Lisa. Soome regionaalse valitsemise trendid valitsusliidu tegevuses

Ülevaade tugineb Minister Paatero kõnele Omavalitsusjuhi päeval 9. augustil 2019 Jyväskyläs ning see avab eelmises valitsuses kokkuleppeni mitte jõutunud sotsiaal- ja tervishoiu reformi (SOTE) edasisi tegevusi ametisoleva valitsuse plaanides.

Eelmise Soome valitsuse SOTE reformi kava oli kokkuvõtlikult järgmine:

**SOOME** valitsus on esitanud parlamendile mitmed olulised seaduse eelnõud regionaalarengu ja –halduse reformi läbiviimiseks (vt täpsemalt Lisa 3). Reformi põhjuseks on:

* linnastumise jätkuv kasv ja ääremaade nõrgenemine;
* vananev rahvastik ja suurenevad vajadused tervishoiuteenuste järele;
* vajadus tugevdada kulukontrolli ja -juhtimist tervishoiu- ja sotsiaalteenuste üle;
* tagada üleriigiliselt kvaliteetsed teenused.

Reformi põhisisu on *muuta maakond teise tasandi omavalitsusteks*, mille põhiülesanne on *sotsiaal- ja tervishoiuteenuste osutamine ja regionaalarengu suunamine*. Sotsiaal- ja tervishoiu teenused tuulake regionaaltasandile senisest omavalitsuste vastutusalast, kus neid korraldati omavalitsuste koostööpiirkondade kaudu (PARAS reform). *Regionaalarengu ülesanded detsentraliseeritakse peamiselt keskvalitsuselt regionaaltasandile ning nende põhisisuks on tööturuvõimekuse kujundamine ja ettevõtlusarendus.*

Riigi keskvalitsuse ja maakondade regionaalarengu eesmärkide sidustamiseks luuakse menetlus, mille kohaselt mitmete ministeeriumide valitsemisalasse kuuluvates regionaalarengu küsimustes toimuksid igal aastal diskussioonid regioonide arendamise eesmärkidest ja nende realiseerimisest.

Lisaks eelnevale valmistatakse ette uue omavalitsuse mudelit, mille käigus analüüsitakse ja kujundatakse arendusstrateegia omavalitsuse sisese ja omavalitsusorganite vaheliste suhete juhtimismudeli ning e-omavalitsuse olemuse, rolli ja arenguperspektiivi küsimustes.

Koostatud on tuleviku omavalitsuse arengustsenaariumid ja visioonid 2030:

* Innustava elujõulise omavalitsusüksuse visioon
* Lahendusi otsiva omavalitsusüksuse visioon
* Laisa omavalitsusüksuse visioon
* Heitunud omavalitsusüksuse visioon

Allikas: Kattai, K., Lääen, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019) Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengu. Analüüsiraport Riigikogu Maaelukomisjonile.

**Minister Paatero kõne**

Lugupeetud omavalitsusjuhid!

Munitsipaalomavalitsusest on aastatega kujunenud edulugu, milles vald on Põhjamaade heaolumudeli võtmeisik ja vastutaja. Täna on Soome vald ainulaadne. Omavalitsustel on teenuste korraldamise eest väga lai pädevus ja vastutus. Kõigil omavalitsustel, alates umbes 700 elanikust Luhangast kuni üle 600 000 elanikuni Helsingis, on ühesugused kohustused, vastutus ja õigused. Kohalik omavalitsus on üha keerukamas tegevuskeskkonnas tugeva surve all. Sotsiaal- ja tervishoiuteenused antakse üle suurematele osalistele kui üksikud omavalitsused. Juba tehtud tööle tuginedes tuleb uue sotsiaal- ja tervishoiusüsteemi ehitamist jätkata, hoolsalt, läbipaistvalt ja osapooltega nõu pidades. On oluline, et vallad jätkaksid avalike teenuste arendamist ega tegeleks kohaliku hädaolukorra lahendamisega. Üksiku kodaniku põhiteenuseid peab olema võimalik läheduses kätte saada ja üldlahendus peab arvestama piirkondlike erinevustega.

