldamise (koostöö) võib üldistatult jagada kolmeks:

1. Koostöö, mis on seotud ühise õigusruumi kujundamisega sh ühiste avalike teenuste standardite rakendamisega;
2. Koostöö, mis on seotud ühise avalike teenuste osutamisega, kuid mis ei eelda avaliku halduse ülesande täitmise volitamist HKS tähenduses;
3. Koostöö, mis on seotud avalike teenuste ühise tagamisega ja eeldab avaliku halduse ülesande täitmise volitamist HKS tähenduses.

Projektinõukogu nõustub TTÜ töös esitatud seisukohaga, et Eesti õiguslik raamistiku kohaselt saab igasugune kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö olla pelgalt vabatahtlik. Samas näiteks ühistransporti on efektiivne korraldada teatud ruumilises ulatuses. Samuti ei ole ühistransporti võimalik ja ka mõistlik korraldada nii, et osa teenuspiirkonna (*funktsionaalse* piirkonna) omavalitsusest süsteemiga liitub ja osa mitte.

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 bussi- 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 ülevõlpidamiskuluga. 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.

Praktika aga näitab, et **vabatahtlik koostöö haldusülesannete täitmisel alati ei toimi**. On selge, et mõnedes valdkondades on omavalitsusüksuste koostöö elanike huvides hädavajalik, mistõttu tekib vabatahtliku koostöö puudumisel probleem riigipoolse sekkumise lubatavusest st kohustusliku koostöö rakendamises. **Projektinõukogu tõdeb, et uuema aja suundumuseks on avalike ülesannete ja teenuste osutamiseks otstarbekate** (seda nii maa-ala, rahva arvu kui ülesande eripära arvestavate) **piirkondlike tasandite** (teenuse piirkondade või ka *funktsionaalsete* piirkondade) **moodustamine ja selle suundumusega on ka Eestis otstarbekas kaasa minna**. Kui ühetasandilise omavalitsuskorraldusega riigis on problemaatiline teatud piirkonnas kahetasandilise omavalitsusliku mudeli konstrueerimine, siis **erinevate avalike ülesannete (funktsioonide) täitmisele suunatud piirkondliku haldusmudeli moodustamine on avaliku halduse seisukohalt Eestis õigustatud**.

TTÜ töös jõuti järeldusele, et **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, kuivõrd 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.

Projektinõukogu asub seisukohale, et välisriikide praktika näidete kohaselt ei ole kohustuslikku koostööd peetud Hartas sätestatud vabatahtliku koostöö põhimõttega vastuolus olevaks ning juriidilised probleemid võivad tuleneda üksnes siseriiklikust õigusest.

Vastavalt PS tegeleb kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimustega. Riigikohus on kohaliku elu küsimused piiritlenud alljärgnevalt: „*Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest*

kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks (ka "kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded") ja muudeks ülesanneteks (ka "vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded"), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud."

Üldloeteluna on kohustuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded loetletud KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 ning lõike 3 punktis 1

- Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu ja kommunaalmajandust, **veevarustust ja kanalisatsiooni**, heakorda, **jäätmehooldust, ruumilist planeerimist**, valla või linnasisest **ühistransporti** ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita (§ 6 lg 1);
- Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest (§ 6 lg 2);
- Lisaks tegeleb kohalik omavalitsus ka nende kohaliku elu küsimuste lahendamisega, mis ei ole eelpooltoodud loetelus, kuid on pandud teiste seadustega (§ 6 lg 3 p 1).

Kohaliku elu ülesannete definitsioon viitab muuhulgas sellele, et nende ülesannete piiritlemine võib sõltuda riigi valdade ja linnade suurusest (elanike arvust ja sellega seonduvalt ka üksuste majanduslikust võimekusest, samuti kohaliku omavalitsuse üksuste territoriaalsest ulatusest, elik territooriumi suurusest). Nimetatud järeldust toetab Harta artiklis 4.3 sätestatud subsidiaarsuse (lähimuse) põhimõte:

„Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.“

Projektinõukogu rõhutab 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. Selle tüüpilisteks näideteks on ühistranspordi ja jäätmehoolduse korraldamine, haridus- või sotsiaalasustuste võrgustiku või piirkondliku arengu küsimused.

Kohustuslik koostöö tähendab kindlasti kohaliku autonoomia riivet, sest vähendab kohaliku omavalitsuse õigust kohaliku elu küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada. Nagu öeldud, Harta ei välista kohustuslikku koostööd. Eesti põhiseadus on koostatud Harta väärtusi järgides. Vastavalt PS § 154 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt ja § 160 kohaselt sätestab kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle seadus. Kohaliku omavalitsuse volikogu (esinduskogu) peab saama otsustada valdavalt osa kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks olulisi küsimusi ja ei tohi oma pädevust delegeerida niivõrd ulatuslikult, et muutuks ise funktsioonivõimetuks. Kuigi viidatud väide oli doktor Olle poolt püstitatud volikogu ja vahetu demokraatia kontekstis võib antud väidet laiendada ka valdade-linnade koostöö konteksti. Projektinõukogu aktsepteerib TTÜ uurimisgrupi hinnangut, mille kohaselt on omavalitsusüksuste kohustuslik koostöö PSga kooskõlas kui kohalik omavalitsuse üksus (volikogu) ei pea oma ülesandeid delegeerima niivõrd ulatuslikult, et kaotaks oma sisulise otsustusõiguse valdava osa kohaliku elu küsimuste osas. Kohustuslik koostöö saab toimuda rangelt seadusega sätestatud piirides ja eeskätt kindlates avaliku teenuse valdkondades.

Projektinõukogu jagab TTÜ töös esitatud seisukohta, et kohustuslik koostöö võib toimuda nii ühisasutuse, eraõigusliku juriidilise isiku kui põhimõtteliselt ka avalik õigusliku juriidilise isiku (näiteks lepinguline omavalitsus) vormis. Kuid kui ülesande efektiivseks täitmiseks ja korraldamiseks on vajalik ühise õigusruumi kujundamine (üldaktide andmine volitusnormi piires) või karistusvõimu teostamine

(väärteomenetluse läbiviimine), üldjuhul ka avaliku haldus ülesande volitamine, siis võib vabatahtliku koostöö eraõiguslik vorm osutada takistuseks.

Vastavalt TsÜS § 25 lg 2 on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja **muu juriidiline isik**, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Seega eeldab avalik-õigusliku juriidilise isiku moodustamine kahte aspekti:

- Avalik huvi;
- Asutamine seaduse alusel.

TsÜSi kohaselt on Eestis kahte liiki juriidilisi isikuid - eraõiguslikud (äriühingud, mittetulundusühingud, sihtasutused), mis asutatakse vastava liigi kohta käiva seaduse alusel, ja avalik-õiguslikud, mis asutatakse **iga avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käiva eraldi seaduse alusel**. Riigikogu peab igal üksikul juhul otsustama, kas avalik-õigusliku juriidilise isiku asutamine on põhjendatud, ning selline otsus leiab väljenduse vastava seaduse vastuvõtmises. Seega tuleb vastavalt seadusele iga kohaliku omavalitsuse üksuste teenusepiirkonna avalik-õigusliku koostööinstitutsiooni, olgu selleks pealinnapiirkond, maakond või muu koostööpiirkond asutamiseks vastu võtta eraldi seadus või täiendada seadust iga konkreetse üksuse moodustamisel analoogiliselt Ülikooliseadusele.

Projektinõukogu mõonab, et põhiseadus ei välista kohustuslikku koostööd ja koostööd avalik õigusliku juriidilise isiku vormis. Kohaliku omavalitsusüksuste kohustusliku koostöö sätestamine ei loo riivet kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantiiga ega ole vastuolus Euroopa kohaliku omavalitsuse harta aluspõhimõtetega. Samas on projektinõukogu jätkuvalt ja järjekidalt seisukohal, et kohustusliku koostöö õiguslikuks vormiks ei pea vältimatult olema avalik-õiguslik juriidiline isik piirkondliku koostööliidu seaduse vormis (näiteks lepinguline omavalitsus), mistõttu tuleks lahenduste valikul kaaluda, kas koostööliidu seadus on parim lahendus. Sellest tulenevalt käsitleb projektinõukogu TTÜ aruandes toodud ettepanekut kui üht võimalikku alternatiivi, mis antud teema järgnevatel läbitöötamistes ei oma eelisseisundit teiste võimalike lahenduste ees.

Eksperdid (Almann, Arumäe) on oma varasemates töodes osundanud, et **Eesti õiguskorra loogika seisukohalt on põhjendatud seisukoht, et avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusliku staatus tuleks anda maakonnale**. Sarnast staatust vastavalt TsÜS-ile omavad nii riik kui ka vallad, linnad. Maakonna kui avalik-õigusliku juriidilise isiku organite kujundamisel on mitmekülgseid võimalusi, tulenevalt maakonna funktsioonide sisust ja

ulatusest. Maakonna organite pädvuse õigusliku sisustamisega saab lahendada ka omavalitsusüksuste kohustusliku koostöö ning vastavale organile statuutide andmise pädevuse. Nii on Arumäe oma doktoritöös toonud **ühe lahendusena maakonna nimetamise avalik-õiguslikuks ja maakonna lisamise TsÜS § 25 lg 2 olevasse loetellu. See lahendaks formaaljuriidiliselt maakonnapõhise teenusepiirkonna küsimuse, kuid ei aita TTÜ hinnangul siis kui teenusepiirkond ei kattu maakonna piiridega. TTÜ on skeptiline maakonnal põhineva avalik-õigusliku koostöö osas, kuid ei välista soovi korral selle rakendamist. TTÜ hinnangul on skeptitsismi põhjus selles, et maakond ei pruugi olla optimaalne teenuspiirkond (nt Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskusesse kuulub 5 maakonna valdasid ja linnu, ühistransport võib samuti haarata mitut maakonda jne). Samas on TTÜ seisukohal, et väljapakutud piirkondliku koostööliidu seadus ei välista, et avalik-õiguslik koostööliit on maakonna põhine.**

Projektinõukogu on seisukohal, et kui Arumäe pakutud alternatiivi kasutada, siis tuleb säilitada võimalus vajadusel maakonnapiiride üleste avalik-õiguslike teenusepiirkondade loomiseks ja kuna maakonnad oleks avalik-õiguslikud, siis ei teki vajadust eraldi avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutamiseks.

TTÜ on alternatiivsete praktiliste lahendustena välja pakkunud kolm võimalikku: 1) koostööleping (juhaks kui õigusraamistikus midagi ei muutu; 2) Pealinnapiirkonna koostööliidu seadus ja 3) Piirkondliku koostööliidu seadus.

Projektinõukogu, hinnates esitatud praktilisi lahendusvariante, asub seisukohale, et koostööleping olukorras, kus koostöö avalik-õiguslikus juriidilises vormis pole lubatud, ei muudaks sellisena suurt midagi võrreldes tänase olukorraga. Koostöölepingu kava on koostatud eeldusel, et Eesti kohaliku omavalitsuse koostöömudel põhineb endiselt vabatahtliku koostöö mudelil ja kehtivaid seadusi ei muudeta. Projektinõukogu juhib ka tähelepanu sellele, et väljapakutud koostöölepingu mudel ei ole suunatudki avaliku teenuse osutamisele vaid sellele, et koostööga liitunud vallad ja linnad võtavad endale ülesandeks viia ellu järgmised pealinnapiirkonna arenguga seonduvad ülesanded:

- **Ühistranspordi, jäätmehoolduse jt piirkondliku tähtsusega ülesannete ühine lahendamine ja ühiste avalike teenuste tagamine;**
- **Ühine õigusruumi kujundamine ja õigusaktide vastuvõtmine piirkondliku tähtsusega valdkondades.**

Seega on projektnõukogu hinnangul koostöölepingu eesmärgiks teha koostööd, et lepinguosalistel saavutaks ühiste otsuste ühetaolise vastuvõtmise lepinguosalistel volikogudes. See aga ei loo mingit õiguskindlust, sest iga volikogu võib selliseid otsuseid ka ümber otsustada, mille tulemusel kannatab avaliku teenuse tase ja kättesaadavus.

