Lisa. Rootsi regionaalse valitsemise kogemused

Rootsi on unitaarriik, kõrge detsentraliseeritusega parlamentaarne riik.

Rootsis on kolm valitsustasandit: riiklik, regionaalne ja kohalik.

Rootsi eripära seisneb selles, et regioonid ja kohalikud omavalitused ei asetse hierarhilises võimusuhtes ehk üks tasand ei oma teise üle kontrolli (Montin 2015). Rootsi haldussüsteemi iseloomustab tugeva kohaliku omavalitsuse olemasolu. (Lidström, 2015) Kuigi omavalitsus on konstitutsioonis defineeritud on sellele konstitutsiooniga tagatud üsna nõrk võim. Riigi parlamendil on ülemvõim kaotada kohaliku ja regionaalse valitsuse privileege ja justiitssüsteemis ei ole viisi (nt konstitutsioonikohut) kuidas omavalitsus saaks kaevata riigivalitsuse tegevuse üle kui selle autonoomiat ei ole austatud, et tagada tõhusus ja võrdne kohtlemine (Niklasson 2012,Wockelberg ja Ahlbäck Öberg, 2016).

Rootsi kohalikud omavalitsused varieeruvad suurel määral suuruse ja ressursside osas (Lidström 2015). Suurus, elanike arv ja maksubaas on püsivalt debati teemad Riigivalitsuse maksutuleude ümberjaotamine ja ja teatud piirini ka teotuse kohalikeks ja regionaalsetes tegevusteks on viisid kuias ühtlustada omavalitusee ja regioonide tulemuslikkust ja võimalusi (Feltenius 2015).

Üks Rootsi mitmetasandilise süsteemi eripära on ka rakendamise detsentraliseerimine. Administratiivne dualism on olnud sajandeid riigivalitsuse toimimise viisiks väikese riigiaparaadi ja paljude riigi agentuuridega.

Valitsuse ”Jätkusuutliku regionaalse majanduskasvu ja atraktiivsuse riiklik strateegia aastateks 2015-2020” seab raamistiku teistele tasanditele, mis tegutsevad majanduskasvu nimel. Strateegias sätestatakse valitsuse prioriteedid regionaalse kasvu poliitikas kuni aastani 2020.

Peamiseks eesmärgiks on *luua soodus keskkond ettevõtluse arendamiseks ja tugevdada ettevõtete konkurentsivõimet*.

1. **Kohalik omavalitsus**

Rootsis on 290 valda. Omavalituse volikogud (kommunfullmäktige) valitakse 4 aastaks ning peamiseks ülesandeks on maksude kehtestamine ja eelarve vastuvõtmine ning ülesannete delegeerimine 4aastaks valitud täitevkomiteele (kommunstyrelsen). Täitevkomitee teostab järelevalvet komiteede üle, kavandab eelarvet ja ning valmistab ette ja viib ellu volikogu otsuseid.

Volikogu juhib (kommunstyrelsens ordfärande), omavalitusse kõrgeim poliitiline esindaja ehk linnapea. Kohalike omavalitsuste ja regioonide õigus kehtestada ulatub ajalooliselt aastasse 1862.

**Kohaliku omavalitsuse ülesanneteks on:**

* Sotsiaalteenused
* Lastehoid ja eelkool
* Vanurite hoolekanne
* Erivajadustega inimeste toetus
* Esmatasandi arstiabi
* Keskkonnakaitse
* Planeerimine ja ehitus
* Jäätmekäitlus
* Pääste
* Veevarustus ja kanalisatsioon
* Teede korrashoid

Keskkonna küsimuste osas võtab mõnes omavalitsuses seire üle maavalitsus.

Sõltuvalt omavalitsuse suurusest asutavad omavalitsused ettevõtteid või mittetulundusühinguid ülesannete täitmiseks.

**Koostöö**

Kohalike omavalitsuste koostööd reguleerib seadusandlus (Koostööseadus), mis lubab omavalitsustel luua mittetulundusühinguid.

Seadust on laiendatud hõlmamaks omavalitsuste koostöö tegemise komiteede tasandil.

Näiteks on suuremas omavalitsuses planeerimise-ja ehitustegevuse büroo, mida ka väiksemad omavalitsusüksustes saavad kasutada.

Omavalitsuste koostööorganisatsioonis ei ole otse rahva mandaadiga isikud, vaid ametnikud.