See, mis jääb pärast SOTE-t omavalitsustele alles, on samuti väga oluline ja aktuaalne teema. Mis on tulevane vald ja mida me tahame, et see tulevikus teeks? Milline on valla roll teenuste rahastamisel, maksustamisel ja arendamisel? Kas elanikud näevad omavalitsust kohana, kus osaleda ja mõjutada? Mis saab tulevikus omavalitsuste enesekorralduse piiridest, mis saab aga omavalitsusidentiteedist?

On vaja uuesti määratleda omavalitsuste põhiroll. Vald on muutuma*s teenuseosutajaks piirkonna üldise elujõu ja heaolu tugevdamiseks. Samal ajal muutuvad kohalike elanike rollid ja vastutus.* See muudatus peab tagama, et vald on jätkuvalt koht, kus elanikud teevad ühistel teemadel koostööd ja teevad valikuid kohaliku heaolu ja elujõu edendamiseks. Omavalitsuse tuleviku määravad mitte ainult suured muutused rahvusvahelises ja kodumaises ühiskonnas, vaid eelkõige see, mida iga omavalitsus otsustab koos teha.

Munitsipaalteenuseid ei tehta mitte vallale, vaid selle elanikele. Elanikukesksus ja mõjuvõimu suurendamine on viisid, kuidas suurendada kodanike usaldust poliitilise ja haldustegevuse vastu ning pakkuda laiemat teadmistebaasi teenuste arendamiseks. Kasutajakesksus on seetõttu tihedalt seotud teenuse uuendamisega. Kasutajale orienteeritud lähenemine paneb elanikud võtma vastutuse oma heaolu ja kogukonna heaolu eest.

Lähiaastate kohalike omavalitsuste rahanduse väljavaated on murettekitavad. Omavalitsuste 2018. aasta raamatupidamise aastaaruanne näitab omavalitsuste *finantsseisundi selget karmistamist*. Kulutused omavalitsuste rahandusele ähvardavad lähiaastatel jätkata tulude kasvu ületamist. Omavalitsuste tegevuskulud kasvavad pidevalt, kuna rahvastiku ja vanuse struktuuri muutused suurendavad teenuste vajadust. Ka tulude baas ei tundu majanduskasvu osas helge. Lähiaastatel püsib majanduskasv mõõdukam kui viimastel aastatel, nii et on oodata tagasihoidlikku omavalitsuste maksubaaside kasvu. Seetõttu on surve maksumäärade tõstmiseks lähiaastatel märkimisväärne. On selge, et viimastel aastatel on munitsipaalmajanduses olnud oluline sissetulekute ja kulude tasakaalustamatus.

Ehkki selle arengu kohta on minevikus olnud selgeid märke, on ikkagi jahmatav, et 2018. aasta raamatupidamise aastaaruanne näitab 13 munitsipaalkontsenri (munitsipaalrühma) negatiivset brutomarginaali, 190 kontsernil on tulemus negatiivne ja kokku 20 munitsipaalrühmal on majandus olurras, kus põhimõtteliselt on täitunud kohaliku omavalitsuse struktuuriseaduses ettenähtud ühinemisabi tõlgendamise tingimused. Viimane tähendab, et munitsipaalrühma majanduse "foorid" on juba vähemalt oranžid ja tuleb leida tõsised lahendused.

Kohaliku omavalitsuse võlg kasvas 2018. aastal umbes 1,34 miljardi euro võrra, kokku 36 miljardi euroni. Võlasumma sisaldab suuri infrastruktuuriinvesteeringuid suuremates linnades, näiteks West Metro ja trammiteedel. See hõlmab ka haiglarajooni ehitusprojekte. Nendel investeeringutel on kõrged ootused ja väljakutsed nii tootlikkuse kui ka tõhususe osas. Suur küsimus on, kuidas on mõjuhinnangud ja prognoosimine õnnestunud ning kuidas pikaajalised investeeringud saavad tulevikus väljakutsetega toime tulla. Teine väljakutse tüüp on investeering, mille jaoks vastutustundlik omavalitsuse otsustaja peab küsima, kas investeering on lähiaastatel kasutatav ja kas see tasub selle ära, kui elanikkond kolib välja, vananeb või jääb töötuks. See on omavalitsuste eraldamise ja eristamise kõige konkreetsem vorm.