Lepinguga kutsutakse ellu alaliselt HOLi struktuuriüksusena tegutsev konsultatiivorgan: pealinnapiirkonna Nõukogu.

Projektnõukogu on sellise juriidilise konstruktsiooni suhtes pigem kriitiline ja ei pea sellise stsenaariumi realiseerimist soovitavaks. Samuti vajab väljapakutud koostöölepingu projekt enne selle väljapakkumist lepingupartneritele õiguslikku ja finantsmajanduslikku analüüsi ning normitehnilist korrigeerimist. Projektnõukogu mõistab, et nimetatud analüüsid ja korrigeerimine ei mahtunud etteantud tööülesandesse, mistõttu aktsepteerivad lepingu projekti kui ühte alternatiivset ideekavandit/raamistikku võimalikuks koostööks.

Pealinnapiirkonna koostööliidu seaduse eelnõu vajab ekspertide hinnangul samuti õiguslikku ja finantsmajanduslikku analüüsi ning normitehnilist kohendamist (nagu ka kolmas alternatiiv). Projektnõukogu juhib tähelepanu asjaolule, et kõik sellised konstruktsioonid, kus avalik-õiguslik isik delegeerib mingite üksnes tema pädevusse kuuluvate küsimuste otsustamise ja/või järelevalve selleks moodustatud avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, eeldavad kehtiva õiguskorra muutmist. Valla- ja linnavolikogu taseme otsustest kõrgema taseme otsused eeldavad ka õiguskorras sätestatud kõrgema taseme otsustusorgani olemasolu (näiteks II tasandi omavalitsust). Seega lepinguline delegeerimine ei ole lahenduseks. Kuna ka II tasandi omavalitsuse loomine ei ole Eesti oludes mõistlik, tuleks alternatiivina kaaluda n-ö lepingulise omavalitsuse rakendamist (mille nimi võib olla ka näiteks piirkondlik koostööliit). Viimane tähendaks olukorda, kus teatud funktsionaalsetes piirkondades korraldavad omavalitsusüksused teatud avalike teenuste osutamist ning sellega seotud määrusandlust ja järelevalvet kohustusliku avalik-õigusliku koostöö vormis, eraldi seaduse alusel. Sellistel juhtudel peab seadus korraldama asjad nii, et teatud avalike teenuste osutamisel kohustuslikku koostööd tegevad omavalitsusüksused nende samade teenuste osutamise üle volikogu tasandil enam ei otsusta, vaid volitab oma esindajaid tegema vastavaid otsuseid lepingulise omavalitsuse otsustuskogus. Sellised otsused on siduvad kogu funktsionaalse piirkonna territooriumil. Projektnõukogu osundab siin

teatud analoogiale Euroope Liiduga, mis toimib lepingulisel alusel ja mille teatud õigusaktid on liikmesriikidele kohustuslikud ja üliluslikud.

Projektinõukogu nõustub eelnõu koostajate seisukohaga, et arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõiguse ja kujunenud halduskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju koostööinstitutsiooni õiguslikust korraldusest sätestada seadusega. Viimast seisukohta toetab ka Põhjamaade kogemus. Pealinnapiirkonnas võiks avaliku halduse eksperimendi korras rakendada valdade ja linnade kohustuslikku koostööd avalik-õigusliku lepingulise omavalitsuse vormis.

Projektinõukogu soovib rõhutada, et ühistranspordi ning vee- ja jäätmemajanduse valdkonnas koostöö korraldamisel tuleks edaspidi käsitleda erinevaid alternatiive.

Projektinõukogu arvamuse kohaselt tuleks ühe alternatiivina kaaluda juba eelpool nimetatud maakonnale avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse omistamist ja sealt edasi omavalitsusüksuste maakondliku liidu kui avalik-õigusliku juriidilise isiku organi kaudu määrusandluse ja järelevalve elemente sisaldava avaliku teenuse osutamise korraldamist. Alternatiivina tasub kaaluda ka halduskoostöö seaduse täiendamist selliselt, et soovitatav avalik-õiguslik koostöö oleks kohaselt reguleeritud.

Tuleb ka rõhutada, et väljapakutud pealinnapiirkonna koostöövormi puhul langeb Tallinnale ebaproportsionaalselt suur kohustus koostööeelduste loomiseks muuhulgas näiteks AS-i Tallinna Vesi taasmunitsipaliseerimisel. Sellega seonduvad plussid ja miinused ei ole leidnud Projektis kajastamist ja tuleb projektiosalistel arvesse võtta edaspidiste arutelude käigus.

Projektinõukogu rõhutab ka asjaolu, et projektiosaliste kehtivate arengustrateegiate ja – kavade sisulist analüüsi Projekti käigus ei tehtud, mis iseenesest ei olnud ka Projekti ülesanne. Samas ei saa tähelepanuta jätta, et näiteks Tallinn on 4. novembril 2010 vastu võetnud linna arengustrateegia „Tallinn 2030“, kus on muuhulgas märgitud, et: „... linna rolli kasv ettevõtluses toimub läbi munitsipaalettevõtete loomise avaliku sektori teenuste osutamiseks, mis seni on tellitud erafirmadelt (nt jäätmemajandus) ...“ ja „... avalike teenuste osutamise kindluse parandamise ning väliskeskkonnas pakutavate finantsvõimaluste (eelkõige EL struktuurifondid) parema kasutamise saavutamiseks on otstarbekas mitmetes valdkondades suurendada linna võimekust ise oma linna majandada ning tõsiselt kaaluda teenust osutavate ettevõtete munitsipaliseerimist või uue munitsipaalettevõtte loomist.“

Mis puudutab piirkondliku koostööliidu seaduse eelnõu, siis selle puhul on projektinõukogu seisukohal, et nimetatud eelnõu, kui üldkorraldava sisuga õigusnorm, mis sätestab taoliste avalik-õiguslike juriidiliste isikute moodustamise, tegevuse, juhtimise, lõpetamise jms põhimõtted, võiks sisult olla pigem kas KOKSi eraldi peatükk või siis lülitatud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusesse kui peatükk, mis reguleerib kohustuslikku koostööd avalik-õigusliku isiku kaudu. Sellele baasseadusele toetuvalt/viitavalt saab aga vastu võtta konkreetse seaduse ühe või teise avalik-õiguslikku kohustuslikku koostööd tegema mõeldud piirkondliku liidu asutamiseks, nagu näiteks pealinnapiirkonna koostööliit vms.

Arvestada tuleb TTÜ töös väljatoodud põhimõtetega, et kui kohaliku omavalitsuse puhul on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Seega tuleb teenusepiirkond moodustada eeskätt teenuse efektiivse tagamise seisukohast lähtudes, mitte kapselduda olemasolevatesse territoriaalsetesse struktuuridesse (nt maakond). Proportsionaalse põhiseadusliku riive kohaliku omavalitsuse autonoomia osas kompenseerib see, et moodustatud koostööinstitutsiooni liikmed saavad olla ainult teenusepiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja samuti see, et juhtimis- ja järelevalveorganite liikmed määratakse osalevate valdade ja linnade poolt. Avalik-õiguslik koostööinstitutsioon võimaldab talle seaduses ette nähtud volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegade menetlemise).

Kohustusliku koostöö mudeli õiguslikul sisustamisel tuleb lahendada järgmised põhimõttelised, TTÜ töös osundatud küsimused:

- Kohustusliku koostöö korras täidetava ülesande ja teenusepiirkonna määratlemine;
- Kohustusliku koostöö juriidilise vormi määratlemine - kas kohustuslik koostöö põhineb ühisasutuse või eraõigusliku juriidilise isiku raames või on mõistlik õiguslikult sätestada avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis koostööinstitutsioon;
- Mida peab muutma kehtivates seadustes, et kohustuslik koostöö saaks tõrgeteta rakendada ja toimida;
- Kuidas lahendada koostööinstitutsiooni otsustusprotsess tagades erinevate liikmete vahelise õiglase otsustusprotsessi (arvestades nii liikmete suurust kui osapoolte hulka);
- Kuidas on üles ehitatud koostööinstitutsiooni finantsmudel, sh rahastamissüsteem ja järelevalve korraldus.

Omaette teema on TTÜ töös välja pakutud MTÜ Pealinnapiirkonna Jäätmekeskus asutamislepingu projekt ja sellele lisatud põhikiri. Projektinõukogu ei võta seda dokumenti hinnata, kuna MTÜ asutamine on ka tänases õigusruumis lubatav ja selleks ei olnud vaja käivitada Projekti ja läbi viia eraldi uurimust. Mõõname, et TTÜ ei ole seda ka sellisena mõelnud ja esitatud eelnõu on pigem HOLi poolse eraldi ettepaneku täitmine.

4.2. Valdade ja linnade kohustusliku koostöö võimalik organisatsiooniline mudel ja juhtimise õiguslik korraldus

Edasi käsitlesid TTÜ teadurid valdade ja linnade kohustusliku koostöö võimalikku organisatsioonilist, juhtimisalast ja õiguslikku mudelit. **Kohalikku omavalitsust ei tohiks mingil juhul mõista üksnes kui omavalitsusüksuse volikogu õigust kohalikke küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada vaid ka volikogu vastutust elanikele avalikke teenuseid osutada, vajadusel ühistegevuse vormis.**

Projektinõukogu peab vajalikuks rõhutada, et piirkondlik kohustuslik koostöö ei tähenda piirkondlikku (kahetasandilist) kohalikku omavalitsust. Harta artikli 3.2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse olemasolu tarvilikuks tingimuseks vahetult elanike poolt valitud esinduskogu. Harta analoogiat rakendades ja mõiste „omavalitsus“ tähendust tõlgendades on uurimistöö autorid seisukohal, et ükskõik millist tasandit saab omavalitsuslikuks (*a la piirkondlik omavalitsus, linnaosa/osavalla omavalitsus*) nimetada üksnes siis, kui tal on vahetult elanike poolt otsevalitud esinduskogu, kellel omakorda on õigus kehtestada kohalikke makse jne. Siinkohal tuleb rõhutada, et kohaliku demokraatia tagamise ülesanne on primaarne eeskätt elanikule kõige lähemal asuval valitsemistasandil. Sellel tasandil võib demokraatia tagamise eesmärgi nimel teha mõõndusi majandusliku efektiivsuse osas. Piirkondlikul tasandil pole kohaliku demokraatia tagamine esmatähtis, oluline on avalike ülesannete täitmine soodsaimatel tingimustel.

4.2.1. Organisatsiooniline mudel

Kui vastava piirkonna kohustuslik koostöö sätestatakse eraldi seadusega, tuleb selles fikseerida vähemalt järgmised küsimused:

- Kohustusliku koostöö organi avalik-õiguslik staatus;
- Avalik-õigusliku juriidilise isiku eesmärk;
- Koostööinstitutsiooni ülesanded;
- Nõuded koostööinstitutsiooni põhikirjale;
- Juhtimise alused (organid, nende moodustamine ja üldine töökorraldus);
- Varad ja finantseerimise alused;
- Järelevalve korraldus.