Omavalitsused ja regioonid võivad hankida teenuseid eraettevõtetelt. Maksurahast tasustatavatele erasektori teenustele kehtivad samasugused tingimused kui sarnastele avaliku sektori teenustele.

Avalike hangete vajadus puudub kui omavalitsus on asutanud ettevõtte ja on selles 100% omanik.

Regionaalset koostööd tehakse *vee, kanalisatsiooni ja pääste jäätmekäitluse* valdkonnas,

Majandusarengu jaoks loovad mõned omavalitsused koostööorganisatsioone.

Koostööorganisatsioone finantseeritakse *omavalitsuste liikmemaksude kaudu* ja tasudele vastavalt *kodanike arvule* omavalitsustes. Enamasti toimivad need MTÜ vormis iga-aastaste üldkoosolekutega, mis otsustab prioriteedid.

Iga omavalitsus on kaasatud mõnda koostööorganisatsiooni.

Omavalitsused ja regioonid Rootsis rahastavad oma tegevusi suurel määral kohalike ja regiooni maksude kaudu ning elanike poolt makstavate tasudega teenuste eest. Maksud kehtestatakse protsendina elanike sissetulekutest, mille määrade üle otsustavad omavalitsused ja regioonid ise. Tegevusi rahastatakse ka riiklike grantide kaudu. Keskmiselt on kohaliku maksu määr 30, millest ca 20% läheb omavalitsustele ja 10% regioonidele.

1. **Regiooni / maakonna tasand**

Rootsi on jaotatud 20 regiooniks sh. 11 maakonda ja 9 regiooni

Regiooni/maakonna volikogud on otse rahva poolt valitud organid ning maavalitsused on riiki esindavad haldusorganid regioonis.

Regiooni /maakonna volikogu (regionfullmäktige /landstingsfullmäktige ) koosneb 4 aastaks rahvamandaadi saanud liimetest. Volikogu on otsustusorgan, mis kinnitab eelarve ja kehtestab maksud. Volikogu võib delegeerida tegevusi täitevkomiteele ning komiteedele. Täitevkomitee/maavalitsus (landstingsstyrelsen/regionstyrelsen) on nimetatud 4 aastaks volikogu poolt vastavalt iga volikogu partei poolt saadud kohtade arvule. Maavalitsus vastutab volikogu otsuste ettevalmistamise ja täideviimise eest. Ta teostab järelevalvet komiteede üle, mida juhib regiooni “president”/maavanem. Maavalitsus on valitsusasutus, mis on oluline lüli ühelt poolt inimeste ja omavalitsusasutuste ning teiselt poolt valitsuse, parlamendi ja riiklike agentuuride vahel. Maavalitsuse ülesanne on tagada parlamendi ja valitsuse otsuste rakendamine maakonnas ning koordineerida valitsuse tegevust.

Maavalitsuse tööd juhib maavanem, kellele on antud ülesandeks jälgida arenguid ja teavitada valitsusasutusi maakonna vajadustest.

Maavalitsus on teadmistepõhine organisatsioon, mis tegeleb paljude erinevate valdkondadeüleste teemadega. Tegevusvaldkonnad hõlmavad erinevaid sotsiaalseid küsimusi, alates maaelu arengust ja bioloogilisest mitmekesisusest kuni integratsiooni ja kultuurikeskkonna kaitsmiseni.

Vastavalt **maavalitsuse juhistele (SFS 2007: 825) hõlmab tegevus**:

* toidukontrollid, loomade heaolu ja üldised veterinaarküsimused
* regionaalne majanduskasv
* infrastruktuuri planeerimine
* kogukonna jätkusuutlik planeerimine ja eluase
* energia ja kliima
* kultuurikeskkond (Kontserdisaalid, ooperimajad, teatrid, muuseumid)
* kaitse katastroofide ja hädaolukordadeks valmisoleku eest ning kodanikukaitse
* looduskaitse ning keskkond
* rahvatervis
* põllumajandus- ja maapiirkonnad
* kalapüügi võrdsus
* integratsioon
* turism
* rahvakõrgkoolid

Koos omavalitsustega on loodud regionaalsed ühistranspordi liidud, mis hoolitsevad ka kohaliku ühistranspordi eest. Regioonisiseselt on seega üks ühistranspordivõrk ja pilet omavalitsuste vahel.