Üks suurem omavalitsuste rahandust mõjutav maamärk saabub järgmisel aastal. Kui vallal oli 2015. aasta raamatupidamise aastaaruandes puudujääk, hinnatakse 2015. aastal jõustunud kohaliku omavalitsuse seaduse kohast puudujäägi katmise kohustust esmakordselt järgmise aasta lõpuks. Sama siduv ajakava kehtib esialgse puudujäägi ajal kogunenud puudujääkide suhtes. Ehkki 2015. aasta kohaliku omavalitsuse seaduses on jõuliselt vastu võetud grupipõhine vaade, uuritakse akumuleeritud puudujääki selles kontekstis konkreetselt omavalitsuse, mitte omavalitsusüksuse grupi bilansi alusel.

V*alitsuse programm pakub omavalitsuste rahandusele üsna stabiilset lähtepunkti*. Valitsus kohustub oma programmis tagama, et omavalitsuste kohustusi *rahastatakse jätkusuutlikult omavalitsuste maksutulude ning õiglase ja piisava riikliku toetuse kaudu*. Valitsusprogrammi kohaselt lõpevad omavalitsustele eraldatavate riigitoetuste ajutised kärped 2020. aastal. Samuti on valitsus võtnud *kohustuse kompenseerida omavalitsustele täielikult omavalitsuste kohustuste ja vastutuse vähendamise, suurendamise või laiendamise meetmed*.

Sügis on nii omavalitsuste kui ka riigi eelarvete jaoks hõivatud aeg. Mitmes omavalitsuses tähistab 2020. aasta eelarve ettevalmistamine puudujäägi katmiseks võetavate meetmete läbimõtlemist. Lisaks mõeldakse traditsiooniliselt palju maksutulude ja riigipoolsete sissemaksete hindamist, mis ei ole ka üsna lihtne.

Riigi järgmise aasta eelarve ettepanek on ettevalmistamisel kevade tehnilise eelarve kava alusel, mis eeldab, et vallavalitsuse tulud kasvavad järgmisel aastal umbes miljard eurot. Siiski tuleb märkida, et keskvalitsuse osa suurenemine ei tugevda euro kogust munitsipaalmajanduses. Märkimisväärne osa riigi osa suurenemisest tuleneb kas muude omavalitsuste tulude vähenemisest või kulude suurenemisest. Seda tuleks arvestada ka omavalitsuste eelarvete koostamisel.

Valitsus on oma programmis pühendunud ka vallavalitsuse toetussüsteemi arendamisele. *Süsteemireformi uuendamisvajadused määratakse osaliselt SOTE reformi lahenduste alusel*. Rahandusministeerium valmistab aga juba ette reformi, et eraldada omavalitsustele makstud maksukahjumite hüvitamine riigi osast munitsipaalteenuste osutamisest. Muudatuse eesmärk oleks suurendada vallavalitsuse toetussüsteemi läbipaistvust. Omavalitsuste rahastamise üldist taset see ei mõjuta.

Lugupeetud omavalitsuse otsustajad!

Omavalitsuste omavaheline eristamine on tõsiasi, mida ei saa tähelepanuta jätta. Omavalitsused on demograafia, teenuste korralduse, elujõu ja majandusliku võimekuse osas väga erinevad ja eristuvad. Rahvastiku kasv ja noored vanuserühmad on koondunud üha enam makonnakustesse ja suurtesse linnadesse, kus elab üle 100 000 inimese. *2017. aastal sündis üle viiendiku omavalitsustes vähem kui 20 last.* Tõepoolest, madalam sündimus mõjutab lähiaastatel paljude omavalitsuste varajast haridust ja põhiharidust. Samal ajal suurendab vanemaealiste arvu suurenemine vajadust SOTE-teenuste ja kulutuste järele kogu riigis, kuid ka omavalitsuste kulusurves on erinevusi.

Omavalitsuste rahanduse puhul on omavalitsuste maksustamismääras ühe ühikutulu osas suured erinevused. *Erinevus kõrgeima ja madalaima omavalitsuse maksumäära vahel on juba 6 protsendipunkti. Praeguse arengu jätkudes eeldatakse, et erinevused omavalitsuste vahel suurenevad.* Kuid samal ajal on selge, et erineva suuruse ja olukorraga omavalitsuste probleeme ei saa samade vahenditega lahendada.

