

EESTI REGIONAALTASANDI ARENGU ANALÜÜS

Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud

LÕPPARUANNE

Tallinna Ülikool: Kersten Kattai,
Sulev Lääne, Georg Sootla,
Katri-Liis Lepik,
Ave Viks, Indrek Saar
Tartu Ülikool: Veiko Sepp
OÜ Geomeedia: Rivo Noorkõiv
Tallinna Tehnikaülikool: Sulev Mäeltsemees
Ekspertid: Vallo Olle, Mikk Lõhmus

SISUKORD

SISUKORD	2
Lühikokkuvõte	3
1 Analüüsi eesmärk ja sellest tulenevad uurimissihid.....	5
1.1 Analüüsi eesmärk ja tegevused	5
1.2 Kaasamine ja laiapõhjalisus.....	5
1.3 Regionaalarengu trendid ja analüüsi vajaduse põhjendus.....	7
2 Regionaalse valitsemise tähendused ja uurimisobjekti määratlemine.....	10
3 Regionaalse valitsemise vajalikkus	14
3.1 Suured KOVid ei asendada regionaalse valitsemise vajadusi.....	18
3.2 Regionaalsete ja maakondlike ülesannete jaotus	20
3.3 Regionaalse innovatsioonipotentsiaali realiseerimine.....	22
4 Uuringu ülesehitus ja meetodika	23
5 Eksperthindamise tulemused ja analüüs.....	26
5.1 Territoriaalne ulatus ja mastaap regionaalseks valitsemiseks ja/või avalike ülesannete täitmiseks	26
5.2 Regionaalse tasandi valitsemise või koostöö organisatoorne ühtsus.....	31
5.3 Regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu	34
5.4 Regionaalse valitsemis- või koostööstruktuuri õiguslik vorm	36
5.5 Koostöö osalised - koostöökoogu koosseis.....	40
5.6 Koostöö kohustuslikkus.....	42
5.7 Otsuste vastuvõtmise mehhanism otsustuskogus	43
5.8 Regionaalse tasandi ülesannete täitmise tulubaas	45
6 Ettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks	47
6.1 Kohalike omavalitsuste maakonna tasandi koostöö tugevdamine.....	49
6.2 Regionaalse valitsemise korraldus	55
6.2.1 Koordineerivad regionaalarengu nõukogud.....	55
6.2.2 Regionaalse valitsemise asutused	59
6.3 Tegevuskava ja katseprojektid	63

Lühikokkuvõte

Uuringu eesmärk oli analüüsida regionaalse valitsemise alternatiive ja selle tulemustest lähtuvalt esitada konkreetseid ettepanekud regionaalseks valitsemiseks.

Analüüs koosnes järgmistest tegevustest:

- Kaardistati Eesti regionaalarengu olukord, mille käigus kirjeldati maakondlikke ja regionaalseid arendusorganisatsioone, neile seatud ülesandeid ja nende poolt kasutatavaid ressursse.
- Analüüsiti regionaalse valitsemise alast akadeemilist kirjandust ning teiste riikide regionaalse juhtimise kogemusi.
- Kujundati regionaalse valitsemise korralduse sisukomponendid ja kirjeldati nende alternatiive.
- Viidi läbi regionaalse juhtimismudeli komponentide alternatiivsete lahenduste teostatavuse ja mõjude eksperthindamine.
- Sõnastati poliitikaettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks Eestis.

Regionaalse valitsemisena käsitletakse juhtimistasandit, mis paikneb kesk- ja kohaliku tasandi vahel. Regionaalne valitsemine ei välistata juhtimistasandi riiklikku ega omavalitsuslikku olemust ja eelistatakse selle kujundamist kesk- ja kohaliku tasandi partnerluses.

Eesti regionaalarengu trendid, mis tingivad regionaalse juhtimise vajaduse, on järgmised: a) rahvastiku vähenemine, vananemine ja koondumine linnapiirkondadesse; b) ääremaastumine; kasvavad regionaalsed sotsiaal-majanduslikud erisused piirkondade arengus; c) inimeste majandusliku ja sotsiaalse regionaalse ebavõrdsuse kasv (nt regionaalne palgalõhe, kinnisvara väärtuse regionaalne erinevus, ning osalemisvõimaluste ebavõrdsus ühiskondlikus elus; d) valdkondlike ja territoriaalsete valitsemisstruktuuride töö koordineerimatus regionaalsel tasandil ja kesktasandi poliitika killustatus.

Regionaalse juhtimisorgani loomine aitab kaasa:

- riigi tasakaalustatud arengule ja regionaalse arengu eesmärgistamisele tervikus;
- regionaalsete arengueelduste ja eripäradega suuremale arvestamisele riigi strateegilise planeerimise protsessis ja investeringute tegemisel;
- valdkondlike otsustusprotsesside kooskõlale ja eri osapoolte lahenduste ja rahastamise koordineeritud elluviimisele;
- arengutasemest erinevustest tingitud sotsiaalsete, poliitiliste pingete ja julgeolekuriskide maandamisele ja sotsiaalse sidususe suurenemisele;
- eri huvipoolte sisulisele kaasamisele (kohalikud omavalitsused, ettevõtjad, kodanikeühendused) ja dialoogi loomisele kohaliku ja keskvalitsuse poliitikate kujundamiseks ja elluviimiseks;
- paindlikule regionaalarengu seiresüsteemi kujundamisele ja vajadusel reageerimise operatiivsuse saavutamisele.

Analüüsi tulemusena töötati välja regionaalse valitsemise mudelite alternatiivid. Määratleti mudeli komponendid, milleks on: a) juhtimise territoriaalne mastaap ülesannete täitmiseks; b) juhtimise korralduse organisatoorne valdkondlik ühtsus; c) otsustuskogu mandaadi päritolu; d) juhtimismudeli õiguslik vorm; e) juhtimisse kaasatud osapooled; f) koostöö kohustuslikkus; g) otsustuskogus otsuste vastuvõtmise mehhanism ja i) ülesannete täitmise tulubaas.

Iga nimetatud komponendi osas sõnastati mudeli peamised alternatiivid, mida hinnati teostatavuse ja eeldatavate mõjude aspektist. Sellesse andsid oma panuse 55 akadeemilist, kohaliku ja riigi kesktasandi eksperti.

Ekspert hinnangu tulemus näitas, et paljud klassikalised regionaalsed ülesanded on sellised, mida ei ole otstarbekas täita maakonna ega riigi kesktasandil, mis kinnitab regionaalsete valitsemisstruktuuride vajalikkust vaatamata Eesti riigi territoriaalsele väiksusele.

Regionaalse juhtimisorgani kujundamise vajadust ei vähenda ka maakondliku suurusega omavalitsuste loomine. Põhjusteks, et maakondliku suurusega kohalikud omavalitsused on paljude omavalitsuslike ülesannete täitmiseks liiga suured ja võim elanikest kaugel; teisalt maakondlik tase ei ole paljude regionaalsete ülesannete jaoks ikkagi piisav mastaap. Säilib vajadus kohalike omavalitsuste ja riigi kesktasandi vahelise partnerluse ja ühisruumi järele suurema ulatusega territooriumil.

Töö tulemusena esitatud poliitikaettepanekud regionaalse juhtimistasandi moodustamiseks jagunevad kaheks:

- kohalike omavalitsuste maakondliku tasandi koostöö tugevdamine piirkondliku ulatusega ülesannete täitmiseks läbi võimekuse konsolideerimise ning
- regionaalse valitsemise struktuuride loomine, kus esitatakse kaks alternatiivset lahendust:
 - (a) väiksema muutuse ulatusega, kuid lihtsamini teostatav regionaalarengu nõukogude moodustamine;
 - (b) suuremat valitsemiskorralduslikku muutust esile kutsuv ja seega raskemini teostatav regionaalse valitsemise asutuste loomine.

Esimene alternatiividest keskendub suurema regionaalse valitsemise koordinatsioonivõimekuse kujundamisele ilma valitsemisasutusi ümberkorraldamata. Teise alternatiivi kohaselt luuakse uued regionaalse valitsemisega tegelevad ja regionaalset ülesandeid täitavad asutused, mis eeldab olulisi struktuurseid ümberkorraldusi tänaste regionaalsete ülesannetega seotud asutuste tegevuses.

Ettepanekud:

1. Kohalike omavalitsuste maakonna tasandi koostöö tugevdamine läbi maakondlike kohalike omavalitsuste liitude muutes omavalitsusliitu kuulumise ja koostöös osalemise kohalikele omavalitsustele kohustuslikuks, kuid samal ajal andes koostöötasandile täiendavaid ülesandeid. Konsolideerida maakonna tasandi arendus- ja teenusasutused maakondlike omavalitsusliitude juhtimisele.
2. Regionaalarengu nõukogude moodustamine, mis on koordineerivate pädevustega regionaalse valitsemise küsimustes ministeeriumite, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste suhtes ning mis teeb ettepanekuid regionaalpoliitika ja valitsemisalade regionaalsete sidusküsimuste poliitikate kohta ning annab sisendeid nende poliitikate kujundamiseks riiklikul ja regionaalsel tasandil. Selle stsenaariumi puhul luuakse regionaalsete ülesannete tugevam koordinatsioonivõimekus, kuid ei tehta struktuurseid muudatusi regionaalsete ülesannetega asutuste struktuuris.
3. Regionaalse valitsemise asutuste loomine, kus regionaalsete ülesannetega tegelevad avalik-õiguslikud asutused, mille ülesanded hõlmavad regionaalse arengu kavandamist ja selleks vajalike meetmete rakendamist ning regionaalse mõõtmega ülesannete korraldamist ja teenuste otsustamist. Selle stsenaariumi kohaselt tekkivate regionaalse valitsemise asutustega kujundatakse ümber tänaste regionaalsete ülesannetega seotud asutuste struktuur ja konsolideeritakse regionaalse valitsemise kompetentsid ja ülesanded ühtsesse organisatsiooni.

Edasine võimalik tegevuskava:

1. Jätkata arutelusid ettepanekute täpsustamiseks ja rakendusvalmiduse tagamiseks.
2. Kujundada seotud osapoolte seisukohad (sh kohalike omavalitsuse ühine seisukoht) regionaalse valitsemise korraldamise valikute kohta.
3. Ette valmistada maakondliku koostöö ja regionaalse valitsemise lahenduste katseprojekti rakendamine.
4. Regionaalse valitsemise asutuste moodustamise debati algatamine Riigikogu 2023. aasta valimistel.

1 Analüüsi eesmärk ja sellest tulenevad uurimissihid

1.1 Analüüsi eesmärk ja tegevused

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on mõtestada Eesti regionaalse valitsemise olemust ja vajadust. Ühtlasi analüüsida erinevaid regionaaltasandi arengu ja valitsemise alternatiive nii sotsiaal-majanduslikust kui ka regionaalse valitsemise rakendamise aspektist ning teha ettepanekuid sobivaima juhtimis- ja toimumudeli valikuks. Selleks oleme läbi viinud järgmised üldistatud tegevused, mis on sisendiks regionaalse valitsemise korraldusmodelite poliitikaettepanekute väljatöötamisele:

- teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide regionaalse valitsemise korraldamise praktikate ja trendide ülevaade;
- regionaalse valitsemise sisu kriteeriumite kujundamine ning nende alternatiivide kirjeldamine ja põhjendamine;
- regionaalse arendustegevuse praktikate ja ressursside kaardistamine;
- regionaalsete huvipoolte hoiakute ja valmisoleku väljaselgitamine regionaalse valitsemise muudatusteks;
- laia profiiliga eksperthindamise läbiviimine regionaalse valitsemise alternatiivide teostatavuse ja mõjude hindamiseks;
- piirkondlikud avalikud seminarid ja üleriigiline foorum regionaalse valitsemise sõlmküsimuste ja lahendussuundade arutamiseks;
- regionaalse valitsemise korraldamise mudelite kirjeldamine ja rakendamise võimaluste analüüs ning vastavate poliitikaettepanekute esitamine.

Lähteülesandele vastavalt on analüüsi oluline lähekoht väljapakutavate regionaalse valitsemise lahendusalternatiivide rakendatavus ja piisav legitiimsus valdkonna ekspertide seas. Ettepanekud on välja töötatud arvestades analüüsi teostamisel kogutud empiirilisi allikaid, laia ekspertpaneeliga hindamise tulemusi ja uurimisrühmas toimunud arutelusid. Analüüsi taustainfo ja raamistiku kujundamisel on lähtutud teoreetilisest kirjandusest, Euroopa õigus- ja halduspraktikast ning teiste riikide regionaalse valitsemise korraldamise põhimõtetest. Siiski kõik – ka vastava riigi kontekstis hästi toimivad – lahendused ei ole ühest riigist teise otse ülekantavad nii valitsemise kogemuste, -kultuuri kui teiste põhjuste tõttu. Esimene valik Eesti konteksti mitte sobivatest regionaalse valitsemise korraldamise põhimõtetest tehti uurimisrühma poolt analüüsi raamistiku koostamisel ja teine eksperthindamise tulemuste põhjal ettepanekute sõnastamisel. Vaatamata üksikute ekspertide eriseisukohtadele on uurimisrühma liikmed seisukohal, et esitatud ettepanekud on Eestis teostatavad, omavad piisavalt laia toetust ja on olulise positiivse mõjuga regionaalsele valitsemisele.

1.2 Kaasamine ja laiapõhjalisus

Analüüsi läbiviinud uurimisrühm koondas laia profiiliga eksperte:

- Regionaalareng ja -poliitika: Rivo Noorkõiv (teadusmagister), Sulev Mäeltsemees (PhD), Mikk Lõhmus (PhD);
- Mõjude hindamine, finants- ja majandusanalüüs: Indrek Saar (PhD), Veiko Sepp (teadusmagister);

- Institutsioonidisaia ja strateegiline planeerimine: Georg Sootla (PhD), Kersten Kattai (doktorant), Katri-Liis Lepik (PhD);
- Õigusanalüüs ja valitsemiskorraldus: Vallo Olle (Dr. iur), Ave Viks (doktorant), Sulev Lääne (doktorant).

Ekspertide praktiline kogemus on samuti laialdane hõlmates ajaloolist mälu ja kogemust alates Eesti omavalitsussüsteemi taastamise aegadest kuni viimaste reformide kavandamises ja elluviimises osalemiseni. Samuti omavad uurimisgrupi liikmed kohalike omavalitsuste juhtimise, kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduspoliitika kujundamise ja teadusliku analüüsi (nii õiguse, valitsemise, majanduse, poliitika kujundamise valdkonnas) pikaajalist kogemust.

Töö käigus toimus tellijaga ja tema partneritega paarkümmend arutelu projekti sihtide ja tulemuse üle. Ekspertide tulemuste ja uurimisrühma ettepanekute tutvustamiseks toimus laiapõhjaline (ca 100 osalejaga) foorum Riigikogu konverentsikeskuses (vt Lisa seminaride, foorumite kavad), kus muuhulgas arutati läbi ekspertide tulemused.