Riik on delegeerimas üha enam transpordi, planeeringute ja investeeringute kavandamise ülesandeid regiooni tasandile. Igal aastal peetakse läbirääkimisi investeerimisprioriteetide üle. Regiooni tasandil koostatakse Regionaalse Arengu Strateegia ning regionaalsed kavad transpordi infrastruktuuriks.

**Regionaalareng**

Vastavalt Valitsuse **”Jätkusuutliku regionaalse majanduskasvu ja atraktiivsuse strateegiale aastateks 2015-2020”[[1]](#footnote-0)** on

prioriteetideks:

* innovatsioon ja ettevõtlus
* atraktiivne keskkond ja ligipääsetavus
* kompetentside arendamine
* rahvusvaheline koostöö

Valitsus märgib strateegias ära 19 agentuuri, millel on oluline roll majanduskasvu poliitika elluviimisel.

Regioonide ülesandeks seoses strateegiaga on:

* töötada välja ja kehtestada maakonna arengustrateegia
* kooskõlastada strateegia rakendamiseks tehtavaid tegevusi
* otsustada, kuidas tuleks kasutada regionaalseks kasvu tagamiseks mõeldud vahendeid
* teostada järelkontrollil, hindamist ja tegevuste tulemuste aruandlust valitsusele
* täita ülesandeid EL struktuurifondide programmi raames

Strateegiaga püütakse tagada ressursse kõikidele regioonidele, mis on väga erinevate vajaduste ja tingimustega. Praegusel hetkel koostatakse riikliku tasandil uut sidususpoliitikat aastateks 2021-2027, sh. uueks EL struktuurivahendite perioodiks. Ka majanduskasvu strateegia on lõppemas ja alustatud on uue strateegia koostamise protsessidega vastavalt raportitele, mida regioonid valitusele oma prioriteetide ja väljakutsete kohta esitasid. Majanduskasvu Agentuur analüüsib raporteid ning see on uue strateegia sisendiks koos aruteludega mida Agentuur peab koos regioonidega Kaubandus- ja Tööstusministeeriumi eestvedamisel.

Vastavalt riiklikule strateegiale koostatakse **regioonide arengu strateegiad,** mille aluseid reguleerib **Regioonide majandusarengu määrus (2017: 583)[[2]](#footnote-1).** Vastavalt paragrahvile 5 peab *regionaalarengut teostama koostöös osapooltega kohalikult, regionaalselt, riiklikult ja rahvusvaheliselt tasandilt*.

Analüüsi, järelkontrolli ja hindamisega seotud tegevused toimuvad pidevalt koos teadmiste edasiarendamisega. Üldine vastutus teadmiste arendamise eest on jagatud regioonide ja riigi vahel. 2019. aastast on muu hulgas kasutusel uus riiklik süsteem projektide rahastamise jälgimiseks ja sellest tulenevalt ka regiooni tasandil järelmeetmete väljatöötamiseks.

**“Regioonide arengu strateegiad”** on sektoritevahelised ning sisaldavad prioriteete ja pikaajalisi eesmärke regioonide majanduskasvuks ning peavad arvestama iga regiooni spetsiifiliste eripäradega. Regioonide arengustrateegiad võivad sisaldada väga erinevaid tegevusi alates maapiirkondade teenuste arendamisest kuni innovaatiliste ettevõtete konkurentsivõime suurendamiseni.

**Koostöö**

Igas maakonnas on organisatsioon, mis on vastutav regionaalse majanduskasvu poliitika planeerimise, elluviimise ja järelevalve eest. Alates 2019 a jaanuarist on maakonna volikogud võtnud regioonide arendamise ülesanded vastavalt **Regionaalarengu vastutuse seadusele**.

**Majanduskasvu Agentuur** on riiklik agentuur Ettevõtluse ja innovatsiooni Ministeeriumi haldusalas. Neil on keskne roll regionaalarengu tegevuste ning erinevate osapoolte koostöö koordineerimisel.