Sellele täiendavalt peab vastu võtma konkreetse koostööorganisatsiooni/-liidu asutamise seaduse, milles võidakse eeltoodud täpsustada ning millega määratakse muuhulgas ka koostööpiirkond ja liidu liikmed.

4.2.2. Juhtimise alused

Kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimise eeskujul võib ka koostööinstitutsiooni juhtimise tinglikult jagada kaheks: esindusorgan ja täidesaatev organ. Kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu peab juba Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtete kohaselt olema vahetult elanike poolt valitud, siis näiteks lepingulise omavalitsuse vormis tegutseva koostööinstitutsiooni esindusorgan (edaspidi kasutatakse terminit „*piirkonnanõukogu*“) võib olla erinevate koostööd tegevate osapoolte poolt **delegeeritud** koosseisuga. Eesti keelses kirjanduses on selle kohta kasutatud ka „*delegeeritud demokraatia*“ mõistet. Välisriikide koostöövormide analüüsi käigus selgitati, et kohaliku omavalitsuse eripära arvestav ja koostööd toetav organisatsiooniline ja juhtimismudel oli kõikide seaduste keskseks ja enim vaieldud elemendiks. Seda eriti juhtudel kui koostöös osalevad partnerid on oma suuruselt (elanike arvult) väga erinevad ning osutub vajalikuks tagada tasakaal ühest küljest suurima partneri ja teisest küljest väiksemate osapoolte vahel. Vaidluste põhjuseks, nagu osundas välisekspert Pertti Rauhio, võib osutada ka rahalise soorituse mahu ja sellele vastavate otsustushäälte ebaproportsionaalsus.

Piirkonnanõukogu moodustamisel pakkus TTÜ uurimisgrupp välja 4 alternatiivset varianti, millest projektinõukogu pidas mõistlikuks teatud muudatustega rakendada Alternatiivi 2: *Osaline Põhjamaade mudel (2.1)*. Selle kohaselt: 1) arvestatakse erinevate osapoolte elanikke arvu; 2) lähtutakse põhimõttest, et ühelgi osapoolel 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 häälest); 4) esindajad valib kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Sellest tulenevalt kujuneks Projekti liikmete häälejaotus järgmiseks:

	Hääle arv
Tallinn	9
Maardu	1
Saue linn	1
Harku vald	1
Jõelähtme vald	1
Kiili vald	1
Rae vald	1
Saku vald	1
Saue vald	1
Viimsi vald	1
KOKKU	18

Projektinõukogu nõustub TTÜ töös esitatud väitega, et Põhjamaades ainukasutuses olev erakondlik mudel on Eesti tingimustes (veel) võõras, kuid annab suurima eelduse sellele, et piirkonnanõukogu lähtub koostööpiirkonna kui terviku arengust ja mitte iga üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse vajadusest.

Piirkonnanõukogu pädevus

Piirkonnanõukogu pädevus põhineb klassikalisel üldkoosoleku pädevusel. Selleks on:

- Põhikirja kinnitamine ja muutmine;
- Koostööinstitutsiooni eelarve kinnitamine, muutmine ning aastaaruande kinnitamine;
- Koostööinstitutsioonile delegeeritud valdkondades seadustes volitatu põhjal arengudokumentide vastuvõtmine;
- Koostööinstitutsioonile delegeeritud valdkondades seadustes volitatu põhjal üldaktide andmine;
- Koostööinstitutsiooni juhatuse (juhataja) valimine ja tagasikutsumine;
- Koostööinstitutsiooni struktuuri ja teenistujate koosseisu kinnitamine;
- Juhataja (juhataja) ja teenistujate tasude suuruse kinnitamine;

- Liikmete sihtotstarbeliste maksete ja muude maksete suuruse ja tasumise korra kindlaksmääramine;
- Audiitori määramine.

Juhatus ja järelevalveorgan

Juhatus valib piirkonnanõukogu, kusjuures diskussiooni objektiks saavad järgmised küsimused:

- Kas juhatuse liikmed võivad olla (või peavad olema) piirkonnanõukogu liikmed või liikmesomavalitsuse volikogu või valitsuse liikmed.
- Kas juhatuse moodustamisel arvestada seda, et vähemalt üks juhatuse liige oleks suurima partneri (antud juhul Tallinna linna) esindaja.

Põhjamaade mudelites ei ole juhatuse moodustamise kord seaduses lahti kirjutatud, see on üldjuhul jäetud iga koostööinstitutsiooni enda otsustada. Erandiks oli tänaseks kehtivuse kaotanud YTV seadus, mis nägi ette erinevate koostööinstitutsiooni liikmete esindatuse analoogiliselt piirkonnanõukogu moodustamise põhimõttega.

Varad ja finantseerimise alused

Finantseerimismudel lahendatakse vastavalt OÜ Rimess analüüsi tulemustele.

Järelevalve

Sisemiseks järelevalve organiks on revisjonikomisjon. Revisjonikomisjoni moodustamisel pakutakse välja kaks alternatiivi:

- Revisjonikomisjoni moodustavad koostööinstitutsiooni moodustavate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudes, valides sinna oma esindaja (Põhjamaade mudel). Nii moodustub 10 liikmeline revisjonikomisjon, mis võib efektiivseks toimimiseks olla liiga suur.
- Revisjonikomisjon valitakse piirkonnanõukogu poolt, kusjuures suurimal osapoolel (Tallinna linnal) on selles vähemalt 1 esindaja. Selline revisjonikomisjon võib olla 3-5 liikmeline.

Riiklikku järelevalvet korraldab õiguskantsler (üldaktide osas), maavanem (üksikaktide osas) ning majandustegevuse seaduslikkuse osas riigikontroll ulatuses, mis vastab riigikontrolli tegevusele kohaliku omavalitsuse üksuste kontrollimisel.

4.2.3. Õiguslikud alused

Kohustusliku koostöö korraldamisel tuleb lisaks **kavandatavale kohustuslikku koostööd korraldavale seadusele** ette näha KOKSi ja teiste kohaste seaduste muutmine nähes ette:

- Kohustusliku koostööpiirkonna moodustamise ning vajadusel koostööpiirkonnas täidetavad ülesanded (nt sätestades, et valla- ja linnasisese ühistransporti ja jäätmehooldust võib (peab) korraldama valdade ja linnade koostöös.)
- Vaadata kriitiliselt üle KOKS § 22 lõikes 1 sätestatud volikogu ainupädevuse kuuluvad küsimused (nt volikogu ainupädevusse määratud üldaktide nimekirjast arvata välja erinevate eeskirjade kehtestamine, mis niikuinii dubleerib teistes seadustes sätestatud - nt jäätmehooldust puudutavad volitusnormid). Konkreetsete õigusaktide väljaandmise pädevust võib reguleerida ka eriseadustega, ainupädevus sätestataks eeskätt üldistes valdkondades (arengu kavandamine, eelarveküsimused jms)
- Vaadata üle kohaliku omavalitsuse eelarvekorraldust puudutavad küsimused lähtudes koostööinstitutsioonide finantseerimispõhimõtetest;
- Sätestada KOKSi X peatükis avalike teenuste tagamisele suunatud koostööpiirkondades ühisasutuse ja eraõiguslikus vormis toimuva koostöö (mittetulundusühingu) kohaliku omavalitsuse spetsiifikat arvestavad eriahendused;
- Muuta kohustusliku koostöö valdkondi reguleerivate seaduste (ÜTS, JäätS, ÜVKS) sätteid, võimaldades koostööd korraldavale institutsioonile volitada haldusülesannet ja avaliku teenuse osutamist ning avalik õiguslikuks olevale koostööinstitutsioonile lisaks õiguse üldakti andmist ning karistusvõimu.

4.3. Organisatsioonilise mudeli ja juhtimise õigusliku korralduse kokkuvõtteks

Projektinõukogu on seisukohal, et TTÜ esitatud lõpparuandes on antud põhjalik ülevaade projekti raames läbiviidud uurimistöö tulemustest, mis on alusmaterjaliks edaspidistele aruteludele ja poliitiliste seisukohtade/otsuste vastuvõtmiseks projektis osalevate pealinnaregiooni omavalitsuste volikogude poolt.

Projektinõukogu soovib siiski rõhutada, et ühistranspordi ning vee- ja jäätmemajanduse valdkonnas koostöö korraldamisel tuleks edaspidi käsitleda erinevaid alternatiive lisaks väljapakutud ühise avalik-õigusliku organisatsiooni loomisele.

Projektinõukogu arvamuse kohaselt tuleks ühe alternatiivina kaaluda ka maakonnale avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse omistamist ja sealt edasi omavalitsusüksuste maakondliku liidu kui avalik-õigusliku juriidilise isiku organi kaudu määrusandluse ja järelevalve elemente sisaldava avaliku teenuse osutamise korraldamist. Eraldi avalik-õigusliku liidu kui koostööpiirkonna moodustamine võib osutada juriidilise konstruktsioonina raskesti kaitstavaks. Alternatiivina tasub kaaluda ka halduskoostöö seaduse täiendamist. Soovitatav koostöö peab olema kohaselt reguleeritud ja võimaldaks muuhulgas ka n-ö lepingulise omavalitsuse instituudi kasutamist.

Tuleb ka rõhutada, et Projektist võib jääda arusaam, et ühise organisatsiooni loomise puhul langeb Tallinnale ebaproportsionaalselt suur kohustus koostööeelduste loomiseks muuhulgas näiteks AS-i Tallinna Vesi taasmunitsipaliseerimisel. Samas TTÜ töös ei eeldata taasmunitsipaliseerimist vaid peetakse silmas pigem ühtseid õiguslikke regulatsioone (eeskirjad, ühtsel vormil põhinevad halduslepingud vee-ettevõtjatega jne) ja järelevalvet. Sellega seonduvad võimalikud plussid ja miinused ei ole leidnud Projektis piisavat kajastamist ja tuleb Projektiosalistel arvesse võtta edaspidiste arutelude käigus.

Projektinõukogu rõhutab ka asjaolu, et Projektiosaliste kehtivate arengustrateegiate ja – kavade sisulist analüüsi Projekti käigus ei tehtud, mis iseenesest ei olnud ka Projekti ülesanne. Samas ei saa tähelepanuta jätta, et näiteks Tallinn on 4. novembril 2010 vastu võetnud linna arengustrateegia „Tallinn 2030“, kus on muuhulgas märgitud, et: „... linna rolli kasv ettevõtluses toimub läbi munitsipaalettevõtete loomise avaliku sektori teenuste osutamiseks, mis seni on tellitud erafirmadelt (nt jäätmemajandus) ...“ ja „... avalike teenuste osutamise kindluse parandamise ning väliskeskkonnas pakutavate finantsvõimaluste (eelkõige EL struktuurifondid) parema kasutamise saavutamiseks on otstarbekas mitmetes valdkondades suurendada linna võimekust ise oma linna majandada ning tõsiselt kaaluda teenust osutavate ettevõtete munitsipaliseerimist või uue munitsipaalettevõtte loomist.“ Kõik need on edaspidiste aruteluse puhul kindlasti agendas.

Tuleb ka rõhutada, et võimalikke seaduse muudatusi ei saa keegi garanteerida ja need jäävad n-ö 'spekulatiivseteks' ettepanekuteks.