Omavalitsuste hetkeseisu ja arenguperspektiivide selgitamiseks on vaja paremat pilti. Valitsusprogrammi kohaselt viiakse praegusel sügisel läbi uusima teabe põhjal põhjalik hindamine. Samuti esitame omavalitsustele väljakutse selle läbilõike ettevalmistamisel osaleda. Küsimus ei ole ainult omavalitsuste rahanduse analüüsimises, vaid **eesmärk on vaadata omavalitsuste kui terviku ülesandeid, tegevust ja toimimistingimusi.**

Märkimisväärse rõhuasetuse ülevaate koostamisel annab Statistikaameti uus omavalitsuslikul alusel koostatud *elanikkonna prognoos*. Arvestades viimastel aastatel märkimisväärselt madalat sündimust, eeldatakse, et paljudes omavalitsustes erineb uus prognoos oluliselt varasemast, 2015. aastal tehtud prognoosist. Samal ajal muudab see omavalitsuste tulevikuväljavaateid.

Valitsus võtab käimasolevas sotsiaal- ja tervishoiureformis (SOTE) arvesse ka piirkondlikke erinevusi, kuna teenindussüsteemi väljakutsed on meie riigis erinevad. Rahvastiku vähenemine ja kasvav suurlinnapiirkond seisavad silmitsi erinevate väljakutsetega. Valitsusprogrammi kohaselt võetakse SOTE-reformi ettevalmistamisel ja teenuste korraldamisel võimalikult suures osas arvesse piirkondlikke eripärasid. Omavalitsuste võimalustest teenusepakkujana tegutseda sel sügisel viiakse läbi eraldi uuring. Valitsus *uurib aasta lõpuks ka Uusimaa, pealinna Helsingi või Helsingi regiooni erinevat lahendust piirkonna linnade ja valdade koostöös*.

Uuring algab järgmisel nädalal arutelukoosolekuga Uusimaa omavalitsuste asutustele ja piirkonna olulistele SOTE- osalejatele.

Uut omavalitsusseadust (vallaseadust) on täies mahus kohaldatud alates 2017. aasta parlamendi ametiaja algusest. Seaduse põhjaliku reformi keskne eesmärk oli tugevdada valla üldist juhtimist. Lisaks omavalitsuste juriidilisele rühmale hõlmab uue omavalitsustegevuse mõiste ka omavalitsuse tegevust, mis põhineb omavalitsuste koostööl või omavalitsuse omandil, lepingutel või finantseerimisel. Kohaliku omavalitsuse seadusesse lisati sätteid organisatsioonilise ja tootmisvastutuse kohta. Lisaks karmistati määrusi omavalitsuste tegevuse juhtimise, kontrolli ja järelevalve kohta. Omavalitsuste rahanduse väga oluliseks muutuseks olid siduvad sätted [eelnimetatud] omavalitsuse bilansi ja selle katte puudujäägi kohta.

Uut valla seadust on juba paar korda muudetud. Muuhulgas on erakorraliste haldusraskustega omavalitsuste likvideerimismenetluse seadusesse lisatud uus peatükk ja muudetud artiklit eriti keerulises majanduslikus olukorras oleva omavalitsuse hindamismenetluse algatamise tingimuste kohta.

Saadud kogemuste põhjal tuleks hinnata omavalitsusseaduse arenguvajadusi, vähemalt omavalitsuste tegevuse juhtimise, omavalitsuse asjaajamise ja rahanduse ning omavalitsustevahelise koostöö osas. Seadusandlust tuleks kaaluda munitsipaalriskide ja nendega kaasnevate riskide paindlikkuse ja kontrolli parandamise seisukohast. Näiteks tuleb selgitada organisatsiooni funktsiooniga seotud tootmiskontrolli regulatsiooni.