Samuti on Agentuur **Valitsuse Säästva Regionaalse Majanduskasvu Foorumi** korraldajaks regioonidele ehk viib kokku poliitikuid ja ametnikke ning korraldab dialoogi regioonide jaoks strateegilistel teemadel. Foorum on Rootsi dialoogil põhineva mitmetasandilise valitsemise väljenduseks ning loodi aastal 2015. Formaat: ametlikud kohtumised 4 korda aastas riigi tasandil + regiooni tasandi riigiteenistujad / regioonide juhid ja lisaks 4 kohtumist riikliku tasandiga + regioonide poliitikud. Foorumi eesmärk on muuta regionaalne majanduskasv tõhusamaks ja tulemustele orienteeritumaks. Foorum pakub võimalust tihedamaks dialoogiks, koostööks, õppimiseks ja teadmiste levitamiseks regioonide esindajate, valitsuse ja asjaomaste valitsusasutuste vahel. Foorum koondab regioonide esindajaid nii poliitilisel kui ka ametlikul tasandil (regionaalarengu juhid). Lisaks on kaasatud regionaalse majanduskasvu tegevustega seotud asjaomased valitsusasutused. Osalevad ka valitsuse esindajad, st riigisekretär ja valitsus.

Regioonides asuvad organisatsioonid nimetavad poliitikute foorumile esindajaks maksimaalselt kaks poliitikut, ühe poliitilisest enamusest ja teise opositsioonist.

Igal kohtumisel on teema, mis põhineb valitsuse prioriteetidel ”Jätkusuutliku regionaalse majanduskasvu ja atraktiivsuse strateegias aastateks 2015-2020”.

Agentuur on Foorumi bürooks, mille ülesanneteks on:

* Viia läbi koosolekuid
* Tagada koordineerimine asjakohaste töörühmade, võrgustike ja muude asjassepuutuvate osalejate vahel foorumil tehtavaks tööks
* Levitada foorumis ja vastavates töörühmades tehtud teadmisi nii väljaspoole kui ka foorumi liikmetele

Agentuur koordineerib ka Rootsi jõupingutusi ELi Läänemere piirkonna strateegia kolme eesmärgi saavutamiseks: merekeskkonna säästmine, piirkonna ühendamine ja heaolu suurendamine.

Majanduskasvu Agentuur teostab regionaalarengu järelevalvet valitsuse nimel.

Järelevalve lähtepunktiks on Jätkusuutliku regionaalse majanduskasvu ja atraktiivsuse strateegia aastateks 2015-2020” ja meetmed koosnevad:

* poliitikavaldkonna mitmesuguste toetuste finantskontroll
* piirkondlike projektide tegevuste järelevalve
* järelevalve agentuuri hallatavate ELi programmide tegevuse üle
* Aruanded regionaalse majanduskasvu tegevuste kohta

Üldiselt on siiski koostöö maakondade ja riigiagentuuride vahel regioonides keerukas, kuigi on püütud tekitada agentuuridevahelist koordineerimist. Näiteks on see õnnestunud transpordi valdkonnas Rootsi Transpordiameti (Trafikverket) loomisega. Omavahel teevad regioonid koostööd transpordivaldkonna riiklikud agentuurid ning samuti teevad koostööd inkubaatorid teiste üksustega, mis vastutavad EL-i rahastusprogrammide rakenduskavade eest (tavaliselt 2–3 regiooni koos NUTS 2 tasandil). Koostööd tehakse ka tervishoiu valdkonnas.

Siiski seisavad regioonid peamiselt üksikult oma huvide eest ja koostööd tehakse esindusorganisatsoonis SALAR ning riigi tasandil esinetakse ühtse seisukohaga.

On olemas ja eestkosteorganisatsioon, mis räägib läbi töötajate palgatasemete osas ning esindab regioone tööturuga seotud ja juriidiliste küsimuste puhul.

**Regioonide majandusarengu määruse (2017: 583)** paragrahvile 5 vastavalt peab regionaalarengut teostama koostöös osapooltega kohalikult, regionaalselt, riiklikult ja rahvusvaheliselt tasandilt ja vastavalt paragrahvile 10 koostatakse Regionaalarengu strateegia koostöös asjaomaste omavalitsuste, maakonna volikogude, maavalitsuste ja muude asjaomaste valitsusasutustega. Strateegia peab olema kindlalt juurutatud kohalikul ja regionaalsel tasandil. Koostöövõimalusi pakutakse ka maakonna ettevõtlus- ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele.

Riigi institutsioonide poolt kaetav territoorium ei ole täpselt vastavuses tänaste regioonidega. *Funktsionaalsete ja administratiivsete regioonide* vahel on ebakõlad. Regioonide kujunemisel on ajalooliselt väga pikad traditsioonid, mis ulatuvad 17-sajandisse ja perioodi kui regiooni suurus oli mõõdetav alaga, kuhu hobusega ühe päeva jooksul sõita jõuti.