Muus osas projektinõukogu nõustub suures osas TTÜ töös toodud järeldustega ning lisades omapoolsed täiendused sedastab järgmised kokkuvõtvad seisukohad:

- kõik valdade ja linnade moodustatud juriidilise isiku staatusega koostööinstitutsioonid põhinevad seni eraõiguslikul alusel. Kehtiv õigus ei näe ette avalik-õigusliku

juriidilise isiku staatuses koostööinstitutsioone. Selliste vajadus ja juriidiline põhjendatus vajab veel täpsustamist;

- koostööinstitutsiooniks oleva eraõigusliku juriidilise isiku asutamine või selle liikmeks astumine (ja liikmeks oleku lõpetamine) on kehtiva korra kohaselt iga kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu iseseisev kaalutusotsus, mis võib kokkulepete saavutamata tõttu seada ohtu avaliku teenuse taseme ja selle kättesaadavuse piirkonnas;
- MTÜ vorm ja vastav seadus ei võimalda alati arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse eripära st eeskätt siis kui koostööd tegevad vallad-linnad on väga erineva suurusega või peavad koostöösse rahaliselt panustama;
- maakondlik kohaliku omavalitsuse üksuste liit on mittetulundusühing, mille liikmeks saavad olla ainult vastava maakonna vallad ja linnad. KOLS sätestab kitsalt üksnes üleriigiliste ja maakondlike liitude organisatsioonilised ja juhtimisalused;
- kehtiva õiguse raames ei ole võimalik eraõiguslikule juriidilisele isikule (ka mitte siis kui selle liikmeskonna moodustavad ainult kohaliku omavalitsuse üksused) delegerida volitusnormi piires õiguse üldaktide andmist või järelevalvefunktsioone;
- ühise õigusruumi kujundamine ja selle raames ühiste avalike teenuste standardite (valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra) kehtestamine on võimalik üksnes nii, et kõik koostööd tegevad kohaliku omavalitsuse üksused kehtestavad ühiselt kokkulepitud identse õigusakti eraldi volikogu või (teatud juhtudel kui volitusnorm võimaldab) valla- või linnavalitsuse määrusega. Eelnevalt järeldub ka see, et sellisel kujul tehtav koostöö on vabatahtlik ja eeldab osapoolte konsensuslikku otsustust (sisuliselt kehtestavad kõik volikogud /valitsused/ identse õigusakti). Kuna iga volikogu võib igal ajal oma otsustusi muuta, siis ei ole selline koostöö viis õiguskindel ega jätkusuutlik. Seda on kinnitanud ka olukord, kus majandusraskustesse sattunud vallad ja linnad lahkuvad üleriigilistest või maakondlikest omavalitsusliitudest;
- ühiselt avalike teenuste osutamine (siinkohal mõeldakse teenuse korraldavat poolt tingimusel, et ei ole haldusülesande volitamist) on vabatahtlik, põhineb ühiselt teenust tellivate kohaliku omavalitsuse üksuste konsensuslikul kokkuleppel. Sellisel viisil korraldatav koostöö ei eelda eraldi juriidilise isiku vormis koostööinstitutsiooni moodustamist. Ühised hanked võib korraldada põhitegevusena riigihankeid korraldav eraõiguslik juriidiline isik või üks kohaliku omavalitsuse üksus teiste volitusel ja

esitatud lähtetingimuste alusel. Samuti võib teenust osutada valdade ja linnade ühisasutus;

- haldusülesande volitamine koostööinstitutsioonile eeldab, et viimasel on juriidilise isiku staatus. Haldusülesande üleandmisel kehtib alati seaduse reservatsioon – seadus peab sisaldama selgesõnalist volitust haldusülesanne üle anda. Selline põhimõte tuleneb PS §-s 3 sisalduvast seaduslikkuse printsiibist ja selle alusel on see sõnastatud nii HKS kui HMS-is;
- valdade ja linnade poolt moodustatud koostööinstitutsioonidele (sh liitudele) ülesande volitamisel ei ole erinevat õiguslikku raamistust võrreldes haldusülesande volitamisel tavalisele eraõiguslikule juriidilisele isikule;
- karistusvõimu ei saa delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule, isegi kui tegemist on kohaliku omavalitsuse koostööinstitutsiooniga ja selle liikmed on ainult kohaliku omavalitsuse üksused;
- PS ei näe ette olulisi kitsendusi kohaliku omavalitsuse koostöö korraldamisel. Koostööinstitutsioonide tegevuse sätestamisel peab muuhulgas kriitiliselt arvestama PS sätestatud seaduslikkuse põhimõtet ning kogu PS (eeskätt § 154 ja § 157) tulenevat kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet;
- PS iseenesest ei välista kohustuslikku koostööd ja koostööd avalik õigusliku juriidilise isiku vormis.

Kohustusliku koostöö võimalikkuse analüüsi käigus tehti järgmised järeldused:

- Hartas sätestatud subsidiaarsuse printsiibiga ei ole vastuolus see, kui teatud kohaliku elu küsimusi lahendatakse piirkondlikult sh kohaliku omavalitsuse üksuste koostööinstitutsiooni poolt;
- kui ülesanne on avaliku huvi seisukohalt olemuslikult kohaliku elu küsimus, kuid selle lahendamine on kas ülesande ruumilise ulatuse, optimaalse kasutajate arvu või haldussuutlikkuse tõttu ilmselgelt mõjus piirkondlikul tasandil, siis ei ole TTÜ uurimistöo autorite hinnangul PS-ga vastuolus ühe alternatiivina nimetatud ülesande (ülesannete) täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö rakendamine teenuspiirkonna ulatuses. Küsitavaks muutuks olukord siis, kui nimetatud ülesannet hakkaks täitma riik;
- kui kohaliku omavalitsuse üksuse puhul on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on

olulised pigem efektiivsusnäitajad. Seega tuleb teenuspiirkond moodustada eeskätt teenuse efektiivse tagamise seisukohast lähtudes, mitte kapselduda olemasolevate territoriaalsetesse struktuuridesse (nt maakond);

- proportsionaalse põhiseadusliku riive kohaliku omavalitsuse autonoomia osas kompenseerib see, et moodustatud koostööinstitutsiooni liikmed saavad olla ainult teenusepiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja juhtimisorganite liikmed määratakse liikmeks olevate valdade ja linnade poolt;
- avalik-õiguslik koostööinstitutsioon võimaldab talle seaduses ette nähtud kindla volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegade menetlemise). Samas ei eelda iga ülesanne eelpooltoodud funktsioonide täitmist ja kohustuslik koostöö võib toimuda ka näiteks ühisasutuse vormis;
- arengujärgus avaliku halduse süsteemid vajavad ilmselt hoopis reglementeeritumat õigusruumi kui väljakujunenud süsteemid, mis toimivad paljuski tavaõiguse ja kujunenud halduskultuuri põhjal. Seetõttu tuleb võimalikult palju koostööinstitutsiooni õiguslikust korraldusest meil sätestada seadusega. Viimast seisukohta toetab ka Põhjamaade kogemus;
- sellises vormis kohustusliku koostöö mudel eeldab alternatiivide läbiarutamist, finantseerimismudeli väljatöötamist ja seejärel vastava seaduse ning teiste seaduste muutmise sätete väljatöötamist;
- õiguslikku mudelit ei saa käsitleda lahuselt ülesande finantseerimismudelist;
- valdade ja linnade kohustusliku koostöö tarbeks tuleb reguleerida koostöö alused kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (praegune X peatükk), sätestades seal teenusepiirkondade moodustamise alused, linnade ja valdade ühisasutuste ja mittetulundusühingu vormis toimuva koostöö õiguslikud, organisatsioonilised ja juhtimise alused, samuti sätteid, mis võimaldavad sellist koostööd vajadusel korraldada kohustuslikus korras.

5. KOOSTÖÖVORMIDE RAKENDAMISE FINANTSMAJANDUSLIK ANALÜÜS

Rimessi uuringu tulemusel (vt lisa nr 4), mis käsitles uute koostöövormide rakendamisega seonduvad peamisi võimalusi ja ohte, saab asuda järgmistele kokkuvõtivatele seisukohtadele:

Projektinõukogu nõustub seisukohaga, et kokkuvõttes peavad omavalitsusüksuste kulud ja tulud olema tasakaalus ehk planeerides tuleb arvestada, et kulude katmiseks saab kasutada ainult reaalselt olemasolevaid vahendeid ja seega tuleb planeerimisel ette näha ka olukorrad puhkudeks, kus omavalitsuse tulud ei laeku soovitud määras. Kulude planeerimisel tuleb arvestada konkreetse valdkonna kulude katmiseks mõeldud proportsiooni kogutuludest ning arvestustes tuleb lähtuda eeldusest, et see proportsioon ei saa suurenda. Seega kui üks tulukomponent valemist väheneb, siis tuleb seda vähenemist kompenseerida kas mõne teise tulukomponendi suurendamisega või hoopiski kulukomponenti(de) vähendamisega. On võimalik ka lahendus, kus kulukomponent seotakse konkreetse tulukomponendiga ning kulu saab kanda ainult sel juhul, kui vastav tulu on realiseerunud (n: kulu sidumine vara müügist laekuva tuluga).

Koostööna on võimalik kulude vähendamine või sama kulutaseme korral kvaliteedi või kvantiteedi tõus, kui on täidetud allkirjeldatud kriteeriumitest vähemalt 1 (jäätmemajanduse näitel):

KRITEERIUM

Praegune tasakaal: $\varphi T = K_{\varphi}$

Paranemine praeguselt tasakaalult: $\varphi T > K_{\varphi}$ või $\varphi T = K_{\varphi} + X$ ja $X > 0$

Kahe kombineerimisel paranemist ei ole: $\varphi T_1 + \varphi T_2 = K_{\varphi}^1 + K_{\varphi}^2$

Olemasolevat infot läbi töötades jõudis Rimess järeldusele, et olemasolevat infot ei ole võimalik numbriliste sisenditena kasutada. Täpseid kalkulatsioone erinevate valdkondade tulude ja eelkõige kulude kohta ei olnud antud projekti raames võimalik erinevatel põhjustel koostada. Kõige suurem takistus oli erinevate omavalitsuste poolt kogutavate andmete ebaühtlane tase (nt. Rahandusministeeriumile esitatav ülevaade jäätmemajanduse kulude kohta (konto 05100) sisaldab tegelikkuses mitmeid alamkontosid, mis käesoleva projekti mõistes ei kuulu selle valdkonna kulude hulka (N: konto 051001 „Tänavate korrashoid-suvine“), samas puudub omavalitsustel kohustus andmeid alamkontode lõikes esitada ehk

nõustajal puudub võimalus tuvastada, millised kulud kuuluvad tegelikult antud valdkonna kulude hulka ja millised mitte).

Samuti kehtib vastupidine seos – mitmed konkreetse valdkonna kulud on kajastatud hoopis teiste teemavaldkondade all ning ei ole seetõttu väljavõtetest tuvastatavad (nt. personalikulud, konkreetse valdkonnaga seotud õigusabikulud, investeeringute kulud jne). Ka ei eraldata kulusid üldse konkreetsete teemavaldkondade lõikes. Samamoodi on problemaatiline väiksemate omavalitsüksuste (va Tallinn) personalikulude ülevaade, kuna sealsetes omavalitsustes puudub reeglina konkreetsetelt ühe valdkonnaga tegelema määratud inimene vaid pigem on valdkonna koormus jagunenud mitmete isikute vahel, andes iga inimese puhul erineva koormuse. Seega põhjustaks konkreetsete näitajate mudelisse sisestamine väärinfo tekke ning edasised otsused baseeruksid moonutatud infol. Seetõttu tegi **Rimess ettepaneku jätkuprojekti läbiviimiseks, mille puhul toimuks andmete kogumine ja kajastamine ühtsel alusel ning mille põhjal kogutud info oleks omavahel võrreldav.**

Küll on erinevate kulukomponentide analüüsi põhjal võimalik tuvastada, millised muutused valdkonnapõhise koostöö tegemisel tõenäoliselt ilmnevad. Rimessi töö alapeatükkides on need muudatused valdkondade lõikes eraldi välja toodud, välja toomata on jäetud komponendid, mis koostöö tulemusena tõenäoliselt ei muutu.