Tabel 1. Analüüsi läbiviimisel kasutatud kaasamis- ja aruteluformaadid

Arutelu formaat	Sisu	Arv, osalejate profiil
1. Uurimisgrupi arutelud	Sisulised debaadid uurimisülesande, meetodika, järelduste, ettepanekute üle.	Ca 10 arutelu uurimisrühma liikmete vahel ja teisi eksperte kaasates (nt tellija ja RaM esindajad).
2. Vahearutelud tellijaga esindajatega	Jooksev infovahetus ja sisulised arutelud uurimisülesande, vahetulemuste, järelduste ja ettepanekute üle.	8 arutelu tellija juhtgrupi (KOV-d, maakondlikud KOV liidud, MAK-d, ELVL jt) ja laiendatud osalejatega (nt RaM esindajad). Ühel nõupidamisel tavaliselt 10-15 osalejat.
3. Fookusgrupid	Regionaalse valitsemise komponentide sisuliste valikute ja võimalike mõjude arutelu. Analüüsiraamistiku testimine ja legitimeerimine.	3 fookusgruppi: Lääne-, Põhja- ja Lõuna-Eestis, osales 20 maakondliku KOV liidu ja/ või MAK-i esindajat.
4. Seminarid, ettekanded	Analüüsi sihtide tutvustamine, uurimisraamistiku testimine, tagasiside kogumine.	„Seminar regionaalhaldusest- ja arengutest Eestis“, 16.08.2019 Paldiskis, ca 30 osalejat; Foorum „Arengutest regionaalvaldkonnas, Eesti ja Soome kohalike omavalitsuste koostööst ning kohalike omavalitsuste valimistest“ 11.12.2019 Eesti Linnade ja Valdade Liidus, osalejaid ca 20. Analüüsi vahesisu tutvustus HOL volikogus, 18.09.2010 Saue linnas. Analüüsi vaheseisu tutvustus RaM REHO talituse juhtidele, 10.12.2019 Rahandusministeeriumis.
5. Foorum	Ekspertide tulemuste arutelu, ettepanekute tutvustus. Erinevate osapoolte (poliitikud, KOV, eksperdid) sisukohad regionaalse valitsemise küsimustes.	Foorum Riigikogu konverentsikeskuses, „Eesti regionaalne tasand – kas praktiline vajadus või saab ka teisiti?“ ¹ , osalejad ca 100, poliitikud, teadlased, ministeeriumite esindajad, KOVd, PS institutsioonid, KOV liidud, KOV arendusorganisatsioonid.

¹ <https://www.tlu.ee/yti/uudised/omavalitsuste-foorum-riigikogus-estti-regionaalne-tasand>

1.3 Regionaalarengu trendid ja analüüsi vajaduse põhjendus

2017. aastal jõustunud haldusreformiga vähenes Eesti valdade ja linnade arv 213-lt 79-ni. Kohalike omavalitsuste mediaansuurus kasvas ligi neli korda (Tabel 2).

Tabel 2. KOV arvu ja suuruse muutuse 2017. a haldusreformi järel

	Enne ühinemisi	Ühinemiste järgselt
Alla 5000 elanikuga	169 KOVi	15 KOVi
5000-11 000 elanikuga	28 KOVi	36 KOVi
Enam kui 11 000 elanikuga	16 KOVi	28 KOVi
Keskmine elanike arv	6349	17 118
Elanike arvu mediaan	1887	7865
Keskmine pindala	204 km ²	550 km ²
Pindala mediaan	180 km ²	512 km ²

Allikas: Rahandusministeerium

Haldusreformi seadusega sätestatud elanike arvu miinimumkriteeriumile (5000 elanikku) vastavad kohalikud omavalitsused ei ole piisavalt suured, et välja arendada ja tõhusalt osutada elanikele suuremat piirkonda eeldavaid teenuseid. Samuti ei ole kohalike omavalitsuste mastaap, ka haldusreformi seadusega sätestatud soovitusliku suuruse 11000 elaniku juures piisav, et tõhusalt täita üksinda kõiki piirkondlikke ja regionaalsed arendus- ja teenuse osutamise ülesandeid. Kuigi haldusreformiga nähti ette kohaliku omavalitsuse rolli kasvu riigi valitsemises, siis reformi käigus neile piirkondlike ja regionaalsete ülesannete täitmise ülesandeid ei püstitatud (vt haldusreformi eesmärgid²), mistõttu regionaalse valitsemise korraldamine jäi mõneks ajaks tagaplaanile. Tänapäevaks on kohalikes omavalitsustes olulised ümberkorraldused läbi viidud ja on jõutud arusaamisele koostöö vajalikkusest regionaalsel tasandil.

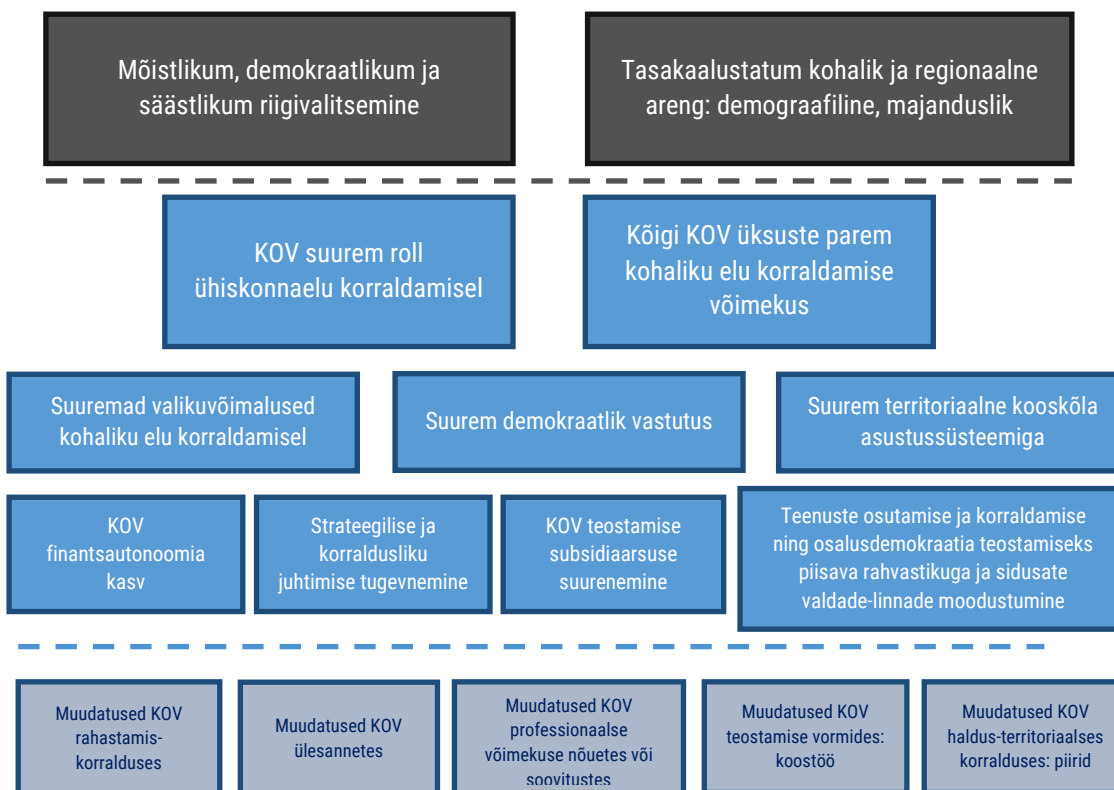
Haldusreformi lähteprintsipi kohaselt oli 2017. aasta reformis omavalitsuste piiride muudatused vaid üks meede reformide paketi Eesti omavalitsussüsteemi arendamiseks (joonis 1). Haldusreformiga seati mitmeid eesmärke, millest üks keskseid oli tasakaalustatum regionaalne areng ja selle saavutamist toetavad tegevused. Poliitika kujundamise taktikalise aspektist oli reformi kavandamisel teadlik strateegia jaotada kohaliku halduse reformid mitmeks etapiks³. Nendest ühinemised pidid olema eelduseks reformi järgmistele etappidele. Reformi teise etapina kavandati regionaalhalduse ümberkorraldamist, kolmanda etapina muutuseid omavalitsuste ülesannetes ja neljanda etapina muutuseid omavalitsuste rahastamises. Osalt on neid sihte saavutatud, ennekõike maavalitsuste tegevuse lõpetamise järel osade maavalitsuste endiste ülesannete üleandmisega maakonna kohalike omavalitsuste koostöötasandile (nt maakondliku arendusstrateegia koostamine, tervisedendus, turvalisus), maakonnakeskuse omavalitsusüksusele (perekonnaseisutoimingud) ja keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste ühisele koostöötasandile (ühistransport). Siiski pole suuremat muutust, kus oluliselt kasvaks kohalike omavalitsuste roll regionaalse või ka piirkondliku mõõtmega ülesannete täitmisel, toimunud. Samuti ei ole toimunud ümberkorraldusi riigi keskvalitsuse tasandil regionaalses

² Haldusreformi kontseptsioon (eelno 17.12.2015).

³ Vt täpsemalt Viks, A. (2018) Haldusreformi protsessi disain. Valner, S. (toim). Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Otsused. Taustad. Elluviimine. Tallinn: Rahandusministeerium. Lk 23–48. Samuti Haldusreformi kontseptsiooni eelno, 17.12.2015.

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf

valitsemises. Võib eeldada, et selle üheks põhjuseks on teadmispõhiste lahenduste ning poliitilise konsensuse puudumine.



Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu ning kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse jaotuse muutmise koht selles. Allikas: haldusreformi seaduse seletuskiri⁴.

Territooriumilt suuremad omavalitsusüksused on üheks eelduseks kohaliku valitsemistasandi tugevdamiseks vähemalt kahest aspektist. Esiteks, ruumimastaabist tekkivad võimalused, kus suuremale piirkonnale on võimalik anda täitmiseks ülesandeid, kus nende täitmisel tekib mastaabivõimekus ja –sääst. Teiseks on muutunud omavalitsuste koostöövõimekus, kuna koostöö osapooltel on enam ressursse ja nende arv on väiksem.

Vaatamata viimasel kümnendil tehtud ulatuslikele investeeringutele regionaalarengusse on Eesti regionaalne ebavõrdsus ja selle süvenemine jätkuvalt suureks väljakutseks. Ka Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020 elluviimise 2018. aasta seirearuandes⁵ jõutakse järeldusele, et (lk 3): „tervikuna on regionaalsed erinevused Eesti väiksust arvestades endistviisi suured ja märgatavat nihet ühtlasema territoriaalse arengu suunas strateegia seiremõõdikuid jälgides toimunud ei ole“. Samuti tõdetakse aruandes, et (lk 4): „regionaalseid erisusi mitteamestavad valdkonnapoliitikad toimivad vastupidiselt regionaalpoliitika ja maaelupoliitika meetmete mõjule, kuna valdkonnapoliitikaid kujundatakse ja rakendatakse üle-Eesti ühetaolisena arvestamata piirkonnapõhiste fookuse ja eripäradega, mille tõttu mitmete regionaalpoliitiliste meetmete mõju koondub tegelikkuses juba kiiresti arenevatesse kasvukeskustesse“. Aruandes tuuakse välja (lk 5), et: „strateegia elluviimise horisontaalsel

⁴ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40>

⁵ Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020 elluviimise 2018. aasta seirearuanne. Rahandusministeerium, 2019. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/files/document_files/REGO/eras_elluviimise_2018.a_seirearuanne_300719_aug.docx

koordineerimisel esineb puudujääke. Tegemist on kriitilise puudusega, kuna ilma valdkonnapoliitikate piisava osaluseta ei ole riigi terviklike regionaalse arengu eesmärkide saavutamine realistlik. Regionaalpoliitika mõjus rakendamine eeldab eri ametkondade sihipärasest koostööst. Valdkonlike poliitikameetmete kujundamisel ei ole tekkinud head praktikat regionaalse mõju teadlikuks kavandamiseks poliitikakujundamise varajases faasis, mistõttu jääb ka mõju regionaalse arengu eesmärkidele ning piirkondlike erivajadustega arvestamine väheseks“.

Regionaalse koordineerimise puudusele ja vajadusele vastavaid mehhanismid kujundada juhtis OECD uurimisrühm tähelepanu juba 2011. aasta riigivalitsemise raportis⁶ (lk 337), millega soovitati Eestile luua uusi valitsemisstruktuure, et suurendada regionaalse valitsemise alast integreeritust. Seejuures sisaldas soovitus nendes struktuurides integreerida kohalikud ja regionaalsed huvipooled. Sellest soovitusel on möödunud 9 aastat, kuid olulisi muutuseid regionaalse valitsemise korraldamises ei ole toimunud.

Otseselt regionaalarengu strateegiaga mitte seotud valdkondlike poliitikate, kuid ka regionaalse mõjuga vahendite, suunamine regionaalarengusse ei toimi süsteemselt. Valdkonnapoliitikad, mis on olulise regionaalse mõjuga, peaksid olema seotud riigi regionaalse tasakaalustatuse ja selle saavutamise eesmärkidega ning regionaalarengu mõõdikutega. Seega tuginedes nii uurimisrühma pikaajalisele kogemusele ja analüüsidele, rahvusvaheliste organisatsioonide soovitudele ja ka Rahandusministeeriumi regionaalarengu strateegia 2014-2020 seirearuannetele saab väita, et senine nn pehme strateegia tasandil regionaalse arengu tagamine ja regionaalse ebavõrdsuse vähendamine ei anna neid tulemusi, mida on eesmärkideks seatud ja ühiskonnas oodatakse. Sellele viitab ka üsna tagasihoidlik õigusaktide ja poliitikate regionaalse mõju hindamise praktika valdkonnapoliitikate kujundamisel. Eelnevalt tulenevalt on uurimisrühma lähtekoht, et regionaalarengu tagamine eeldab (ja see on objektiivse analüüsi ja põhjendamise küsimus kui ka poliitiline valik) institutsionaliseeritud koostööstruktuuri vastava õiguse, vastutuse ja ressursibaasiga.