Kohalike omavalitsuse ja regioonide vahel on palju kommunikatsiooni. Kuni 2 aastat tagasi moodustusid regioonid nendes asuvate omavalitsuste poolt koos. 2 aastat tagasi viidi sisse muudatus regiooni tasandil ning loodi rahva poolt otse valitav kogu. Toimund on pigem devolutsiooniline protsess.

Viimane suurem omavalitsuste ühinemiste laine oli 1974, kuid tänaseks on omavalitsusi uuesti endiselt sama palju. Administratiivreforme on Rootsis keerukas teha, sest ajaloolised traditsioonid on väga pikad ning omavalitsuslik staatus on väga tugev.

1. **Riigi tasand**

Riigi tasandil on pigem järelevalve kui operatiivroll. Maavalitsustel kui riigi esindusorganil regioonis on keskkonna ja planeerimisküsimuste osas järelevalve roll ning võimalus vetostada omavalitsuste otsuseid.

Riigi vastutusalas on politsei, mis 1990ndateni oli omavalitsuse ülesanne. Koolid seevastu olid riigitasandi vastutusalas 90-ndateni ning on nüüd kohaliku omavalitsuse all.

Riigi vastutusalas on mõningane erihooldus, mille riik on delegeerinud haiglatele ning mida osaliselt rahastab kuues regionaalhaiglas.

1. **Soovitused**

Omavalitsuste koostöö võiks toimuda konkreetsetes küsimustes, mitte kõikides valdkondades ning alustada ülesannetest, kus kõik saavad kasu ja luua olukord, millest võidavad kõik. Ühiselt saaks jagada näiteks personali, eksperte, finantseerida seadmeid/ masinad.

Võiks luua süsteemi ühiseks õppimiseks.

Koostööorganisatsioonide puhul on oluline nende mandaat. Kui need moodustuvad vaid ametnikest, siis läbipaistvuse küsimus muutub oluliseks ning vastutus ealnike ees võib hajuda.

Positiivne koostöö näitena võib Rootsil õppida riiklikul tasandil oloodud foorumeid, kus käsitletakse omavalitsutele ja regioonidele olulisi teemasid nagu kommunaal- ja jäätmemajandus ning korraldatakse konverentse. Loodud on kompetentsikeskused, mille poole omavalitsustel on nõu ja toetuse saamiseks võimalik pöörduda näiteks juriidiliste küsimuste lahendamisel.

**Allikad**

Feltenius, David, 2015, “Subnational Government in a Multi-Level Perspective” in Pierre, Jon (ed.) The Oxford Handbook of Swedish Politics, Oxford: OUP.

Lidström, Anders, 2015, “Swedish Local and Regional Government in a European Context” in Pierre, Jon (ed.) The Oxford Handbook on Swedish Politics, Oxford: OUP.

Montin, Stig, 2015, “Municipalities, Regions, and County Councils: Actors and Institutions” in Pierre, Jon (ed.) The Oxford Handbook on Swedish Politics, Oxford: OUP.

Niklasson, Birgitta, 2012,“Sweden” in Verhoest, K., S. Van Thiel, G. Bouckaert and P. Lægreid (eds.) Government agencies: practices and lessons from 30 countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

OECD Territorial Review 2017

Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden. European Commission 2018

Wockelberg, Helena & Ahlbäck Öberg, Shirin, 2016a, “Reinventing the Old Reform Agenda: Public Administrative Reform and Performance According to Swedish Top Managers” in Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews & Philippe Bezes (eds.), Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

[En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020](https://www.regeringen.se/4a8706/contentassets/98919a0ca0f1427491a3eef22a7d177c/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-attraktionskraft-20152020.pdf)

<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/regionalt-tillvaxtarbete.html>

<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/other-languages/english/on-the-county-administrative-board.html>

Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017583-om-regionalt-tillvaxtarbete_sfs-2017-583>

<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/regionalt-tillvaxtarbete/samordning-och-uppfoljning/regeringens-forum-for-regioner.html>

Intervjuud:

Ulf Johansson, vanemkonsultant, Sweco Society AB

Sigrid Hedin, analüütik, Rootsi Majanduskasvu Agentuur, Stockholm

1. <https://www.regeringen.se/4a8706/contentassets/98919a0ca0f1427491a3eef22a7d177c/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-attraktionskraft-20152020.pdf> [↑](#footnote-ref-0)
2. <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017583-om-regionalt-tillvaxtarbete_sfs-2017-583> [↑](#footnote-ref-1)