Mitme valdkonna puhul on edaspidise koostöö rakendamiseks ette nähtud **uue iseseisva finantseerimisskeemiga juriidilise isiku loomine. Rimess soovitas iseseisva finantseerimisskeemiga juriidilise isiku puhul kasutada sihtasutuse või mittetulundusühingu asemel äriühingu vormi, eelistatuimateks variantideks on kas osäühing või aktsiaselts.** Eelkõige tuleneb sellise eelistuse valik käibemaksuküsimustest ehk siis vastava teenuse osutaja peaks olema Maksuametis registreeritud käibemaksukohuslasena, et võimaldada temaga arveldavatel äriühingutel (põhiliselt otseselt klientidele teenuste pakkujad) käibemaksu tasaarveldusi, mida aga sihtasutuse või mittetulundusühingu puhul ei ole võimalik teostada. Valikust osäühing versus aktsiaselts soovitame omakorda valida aktsiaseltsi vormi, kuna loodaval struktuuril peaks kindlasti olema tegevust kontrolliv nõukogu. Nõukogu häälejaotus võiks eelistatavalt sarnaneda Põhjamaades kasutusel olevale skeemile: pealinnale kuni 50% hääleõigusest (alla valitseva mõju määra) ning ülejäänud omavalitsustele samuti 50% hääleõigusest. Tegevuse paremaks kontrollimiseks võiks lisanduda omavalitsustega mitteseotud valdkonnaspetsialiste. 5 liikmelise juhatuse puhul oleks Rimessi nägemuses nõukogu liikmelisus järgmine: 2 Tallinna esindajata ning 3 muude

omavalitsuste poolt valitud esindajat. 7 liikmelise nõukogu puhul oleks häälte jagunemine järgmine: 2 Tallinna esindajat, 3 kohalike omavalitsuste esindajat ning 2 valdkonnaspetsialisti. Kindlasti soovitame iseseisva finantseerimisskeemiga juriidilise isiku loomisel selle loomises osalevatel omavalitsustel sõlmida aktsionäride vahelise lepingu, millega pannakse paika loodava ühingu juhtimistingimused.

Projektinõukogu ei jaga juriidilise isiku valiku küsimuses Rimessi seisukohta, seda enam, et see ettepanek on tehtud pelgalt maksutehnilisest seisukohast lähtuvalt. Äriühingu vorm ei ole sisuliselt mõeldav, sest äriühingu eesmärk (omanikele kasumi teenimine) ei ole ühildatav avaliku teenuse adressaatide ootustega odavama teenuse järel. Muu eraõiguslik organisatsiooniline vorm (SA, MTÜ) ei ole mõeldavad põhjusel, et neile ei saa delegeerida avalik-õiguslike teenuste osutamist, millega kaasneb näiteks määrusandluse või karistamisõigus. Seega on lahenduseks avalik-õiguslik juriidiline isik, mille näiteks käibemaksustamise küsimused tuleb lahendada kehtiva korra võimaluste raames.

5.1. Jäätmemajanduse osas

Rimess on oma töös toonud välja jäätmemajandusvaldkonnaga seotud omavalitsuse eelarvetasandi kulutused väljendatuna lihtsustatud summaarse valemiga järgnevalt (tähistus $K\varphi$):

$$K\varphi = \text{avalike asutuste jäätmed} + \text{jäätmejaama opereerimise kulu} + \text{jäätmejaama investeeringud} + \text{lisakoneinerite kulu} + \text{teavituskulud} + \text{administratiivkulud} + \text{kulum} + \text{intressid} + \text{laenuamortisatsioon} + \text{toetused} + \text{muud investeeringud} + \text{muud kulud} + \varepsilon$$

Eelpoolnimetatud jäätmemajandusvaldkonna olulisemaid kulukomponente on edasiselt võimalik avaldada läbi erinevate mahtu ja hinda arvesse võtva alamkomponendi. Valdkonna koostööalternatiivide analüüsil on võimalik kasutada üldisemat lähenemist või iga olulisema mahu ja hinnakomponendi lõikes lähenemist.

Projektinõukogu nõustub Rimessi töös esitatud järeldusega, et vastavalt käsitletud skeemile väheneb tõenäoliselt omavalitsuste administreerimiskoormus, kuna

administreerimisküsimustega hakkab tegelema uus loodav haldusüksus ehk administratiivkulud liiguksid omavalitsuse otsesest haldusalast koostööorganisatsiooni.

Vastavalt tuleks uue loodava keha administratiivkulud lisada tarbijatelt võetavale prügiteenuste tasudele ehk kokkuvõtlikult peaks jäätmemajandusega seotud kulud kandma tarbija, sealhulgas nii otsese pürgiveoteenuse osutamise seotud kulud kui ka igasugused administreerimis- ja halduskulud, mis on seotud uue keskuse ülalpidamisega. **Seega juhul kui nii prügiveo mahu kui ka hinna komponent jääks samaks, siis suureneks tarbija jaoks hind administratiivkulude võrra. Juhul kui hinna komponent tänu uue ja suurema tellija tekkimisele langeb, siis võib see kompenseerida lisanduvate administratiivkulude mõju.**

Omavalitsustele tõenäoliselt langevaks uueks kuluks on (jooksvate) sissemakse(te) tegemine uue loodava haldusüksuse omakapitali. Uue haldusüksuse loomine võib kaasa tuua ka kulutusi, mis on seotud käibevahendite leidmisega, kui haldusüksus ei suuda tagada tarbijapoolset arвете õigeaegset maksmist ning samal ajal ei suuda vedajaga sõlmida kokkulepet, mis seaks omapoolse maksed sõltuvusse klientidelt raha laekumisega. Mitme omavalitsuse ühistegevuse puhul võib kitsaskohaks osutuda ka erinevate omavalitsuste elanike erinev maksedistsipliin ehk siis tekib olukord, kus parema maksedistsipliiniga omavalitsuse elanikud doteerivad halvema maksedistsipliiniga omavalitsuse elanikele osutatavat teenust.

Projektinõukogu nõustub Rimessi järelusega, et elanike kui tarbijate (ning ka omavalitsuse kui tarbija) jaoks võib uus loodav struktuur kaasa tuua prügihinna vähenemise kuna tegemist on suure piirkonnaga ning seetõttu on ilmselt prügiveo konkurssidel osalemise motivatsioon vedajate poolt kõrgem. Samas on oht, et prügiveo hind ühtlustub kõrgemale tasemele, kuna praegused tiheasustusega piirkonnad, kus prügiveo teostamine on suhteliselt odavam ning seega ka prügihinnad madalamad, võivad vähendada tellitava teenuse mahtu, et mitte kaasa minna prügiveo hindade ühtlustumisega, mis tiheasustusega piirkondade elanike jaoks tähendaks prügihinna tõenäolist tõusu. Ka tekib oht, et suure piirkonna teenindamisõiguse saanud vedaja omandab turul monopoolse seisundi ning seda seisundit ära kasutades elimineerib konkurendid, kelle püsijäämine oluliselt vähenenud kliendibaasi tingimustes on nagunii küsitav. Seega võib lühemas perspektiivis saavutatud soodsam vedamishind pikemas perspektiivis olla tarbijale kahjulik,

kuna pärast konkurentsi elimineerimist on vedajal võimalik omapoolseid hindu dikteerida ning konkurentide puudumisel ka oma soov saavutada.

5.2. Ühistranspordi osas

Transpordiga seotud kulused saab väljendada järgmise valemi abil:

$$\begin{aligned} \text{Transpordi kulud} = & \text{administratiivkulud} + \text{tellitud liinikilomeetrite arv} * [(\text{kütuse liitrite arv} * \\ & \text{liitri maksumus} + \text{teavituskulud} + \text{keskmine investering bussidesse aastas} + \text{bussijuhtide} \\ & \text{palgad} + \text{administratiivkulu} + \text{laenu amortisatsioon aastas} + \text{laenu summa} * \text{intressimäär} + \\ & \text{kasum} - \text{toetused kokku} - \text{muud tulud} + \text{muu kulu}) / \text{pakkuja keskmiselt osutatud} \\ & \text{liinikilomeetrite hulk kokku}] + \text{Muu kulu transport} + \text{Antud toetused transport} \end{aligned}$$

Matemaatilise valemina väljendatuna, kusjuures valem võtab arvesse (nurksulgudes tooduna) transporditeenust osutava isiku kulud ja kasumi, mille arvelt arvestatakse liinikilomeetri hind, lisaks nurksulgudes toodule on valemis väljendatud omavalitsusüksust puudutavad kulud või tulud seoses antud teenusvaldkonnaga:

$$\begin{aligned} K\tau = & P_{\text{admin}} + N_{LK} \times \\ & \times \left[\frac{(L \times P_L + P_{\tau_{TK}} + INV_{BUS} + W_{BUS} + P_{\tau_{Admin}} + L_{p.a.}^{amt} + Laen \times I_{Laen} + Kasum - TOE - MT\tau + MK\tau)}{\text{kokku liinikilomeetrid}} \right] + \\ & + MK\tau_{KOV} + TOE_{KOV} \end{aligned}$$

Peatuste ehituse ja hoolduse kulud on käesolevast analüüsist välja jäetud.

Transpordikulude all on arvesse võetud ainult bussiliikluse kulud, Tallinna puhul ka trammi- ja trolliliikluse kulud.

Eelpoolnimetatud transpordivaldkonna olulisemaid kulukomponente on edasiselt võimalik avaldada läbi erinevate mahtu ja hinda arvesse võtva alamkomponendi. Valdkonna koostööalternatiivide analüüsil on võimalik kasutada üldisemat lähenemist või iga olulisema mahu ja hinnakomponendi lõikes lähenemist.

Lihtsustatult võib väita, et transpordikulud koosnevad administratiivkuludest, tellitud teenuse kuludest ja muudest kuludest. Tellitud teenuse kulud sõltuvad tellitud liinikilomeetrite arvust ja liinikilomeetri maksumusest.

Projektinõukogu jagab Rimessi seisukohta, et kuna transpordiküsimustes on enamikes omavalitsustes nagunii sisse seatud skeem, mille puhul kasutatakse vahendusorganisatsiooni (käesoleval juhul Harjumaa Ühistranspordikeskuse) abi, siis uue struktuuriüksuse loomine kulustruktuuri ei muuda.

Omavalitsused on huvitatud HÜTK-le (või alternatiivsele haldusorganisatsioonile) suuremate õiguste andmisest bussiliikluse korraldamisel, sealhulgas uute liinide planeerimisel ning olemasolevate liinide ümberkorraldamisel.

Lisaks soovitakse teha **koostööd soodustuste ühtlustamise teemal** või siis sõlmida omavahelised lepingud omavaheliste soodustustesaaajate gruppide kulude kompenseerimiseks. Viimane võimalus eeldab praegusest täpsemaid sõitude registreerimisi nii pikkuse kui ka sõitja kohalikkude omavalitsusse kuulumise alasel. Praegune süsteem võimaldab suures osas ainult ühiste täishinnaga piletite ostmist.

Kaugemas tulevikus nähakse ette võimalust, et inimene saaks kogu oma Eestisisese reisi planeerida ja piletid osta ühelt müüjalt, seda sõltumata vedajast ning müüja kohustus oleks pidada arvestust inimese poolt läbitavate omavalitsuste kohta ning jagada vastavalt omavalitsuste vahel piletitulud.