Omavalitsuste eristumise suurenemine ja majanduse halvenemine tähendavad, et tuleb välja töötada *omavalitsuse ja omavalitsuste ühisasutuse hindamismenetluse regulatsioonid*. Lisaks tuleks uurida erinevaid paindlikke valitsemismudeleid ja koostöömudeleid, ehkki kehtiv munitsipaalseadus seda lubab. Rahandusministeerium moodustab lähinädalatel töörühma, et hinnata neid muutuste vajadusi ja teha vajalikud muudatuste elluviimiseks vajalikud ettepanekud.

Lugupeetud omavalitsusjuhid!

Soome vajab rohkem tööd ja rohkem töökohti. Parim tööhõivepoliitika on pidev suutlikkuse suurendamine, haridus ja isiklik abi. Omavalitsustel on selles töös head kogemused, mida tuleb täielikult ära kasutada. Võimaluse ja vajaduse korral tuleb välja töötada hästitoimivad munitsipaalhõive mudelid. Omavalitsuste rahanduse tasakaalustamiseks on vaja täiendavalt piiritleda omavalitsuste kohustused ning nende endi tegevused.

Kokkuvõttes jääb töö Soome heaoluühiskonna jätkusuutlikkuse nimel selle valimisperioodi keskmesse. Kõik on nõus, et *teenuste tõhususe parandamiseks, tööhõive suurendamiseks ja majanduskasvu kiirendamiseks tuleb jätkata reforme.* *Omavalitsused peavad suutma keskenduda põhiteenustele ja ülesannetele*, mis on piirkonna inimestele kõige paremad. Avalikult korraldatud ja toodetud teenused on heaolu tugev selgroog, mida täiendavad era- ja valitsusvälise sektori teadmised.

Teenuste korraldamisel on ka väljakutseid. Lisaks rahalistele ressurssidele tuleb tähelepanu pöörata ka töötajate piisavusele. Järgmise kümne aasta jooksul läheb pensionile ligi 170 000 munitsipaalvaldkonna inimest, mis on peaaegu kolmandik kõigist omavalitsuse töötajatest. Samal ajal suureneb vajadus teenuste järele, eriti eakate hooldamisel. Nii tööülesannete suurendamiseks kui ka lahkujate asendamiseks on vaja kvalifitseeritud tööjõudu.

Töötajate vajadused ja olukorrad on piirkonniti ja ametialaselt erinevad. Proaktiivne personali planeerimine, tugev investeering juhtimisse ja juhtivtöösse ning laiem keskendumine töö heaolule on võtmeküsimused, mis muudavad omavalitsused tulevikus tööandjate jaoks atraktiivseks.

Valitsus valmistab ette pensioni töörühma ettepanekute alusel kohaliku omavalitsuse ja erasektori pensioniskeemide integreerimist. Pärast pensioniskeemide integreerimist jagunevad riskid pensioniskeemile olemasolevate erasektori ja munitsipaalpensioni pakkujate vahel. Tehakse ettepanek, et ühinemine peaks olema maksete osas neutraalne, mis tähendab, et era- ja munitsipaalsektori hinnanguline pikaajaline maksete kogukoormus ei muutu. Lisaks on ette nähtud, et pärast ühinemist on kõigil tööandjatel ühesugused võimalused korraldada tööandjapensioni pakkumine pensionikindlustusseltsi, pensionifondi või pensionifondi kaudu. Palju on veel tööd teha ja pensionisüsteemide integreerimise osas on vaja täiendavaid selgitusi. Reform peaks eeldatavasti jõustuma kõige varem 2027. aastal.

Valitsusprogrammi eesmärk on *edendada uue tehnoloogia tõhusat kasutamist*, et võimaldada paindlikku elamist, töötamist ja ettevõtlust sõltumata elukohast. Valitsuse töökohad tuleb korraldada kasutades mitmekesisust ja aruka tehnoloogia võimaldatud asukoha sõltumatust, vähendamata juurdepääsu teenustele. Muu hulgas tuleb eraldada piisavad ressursid katsete tegemiseks, et parandada paigast sõltumatu ja mitme tegevuskohaga töö tingimusi. Sellel ametiajal reformitakse ka piirkondadeks jaotamise seadusi.