Regionaalse valitsemise probleemid on seotud ka riikliku regionaalse valitsemisega. Riigi regionaalhaldus on killustunud ja prevaleerib harukondlik juhtimine. Enamikul valitsemisaladel on oma regionaalne loogika ja regionaalse mõjuga tegevused on vähe koordineeritud. Eelduslikult ei ole probleem mitte niivõrd selles, et ametkonnad sihipäraselt eiraksid regionaalseid huve – nad objektiivselt tajuvad regionaalset eripära ja selle arvestamise vajadust, muidu neil ei oleks regionaalset struktuuri. Probleem on selles, kes ja millisel määral vastutab ja annab aru regionaalse ebavõrdsuse süvenemise pärast. Paljudes valdkondades on tugevad objektiivsed argumendid ja põhjused, miks asutuste regionaalne loogika on just selline – ja see on mõistetav arvestades ametkondade vastutust oma põhitegevuse eest. Samas keskvalitsuse roll on luua mehhanism, mis tagab ka valdkonnapoliitika korralduses regionaalse vaate ja integratsiooni. Korrektselt on avalikult välja öeldud positsioon, et regionaalpoliitika on kogu valitsuse poliitika. Selle praktikas realiseerimine eeldab vastavate valitsemiskorralduslike meetmete ja struktuuride olemasolu, mis suudaks tasakaalustada ja ületada senist valdkonnakeskse poliitikakujundamise domineerimist. Uurimisrühma hinnangul on praeguses valitsemise kontekstis, kus puuduvad regionaalset koordineerimist tagavad valitsemise hoovad, keerukas ühtlustada eri ametkondade enda kujundatud valdkonnapõhist regionaalse juhtimise

⁶ https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oced_public_governance_review_estonia_full_report.pdf

struktuure. Seda on kinnitanud ka varasemad vastavad uuringud⁷. Pigem on valitsusasutuste regionaalse juhtimise struktuurid ajajooksul enam teineteist lahku kasvanud või sootuks kaotatud. Regioonide ühtlustamine asutuste juhtimisstruktuuris on vajalik, et tagada nii valdkonnapõhine kui ka valdkondade vaheline koordineerimine ja integreerimine poliitikate rakendamisel regionaalses vaates.

Kokkuvõtteks, regionaalne valitsemine hõlmab kolme keerukat probleemide kompleksi:

- 1) kohalike omavalitsuste ülestest ja vaheliste omavalitsuslike valdkondade ülesanded ja korraldus piirkondlikes või regionaalsetes küsimustes;
- 2) riigi keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vaheline ühisruum, mis klassikalise regionaalse valitsetusena (*regional governance*) eeldab nende tõhusat sidustamist regionaalsete eripäradega arvestamiseks ja regionaalse arengu tagamiseks;
- 3) riigi keskvalitsuse erinevate valdkondade regionaalne korraldus, mida osadel juhtudel ei olegi vaja ega võimalik näha omavalitsuslikuna, aga kus oluline on koostöö tagamine regionaalses vaates, ja riigi regionaalhalduse korraldus, kus nn riiklikud regionaalsed arendusküsimused põimuvad oluliselt kohalike regionaalsete arendusküsimustega.

Osa käesoleva analüüsi uurimisrühma liikmetest esitas 2019. aastal Riigikogu maaelukomisjoni tellimisel poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltsandi arengus⁸, kus kesksed ettepanekud olid:

- 1) kohaliku ja **regionaalse valitsemise strateegilise arendamise** vajadus, milleks tuleks vastu võtta kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika aluspõhimõtted ning töötada välja kohaliku omavalitsuse arendamise strateegia;
- 2) **detsentraliseerida** valitsemist nii riigi ja kohalike omavalitsuste suhtes kui kohalike omavalitsuste siseselt,
- 3) **tugevdada regionaalset valitsemist** läbi kohalike omavalitsuste liitude tugevdamise andes neile piirkondliku mõõtmega omavalitsuslike ülesandeid ja tagades riigi kesktasandi poliitikate parema regionaalse sidususe ja andes kohalikele omavalitsustele võimaluse nendes kaasrääkida.

Uurimisrühm jääb ka praegu nende ettepanekute juurde. Käesoleva analüüsiga konkretiseeritakse kolmas soovitus ja viiakse see konkreetsema rakendatavuse tasandile.

2 Regionaalse valitsemise tähendused ja uurimisobjekti määratlemine

Regionaaltsandile on antud väga erinevaid tähendusi. Seda olenevalt kontekstist, kus teemat käsitletakse. Ka teoreetilises kirjanduses ja rakenduslikes töodes omab regionaalsus erinevaid tähendusi.

Esiteks, regiooni tähenduse mõtestamisel saab regionaalsust kui analüüsiobjekti käsitleda nii valitsemiskorralduslikust kui poliitikameetmete aspektist. Need omakorda võivad, aga ei pruugi

⁷ <https://www.kogu.ee/riigipidamise-kava/seotud-analuusid/>

⁸ Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019) Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltsandi arengus. Analüüsi lõpparuanne. https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf

kattuda. Regionaalarengu tasakaalustamise meetmed (nt piirkonnaspetsiifilised toetused, maksuerisused, kultuuri- ja identiteedi säilitamise meetmed, piirkonnaspetsiifiline spetsialiseerumine nt ettevõtlaste arendamisel jt ka Eesti regionaalarengu strateegiast seatud meetmed) ning valitsemiskorralduse struktuurid (regionaalarengu tagamiseks, ülesannete täitmiseks arvestades regionaalseid eripärasid, valdkonnapõhiste poliitikate integreerimine regionaalses vaates jt) on küll mõlemad regionaalse valitsemisega seotud, kuid siiski erinevad regionaalsusele suunatud mehhanismid. Käesoleva analüüsi objektiks on regionaalne valitsemiskorraldus.

Teiseks, erinevad arusaamad valitsemistasandite mitmekesisusest ja regiooni paigutumisest nende suhtes. Kui valitsemistasandid unitaarriikides jaotatakse valdavalt kaheks – kohalik tasand ja riigi keskvalitsuse tasand –, siis kuidas nende suhtes paigutub regionaalne valitsemine. Kas regionaalne tasand on või peaks olema omavalitsuslik või riikliku valitsemistasandi osa? Eestis on ühetasandilise omavalitsussüsteemi tõttu suhteliselt lihtne valitsemise vertikaal, kuid Euroopa valitsemispraktikad tunnevad kuni kolme kohaliku valitsemise tasandit. Milline on sellisel juhul regionaalse valitsemise objekt ja selle roll teiste valitsemistasandite suhtes?

Kolmandaks, ülesannete jaotus. Ka Eestis on kohalike ja riiklike ülesannete piiritlemise küsimus jätkuvalt aktuaalne. Riigikohtu otsuse 6. märtsist 2010. a kohtuasjas nr 3-4-1-8-09⁹ kohaselt on põhiseadusega vastuolus selliste õigust loovate aktide andmata jätmise, mis: 1) sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud; 2) eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Selle vaidluse tuum on mitte ainult ülesannete jaotumine riiklikena ja omavalitsuslikena, vaid ka kohalike ja üleriigilistena. On ülesandeid, mis olemuslikult on kohalikud (inimesele võimalikult lähedal täidetavad), kuid riigi keskvalitsuse osutatavad, ja on ülesandeid, mis on üleriigilised, kuid kohalike omavalitsuste poolt täidetavad. Esimesel juhul näiteks päästeteenuse tagamise (tuletõrje peab asuma ruumiliselt inimeste lähedal, et sellest oleks kasu) ja teisel juhul näiteks üleriigilise omavalitsuste liidu (ELVL) omavalitsuse nimel riigieelarve läbirääkimistel või valdkondlike poliitika kujundamisel omavalitsustasandi nimel osalemine. Paljud ülesanded on segapädevuses, kus on nii kohalik kui riiklik „juur“ ja mida täidetakse nii kohalikul kui riiklikul tasandil (nt rahvastikuregistri toiminguid). Debatid neid tahkusid on põhjalikumalt avanud Riigikohtu nõunik Tim Kolk¹⁰.

Segapädevuses ülesannete tegelikku praktikat OECD riikides demonstreerib ka järgnev tabel. Kuigi Eesti põhiseadus määratleb ja sellest tulenevates õigusvaidlustes on seni lähtunud riiklike ja omavalitsuslike ülesannete eristamise põhimõttest, siis reaalne valitsemispraktika mitte ainult Eestis, vaid ka teistes arenenud riikides. on viinud olukorrani, kus jäik ülesannete jaotus valitsemistasandite vahel ei ole enam võimalik ning neid ei saa tõhusalt täita monopoliseerides ülesanded ühele või teisele valitsemistasandile. Valitsemise keerukamaks muutumise tingimustes ja võrgustavas ühiskonnas muutub järjest olulisemaks valitsemistasandite partnerlus. Kuivõrd õiguskeskkond ja halduspraktika ei ole veel koos sellega muutnud, siis uurimisrühma ettepanek on algatada regionaalse valitsemise

⁹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>

¹⁰ <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/Millist-kohaliku-omavalitsuse-rahastamise-s%C3%BCsteemi-n%C3%B5uab-p%C3%B5hiseadus-Tim-Kolk.pdf>

disainimise kontekstis debatt riigi ja omavalitsuste segapädevuses ülesannetest regionaalse valitsemisel. Kui selle sisulist olemasolu ja vajadust tajutakse ühiskonnas laiemalt, siis vajadusel muutub õiguskeskkond ja halduspraktika.

Tabel 3. Ülesannete täitmine erinevate valitsemistasandite osalusel OECD liikmesriikides
Proportion of decisions where more than one government level is involved (%).

	Education	Long-term care	Transport services	Social housing	Health care
Austria					13
Australia					78
Argentina					100
Russian Federation	34	38	44	26	
South Africa	2	34	74	61	
Belgium	59	42	16	23	39
Germany		35	82	45	20
Italy	11	58	44	59	29
Canada	11	23	92	73	13
Switzerland	28	21	54	48	65
Spain	21	68	76	93	19
Brazil	69	68	62	80	
Mexico	83	78	76	33	77
Average across federal countries	35	46	62	54	45
Chile	10	25	28	35	2
New Zealand	0	12	5	56	36
Luxembourg	6	38	13	28	32
Denmark	23	11	33	25	67
Latvia	19	36	42	15	16
Netherlands	0	60	45	40	26
Norway	37	35	37	31	26
Finland	31	31	42	22	44
South Korea	67	14	48	73	
Indonesia	67	67	31	60	
Poland	43	44	61	48	41
Estonia	38	58	51	78	20
Average across unitary countries	30	36	36	43	28

Allikas: OECD (2019) *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers*. lk 79

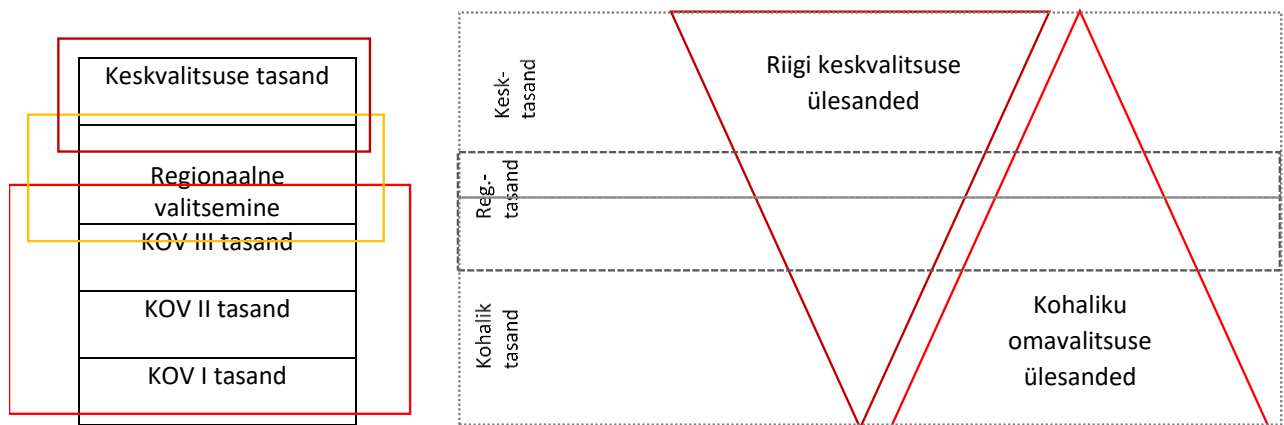
Valitsemiskorralduslike küsimuste arutelu tulemusena uurimisrühm formuleeris regionaalse valitsemise mõiste: *valitsemistasand, mis asub kohaliku omavalitsuse ja riigi kesktasandi vahel*¹¹. Seega analüüsis omab **regioon ennekõike valitsemislikku/juhtimislikku tähendust**. Seejuures arvestame Eesti valitsemiskorralduslikku konteksti (ühetasandiline omavalitsussüsteem) ning Eesti õigus- ja halduspraktikat, millest tulenevalt võib regionaalne valitsemine olla nii riiklik kui kohalik. Analüüsis käsitletakse samatähenduslikuna mõisteid: regionaalne haldus, regionaalne valitsemine, regionaalne juhtimine.

Joonisel 2 on esitatud regionaalse valitsemise paigutumine riigi ja kohalike omavalitsuste suhtes kahest aspektist. Joonise vasakpoolsel tasandite ja parempoolsel osal ülesannete aspektist. Ka Euroopa valitsemis- ja õiguspraktikas ning teoorias käsitletakse regionaalset valitsemist tasandina (juhtimisena), mis asetseb riigi ja kohalike omavalitsuste vahel. Seejuures integreerides nii kesk- kui kohaliku valitsemistasandi – joonisel kollasega märgitud. Kitsamas õiguslikus tähenduses võib seega regionaalne valitsemine olla nii riiklik (keskvalitsuse osa) kui omavalitsuslik. Meie presumptsiooni kohaselt peaks see aga integreerima mõlemat valitsemistasandit. Joonise parempoolsel osal on demonstreeritud kolmnurkadena riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse ülesanded, kusjuures

¹¹ See on Euroopa Nõukogu Regionaalse Omavalitsuse Harta eelnõu definitsioonist tulenev käsitlus, mille seletused ja argumentatsioon on põhjalikumalt avatud Lisades.

keskvalitsuse ülesandeid täidetakse valdavalt keskvalitsuse tasandil (üleriigilisena), kuid väiksem osa nendest täidetakse ka kohalikul tasandil nii kohalike omavalitsuste poolt (nt toimetulekutoetuse maksmine) kui riigi enda (nt pääseteenus) poolt. Samasuguse loogikaga on ka kohaliku omavalitsuse ülesanded, mida valdavalt täidetakse kohalike omavalitsuste poolt, kuid millest väiksem osa täidetakse üleriigilisena ühetaoliselt (aga siinsel juhul mitte riigi kesktasandi poolt, vaid kohalike omavalitsuste koostöös). Sellisteks ülesanneteks on näiteks kohaliku omavalitsuse IT arendus, osalemine valdkonnapoliitikate kujundamisel, tulevikus (Põhjamaades valdavalt juba praegu) kohalike omavalitsuste kui tööandjate esindusfunktsiooni täitmine kollektiivlääbirääkimistel jt. Regionaaltasandi ülesannetena määratleme need, millel on korraga nii riiklik kui kohalik juur ning mida tulekski käsitleda regionaalsete ülesannetena.

Kokkuvõtteks, määratleme regionaalse valitsemise kesk- ja kohaliku tasandi vahel asetsevana, kuid ei välista selle riiklikku ega omavalitsuslikku olemust, mis eeldab mõlema tasandi integratsiooni. Teisalt näeme, et regionaaltasandi ülesanded võivad hõlmata nii riiklikke kui kohalikke ülesandeid, mida võiks defineerida just regionaalsete ülesannetena.