5.3. Veemajanduse osas

Veemajandusküsimustes tuleb tähele panna, et enamikke omavalitsusi puudutavalt on vee- ja kanalisatsiooniküsimustes omavalitsusele teenusepakkujaks mõni iseseisev juriidiline isik, kes teatud juhtudel küll võib olla omavalitsusüksuse allasutuseks, kuid sellele vaatamata siiski iseseisva finantseerimisskeemiga ettevõtte. **Veemajandusteenusvaldkonnas on seega omavalitsustasandi kõige olulisemaks kokkupuutepunktiks teenusepakkujatega teenuste erinev hind. Juhul kui tegemist on allasutusega, siis ka investeeringud või toetused, mida makstakse vee ettevõttele juhul kui selle majandamine ei kata sellise ettevõtte kulusid või enda investeeringuid.**

Veemajandusvaldkonnaga seotud omavalitsuse eelarvetasandi kulutused väljenduvad lihtsustatud summaarse valemiga järgnevalt:

Veemajanduse kulud = investeeringud ja kulud enda vee-ettevõttesse + kulud, mis on seotud kolmanda osapoole vee-ettevõttega + sadevee ärajuhtimise eest makstav tasu + investeeringud + administratiivkulud + tuletõrjervee kulu + teavituskulud + amortisatsioon oma veemajandusega seotud varalt + laenu amortisatsioon + intressikulud veemajandusega seotud laenudelt + muud intressi- ja finantskulud + teistele KOV-idele makstavad tasud + puhasti kasutamise kulud + muud kulud + muud investeeringud + muud toetused

Lihtsustatud matemaatilise valemiga:

$$K_{\theta} = INV_{\theta\text{-enda ettevõtte}} + K_{\theta\text{-enda ettevõtte}} + K_{\theta\text{-muu ettevõtte}} + SV_{\theta} + INV_{\theta} + P_{\theta\text{-admin}} + TTV + P_{\theta TK} + D_{\theta} \\ + L_{\theta} \times I_{\theta} + L_{\theta p.a.}^{amt} + L_{Muu} \times I_{Muu} + K_{Teis.KOV} + K_{PUH} + MK_{\theta} + INV_{\theta\text{-muu}} + TOE_{\theta\text{-muu}}$$

Eelpoolnimetatud veemajandusvaldkonna olulisemaid kulukomponente on edasiselt võimalik avaldada läbi erinevate mahtu ja hinda arvesse võtva alamkomponendi. Valdkonna koostööalternatiivide analüüsil on võimalik kasutada üldisemat lähenemist või iga olulisema mahu ja hinnakomponendi lõikes lähenemist.

Projektinõukogu nõustub põhimõtteliselt Rimessi järeldusega, et kuna mitmes omavalitsuses ei kata tegutseva vee-ettevõtte tulud tegevuskulusid, on tõenäoline, et veepiirkondade ühendamisel ühtlustuvad tarbijate jaoks hinnad ülespoole, et katta kõik kulud. Samas tuleb aga arvestada ka sellega, et kui teenuse hind saab olema kulupõhine ja isegi kui teenuse hind selleks peaks lõpptarbijale tõusma, ei suurenda see omavalitsusüksuste finantskohustust. Olulisim on aga saavutada eesmärk – kvaliteetne ja kättesaadav avalik teenus.

5.4. Planeeringute osas

Planeeringutega seotud kulud on eelkõige väljendatavad administratiivkuluna. Administratiivkulu koosneb lihtsustatult inimeste arvust, ühe inimese administratiivsest koormusest antud teemavaldkonnas, administreerimistegevuse tunnipalgast ning muust administreerimisega seotud kulust. Valemina väljenduks administratiivkulu alljärgmiselt:

$$E\pi = \text{Administratiivkulu} = P\pi_{Admin} = N\pi_{Ladmin} \times H\pi_{Ladmin} \times \overline{W\pi_{Ladmin}} + MK_{Admin}$$

$N\pi_{Ladmin}$ – Inimeste arv, kes tegelevad (planeeringutega) seotud administreerimistegevusega

$H\pi_{Ladmin}$ – Ühe inimese administreerimistegevustele kulutatud tundide arv

$W\pi_{Ladmin}$ – Administreerimistegevuse töötaja tunnipalk

$MK\pi_{Admin}$ – Muud administreerimistegevusega seotud kulud

Administratiivkulu omakorda sõltub menetletavate planeeringute arvust ja ühe planeeringu menetlemisele kuluvast ajast.

Koostööalternatiivide analüüsil ja arutelul tuleb seega esitada küsimus, millisel moel muutub administratiivkulu ühe omavalitsuse lõikes. Kas väheneb inimeste töökoormus antud teenusvaldkonna lõikes, kas vabaneb ressursse (vaja vähem inimtöjõudu), või toimuvad mingid muud muutused.

Oluline on ka antud spetsiifilise teemavaldkonna küsimus asetada kogu omavalitsustasandi administratiivkulu konteksti. Juhul kui näiteks planeeringute valdkonna administratiivkulu väheneb, sest koormus inimese kohta väheneb või vabaneb ressursse, aga kogu omavalitsuse lõikes ressursivähendamist ei toimu, siis tasakaalumudeli kohaselt proportsioon χ , mida planeeringute valdkond kogu eelarvest kasutab, väheneb, kuid kogu omavalitsustasandi administratiivkulu ei muutu, sest inimesed on kaasatud mujal või muude tööülesannetega.

Selline muutus võib individuaalselt vaadatuna avalduda paremas omavalitsusteenuse üldkvaliteedis, sest ressursse kasutatakse efektiivsemalt.

Samas ei tähenda, see et administratiivkulu komponent kaoks täielikult. Seega on tõenäoline, et osa hetkel omavalitsustasandi kanda olnud administratiivkulusid jaotuvad sellise skeemi (uus ja iseseisev teenust vahendav ja hinda väljastav administratsiooniüksus) puhul tulevikus omavalitsustasandi ja elanikkonna vahel (hind tarbijale muutub). Skeemi täpseid majanduslikke tulemusi administratiivvaldkonnas ei ole võimalik adekvaatselt ennustada mitmete subjektiivsete eelduste tõttu.

Projektinõukogu kaldub toetama Rimessi seisukohta, et pigem on tõenäoline, et olulist administratiivset kokkuvõtet ühisel planeeringuteenuste osutamisel saavutada ei õnnestu, küll võib paraneda kvalitatiivne komponent. See tähendab, et loodav ühine

struktuuriüksus võib küll anda kompetentsiefekti, kuid ei anna tõenäoliselt majanduslikku efekti.

5.5. Kergliiklusteede osas

Kergliiklusteede kulud koosnevad ehituskuludest ning hoolduskuludest ning on valemina väljendatuna järgmised:

*Kergliiklustee ehituskilomeetri maksumus * ehitatud kilomeetrite arv + suvel hooldamisele kuuluvate kilomeetrite arv * km hooldamiskordade arv * suvise hoolduskilomeetri maksumus + talvel hooldatavate km arv * km hooldamiskordade arv * talvise hoolduskilomeetri maksumus*

Matemaatilise valemiga väljendatuna:

$$K_p = V_{KM} \times P_{KM} + V_{KM\ suvine} \times F_{suvine} \times P_{KM\ suvine} + V_{KM\ talvine} \times F_{talvine} \times P_{KM\ talvine}$$

Kergliiklusteede kilomeetri ehituse maksumus sõltub nii planeeritavast tee asukohast, tee kattest, valgustusest kui ka muudest detailidest ning selgub avaliku konkursi käigus. Samamoodi selguvad avalike konkursside käigus nende teede hooldustööde maksumused. Enamasti ei ole konkreetsete teede hoolduskulud käeoleval hetkel omavalitsuste raamatupidamises eraldatavad vaid on lisatud üldisele teehoolduseelarvele.

Projektinõukogu ei jaga Rimessi seisukohta, et loodav ühine struktuuriüksus või vabatahtlik koostöömudel aitaks küll parandada ning ühtlustada planeerimistegevusi, kuid märgatavat kulude kokkuhoidu koostöö tõenäoliselt saavutada ei võimalda. Projektinõukogu on seisukohal, et selles küsimuses eraldi ühist struktuuriüksust vaja ei ole ja küsimused lahendatakse planeerimiskoostöö raames. Küll on suuremast partnerite arvust kasu erinevate abitaotluste koostamisel, sest projektid on üldjuhul seda edukamad ja saavad rohkem toetusi, sõltuvalt sellest, kui suure hulga inimeste probleemi see korraga lahendab või kui suurt hulka inimesi konkreetne projekt otseselt puudutab.

Rimess on eraldi ära toodud iga projektiosalise omavalitsusüksuse vaatlusaluse valdkonna lõikes ka positiivsed faktorid, mis soodustavad koostöö tegemist (lisa nr ...) ja millega projektinõukogu põhimõtteliselt nõustub.

Koostöö tegemise analüüsil on Rimess kasutanud järgnevaid eeldusi:

- iseseisva finantseerimisskeemiga juriidilise isiku loomisel majandab see loodav juriidiline isik ennast ise ära ehk siis arvestatud ei ole kahjumlikult tegutsemisega;
- leitakse kõiki osapooli rahuldav kokkulepe varade üleandmisel loodavale organisatsioonile;
- elanike maksedistsipliin ei ole piirkondade lõikes oluliselt erinev

Resümeerivalt asub projektinõukogu seisukohale, et omavalitsusüksuste avalik-õiguslike ülesannete täitmine koostöös on mõistlik ja põhjendatud ning annab finantsmajanduslikku efekti.

5.6. Finantsmajandusliku analüüsi kokkuvõtteks

Analoogselt miinimumstandardite kokkuvõttega ei ole ka finantsmajandusliku analüüsi puhul põhjust korrata ja/või üle selgitada matemaatilisi mudeleid, mis on Lõpparuandes ja selle lisades põhjalikult käsitletud. Seetõttu sedastab projektinõukogu ka finantsmajandusliku analüüsi osas alljärgnevalt vaid olulisemad üldised järeldused:

- Ükski ümberkorraldus ühiskonnas ei ole mõeldav ilma muudatusi saatva finantsmajandusliku analüüsita.
- Finantsmajandusliku analüüsi puhul tuleb siiski rõhutada, et majanduslik efektiivsus ei saa avalike teenuste puhul olla alati peamine kriteerium. Tihti ei olegi avalik teenus iseenesest majanduslikult efektiivne.
- Mõiste 'avaliku sektori efektiivsus' ei ole korrektne – sektor ise ei saa kunagi olla majanduslikult efektiivne- või ebaefektiivne. Küll saab ja tulebki rääkida majanduslikust efektiivsusest avaliku sektori organisatsioonide juhtimisel ja/või ka avaliku teenuse osutamise korraldamisel ja/või juhtimisel.