Samuti peavad omavalitsused oma tavasid *reformima ja teenindusprotsesse sujuvamaks muutma*. *Digitaliseerimine* pakub uusi võimalusi teenuste kättesaadavuse ja kliendile orienteerituse parandamiseks, muutes samal ajal toimingud kuluefektiivsemaks. Neid võimalusi tasub kasutada julguse ja avameelsusega, muidugi ka teadlikult. Uus valitsuse toetus omavalitsuste digitaliseerimise ergutusskeemile võimaldab paremini toimivate teenuste arendamist. Toetuse taotlus avati eelmisel nädalal. Toetust saab taotleda otse, näiteks omavalitsuste teabe abil juhtimise parandamiseks. Lisaks saab teha ettepanekuid suuremate ühiste munitsipaalprojektide arendamiseks, mida arendatakse ühiselt riigi ja omavalitsuste vahel. Oluline on leida muljetavaldavad muudatused tegevuses, jagada kogemusi ja kasutada teiste omavalitsuste juba välja töötatud tavasid.

Head muutuste loojad,

Taaskord on toimunud suured muudatused omavalitsuste tegevuskeskkonnas ja funktsioonides. Omavalitsused, kes suudavad muutuste võimalusi leida ja ära kasutada, on tuleviku õitseng. Omavalitsuste tulevased kohustused keskenduvad hariduse, arengu ja planeerimise olulisele rollile, et tugevdada kaasatust ja kohalikku demokraatiat. Tulevane omavalitsus tegutseb erinevates koostöövõrgustikes laiemalt kui praegu. Tuleviku omavalitsused on visad, agarad ja energilised ning on avatud eesseisvatele võimalustele.

Valitsuse eesmärk on pakkuda elamis- ja ettevõtlustingimusi kogu Soomes, võttes arvesse piirkondade ja linnade vajadusi, olgu see siis suurlinna piirkond, üle 100 000 elanikuga suured linnad, ülikoolilinnad, keskmise suurusega linnakeskused, äärelinnad või hõredalt asustatud piirkonnad. Selle eesmärgi saavutamiseks on vaja mitmekesist munitsipaal- ja linnapoliitikat, mille valitsus kavatseb teha koostööd valdade ja linnadega.

Omavalitsus- ja regionaalpoliitika tunnustamine tunnistab ka *linnade rolli Soome majanduskeskustena*. Linnastumise suundumust ei pöörata ümber, kuid peame kasutama selle pakutavaid võimalusi nii linna- kui ka maapiirkondades. Linnapoliitikas võetakse arvesse erineva suurusega linnu, nende erinevaid arengutingimusi ja vajalikke meetmeid. Konkreetsete probleemide hulka suuremates linnades kuuluvad *elamumajandus, ühistransport, ränne ning segregatsiooni ja tõrjutuse ennetamine, käsitledes selliseid teemasid nagu MAL, sotsiaalselt jätkusuutlik eluasemepoliitika ja äärelinna programmi meetmed*. *Investeerides ülikoolilinnade TAI-desse*, loome paremad tingimused globaalselt konkurentsivõimelisteks ökosüsteemideks. Alustame äärelinna programmi elluviimist ning toetame ühiste äärelinna arengustrateegiate väljatöötamist ja võrgustike loomist.

Riigi ja omavalitsuste vahelistest partnerlussuhetest ja lepingulistest kokkulepetest räägitakse palju. Hea näide selle kohta on juba mainitud MAL-id, kasvupaktid ja muud koostöövormid, mis on pigem partnerlus kui traditsioonilised valitsuse suunatud juhised.

Koostöövalmidus tähendab mõlema poole pikaajalist pühendumist, kõige tõhusamate vahendite otsimist ja ka pidevat ühisarengut*. Valla- ja linnapoliitika on suuresti interdistsiplinaarne koostööpoliitika.* Loodetavasti tehakse ka ministeeriumide vahel head koostööd, et luua omavalitsustele parem tulevik ja tagada nende elujõulisus.

Erineva suurusega valdade ja linnade arvestamine tagab Soomes mitmekesisema ja laiema kasvu ja elujõu. Omavalitsused on teinud heaoluühiskonna heaks mõõtmatult väärtuslikku tööd. Kohalikud omavalitsused on ellu viinud suure osa meie heaoluriigi aluseks olevatest reformidest ja meetmetest. Valitsus soovib seda tööd jätkata koos omavalitsustega.