Joonis 2. Regionaalse juhtimistasandi paiknemine valitsemissüsteemis

Regiooni tähendus Euroopas ja regionaalpoliitika tähenduse areng Eestis

Uurimisteema üks olulisemaid termineid on kindlasti „**regioon**“. Paraku regiooni ei ole võimalik üheselt ja universaalselt defineerida, sest määratlus sõltub kontekstist. Euroopa Liidus ja laiemalt kogu Euroopas, on üks võimalikke regione Läänemere regioon. Eestis siseriiklikult võib olla üks regioon nt Kagu-Eesti, mis hõlmab Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga ja Võru maakonda.

Uurimistöös kasutame termineid „regionaalne valitsemine“ või „regionaalne juhtimine“.

1997. aastal kiitis Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress CLRAE (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe*) heaks Euroopa regionaalse omavalitsuse harta¹². Seda mõjutas ühelt poolt 1985. aastal Euroopa Nõukogus sõlmitud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta tulemuslik mõju siinsete riikide (eelkõige üleminekuriikide) demokratiseerimisele, aga ka teravdunud probleemid mitmetes riikides regioonide autonoomiaga (nt Itaalias Trentino, Hispaanias Baskimaa, Suurbritannias

¹² Sulev Mäeltsemees (1999). Regionaalne omavalitsus. Eesti Vabariigi Riigikantselei, Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Kohaliku omavalitsuse teatmik IV. Valla- ja linnasekretärile. Lk. 10-32

Šotimaa jne). Siiski ei saanud Euroopa regionaalse omavalitsuse harta Euroopa Nõukogu ametlikuks regulatsiooniks.

Küll aga on otstarbekas tugineda Euroopa regionaalse omavalitsuse harta projekti artiklile 3, mille kohaselt ja harta tähenduses on regionaalsed võimuorganid territoriaalsed võimuorganid, mis asuvad keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel. Seega **regionaalne juhtimine toimib riigi kesktasandi ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel** (maakond, ringkond, mingi piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö).

Esmakordselt formuleeriti Eestis **regionaalpoliitika** põhimõtted, vajalikkus ja eesmärgid 1989. aastal IME kontseptsioonis, kus oli peatükk regionaalpoliitikast. Regionaalpoliitikat defineeriti aga alles 1994. aasta 13. detsembril Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud regionaalpoliitika kontseptsioonis (RTL 1995, 44, 1504): *“Regionaalpoliitika on avaliku võimu sihipärane tegevus riigi kõigi piirkondade arengueelduste loomiseks ning sotsiaalmajandusliku arengu tasakaalustamiseks, lähtudes piirkondade ja riigi kui terviku huvidest. Regionaalpoliitika on riigi poliitika osa, mis täiendab ja seostab omavahel riigis toimivaid harupoliitikaid.”* Kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika seoseid märgiti 2000. aastal Euroopa Nõukogus (EN) Eesti kohta koostatud raportis. *CLRAE kongressil 23.–25. mail 2000. aastal* kiideti heaks *“Ettepanekute eelnõu kohaliku demokraatia olukorra kohta Eestis”*, mis analüüsis Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtete järgimist Eestis. Muuhulgas rõhutati dokumendis, et *“kohaliku omavalitsuse organite kaasamist regionaalpoliitika väljatöötamisse tuleks parandada”*.

3 Regionaalse valitsemise vajalikkus

Eesti riigi territoriaalsele väiksusele vaatamata iseloomustavad Eestit suured regionaalse arengu erisused. Selle põhjusteks on eelkõige inimeste koondumine linnapiirkondadesse, millel on negatiivsed sotsiaalmajanduslikud mõjud ääremaadele. Regionaalarengu kasvavaid erisusi on kajastatud paljudes uuringutes ja riiklikes poliitikadokumentides¹³, mille kohaselt kesksed trendid saab kokku võtta järgmiselt:

- 1) regionaalsete sotsiaal-majanduslike erisuste kasv (nt Tallinn ja Tartu oma lähitagamaaga loovad üle kolme neljandiku Eesti sisemajanduse kogutoodangust);
- 2) inimeste regionaalse majandusliku ebavõrdsuse kasv (nt regionaalne palgalõhe – 2018. a oli väljaspool Harju- ja Tartumaad on inimeste keskmine brutokuutasu 76% Harju- ja Tartumaa keskmisest; suur kinnisvara väärtuse ebavõrdsus regiooni – Eesti keskmine brutopalga eest saadav pind varieerus 2018. a sõltuvalt piirkonnast – 0,6 ruutmeetrit Tallinna kesklinnas ja 41,7 ruutmeetrit Järvamaal Peetri alevikus).
- 3) rahvastiku vananemine ja koondumine linnapiirkondadesse (nt Statistikaameti prognoosi kohaselt väheneb perioodil 2012-2040 enamikes Eesti maakondades elanike arv üle 25%).

¹³ Mõned näited: a) Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019) Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus. Analüüsi lõpparuanne. https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf; b) Eesti regionaalse majanduse stsenaariumid 2035, Riigikogu Arenguseirekeskus, 2019. <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2019/02/Eesti-regionaalse-majanduse-stsenaariumid-2035.pdf>; c) Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020 elluviimise 2018. aasta seirearuanne. Rahandusministeerium, 2019. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/files/document_files/REGO/eras_elluviimise_2018.a_seirearuanne_300719_aug.docx;

Eesti regionaalne valitsemine on olnud nõrk. Maavalitsuse rolli tasalülitamine on toimunud alates millenniumi vahetusest kuni nende likvideerimiseni 2018. aastal. Paralleelselt on aset leidnud riigihalduse pidev tsentraliseerimine¹⁴. Riigi regionaalhaldus on killustunud ning prevaleerib harukondlik juhtimine¹⁵. Igal valitsemisalal on oma regionaalne loogika ning regionaalse mõjuga tegevused on vähe koordineeritud. Küsimus pole niivõrd selles, et ametkonnad sihipäraselt eiravad regionaalseid huve, vaid teevad vähe koostööd kohaliku tasandi institutsioonidega. On loomulik, et ministriumid kannavad vastutust oma vastutusvaldkondade plaanide ja nende elluviimise tulemuste eest. Küsimus on selles, kas ja mil määral valitsemisorganid ka regionaalses vaates osalevad riiklike poliitikate kujundamises ja võtavad vastutuse riigi tervikliku juhtimise ja regioonide tasakaalustatud arengu eest.

Eestis puudub toimiv horisontaalset ja vertikaalset regionaalset koordinatsiooni tagav haldussüsteem. Kohalike omavalitsuste pehme (sh vabatahtlik) maakondlik koostöö ei võimalda tagada regionaalpoliitika kujundamist ja rakendamist ega regionaalarengu sihtide saavutamist. Riigil puuduvad valitsemiskorralduslikud instrumendid, et valitsemisalade vahelisi regionaalse mõjuga tegevusi sidustada nii tegevuste elluviimise kui nende juhtimise tasandil. Kaks tsüklit regionaalarengu strateegia rakendamist on näidanud, et pehme strateegia tasandil koordinatsioon võimaldab parimal juhul regionaalse tasakaalustamatuse trende pidurdada, aga mitte arengutasemete vahesid vähendada rääkimata negatiivsete trendide ümberpööramisest. Eesti regionaalselt tasakaalustatud arengu tagamiseks on investeeritud ulatuslikult vahendeid Euroopa Liidu raamprogrammide ja siseriiklikest meetmetest. Siiski ei ole regionaalsed lõhed oluliselt vähenenud, kuid nende süvenemine on viimastel aastatel mõnevõrra pidurdunud.

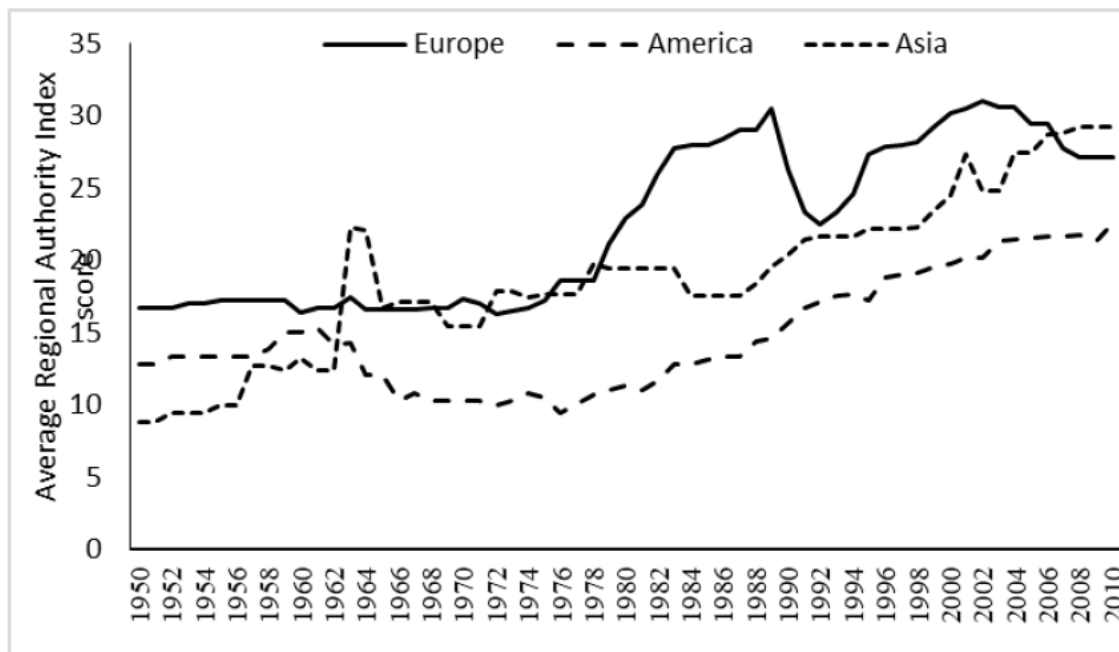
Maavalitsuste likvideerimise järel on kohalikele omavalitsustele lisandunud mõned kohustuslikud maakonnatasandi koostööülesanded: maakonna arengukava koostamine, tervisedendus, turvalisusnõukogud, ettevõtlusarendus läbi MAK-de. Samas nende ülesannete täitmise formaadid on killustatud – ülesannete delegeerimine maakondlikule omavalitsusliidule, arenduskeskusele, nende erinevate kombinatsioonide rakendamine maakondades (Saaremaa ja Hiiumaa eraldi mudel, kus rolli täidab kohalik omavalitsus). Osades maakondades on omavalitsuste liit kaotatud (näit. Jõgevamaa) või pandud liidu tegevus „riiulisse“ (Võrumaa, Läänemaa). Arendusorganisatsioonide killustumisega on raskendatud maakonna tervikliku arengu tagamiseks tarvilik poliitiline koordinatsioon ja olemasoleva võimekuse maksimaalse ärakasutamine. Välja on toodud probleem, kus sihtasutus ja selle organid ei ole parim mudel, et tagada omavalitsuste vaheline poliitiline koordinatsiooni ja maakonna omavalitsuste esindamine.

Tõhusaim regionaalse arengu poliitika tugineb piirkondlikele huvidele ja vajadustele ning neid esindavate institutsionaalsete struktuuride koordineeritud tegevusele. Piirkondlikud huvid kujunevad

¹⁴ Vt nt Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2018) *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan; Georg Sootla & Kersten Kattai (2020) Institutionalization of subnational governance in Estonia: European impacts and domestic adaptations, *Regional & Federal Studies*, 30:2, 283-301,

¹⁵ OECD Public Governance Reviews. Estonia Towards a Single Government Approach. 2011. https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oced_public_governance_review_estonia_full_report.pdf

riigivalitsemise struktuuride (esmajoones riigi regionaalpoliitilisest visioonist lähtudes), kohaliku omavalitsuse, piirkonna ettevõtete ning kodanikeühenduste kokkulepitud ühisosast. Selle formuleerimine ja elluviimine eeldab eri sektorite tihedat koostööd. Regionaalse tasandi arenduspoliitika peaks olema kooskõlas sotsiaalse, majandusliku, keskkonnaalase ja kultuurilise sihiseadega, samas arvestama mastaabisäästu võimalusi ja kulu efektiivsuse argumente.



Joonis 3: regionaalse valitsemise indeks 1950-2010

Allikas: OECD (2019) *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers*.

Arenenud riikides on viimasel poolsajandil olnud selge regionaliseerumise trend. Joonisel 3 on kuvatud Regionaalsuse Indeksi skoori muutus Euroopas, Ameerikas ja Aasias alates 1950-ndatest. OECD on arenenud riikide valitsemispraktikale tuginedes soovitanud nii regionaalses kui kohalikus valitsemises detsentraliseerimist ja kõigi valitsemistasandite ning huvipoolte rolli kasvu selle tasandi ülesannete täitmisel, sest see toob kaasa suurema majandusliku edu, demokraatliku valitsemise ja vastutavuse. Raagmaa (2018:274)¹⁶ viitab oma artiklis Baseli majandusinstituudi detsentraliseermisindeksile, mille alusel ilmneb, et jagatud võimuga maade regionaalsed erisused on väiksemad ja keskmine heaolu suurem. Eesti on detsentraliseermisindeksi riikide nimekirjas eelviimane. Detsentralisatsioon teenib vahetu riigihalduse kergendamist, suurema objekti- ja kodanikuläheduse saavutamist, suuremat paindlikkust ja võimude jaotust vertikaalses suunas¹⁷. Ta avaldab vastumõju tsentraliseeritud

¹⁶ Raagmaa, G. (2018) Eesti 2017. aasta haldusreformi eeldatav mõju asutustele ja regionaalsele majandusarengule. Ludvig, S, Lääne, S., Mäetsemees, S. (toim). *Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik*. Tallinna Ülikool, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Polis MTÜ.

¹⁷M. Burgi. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1996, lk 12.

süsteemile omasele võimu kontsentratsioonile ja nivelleerimise tendentsile¹⁸ ning võib konkreetset olukorda sageli elulähedasemalt ja seega õiglasemalt hinnata kui tsentraliseeritud haldus¹⁹.