- Kokkuvõttes peavad omavalitsusüksuste kulud ja tulud olema tasakaalus ehk planeerides tuleb arvestada, et kulude katmiseks saab kasutada ainult realselt olemasolevaid vahendeid ja seega tuleb planeerimisel ette näha ka olukorrad puhkudeks, kus omavalitsuse tulud ei laeku soovitud määras.
- Kulude planeerimisel tuleb arvestada konkreetse valdkonna kulude katmiseks mõeldud proportsiooni kogutuludest ning arvestustes tuleb lähtuda eeldusest, et see proportsioon ei saa suurenda. On võimalik ka lahendus, kus kulukomponent seotakse konkreetse tulukomponendiga ning kulu saab kanda ainult sel juhul, kui vastav tulu on realiseerunud.
- Tulutu ja eksitav on üldsust kostitada võrreldamatute finantsmajanduslike või muude n-ö statistiliste andmetega. *[Nii näiteks ei anna mingit muud kui propagandistlikku või demagoogilist efekti väide, et Soome omavalitsusüksuste tulubaas on x korda suurem kui Eestis. Väide iseenesest on formaalselt õige, aga need numbrid ei ole sisuliselt võrreldavad, sest ei ole võrreldavad Soome ja Eesti omavalitsusüksuste avalik-õiguslikud funktsioonid].* Kui soovitakse võrrelda finantsmajanduslikke näitajaid erinevate riikide vahel, tuleb need taandada võrreldavateks numbrite taga peituvate sisuliste tunnuste alusel.
- Koostöö annab üldjuhul finantsmajanduslikku efekti ja seda just peamiselt juhtumise, organisatsioonilise korralduse jms osas.
- Koostöö ei pruugi alati tähendada teenuse odavamaks muutumist, kuid koostöö tagab teenuse parema kättesaadavuse ja kõrgema taseme.

6. LÕPPARUANDE KOKKUVÕTE: „*HALDUSVÕIMEKUS LÄBI KOOSTÖÖ!*“

6.1. Projekti käik ja olulisemad sündmused

Käesolev Projekti lõpparuanne on koostatud Harjumaa Omavalitsuste Liidu tellimisel ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse esindatud Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismidest, aga ka Harku, Jõelähtme, Kiili, Rae, Saku, Saue ja Viimsi valla ning Maardu, Saue ja Tallinna linna vahenditest rahastatud regionaalarengu projekti kokkuvõtva aruandena. Lõpparuanne on koostatud Lõpparuandele lisatud uurimuste, Projekti menetluse ajal koostatud ekspertarvamuste ning projektinõukogu seisukohtade alusel. Lõpparuande teksti koostas projektinõukogu esimees, juhtimisteaduste doktor Urmas Arumäe.

Projektiga seati eesmärk lahendada probleem, mille kohaselt **omavalitsusüksustel kui avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel puudus ja puudub tänini võimalus delegerida avalik-õiguslike teenuste osutamist omavalitsusüksuste koostööorganisatsioonidele, kuna viimaseid on kehtiva õiguskorra kohaselt võimalik asutada vaid eraõiguslike juriidiliste isikutena. Eesti õiguskord ei näe ette organisatsioonilist vormi, mis võimaldaks omavalitsusüksustel koostöös osutada avalik-õiguslike teenuseid, mis eeldavad muuhulgas ka siduvate õigusaktide vastuvõtmist (määrusandlus) ja vajadusel sanktsioneerivat tegevust (halduskaristus).**

Käesoleva uurimuse üheks eesmärgiks oli leida alternatiive omavalitsusüksuste **sundliitmisele/lõpetamisele, rõhudes seejuures mõistele koostöö.** Nii võiks sõnastada käesoleva uurimuse eesmärgi ja saavutatud tulemuse ka *sloganina* „**Haldusvõimekus läbi koostöö!**“

Käesoleva uurimuse *case study* on pealinnaregioon (Tallinn ja selle lähivallad). Samas ei erine pealinnaregioon olemuslikult oluliselt ühestki teisest n-ö tõmbekeskusest ja selle ümber koondunud omavalitsusüksustest moodustuvast regioonist/piirkonnast. Tõmbekeskuse olemasolu ei ole aga peaküsimuseks, vaid vajadus läbi avalik-õigusliku koostöö tagada avalike teenuste tase ja kättesaadavus. Seetõttu on käesoleva uurimuse sisuline käsitlus ja järeldused rakendatavad ükskõik millise Eesti tõmbekeskuse ja selle tagamaa, aga ka lihtsalt naaberomavalitsuste kui regiooni või piirkonna suhtes.

Käesolev Projekt arvestab otseselt Siseministeeriumi poolt ettevalmistatava Omavalitsusliitude arendamise programmi eesmärkidega. Eeldatud on täiendavad vastastikuse koostöö võimalused projekti ja nimetatud programmi vahel.

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 ettevõtluse jätkusuutlikkust.

Läbiviidud uuringute puhul keskenduti vastavalt ülesandele sellistele avalik-õigusliku koostöö mudelitele või avalike teenuste valdkondadele nagu: ühistransport, veemajandus, jäätmemajandus, ruumiplaneerimine ja kergliiklus. Viidi läbi võrdlevad käsitlused avalike ülesannete jaotusest, valitsemise ja haldamise organisatoorsest struktuurist, koostöövormidest, kehtivatest ja rakendatavatest teenuskvaliteedi nõuetest, hinnakujundusest ja teenuste finantseerimise põhimõtetest.

Teadlased ja teised eksperdid on käesolevaga oma töö teinud ja pakkunud välja omapoolsed lahendused pealinnaregiooni omavalitsusüksuste haldusvõimekuse tõstmiseks läbi avalik-õigusliku koostöö.

Avalik-õiguslik koostöö ongi läbiv võtmesõna, mis võimaldab ühest küljest haldusvõimekuse tõstmist ilma omavalitsusüksuste vältimatu administratiivse ühendamise või liitmiseta. Teisalt, mis on aga peamine, loob see koos miinimumstandardite kehtestamisega eeldused avaliku teenuse taseme tõusuks ja kättesaadavus parandamiseks üle riigi.

Nii Eestis kogetu kui eriti rahvusvaheline praktika kinnitab veenvalt, et Eesti vajab viivitamata avaliku teenuse standardite regulatsiooni ja õiguslikku alust avalik-õiguslikuks koostööks.

Võtame alljärgnevalt Lõpparuandes ja selle lisades käsitletud olulisemad käsitlused ja järeldused teemade kaupa kokku:

6.2. Varasem kogemus ja rahvusvaheline praktika

- Eesti vajab avalik-õiguslikuks koostööks ja avalike teenuste osutamiseks omavalitsusüksuste koostööd takistava õigusliku korralduse muutmist.
- Eestil tuleb järgida referentsriikides täheldatavat tendentsi koostöövaldkondade suurenemisele ja koostööpiirkondade laienemisele.
- Eestil tuleb referentsriikide eeskujul luua kohustuslike koostööpiirkondade reguleerimise õiguslik korraldus.
- Eestis tuleb Soome vallareform kogemuse alusel anda rohkem otsustusõigust omavalitsusüksustele ja käsitleda haldussuutlikkuse küsimust teenusvaldkondade kaupa, mille alusel tuletatakse ka teenuse osutamise piirkonna (*funktsionaalsed* piirkonnad) miinimumsuurused (mitte omavalitsusüksuste suurused!) elanike arvu alusel.
- Eestis tuleb samuti Soomes eeskujul luua alternatiivsed võimalused omavalitsusüksuste ühinemise ning kohustusliku koostöö tegemiseks. Selline mudel tugevdab kohaliku tasandi üksusi kas iseseisvalt või koostöö kaudu.
- Tallinna pealinnapiirkonna (pealinnaregiooni) haldusvõime tõstmiseks lähitulevikus sobib kõige enam Soome koostöö tugevdamisele suunatud mudel (sh lepingulise omavalitsuse instituut).
- Eestis võiks Soome eeskujul teha rohkem n-ö pilootprojekte ja katsetada uusi võimalusi praktikas. Ühis- või lepingulise omavalitsuse idee võiks olla üks võimalik avalik-õigusliku koostöö mudel, mille võimaldamist alternatiivina omavalitsusüksuste moodustatud avalik-õiguslikule koostööorganisatsioonile tuleks samuti kaaluda.
- Eestis tuleb omavalitsusüksuste haldusvõimekuse tõstmiseks referentsriikide praktikale tuginevalt eelistada kohustusliku koostöö ja/või lepingulise omavalitsuse mudeleid, jättes teise tasandi omavalitsusüksuse mudeli käsitlemise Eesti kontekstis kõrvale.
- Eestis tuleb eelistada paindlikke lahendusi, mistõttu peab omavalitsusüksustele jääma sõltuvalt olukorrast võimalus valida just neile sobiv koostöömudel.

- Eestis tuleb laiemalt käsitledes välja töötada uus omavalitsusüksuste tulubaasi mudel, kuna senine ei ole jätkusuutlik. Kitsamalt Projektiga seonduvalt on vaja välja töötada Tallinna pealinnaregiooni finantsmudel.
- Tallinna pealinnaregioonis tuleks Põhjamaade eeskujul välja arendada ühine ühistransporti korraldav (mitte veoteenust osutav) organisatsioon (mis võib tähendada ka Harjumaa ÜTK reorganiseerimist), mis vastutaks nii kohalikest kui ka maakondlikest liinidest moodustuva ühtse ühistranspordivõrgustiku eest ning haaraks ilmtingimata ka Tallinna liinid. Oluline on, et transpordikorraldusse oleksid lülitatud eri transpordiliikide kooskäsitus. Põhjamaade kogemus näitab, et kõige tulemuslikum on, kui kohaliku omavalitsuse üksuste kuulumine sellisesse koostööstruktuuri on seadusest tulenevalt kohustuslik.
- Tallinna pealinnaregioonis tuleks Põhjamaade eeskuju järgi kõik ühistransporditeenuse osutamise seonduvad rahavood suunata läbi ühtse korraldava organisatsiooni ning ühtlustada raamatupidamisarvestus selleks vajadusel veoettevõtetele ja teistele lepingupartneritele ettekirjutisi tehes.
- Eestis tuleb asuda teostama eesmärki, et kõik ÜVK-teenust osutavad ühingud/organisatsioonid saaks perspektiivis munitsipaalomandisse. Pealinnaregiooni munitsipaalomandis olevad vee-ettevõtted tuleks ühendada üheks organisatsiooniks.
- Eestis tuleb analüüsida, kas avalik-õigusliku koostöö ja avalike teenuste osutamise organisatsioonilise mudelina on kasutatav äriühingu vorm.
- Tallinna pealinnaregiooni jäätmemajanduse korraldamise ökonoomsust ja kvaliteeti parandaks ühise jäätmehoolduskeskuse funktsioonidega koostööorganisatsiooni loomine pealinnapiirkonnas või Harjumaaal tervikuna. Koostöö aluseks peaks olema kogu pealinnapiirkonda haarav ja kõigi pealinnapiirkonna omavalitsusüksuste volikogude poolt kinnitatav jäätmekava.
- Eestis tuleks senisest oluliselt suurem roll planeeringusüsteemis anda koostööorganile, mis tegeleks strateegilistele ruumiplaneeringutega, mis täiendaksid ja suunaksid maakasutuse plaane ning strateegilisi arengukavasid.
- Eesti kontekstis ei vaja kergliiklusteede temaatika eraldi koostööorganit, kuna teede planeerimise küsimused lahenduvad strateegilise ruumiplaneerimisega tegeleva koostööorgani kaudu, nende ehitamine ja korrashoid ei ole aga avalikud teenused, mis peaks olema hõlmatud avalik-õigusliku kohustusliku koostööga.

6.3. Standardid

- Miinimumstandardid on vajalikud tagamaks üle riigi avalike teenuste ühtlane tase ja kättesaadavus.
- Miinimumstandardid annavad omavalitsusüksustele ja järelevalvet teostavale riigile objektiivse mõõdiku hindamaks 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 'jalgadega 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.
- Miinimumstandardid aitavad riigil suunata avaliku teenuse taset ja kättesaadavust läbi funktsionaalsete piirkondade moodustamise (Soome näide – 20 tuh elaniku kohta haigla vms).
- Miinimumstandardite olemasolu annab aluse teatud avalike teenuste osutamiseks läbi kohustusliku koostöö instituudi.
- Miinimumstandardid ei saa olla ühe õigusaktiga määratletud. Küll aga on vaja õigusaktiga kehtestada avaliku teenuse standardi määratlemise struktuurielemendid, ehk siis need miinimumtingimused, mis igas standardit sisaldavas õigusaktis peaksid standardi mõttes olema kajastatud ja millele lisanduvad valdkonnaspetsiifilised tingimused. Näidisloetelu võiks olla selline: **1) teenuse täpne määratlus ja kaasnevad mõisted; 2) teenuse eesmärk; 3) teenuse tarbija kirjeldus; 4) teenuse tarbija õigused ja kohustused; 5) teenuse sisu täpne kirjeldus; 6) teenuse osutamise maht; 7) teenuse kättesaadavuse tingimused (sh tähtajad, kaugus teenuse tarbijast jt); 8) nõuded teenuse osutaja töökorraldusele (sh suhted omavalitsusüksuse ja võimaliku teenuse osutaja vahel); 9) nõuded teenuse**

osutaja personalile ja tehnikale; 10) teenuse rahastamine; 11) järelevalve teenuse osutamise üle; 12) kaebuste käsitlemise kord; 13) teenuse standardi kehtestamise, avaldamise, jõustumise ja muutmise kord. Nagu öeldud, võivad nimetatutele lisanduda veel muudki valdkonnaspetsiifilised tingimused.

6.4. Organisatsiooniline mudel ja juhtimise õiguslik korraldus

- Eestis on vaja luua olukord, kus valdade ja linnade moodustatud juriidilise isiku staatusena koostööinstitutsioonid võimaldaks avalik-õiguslikku koostööd.
- Eestis tuleb lõpetada olukord, kus oluliste avalike teenuste kättesaadavus ja tase sõltuvad üksnes kohaliku omavalitsuse üksuse iga volikogu iseseisvast kaalutusotsusest, mis võib kokkulepete saavutamata tõttu seada ohtu avaliku teenuse taseme ja selle kättesaadavuse kogu piirkonnas. Vaja on teatud teenuste puhul kohustusliku koostöö vormi. Kohustuslik koostöö ei kõla koostöö kontekstis mõistena hästi, mistõttu soovitame kasutada mõistet 'seadusest tulenev koostöö'.
- Hartas sätestatud subsidiaarsuse printsiibiga ei ole vastuolus see, kui teatud kohaliku elu küsimusi lahendatakse piirkondlikult sh kohaliku omavalitsuse üksuste koostööinstitutsiooni poolt;
- PS-ga ei ole vastuolus avalike ülesannete täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste kohustusliku koostöö rakendamine teenuspiirkonna ulatuses.
- Eestis tuleb järgida, et kui kohaliku omavalitsuse üksuse puhul on olulisel kohal kohaliku demokraatia võimaluste tagamine ja kodanikulähedane juhtimine, siis piirkondlikul tasandil on olulised pigem efektiivsusnäitajad. Seega tuleb teenuspiirkond moodustada eeskätt teenuse efektiivse tagamise seisukohast lähtudes, mitte kapselduda olemasolevate territoriaalsetesse struktuuridesse (nt maakond).
- Eestis tuleb silmas pidada, et proportsionaalse põhiseadusliku riive kohaliku omavalitsuse autonoomia osas kompenseerib see, et moodustatud koostööinstitutsiooni liikmed saavad olla ainult teenuspiirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja juhtimisorganite liikmed määratakse liikmeks olevate valdade ja linnade poolt.
- Eestis vastava muudatuse läbiviimisel tuleb eriti rõhutada, et avalik-õiguslik koostööinstitutsiooni eesmärk võimaldas talle seaduses ette nähtud kindla

volitusnormi ulatuses delegeerida üldaktide andmise õiguse ning karistusvõimu (väärtegade menetlemise).

- Pealinnaregiooni kohustusliku koostöö mudel eeldab alternatiivide läbiarutamist, finantseerimismudeli väljatöötamist ja seejärel vastava seaduse ning teiste seaduste muutmise sätete väljatöötamist - õiguslikku mudelit ei saa käsitleda lahutatult ülesande finantseerimismudelist.
- Eesti seadusloome tavaks on, et kui luuakse uut õiguslikku korraldust, siis tuleb reguleerida koostöö alused ka senikehtivates ja/või seonduvates õigusaktides.
- **Projektinõukogu ei käsitlenud Lõpparuandes esitatud eelnõude normitehnilisi ja sisulisi küsimusi, kuna nendega on tegelenud vastavad eksperdid (materjalid lisatud).** Projektinõukogu siiski rõhutab, et **kui Projektiosalised on lõplikud valikud teinud, tuleb vastavale eelnõule teha vajalik õiguslik ekspertiis ja lähtuvalt õigusökonomika printsiipidest läbi viia ka vastav finants- ja sotsiaalmajanduslik arvestus.**

6.5. Finantsmajanduslik analüüs

- Ükski ümberkorraldus ühiskonnas ei ole mõeldav ilma muudatusi saatva finantsmajandusliku analüüsita.
- Finantsmajandusliku analüüsi puhul tuleb siiski rõhutada, et majanduslik efektiivsus ei saa avalike teenuste puhul olla alati peamine kriteerium. Tihti ei olegi avalik teenus iseenesest majanduslikult efektiivne.
- Mõiste 'avaliku sektori efektiivsus' ei ole korrektne – sektor ise ei saa kunagi olla majanduslikult efektiivne- või ebaefektiivne. Küll saab ja tulebki rääkida majanduslikust efektiivsusest avaliku sektori organisatsioonide juhtimisel ja/või ka avaliku teenuse osutamise korraldamisel ja/või juhtimisel.
- Kokkuvõttes peavad omavalitsusüksuste kulud ja tulud olema tasakaalus ehk planeerides tuleb arvestada, et kulude katmiseks saab kasutada ainult realselt olemasolevaid vahendeid ja seega tuleb planeerimisel ette näha ka olukorrad puhkudeks, kus omavalitsuse tulud ei laeku soovitud määras.
- Kulude planeerimisel tuleb arvestada konkreetse valdkonna kulude katmiseks mõeldud proportsiooni kogutuludest ning arvestustes tuleb lähtuda eeldusest, et see proportsioon ei saa suurenda. On võimalik ka lahendus, kus kulukomponent seotakse

konkreetses tulukomponendiga ning kulu saab kanda ainult sel juhul, kui vastav tulu on realiseerunud.

- Kui soovitakse võrrelda finantsmajanduslikke näitajaid erinevate riikide vahel, tuleb need taandada võrreldavateks numbrite taga peituvate sisuliste tunnuste alusel.
- Koostöö annab üldjuhul finantsmajanduslikku efekti ja seda just peamiselt juhtumise, organisatsioonilise korralduse jms osas.
- Koostöö ei pruugi alati tähendada teenuse odavamaks muutumist, kuid koostöö tagab teenuse parema kättesaadavuse ja kõrgema taseme.

6.6. Edasised toimingud

Nagu öeldud, on teadlased ja teised eksperdid pakkunud välja omapoolsed lahendused pealinnaregiooni omavalitsusüksuste koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmiseks. Nüüd on vaja poliitilisi otsuseid, et Projekt realiseeruks ka praktikas. Meenutame siinkohal Projekti avakoosolekul seatud eesmärki, et **Projekt peab olema ka praktikas rakendatav**. Rakendamisel ei ole enam palju abi Projekti koostajatest – nüüd on 'jäme ots' n-ö tellija käes. Mida Projekti ellurakendamiseks tuleks teha?

- **HOLi eestvedamisel tuleks viivitamata moodustada Projektiosaliste esindajatest ja ekspertidest töörühm, kes asub ette valmistama Projekti elementide praktikasse viimist;**
- **tuleb arvestada, et väljapakutud lahenduste puhul puuduvad sisulised rakenduslahendused, mis tuleb välja töötada;**
- **töörühmal tuleb kaaluda erinevate alternatiivide vahel ja väljavalitud lahendus tuleb ette valmistada poliitiliste otsuste tegemiseks;**
- **kui valitakse lahendus, mis eeldab seaduste muutmist, tuleb läbi poliitiliste jõudude saavutada tulemus, et vastavad eelnõud võetakse Riigikogu menetlusse ja et menetlus ka toimuks;**
- **igasuguste valikute puhul tuleb seadustada avaliku teenuse miinimumstandardid;**
- **eesmärgiks võiks olla esimese avalik-õigusliku koostöö mudeli rakendamine 01.01.2012. a.;**

- ühegi võimaliku lahenduse puhul ei tohi unustada finantsmajanduslikku analüüsi ja adekvaatset finantsplaneerimist kõigil tasanditel;
- tuleb juhendada Projekti järeltulest, et koostöös on võimalik kokku hoida ja et koostöös on võimalik tagada parem kvaliteet, efektiivsem teenus, ühtlustatud soodustuste tingimused, aga ka konkurssidel mahuefektist tulenev parim hind. Ressursside efektiivsem kasutus on oluline igas valdkonnas. Mahuefekt toob kaasa ka kõrgema motivatsiooni pakkuda paremat teenust. Kuna avalike teenuste osutamine võib olla kahjumlik, on mahuefekt läbi saavutada olukord, et omavalitsusüksustel kaob vajadus toetada kahjumlike ettevõteteid;
- tuleb arvestada ka asjaoluga, et moodustatavad organisatsioonid või rakendatavad mudelid/skeemid on mõistlik moodustada juhul, kui nad ise ennast suudavad ära majandada;
- igasuguste valikute puhul peab kõiki asjaolusid Projektiosaliste volikogudele ja valitsustele regulaarselt ja professionaalselt tutvustama ning korraldama ka avalikku diskussiooni elanikega iga Projektiosalisest omavalitsusüksuse sees. Tutvustamisel on mõistlik kaasata ka Projekti koostamisel osalenud teadlasi ja teisi eksperte, ehkki tuleb mõelda, et selleks tuleb kokku leppida vastav täiendav kompensatsioonimehhanism, kuna Projekti finantseerimisskeem selliseid kulusid eraldi ette ei näe;
- Geomedia koostatav infokogumik ja 3-4 A4 lehele koondatud kokkuvõtte Projektist ja Lõpparuandest tuleb koostada nii, et poliitikud ja avalikul diskussioonil osalevad isikud saaks aru, millest on jutt ja mõistaks, miks ühte või teist muudatust on vaja ja miks on vaja nendes küsimustes koostööd teha
- Kui poliitiliste takistuste tõttu ei suju asjad kavandatu kohaselt, võiks Projektiosalised eksperimendi korras alustada Harjumaa Ühistranspordikeskuse reorganiseerimisest Projekti valguses, lootuses, et avalik-õigusliku koostöö põhimõtted koos sellest tulenevate õiguste ja kohustustega varem või hiljem seadustatakse.

7. LISADE JA TEISTE DOKUMENTIDE LOETELU:

- Lisa nr 1 Geomedia lõpparuande dokumentide pakett (põhitekstid ja lisad ning ekspertarvamused), leitav elektrooniliselt: <http://43939.edicypages.com/>;
- Lisa nr 2 ERKASE lõpparuande dokumentide pakett (põhitekstid ja lisad ning ekspertarvamused), leitav elektrooniliselt: <http://43939.edicypages.com/>;
- Lisa nr 3 TTÜ lõpparuande dokumentide pakett (põhitekstid ja lisad ning ekspertarvamused), leitav elektrooniliselt: <http://43939.edicypages.com/>;
- Lisa nr 4 Geomedia lõpparuande dokumentide pakett (põhitekstid ja lisad ning ekspertarvamused), leitav elektrooniliselt: <http://43939.edicypages.com/>.