Kokkuvõtteks on regionaalse valitsemise struktuurid vajalikud järgmistel põhjustel (loetelu tugineb uurimiserühma analüüside, OECD, Euroopa Nõukogu ja eksperthindamises toodud argumentidel):

- Regionaalse valitsemise teostamine aitab kaasa keskvalitsuse **majandusliku ja sotsiaalse sidususe** eesmärkidele ning keskvalitsuse tegevustele, mis on suunatud kogu riigi territooriumil võrreldavate elutingimuste ja tasakaalustatud arengu saavutamisele, regionaalsete võimuorganite vahelise solidaarsuse vaimus.
- Regionaalse kaasatuse/esindusorganite kaudu tagatakse otsustamine ja/või konsulteerimine ning arutelu riigi ja asjaomaste regionaalsete huvipoolte vahel, mis võimaldab paremini sihistada, sh arvestades eripärasid, **asjakohasemaid poliitikameetmeid** ning tagab parema tagasiside kaudu riigi regionaalse mõjuga poliitikate kujundamise.
- Regionaalsetel huvipooltel (omavalitsused, ettevõtjad, kodanikeühendused) on **õigus olla kaasatud riigi otsuste tegemisse**, mis mõjutavad nende pädevust, olulisi huve või regionaalse valitsemise ulatust. Sellel näitel on küsitav regionaalse ruumilise planeerimise ja sotsiaal-majandusliku arengu planeerimise halduslik eristatus.
- Regionaalsed võimuorganid tagavad keskvalitsuse ja kohalike võimuorganite **tasakaalustatuse ja partnerluse**.
- Euroopa praktikas hõlmavad **regionaalse valitsemise valdkonnad** vähemalt järgmist: regionaalse kultuuri kindlustamine ja edendamine, regionaalne majandusareng, haridus- ja koolitusasutused seoses tööhõiveküsimumustega, sotsiaalhoolekande ja tervishoiu probleemid, territoriaalne areng ja loodusvarade ning bioloogilise mitmekesisuse kaitse ning suurendamine ning jätkusuutliku arengu poliitika laiemalt. Eestis täna puuduvad nendes valdkondades regionaalsed koordinatsioonihooavad.
- Regionaalne valitsemine võimaldab **saavutada valitsemises suurema mastaabiökoonomia** avalike teenuste pakkumisel ja luua arengu suunamiseks **vajaliku võimekuse**.
- Regionaalne valitsemine võimaldab **parandada koordinatsiooni** riigi ja kohalike omavalitsuste ühishuvi (sh jagatud pädevuses) poliitika eesmärkides ja ülesannetes (nt infrastruktuuri tagamine, ruumiline planeerimine, maakasutus, suurinvesteeringud).
- Regioonidesse on võimalik **suunata suurem kriitiline mass ressursse** rakendamaks regionaalse arengu strateegiaid, tugevdada institutsioonide koordinatsiooni ja integreeritust arengu planeerimisel ja elluviimisel.
- Regioonide arengu parem sihistus **võimaldab arvestada kohalike eripäradega** võrreldes keskvalitsuse killustunud ja valdkonnakeskse poliitikaga regioonides.
- Regionaalse tasandi (valitsemise) puudumine riigi keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vahelt avaldab olulist negatiivset mõju kõigile ekspertide poolt hinnatud dimensioonidele. Regionaalse tasandi puudumine tähendab **subsidiarsuse printsiibi eiramist** ning viib kõige tõenäolisemalt avalike ülesannete täitmise veelgi **suuremale tsentraliseerimisele**.

¹⁸R. Zippelius. Einführung in das Recht. 2., neubearbeiterte Auflage. München: Verlag C.H. Beck München, 1978, lk 90.

¹⁹R. Zippelius. Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft: Ein Studienbuch. München: Verlag C.H. Beck, 2010, lk 85.

Regionaalse tasandi puudumist nähti negatiivsena demokraatia ja subsidiaarsuse (67%), piirkondliku identiteedi (64%), regioonide arenguvõime (55%) ja haldussuutlikkuse (54%) valdkondades.

- Eesti **regionaalareng on tasakaalustamata**, erinevused piirkondade vahel süvendavad riigis ääremaastumist. Arengutaseme ebavõrdsus toob kaasa sotsiaalseid ja poliitilisi pingeid, radikaliseerumist ja julgeolekuriske.
- Maavalitsuste kaotamisega **kadus senine maakondlikul tasandil sidusus** keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel.
- **Regioonide eripära arvestava arenguvõimekuse maksimaalne kasutuselevõtt** toob riigile tervikuna kasu, kuna loob eeldused inimeste heaolu kasvuks ning riigi majanduslikuks arenguks²⁰. Rahvastiku kiire ümberpaiknemine ennekõike pealinnaregiooni toob kaasa ebamõistlikke kulutusi nii avalikule kui erasektorile taristu väljaehitamiseks. Kui pealinnaregiooni kasvupotentsiaal tulevikus ammendub, tuleb ikkagi hakata tegelema teiste Eesti piirkondade arendamisega.
- Kohalike omavalitsuste maakondlikud liidud ja maakondlikud arenduskeskused otsivad haldusreformi järgselt oma **rolli ja tegevusmudeleid**: selgus regionaalse juhtimise mudelis aitaks kaasa asjakohaste lahenduste rakendamisele.

3.1 Suured KOVid ei asendada regionaalse valitsemise vajadusi

Analüüsiraporti eelnevates osades on põhjalikult selgitatud regionaalse valitsemise (tasandi) paigutumist nii õiguslikust, arenenud riikide valitsemispraktika kui ka teadusallikate (kirjandus, uuringud jt) aspektist. Üldistatult saab nendele tuginedes väita, et kohalik, riigi keskvalitsuse ja regionaalse valitsemise mõisted ei ole ega saa olla riigiti samatähenduslikud. Samas on teada, et riigi ja omavalitsuste vahele jääb alati nende ühisruum ehk ülesanded ja valdkonnad, mida ei saa tulemuslikult ja tõhusalt lahendada eraldi ei kohalike omavalitsuste ega riigi keskvalitsuse poolt. Regionaalse valitsemise mudel võib olla rohkem või vähem detsentraliseeritud/autonoomne ehk enam riigi regionaalhalduse asutuste või omavalitsuslike regioonide suunas, aga – vaatamata regionaalse valitsemise konkreetsele mudelile – regionaalse valitsemise mehhanisme rakendatud valdavas osas Euroopa riikides, sh väikeriikides.

Kohalik omavalitsus, ka maakonna suurune, baseerub selle põhiosas kohaliku valitsemise olemusele ja eripärade baaspõhimõtetele, mis muuhulgas tulenevad Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, Eesti omavalitsuste põhiseaduslikust päritolust, aga ka ajaloolisest pärandist. Maailma praktika näitab, et ka väga suurte omavalitsustega riikides säilib regionaalse valitsemise vajadus ja vastavad valitsemisstruktuurid (vrd nt Taani, Ühendkuningriik, Saksamaa osad liidumaad). Kohalik omavalitsus täidab peamiselt kohalikke ülesandeid – mis omavalitsuse suurusest tulenevalt võivad heaoluteenuse

²⁰ Lisa Hörnström (2013) Strong Regions within the Unitary State: The Nordic Experience of Regionalization, *Regional & Federal Studies*, 23:4, 427-443.

Ties Vanthillo and Ann Verhetsel (2012) Paradigm change in regional policy : towards smart specialisation? *Lessons from Flanders (Belgium)*, Belgeo [Online], 1-2

pakkumisel olla erineva ulatusega – ja valdavalt mitte riiklike ega riigi ja omavalitsuse partnerlusülesandeid.

Regionaalpoliitika ja –arengu tagamine on ennekõike riigi vastutus ja ülesanne, kuid demokraatlikes ühiskondades tihedas koostöös regionaalsete huvipooltega. Eeltoodule (sh vt raporti uurimisobjekti määratlemise osa) tuginedes oleme seisukohal, et Eesti mõistes ka ülisuured (nn maakonnapõhised) omavalitsused ei asenda regionaalsete valitsemisstruktuuride kujundamise vajadust.

Kokkuvõtlikult on argumendid, miks maakondlikud omavalitsused ei asenda regionaalse valitsemise struktuure, järgmised:

- Maakonna suuruste omavalitsuste moodustamisega võib kaasnedagi negatiivne mõju valitsemise demokraatlikkusele ja subsidiaarsusele (ekspertidest 50% hinnangul). Ühelt poolt oleksid maakondliku suurusega omavalitsusüksused paljude esmatasandi omavalitsuslike ülesannete täitmiseks liiga suured ja võim elanikest kaugel. Ka võimalikud osavallad maakonna suuruste omavalitsuste sees ei suudaks nimetatud vajakajäämisi kompenseerida. Teiselt poolt ei ole maakondlik tase osade regionaalsete ülesannete jaoks ikkagi piisavas mastaabis – säilib vajadus kohalike omavalitsuste ja riigi kesktasandi vahelise ühisruumi järele.
- Esmatasandi omavalitsusüksuste ühinemine maakondliku suurusega kohalikeks omavalitsusteks ei kompenseeri regionaalse tasandi puudumist.
- Haldusreformi järgsed arengud suurte kohalike omavalitsuste sisestruktuuri ja juhtimise kujundamisel näitavad, et detsentraliseeritud valitsemispraktikate²¹ kasutamine omavalitsuste siseselt ei ole juurdunud, kuigi haldusreformi käigus loodi selleks nii õiguslikud alused kui ka soovituslikud juhised. Linnade ja valdade territooriumite muutumisel veelgi suuremaks võimenduks omavalitsuse sisese tsentraliseerimisega seotud trendid (demokraatliku osaluse vähenemine, teenuste kaugenemine, ääremaastumine jt).
- Ekspertküsitlus näitas, et väga paljud nõ klassikalised regionaalsed ülesanded on sellised, mida ekspertide hinnangul ei ole otstarbekas täita maakonna ega riigi kesktasandil, mis kinnitab, et regionaalse valitsemise struktuurid on vajalikud vaatamata Eesti riigi territoriaalsele väiksusele ja suurtele (või veelgi suurematele) omavalitsustele.

²¹ Vt nt: Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K. (2018) Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes - aasta pärast haldusreformi; Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019) Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltsandi arengus. Analüüsi lõpparuanne.

3.2 Regionaalsete ja maakondlike ülesannete jaotus

OECD²² on üldistanud võrdlevad kogemused tavapäraste kohalike, regionaalsete ja riiklike ülesannete jaotusest (Tabel 4).

Tabel 4. Kohaliku, piirkondliku ja regionaalse tasandi klassikalised ülesanded

Munitsipaaltasand (klassikaline kogukond)	Piirkondlik tasand/ maakond/ koostööpiirkonnad	Regionaal tasand
Lai ülesannete spekter Universaalpädevus – kõik kohalikud asjad Kogukondlikud teenused: - Haridus: lasteaed, alg- ja põhikool - Planeerimine (linnaplaneerimine), planeeringute juhtimine (detailplaneeringud) - Kommunaalteenused (vesi, küte, prügi) - Kohalikud teed - Linnatransport (teenustransport) - Sotsiaalkaitse: lapsed, pered, vanurid, erivajadusega, vaesus, toetused jt - Esmatasanditervishoid, tervisekäitumine - Kultuur ja rekreatsioon - Avalik kord, kogukonna turvalisus - Kohalik majanduskeskkond (sh turism, kohaturundus) - Keskkond: rohealad - Sotsiaaleluruumid Admin.teenused, load jm	Spetsialiseeritud ja suhteliselt piiratud hulk KOV ülesanded (ühishuvi) ülesanded Väikeste (vähem võimekate) KOVide abistamine Võivad olla ka kesk- ja regionaal tasandilt delegeeritud ülesanded Geograafilistest oludest ja funktsionaalsest skoobis tulenevad teenused/ ülesanded: - Keskkool, kutseharidus - KOV ülene sotsiaal- ja noorsootöö - Teise tasandi haiglad - Jäätmekorraldus - Kõrvalmaanteed - Ühistransport - Keskkond	Suhteliselt suur ülesannete varieeruvus riigiti Regionaalsed (regionaalhuvi) ülesanded: - Kesk/kutse ja kõrgharidus; täiskasvanukoolitus - Ruumiline planeerimine - Regionaalse majanduskeskkonna arendamine, innovatsioon - Tervishoid: haiglad, spetsialiseeritud raviteenused (hooldus) - Sotsiaalküsimused tööturuvõimekusega seonduvalt: töötud, koolitus, aktiveerimine - Regionaalsed teed - Ühistransport - Kultuur: muinsuskaitse, turism - Keskkonnakaitse - Sotsiaaleluruumid - Avalik kord ja kogukonna turvalisus (regionaalne politsei, tsiviilkaitse) - KOV järelevalve

Allikas: Autorite kohandatud OECD (2019) *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers* põhjal.

Uurimisrühm viis analüüsi lõpufaasis Riigikogus toimunud foorumil läbi ankeetküsitluse, kus foorumil osalenud eksperdid pidid märkima ülesannete täitmiseks sobivama korraldustasandi – maakond, suur regioon (st maakondadest suurem territoriaalne ulatus) või riigi keskvalitsus. Ülesannete nimekirja koostati regionaalfunktsioonide jaotuse kogemustel Euroopa riikides. Küsitluse vastuste täpsemat jaotust vaata osast 5.1, lk 30-31, ja Lisa „Ülesannete territoriaalse taseme ankeetküsitlus“. Vastuste koondinfo on esitatud tabelis 5. Sinisega on märgitud ülesanded, kus vastajate suurima toetuse sai maakonna tasandi täitmine, oranžiga suurte regioonide tasand ja halliga riigi kesktasand. Valdava osa ülesannete puhul hinnati selle sobivaimaks korraldustasandiks regioonid. Mõnede ülesannete puhul on

²² OECD (2019) *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers*

vastuste jaotus tasandite lõikes suhteliselt sarnane, nende osas tuleks täiendavalt analüüsida sobivat korraldustasandit. Tõenäoliselt enamiku puhul nendest (nt ettevõtluskeskkonna arendamine, sotsiaalvaldkonna koordinaatsioon, spetsiifilised sotsiaalteenused, tööturumeetmed jt) on tegevused eritüübilised, mida täiendatakse nii KOV, maakonna kui regiooni tasandil, aga ka riigi keskkvalitsuse tasandil.

Oluline järeldus ekspertküsitlusest on, et väga paljud nõ klassikalised regionaalsed ülesanded on sellised, mida ekspertide hinnangul ei ole otstarbekas täita maakonna ega riigi kesktasandil, mis kinnitab käesoleva analüüsi põhijäreldust, et regionaalse valitsemise struktuurid on vajalikud vaatamata Eesti riigi territoriaalsele väiksusele ja suurtele omavalitsustele.

Tabel 5. Ekspertide ankeetküsitluse vastused ülesannete jagunemisest valitsemistasandite lõikes (vastajate arv=44)

Ülesanne	Maakond	Suur regioon	Riik
Kohalikud teed	90%	5%	5%
Perearstikeskused	83%	17%	0%
Kultuur (nt muinsuskaitse, teater)	76%	15%	10%
Tervisedendus	71%	24%	5%
Kõrvalmaanteed	47%	35%	19%
Ettevõtluskeskkond	44%	42%	14%
Regionaalsete huvide sõnastamine ja esindamine	29%	68%	2%
Turismiarendus	33%	67%	0%
Välissuhted (teiste regioonidega)	20%	66%	14%
Ühistransport	23%	62%	15%
Kutsekoolid	14%	62%	24%
Rakenduskõrgharidus, regionaalsed kolledžid	5%	62%	33%
Ruumiline regionaalne planeerimine	34%	56%	10%
Regionaalareng	28%	54%	18%
EL regionaalarengu fondide rakendamine	5%	53%	43%
Kohalikud haiglad	37%	51%	12%
Jäätmekorraldus	44%	49%	8%
Keskkonnahoid, energiatõhusus	25%	45%	30%
Turvalisus, riskijuhtimine, kriisijuhtimine	38%	44%	18%
Sotsiaalvaldkonna strateegia ja koordineerimine	43%	43%	15%
Spetsiifilisemad sotsiaalteenused (nt erihoolekanne, asendushooldus, keerukad eestkoste juhtumid, turvakodud jt)	39%	41%	20%
Gümnaasiumid	40%	40%	19%
Tööturumeetmed (töötud, koolitus, täiendõpe jt)	33%	36%	31%
Keskkonnakaitse valdkonna järelevalve	24%	24%	51%
KOV järelevalve	14%	35%	51%
Sotsiaalvaldkonna järelevalve	28%	30%	42%
Ruumise planeerimise järelevalve	21%	40%	40%
KOV nõustamine	28%	33%	40%

3.3 Regionaalse innovatsioonipotentsiaali realiseerimine²³

Selleks, et maksimeerida innovatsioonipotentsiaali ja teadusuuringute tulemusi, on mõistlik koondada teadmist ja investeeringuid regiooni tasandil. Rohkem investeeringuid teadusuuringutesse, innovatsiooni ja ettevõtlusse on ka Euroopa 2020 strateegia keskmes ja need aitaks paremini reageerida majanduskriisile.

Regioonidel on teadmistepõhises majanduses oma roll, kui nad suudavad kindlaks teha oma eelised ja potentsiaali ning eesmärgid konkreetsetes sektorites või turuniššides. Innovatsiooni all peame siinkohal silmas laiemat mõistet, mitte ainult investeeringuid teadusuuringutesse või tootmissektorisse, vaid ka konkurentsivõime suurendamist disaini- ja loomemajanduse kaudu, sotsiaalset ja teenusinnovatsioone, uusi ärimudeleid ja praktikapõhist innovatsiooni.

Regiooni ja kohaliku tasandi kontekstis on oluline nii teadusuuringute ja innovatsiooni sidumine majandusarenguga tihedas koostöös kohalike osapooltega kui ka teiste riikide regioonide jälgimine, mis võiks sundida olema ambitsioonikad, kuid realistlikud selle suhtes, mida on võimalik saavutada kui ühendada kohalikud ressursid ja võimalused väliste teadmiste ja väärtusahelatega.

Valitsetus

Innovatsioonide võimaldamiseks on oluline ökosüsteem, mis oleks piisavalt paindlik keskkond ning kaasaks kõiki ühiskonna osapooli. Tööstus-, haridus- ja teadusasutuste ning valitsuse osalusel põhinevast ehk kõige levinumast kolmepoolsest valitsemismudelist (nn *Triple Helix* mudel) ei piisa enam innovaatiliste regioonide arendamiseks. Uuenduste kasutajad või nõudlust esindavad rühmad ning tarbijad, kodanikud ja töötajaid esindavad asjakohased mittetulundusühingud peaksid olema arenguprotsessidesse kaasatud (nn *Quadruple Helix* mudel).

Innovatsiooniks sobilik kaasav valitsemismudel peaks hõlmama nii avalikku sektorit, turgu kui ka kodanikuühiskonda ning juhtimisstruktuur peaks suutma takistada konkreetsete huvigruppide, lobistide või peamiste traditsiooniliste piirkonna sidusrühmade kaasamist.

Innovatsiooniks sobilik juhtimisskeem peaks võimaldama „koostööl põhinevat juhtimist“ (*collaborative governance*), see tähendab, et hierarhiad otsuste tegemisel peaksid olema piisavalt paindlikud, et võimaldada igal osalisel oma roll võtta. Taolise sageli konfliktse ja keeruka koostöö jaoks peaks juhtimisstruktuur olema paindlik. Innovaatilise koostöö koordineerimise struktuur peaks hõlmama

²³ Kasutatud allikad: a) Carayannis, G. E. , Grigoroudis, E., Campbell, F.J.D., Meissner, D. and Stamati, D.(2018) The ecosystem as helix: an exploratory theory-building study of regional co-opetitive entrepreneurial ecosystems as Quadruple/Quintuple Helix Innovation Models R&D Management 48, 1. b) European Commission. (2012) Guide to research report and innovation strategies for Smart Specialisations (RIS3), European Union, Luxembourg. c) Lorenz P. and Lundvall B.A. (2006), How Europe's Economies Learn. Coordinating Competing Models: Different modes of innovation. d) Morisson A. and Doussineau, M. (2019) Regional innovation governance and place-based policies: design, implementation and implications, Regional Studies, Regional Science, 6:1, 101-116.

spetsiaalset juhtgruppi või juhtimisrühma, teadmiste juhtimisrühma ning see peaks võimaldama ka temaatilisi või projektipõhiseid tööühmi.

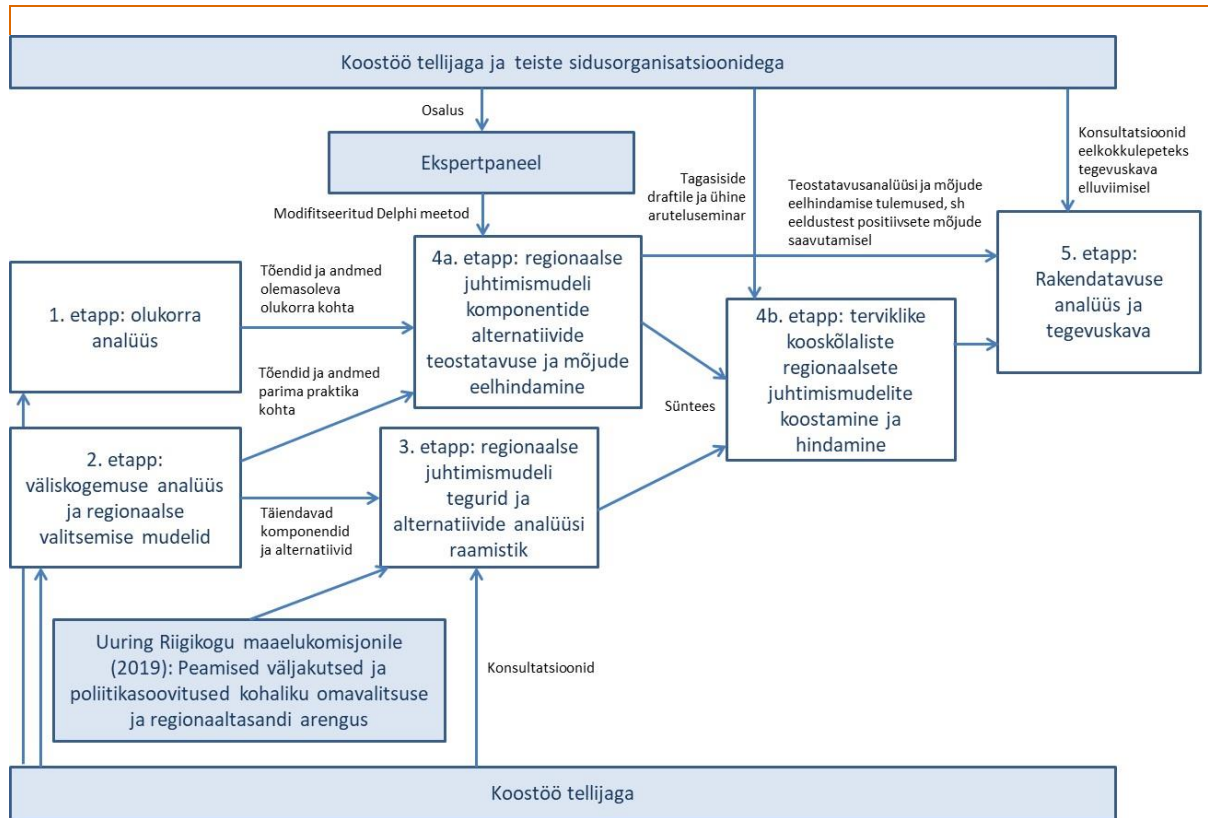
Kuna innovatsioonid võivad esineda eri vormides ja valdkondades ning mitte ainult kõrgtehnoloogilistes linnaregioonides, siis puudub see paljusid poliitikaid ning kõikide valitsemistasandite strateegiaid ja tegevuskavu, mitte ainult teaduse-ja tehnoloogia omi. Poliitika mitmetasandiline mõõde eeldab, et juhtimismehhanismid peavad hõlmama nende eri tasandite sidusrühmi ja otsustajaid. Innovatsiooniprotsess on üha enam kollektiivne ühiskondlik ettevõtmine, mille edu nii regioonide kui ka ettevõtete jaoks sõltub organisatsioonidevahelisest suutlikkusest teadmisi õigeaegselt genereerida, vahetada, juurutada ja teha seda tõhusalt.

Kõige olulisemad organisatsiooni tüübid, mida tuleb innovatsiooniprotsessi kaasata, on riigiasutused, ülikoolid ja muud teadmispõhised asutused, investorid ja ettevõtted, kodanikuühiskonna osalised.

Avatud innovatsiooni ajastul, püütakse tervise, vaesuse ja kliimamuutustega seotud probleemide lahendamiseks sotsiaalse ja ökoloogilise innovatsiooniga muuta käitumist individuaalsel ja ühiskondlikul tasandil ning seega peaks regionaalne juhtimissüsteem kaasama uusi sidusrühmi kodanikuühiskonnast, et leida teistsuguseid lahendusi tavapärase *status quo* asemel.

4 Uuringu ülesehitus ja metoodika

Uuring koosneb viiest iseseisvate uurimisülesannetega etapist, mille tulemused on sisendiks järgnevate etappide teostamiseks ning moodustavad sellisena ühise terviku uuringu eesmärkide täitmiseks. Töö sissejuhatava etapina koostati Eesti regionaaltasandi hetkeseisu kaardistus. Dokumendianalüüsi vormis kirjeldati maakondlike ja regionaalsed arendusorganisatsioone, neile seatud ülesandeid ja nende poolt kasutatavaid ressursse. Arendusorganisatsioonide koostöösuhete toimimise ja tulevikuvisionide aruteluks viidi Tallinnas, Tartus ja Haapsalus kohalike omavalitsuste, maakondlike omavalitsuste liitude ja maakondlike arenduskeskuste esindajatega läbi 3 fookusgrupi arutelu. Teises etapis analüüsiti regionaalse valitsemise teoreetilist kirjandust ning teiste riikide regionaalse juhtimise kogemusi. Mõlema etapi tulemusi kasutati uuringu meeskonna poolt koostatud regionaalse juhtimismudeli täiendamiseks. Töö kolmas etapp hõlmas mudeli komponentide (nt. regionaalse juhtimise territoriaalsus, vt allpool) kui ka selle iga komponendi võimalike alternatiivide täpsustamist. Regionaalse juhtimise analüütilise mudeli komponentide alternatiivsed lahendused moodustasid neljanda etapi – teostatavuse ja mõjude eelhindamise. Hindamistulemustele tuginedes sõnastati töö viiendas etapis ettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks Eestis.



Joonis 4. Uuringu ülesehitus ja etappide omavahelised seosed.

Uuringu keskseks meetodiliseks ülesandeks oli regionaalse juhtimismudeli eksperthindamine ning selle komponentide alternatiivide teostatavuse ja eeldatavate mõjude analüüs. Ülesande terviklikuks hindamise- ja analüüsi objektiks oli juhtimismudeli 8 komponendi alternatiivsed lahendused (neid on komponentide lõikes 3-8, vt. täpsemalt eksperthindamise tulemused osas 5) ning täiendavana ka regionaalseks juhtimiseks sobiva territoriaalse ulatuse ja mastaabi hindamine 5 teemavaldkonna (ruumiplaneerimine, ühistransport, haridus, ettevõtluse arendamine, sotsiaalteenused) osas.

Koostatud ja hinnatud regionaalse juhtimismudeli komponentideks on:

1. Territoriaalne ulatus ja mastaap regionaalseks valitsemiseks ja/või avalike ülesannete täitmiseks
2. Regionaalse tasandi valitsemise või koostöö organisatoorne ühtsus – st kas valdkondlikult spetsialiseerunud organisatsioonid või valdkonnaülene organisatsioon
3. Regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu
4. Regionaalse valitsemise- või koostööstruktuuri õiguslik vorm
5. Koostöö osalised - koostöökoogu koosseis sektorite mõttes (KOV, riik, erasektor)
6. Koostöö kohustuslikkus
7. Otsuste vastuvõtmise mehhanism otsustuskogus (mandaatide jaotus ja häälteenamus otsustamisel)
8. Regionaalse tasandi ülesannete täitmise tulubaas.

Iga komponendi osas sõnastati peamised valikud ning lisaks anti ekspertidele võimalus kirjeldada täiendavaid valikuvõimalusi. Haldusmudeli komponentide alternatiivide hindamiseks oli sõnastatud 3 teostatavuse ja 6 eeldatavate mõjude hindamisküsimust.

Alternatiivide teostatavuse hindamisküsimused olid järgmised:

1. Kas ja kuivõrd on alternatiivsed valikud teostatavad **arvestades Eesti õigusruumi raamistikku** (põhiseadus, KOKS, KOLS, jt. asjakohased seadused) ja selle **realistlikke muutmisvõimalusi** võttes seejuures arvesse oluliste poliitiliste erakondade seisukohti?
2. Kas ja kuivõrd on alternatiivsed valikud teostatavad **arvestades riigi keskvõimu valitsemispraktikat ja –kultuuri** (sh. rahulolu ametiasutuste regionaalsete üksuste toimimisega -täidetavad ülesanded, otsustuspädevus, territoriaalne tegevuspiirkond) ja **valmisolekut muutusteks**, lähtudes ministeeriumite arusaamadest ja seisukohtadest haldusala heast regionaalsest ja kohalikust valitsemisest?
3. Kas ja kuivõrd on alternatiivsed valikud teostatavad **arvestades kohalike ja regionaalsete huvirühmade** (KOV ja regionaalne avalik sektor, kogukonnaliidrid ja kodanikuühendused, ettevõtjad) **huve, soove ja valmisolekut muutusteks**?

Vastamine nendele hindamisküsimustele viidi läbi alljärgneval skaalal:

- Kindlasti teostatav;
- Teatud tingimustel teostatav;
- Kindlasti mitte teostatav.

Eraldi veerus paluti põhjendada ja selgitada lühidalt oma hinnangut, sealhulgas täpsustada vajadusel teostatavuse tingimusi.

Alternatiivide elluviimise eeldatavate mõjude hindamisküsimused olid:

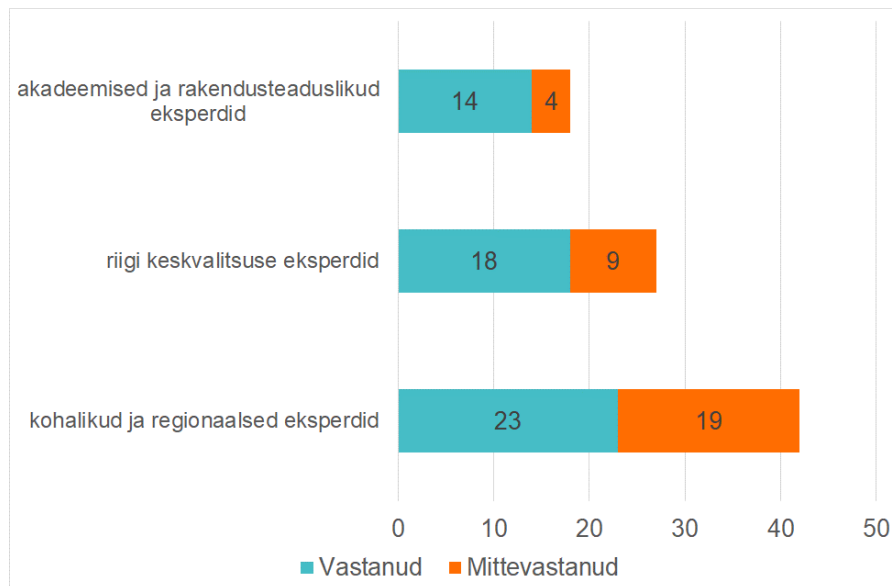
4. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju **valitsemise demokraatlikkusele** (eelkõige esindusdemokraatiale, kuid ka laiemalt elanikkonna kaasatusele valitsemisse) ja **subsidiarsusprintsipi** (see tähendab, et ülesandeid täidetakse madalaimal võimalikul ja majanduslikult mõistlikul territoriaalsel haldustasandil) **järgimisele** avalike ülesannete täitmisel?
5. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju **regionaalsete valitsemis- ja/või juhtimisorganite otsustusvõimele ja otsustusprotsesside selgusele**?
6. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju **haldussuutlikkusele** - võimele täita avalikke ülesandeid ja seejuures järgida kvaliteedikriteeriume, tagada halduslik professionaalsus ja spetsialiseeritus, meeskonnatöö toimimine?
7. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju Eesti **avaliku sektori toimimise ökonoomsusele ja kuluefektiivsusele**?
8. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju Eesti regionaalsele arengule, **regioonide võimele kavandada, rahastada ja ellu viia sotsiaal-majanduslikke arendustegevusi**?
9. Milline on alternatiivide elluviimise eeldatav mõju **elanikkonna piirkondlikule** (kohalikule ja regionaalsele) **identiteedile ja Eesti ühiskonna territoriaal-kogukondlikule sidususele**?

Neile hindamisküsimustele vastamiseks kasutati skaalat:

- Oluline positiivne mõju;
- Oluline mõju puudub (võib esineda vähest positiivset või negatiivset mõju);
- Oluline negatiivne mõju.

Ka siin paluti ekspertidel põhjendada ja selgitada lühidalt oma hinnangut, sealhulgas vajadusel täpsustada mõju iseloomu.

Kokku saadeti eksperthindamise küsimustik 87 eksperdile, kellest vastasid 55 ehk 63%. Ekspertrühmade kaupa kirjeldab vastanute ja mittevastanute jaotust alljärgnev joonis.



Joonis 5. Eksperthindamise valimi suurus ja vastajate arv

Kirjaliku eksperthindamise tulemusi tutvustati Riigikogu konverentsisaalis toimunud foorumil, kuhu olid kutsutud ka kõik kirjaliku eksperthindamise paneeli liikmed. Hindamise esialgsed tulemused olid regionaalse juhtimismudeli komponentide kaupa arutlusel 8 töörühmas, kelle ülesanne oli kas kinnitada või ümber lükata uurimisrühma järeldusi hindamistulemustest, vajadusel neid parandada ja täpsustada. Täiendavalt viidi foorumi raames läbi ankeetküsitlus, kus osalistel paluti hinnata 28 avaliku ülesande täitmise sobivaimat territoriaalset tasandit – kas maakondlikul, regionaalsel (nõ suure regiooni tasand) või riiklikul (üleriigilisel) tasandil. Kokku vastas küsitlusele 44 seminaril osalejat.

5 Eksperthindamise tulemused ja analüüs

5.1 Territoriaalne ulatus ja mastaap regionaalseks valitsemiseks ja/või avalike ülesannete täitmiseks

Hindamise objektiks oli regionaalse halduse territoriaalse ulatuse ja mastaabi 6 valikuvõimalust:

- Regionaalne valitsemine ja/või juhtimine toimub maakondlikes piirides – elanike arv vähemalt 25 tuhat (koos või ilma Hiiumaa erandiga/ta);
- Regionaalne valitsemine ja/või juhtimine toimub funktsionaalsetest linnaregioonidest lähtuvates piirkondades, mis moodustuvad regionaalsete keskuste ja tugevamate maakonnalinnade ümber – elanike arv vähemalt 50 tuhat (Lääne-Hiiu ja Saaremaa erandiga);
- Regionaalne valitsemine ja/või juhtimine toimub neljas regioonis keskustega Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis/Narvas – minimaalne elanike arv 150 tuhat;
- Regionaalne valitsemine ja/või juhtimine toimub kahetasandilisena – osa regionaalseid ülesandeid täidetakse maakondlikul (alternatiiv A) ja osa regionaalsel (alternatiiv C) tasandil;
- Regionaalne tasand riigi keskvalitsuse ja esmatasandi KOV vahel puudub;

- F. Regionaalne tasand riigi ja maakondliku KOV vahel puudub (praegused esmatasandil KOV-üksused ühendatakse maakondlikes piirides KOV-üksusteks).

Ekspertide territoriaalsete valikuvõimaluste mõju koondhinnangute jaotused on teineteisele üsna sarnased – pigem nähti valikutes olulisi positiivseid mõjusid, vähem negatiivseid mõjusid. Erandiks oli üksnes lahendus, kus regionaalne tasand riigi ja esmatasandi KOV vahel puuduks – siin ületas oluliste negatiivsete mõjude hinnangute arv võimalike positiivsete mõjude hinnangute arvu 3-kordselt. Ka teostatavuse osas nähti enim takistusi just sellele lahendusele.

Tabel 6. Eksperthindamise tulemused: territoriaalsete valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n=75)	Oluline negatiivne mõju (n=75)	Kindlasti mitte teostatav (n=46)
A. Regionaalne valitsemine toimub maakondlikes piirides	39%	16%	13%
B. Regionaalne valitsemine toimub funktsionaalsetes linnaregioonides regionaalsete keskuste ja tugevamate maakonnalinnade (nt. Rakvere, Viljandi, Võru, ...) ümber	35%	19%	26%
C. Regionaalne valitsemine toimub neljas regioonis keskustega Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis/Narvas	33%	29%	17%
D. Regionaalne valitsemine toimub kahetasandilisena – osad ülesanded maakondades ja osad suuremates regioonides	27%	21%	26%
E. Regionaalne tasand riigi ja esmatasandi KOV vahel puudub	16%	53%	42%
F. Regionaalne tasand riigi ja maakondliku KOV vahel puudub	34%	27%	27%

Maakondlikes piirides toimuva regionaalse valitsemise olulised positiivsed mõjud väljenduvad kõige enam lahenduse demokraatlikkuses (57% hinnangutest) ja piirkondliku identiteedi toetamises (55%). Lahendus on kooskõlas viimase 60 aasta valitsemis- ning elanike igapäevapraktikaga. Haldussuutlikkuse osas ilmnevad eeldatavad positiivsed mõjud eelkõige seoses KOV ülesannete täitmisega - paremate võimalustega kavandada ja täita neid KOV ülesandeid, mis nõuavad esmatasandi KOV-üksustest suuremat mastaapi. Võrrelduna alternatiividega sisaldab lahendus vähem riske ääremaade jaoks, kuivõrd ääremaade häälduspiirkonnas jääb tugevamaks.

Olulised negatiivsed mõjud ilmnevad ekspertide hinnangul haldussuutlikkuse (21%), Eesti haldussüsteemi ökonoomsuse ja kuluefektiivsuse (20%) ning regioonide arenguvõime osas (18%). Maakondade mastaap jääb osade, kohapõhist lähenemist vajavate avalike ülesannete täitmiseks jätkuvalt ebapiisavaks, mistõttu ei ole võimalik neid detsentraliseerida. Kuivõrd maakonnad on väga erineva suurusega, siis on tasakaalustatud regionaalhalduse süsteemi kujundamine äärmiselt keeruline. Kaasneb risk, et maakonniti täidetakse avalikke ülesandeid erinevas kvaliteedis. Rahvastikuprotsesse, tehnoloogia arengut ja infrastruktuuri olukorda arvestades võib selle mudeli rakendamine riigivalitsemise ülesannete täitmiseks olla täna liiga kallis ja ebaefektiivne (inimressurssi raiskav).

Kuivõrd tegemist on toimiva haldusjaotusega, siis teostatavuse takistusi nähakse harva (13% hinnangutest) – paljudele kohalikele omavalitsustele on maakond harjumuspärane toimeruum, mida soovitakse säilitada. Teisest küljest on ülimalt kaheldav maakondliku taseme taastamine riigiasutuste valitsemistasandina. Enamus valdkondlike poliitike otsuseid keskvalitsuse tasandil on suuresti

ühtlustatud ja viidud kõrgemale tasemele. Nende viimine maakondlikule tasandile vajaks ressursse, mida pole. Selleks puudub ka piisav poliitiline toetus.

Regionaalne valitsemine vähemalt 50 tuhande elanikuga funktsionaalsetes regioonides omaks olulisi positiivseid mõjusid esmajoones Eesti haldussüsteemi ökonoomsuse kasvule (60% hinnangutest), samuti regionaalse valitsemise haldussuutlikkusele (42%) ja arenguvõimele (36%). Võrrelduna 15 maakonnaga regionaalhalduse jaotusele tekiksid paremad spetsialiseerumise võimalused avalike ülesannete täitmisel. Kõige enam võidaksid eeldatavalt funktsionaalsete regioonide keskused.

Olulised negatiivsed mõjud avalduvad enim regioonide arenguvõimele (27% hinnangutest) ja piirkondlikule identiteedile (18%). Negatiivne mõju avaldub eelkõige piirkondades, mis jäävad uutest keskustest kaugemale. See võib tekitada regioonide veelgi suurema ebavõrdsustumise – suuremad ja võimekamad keskused seisavad oma huvide eest jõulisemalt ning nõrgemad keskused jäävad arengus maha. Lahendus lõhuks viimase 70 aasta jooksul tekkinud sidemed, kuid selle elluviimisel ei kaasneks piisavat mastaabiefekti – segadus, mis tekib asjade „ümberrangimisest“ uute keskuste peale on suurem kui kasu, mida see kaasa toob. Tuleb meeles pidada, et läbi ajaloo on funktsionaalsete linnaregioonide piirid olnud dünaamilised, st need ei ole „kivisse raiutud“ - see võib eeldada teatud ajaperioodi möödudes korrigeerimist linnaregioonide piiride ja arvu osas. Riigivalitsemise ülesannete täitmise seisukohast on lahendusel eelmisega sarnased riskid. See ei pruugi tagada kõigi tegevusvaldkondade piisavat kaetust professionaalsete spetsialistidega, ega kõigi spetsialistide sarnast hõivatust.

Keskmisest rohkem (27% hinnangutest) võib eeldada takistusi selle lahenduse elluviimisel. See eeldab poliitilisel tasemel saavutatavat kokkulepet, millised on linnaregioonid ja nende keskused ning millised on nõrgemad maakonnalinnad, mis kaotavad oma staatuse. Lahenduse elluviimine eeldaks suurt veenmistööd ja selgitamist „kohtadel“. Igal juhul ei oleks sellised linnapiirkonnad kooskõlas riigiasutuste praeguste toimeregioonidega. Teisest küljest, mõnedes valdkondades (nt jäätmemajandus, ühistransport) ja piirkondades sellised koostööruumid toimivad ning osad maakonnad juba vastavad sellele alternatiivile.

Regionaalse valitsemise „tõstmine“ nõ suurregioonide tasandile tähendaks eksperthinnangute alusel olulist positiivset mõju Eesti haldussüsteemi ökonoomsusele (70% hinnangutest) ning ka regioonide arenguvõimele (36%) ja haldussuutlikkusele (33%). Lahendus looks parimad eeldused riiklike ülesannete delegeerimiseks regionaalsele tasandile, regionaalse juhtimise osakaalu suurendamiseks riigis, riigiasutuste ja regioonide koostöök (sh optimeeriks koostöökulusid) ning võimaldab seetõttu enam tagada regionaalset tasakaalustatud arengut. See pakub häid eeldusi ka riigiasutuste regionaalse struktuuri ühtlustamiseks. Lahendus võimaldab efektiivsemalt vähendada senist killustatud tööjaotust ning kergendab praegust koordinatsiooniolukorda (nii vertikaalselt kui ka horisontaalselt). Suurregioonides loodaks mastaap, mis tagab mõningase konkurentsivõime rahvusvahelisel tasandil. Lahenduse negatiivsed mõjud avalduvad kõige selgemini seoses piirkondliku identiteediga (55% hinnangutest), aga ka seoses regioonide arenguvõime (32%) ja haldussuutlikkusega (25%), valitsemise demokraatlikkusega (29%). Oht on, et regioonide sisemine ebavõrdsus suureneb – toimub keskuste eelisarendamine, kaugemad piirkonnad kaotavad tähelepanu ja investeringuid. Koostöö korraldamine võib osutuda keerukaks, kuivõrd osalised ei tunneta toimeruumi ning koostööpartnerite ring oleks väga lai. Uue regionaalse identiteedi kujunemiseks kulub pikk aeg. Selline territoriaalne mastaap on mõeldav koordineerivate regionaalsete tegevuste osas (arengu kavandamine, planeerimine) ja suure mastaabiga teenuste tagamiseks (teedehitus ja -arendus, võibolla ühistransport, haiglad), kuid mitte isikuteenuste osutamiseks, mis valdavalt eeldab subsidiaarsusprintsibiitist tulenevalt elaniku lähedasemat korraldusmudelit. Vastasel juhul muutub

organisatsioon liiga suureks ja kohmakaks, mis vähendab selle haldusvõimekust (tehingukulud, mastaabiefektist tuntud u-köver) ja valmisolekut vastata piirkondlikele eripäradele. Lahendus vastaks kõige vähem Eesti asustussüsteemi loogikale - vähemalt 1 loodavatest suurregioonidest ei oleks funktsionaalselt sidus.

Suurregioonid on riigiasutuste toimimisloogikas kõige enam juurdunud mudel ja eelduslikult erinevate toimijate ring, kes selle omaks võtaks on kõige laiem. KOV koostöö regioonina eeldaks see suuremaid KOV-üksusi. Olemasoleva KOV-süsteemi puhul jääks koostöös osalejate ring regioonides liialt suureks (kuni 30 KOV ühes regioonis). KOV ja piirkondlike toimijate enamuse vaatest oleks aga tegemist võõra lahendusega, mis ei sobi KOV koostöö tegemiseks.

Kahetasandilise regionaalse valitsemise olulised positiivsed ja negatiivsed mõjud jagunevad hinnatud dimensioonide kaupa küllalt ühtlaselt – välja arvatud minimaalne arv positiivsete mõjude hinnanguid piirkondlikule identiteedile (9%) ja puuduvad negatiivsed mõjud demokraatiale ja subsidiaarsusele. Lahendus arvestaks alternatiividest kõige enam põhimõtet, et haldusfunktsioone täidetakse tema optimaalseimal tasandil – tasandilisus on haldusele omane. See võimaldab keerulisemad ülesanded (sh riigilt detsentraliseeritavad ülesanded) anda regiooni tasandile ja lihtsamad jätta maakonna tasandile. Ühtlasi tagatakse tingimused maakondliku identiteedi ja sidususe säilimiseks.

Teisest küljest on see ekspertide hinnangul enim negatiivseid mõjusid omav lahendus Eesti haldussüsteemi ökonoomsusele ja kuluefektiivsusele (30% hinnangutest). Kokku oleks Eesti haldussüsteem 4-tasandiline ning sellisena pakutud lahendusest kõige keerukam ning eeldatavalt ka kõige ressursimahukam ja ebatõhusam. Ülesannete jaotus mitme tasandi vahel võib kaasa tuua nõ asju, mis jäävad tasandite vahele. Paratamatult jääb ka alles risk, et ei suudeta tagada tasandite vahelist koordinatsiooni ja kommunikatsiooni, mis võib kaasa tuua ülesannete dubleerimist.

Lahenduse elluviimine nõuaks selgust regionaalse haldusmudeli teiste komponentide osas – ülesannete jaotus regionaalsete tasandite vahel, regionaalsed otsustusmehhanismid (ja nende seosed riigi ja KOV tasandi otsustusprotsessidega), rahastamine. Lahendusele võib eeldada poliitilist vastuseisu kesktasandil (sh poliitilised erakonnad), kuid see on paremini mõistetav ja aktsepteeritav kohalike ja piirkondlike huvirühmade poolt.

Regionaalse tasandi puudumine riigi keskvalitsuse ja esmatasandi KOV vahelt omaks olulist positiivset mõju haldussüsteemi ökonoomsusele (40% hinnangutest) ning KOV võimekuse ja vastutuse suurenemisele, kuid samaaegselt olulist negatiivset mõju kõigil hinnatud dimensioonidel. Oluline oleks negatiivne mõju demokraatia ja subsidiaarsuse (67%), piirkondliku identiteedi (64%), aga ka regioonide arenguvõime (55%) ja haldussuutlikkuse (54%) osas. Regionaalse tasandi puudumine tähendab subsidiaarsuse printsiibi eiramist ning viib kõige tõenäolisemalt avalike ülesannete täitmise veelgi suuremale tsentraliseerimisele. Lisaks on lahenduse elluviimisel ette näha ka olulisi takistusi. Esiteks eksisteerib regionaalne tasand riigiasutuste struktuuris ning ametkonnad ei ole üldjuhul nõus sellest loobuma. Ka KOV süsteemis tajutakse nõ vahetasandi vajalikkust.

Lahendusel, kus **regionaalse tasand puuduks olukorras, kus KOV on ühinenud maakondliku suurusega üksusteks**, nähakse võrreldes eelmisega rohkem olulisi positiivseid mõjusid ning vähem oluliselt negatiivseid mõjusid. Positiivsed mõjud piirkondliku identiteedi (45% hinnangutest), regioonide arenguvõime (36%) ning haldussuutlikkuse (30%) osas saavutatakse suuremate ja tugevamate KOV-üksuste vormis, mis toimivad senisel regionaalsel tasandil. Maakondlik KOV võiks olla ka piisavalt suur, et suhelda otse keskvalitsusega, teha sellega koostööd.

Kõige enam olulisi negatiivseid mõjusid võiks ekspertide hinnangul kaasneda valitsemise demokraatlikkusele ja subsidiaarsusele (50% hinnangutest). Ühelt poolt oleksid loodavad maakondlikud KOV-üksused paljude esmatasandi omavalitsuslike ülesannete täitmiseks liiga suured ja

elanikest kaugel. Ka võimalikud osavallad maakonna-suuruste KOV-üksuste sees ei suudaks seda kompenseerida. Teiselt poolt ei ole maakondlik tase osade regionaalsete ülesannete jaoks ikkagi piisavas mastaabis – säilib vajadus KOV ja riigi kesktaseme vahelise ühisruumi järele.

Lahenduse edasiarendusena ja/või täpsustusena võiks ekspertide vaates lisaks maakondadele KOV-üksused luua ka suuremates linnades ning süsteemi tasakaalustatuse huvides kaaluda ka Harjumaa jagamist 3-4 KOV-üksuseks ning väiksemaid maakondi ühendada suuremateks KOV-üksusteks (esmajoones Hiiu- ja Läänemaa). Olulise täiendava tingimusena tuleks tugevdada üleriigilist omavalitsusliitu (ELVL). Sisuline ja juriidiline (legitiimsus) vorm tuleks anda Vabariigi Valitsuse ja ELVL koostöökogule (eelarve läbirääkimised jm). Arvestades seda, et KOV-üksused alles kohanevad haldus-territoriaalse reformi tulemustega, siis võib eeldada, et kohalike ja piirkondlike huvirühmade ja võtmetoimijate valmisolek uuteks territoriaalseteks muudatusteks on madal.

Lisaks üldisele territoriaalsusele hinnati valdkondlike ekspertide poolt eraldi ka 5 valdkonna – regionaalne ruumiplaneerimine, ühistranspordi, kutse- ja gümnaasiumihariduse, sotsiaalhoolekande ning ettevõtluse edendamise – regionaalse halduse territoriaalsete tasandite võimalikke mõjusid ja teostatavust. Nende hindamistulemuste üldistusena eristuvad 2 rühma – a) ruumiplaneerimine, ühistransport ning kutse- ja gümnaasiumiharidus, mille sobivaim regionaalne tasand oleks võimalike positiivsete mõjude alusel nõ suurregioonides (valik C) ning b) sotsiaalhoolekanne ja ettevõtluse edendamise teenused (täiendava ettepanekuna ka 7-9 kl põhiharidus) maakondades (valik A).

Kirjaliku eksperthindamise tulemusi valdkondlike ülesannete sobivaima territoriaalse tasandi osas täiendab Riigikogu konverentsisaalis korraldatud foorumi raames läbi viidud ankeetküsitlus, mille ülesannete loend (kokku 28 ülesannet) oli detailsem ja laiem. Samas oli territoriaalsete valikute ring piiratum. Küsiti sobivaimat territoriaalset tasandit kolmeses valikus – kas maakondlik, suur-regionaalne või üleriigiline. Küsitlustulemustest joonistuvad välja 8 ülesannete rühma:

1. Maakondlikud ülesanded (enim maakondliku tasandi valikute toetajaid, muude valikute toetajate osakaal alla 1/3) - Kohalikud teed; Perearstikeskused; Kultuur (nt muinsuskaitse, teater); Tervisedendus;
2. Maakondlikud või regionaalsed ülesanded (enim maakondliku tasandi valikute toetajaid, regionaalse tasandi toetajate osakaal vähemalt 1/3) – Kõrvalmaanteed; Ettevõtluskeskkond; Sotsiaalvaldkonna strateegia ja koordineerimine (maakondliku ja regionaalse tasandi toetajate arv oli võrdne); Gümnaasiumid (maakondliku ja regionaalse tasandi toetajate arv oli võrdne);
3. Regionaalsed või maakondlikud ülesanded (enim regionaalse tasandi valiku toetajaid, maakondliku tasandi toetajate osakaal vähemalt 1/3) - Spetsiifilisemad sotsiaalteenused (nt erihoolekanne, asendushooldus, keerukad eestkoste juhtumid, turvakodud jt); Turismiarendus; Ruumiline regionaalne planeerimine; Kohalikud haiglad; Jäätmekorraldus; Turvalisus, riskijuhtimine, kriisijuhtimine; Sotsiaalvaldkonna strateegia ja koordineerimine (maakondliku ja regionaalse tasandi toetajate arv oli võrdne); Gümnaasiumid (maakondliku ja regionaalse tasandi toetajate arv oli võrdne);
4. Regionaalsed ülesanded (enim regionaalse tasandi valikute toetajaid, muude valikute toetajate osakaal alla 1/3) – Regionaalsete huvide sõnastamine ja esindamine; Regionaalareng; Keskkonnahoid, energiatõhusus; Ühistransport; Välissuhted (teiste regioonidega); Kutsekoolid;
5. Regionaalsed või üleriigilised ülesanded (enim regionaalse tasandi valikute toetajaid, üleriigilise tasandi toetajate osakaal vähemalt 1/3) – EL regionaalarengu fondide rakendamine; Rakenduskõrgharidus, regionaalsed kolledžid; Ruumilise planeerimise järelevalve (üleriigilise ja regionaalse tasandi valiku toetajate arv oli võrdne);

6. Üleriigilised või regionaalsed ülesanded (enim üleriigilise tasandi valiku toetajaid, üleriigilise tasandi toetajate osakaal vähemalt 1/3) - KOV järelevalve; KOV nõustamine; Ruumilise planeerimise järelevalve (üleriigilise ja regionaalse tasandi valiku toetajate arv oli võrdne);
7. Üleriigilised ülesanded (enim üleriigilise tasandi valikute toetajaid, muude valikute toetajate osakaal alla 1/3) – Keskkonnakaitse valdkonna järelevalve; Sotsiaalvaldkonna järelevalve;
8. Üleriigilised, regionaalsed või maakondlikud ülesanded (iga valiku toetajate osakaal vähemalt 30%) - Tööturumeetmed (töötud, koolitus, täiendõpe jt).

Võttes täiendavalt arvesse hindamistulemusi regionaalse tasandi koostööpartnerite osas – et kõige enam nähakse olulisi positiivseid mõjusid lahenduses, kus regionaalsel tasandil toimub riigi ja KOV koostöö – siis on **kokkuvõttev üldistav järeldus hindamistulemustest** järgmine:

- Regionaalne tasand on Eesti halduskorraldusele positiivsete mõjudega ning selle puudumine (eriti praeguses KOV haldusjaotuses) negatiivsete mõjudega;
- Esmatasandi KOV üksuste ühinemine/liitumine maakondliku suurusega KOV üksusteks ei kompenseeri regionaalse tasandi puudumist;
- Maakondade arvu vähendamine selliselt, et igas ühes oleks vähemalt 50 tuhat elanikku ning ühendamine toimuks funktsionaalsete seoste (eelkõige igapäevase rände) alusel, ei pakuks samuti piisavat mastaapi ja regionaalset konsolideeritust riigi ja KOV koostöötasandina;
- Vajalik on nõ suurregioonide tase (valik C), kus toimub riigi ja KOV koostöö olemuslikult ühiste ülesannete täitmisel – sh. regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus (ökonoomseim ja kuluefektiivseim regionaalne tasand, positiivne mõju regioonide arenguvõimele); ühiste ülesannete loend võiks ajas pikeneda, sh maakondliku tasandi arvelt;
- Maakondlik tasand omab olulist positiivset mõju Eesti regionaalse halduskorralduse subsidiaarsusele ning piirkondlikule identiteedile ning on sobiv esmatasandi üksustest suuremat mastaapi nõudvate, kuid olemuslikult KOV ülesannete täitmiseks (nt. sotsiaal- ja tervishoiu ennetus, põhihariduse tugiteenused);
- Esimene eelistus on seega valik D kui süntees ja kompromiss A ja C vahel - Regionaalne valitsemine toimub kahetasandilisena – osad ülesanded maakondades ja osad suuremates regioonides (peamiseks väljakutseks saab olema regionaalse halduse ökonoomsuse tagamine).

Sellist lahendust, kus maakondlikus ulatuses toimub KOV ülesannete osas koostöö ning regionaaltsandil – suured regioonid – regionaalsete ülesannete täitmine, toetas ka Riigikogu foorumi töörühma arutelu. Leiti, et maakondliku koostöö süvendamise võiks ära teha esimese asjana ning riigi ja KOV ühist haldust suurregioonis piloteerida ja pärast seda otsustada lõpliku rakendamise võimalused.

5.2 Regionaalse tasandi valitsemise või koostöö organisatoorne ühtsus

Hindamise objektiks oli 3 valikuvõimalust:

- A. Toimib ühine valitsemis- või koostööorganisatsioon kõigi või enamuse valdkondade ülesannete täitmiseks regionaalsel tasandil;
- B. Toimivad erinevad valdkondlikud valitsemis- või koostööorganisatsioonid;
- C. Toimib koordineeriva valitsemis- või koostööorganisatsiooni ja valdkondlike koostööorganisatsioonide (või võrgustikulise koostöö) hierarhiline süsteem.

Valikuvõimalused avalduvad valitsemis- või koostöömudeli mõttes neutraalselt – need võivad põhimõtteliselt tugineda nii rahva otsemandaadil kui ka eri tüüpi organisatsioonide koostööl, aga samuti toimida riigi keskviimu dekontsentreeritud regionaalhalduse struktuuriüksuse või -üksuste vormis. Samas on valikuvõimalused seotud regionaalse valitsemise territoriaalse korralduse ja ulatusega. Valik A sisaldab seda, et valdkondi valitsetakse ja juhitakse samades territoriaalsetes piirides. Valik C eeldab valdkondlike haldusterritooriumite kattumist. Valik B võib realiseeruda nii selliselt, et valdkondlikud koostööorganisatsioonid omavad ühtset territoriaalset ulatust, kui ka nii, et territooriumid ei kattu - igal valdkonnal on valdkonnaspetsiifikast ja ruumilistest eripäradest lähtuv haldusterritoorium.

Ekspertide hindamistulemuste alusel eristub oluliste positiivsete mõjude alusel (74% hinnangutest) teistest valikuvõimalustes lahendus, kus luuakse ühine valitsemis- või koostööorganisatsioon kõigi või enamuse valdkondade ülesannete täitmiseks. Teisest küljest võib ekspertide hinnangul selle lahenduse elluviimisel olla kõige rohkem takistusi (25%). Enim nähakse võimalikke negatiivseid mõjusid regionaalse valitsemise valdkondlikus killustatuses (40%).

Tabel 7. Ekspertide hindamise tulemused: regionaalse valitsemise valdkondliku ühtsuse valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n=47)	Oluline negatiivne mõju (n=47)	Kindlasti mitte teostatav (n=20)
A. Ühine valitsemis- või koostööorganisatsioon kõigi või enamuse valdkondade ülesannete täitmiseks	74%	4%	25%
B. Erinevad valdkondlikud valitsemis- või koostööorganisatsioonid	11%	40%	10%
C. Koordineeriva organisatsiooni ja valdkondlike organisatsioonide (või võrgustikulise koostöö) hierarhiline süsteem	34%	15%	10%

Regionaalsel tasandil **valdkondlikult integreeritud valitsemis- või koostööorganisatsiooni** olulisemad positiivsed mõjud avalduvad regioonide arenguvõimes (77% hinnangutest) ning juhtimisorganite otsustusvõimes (71%). Kuivõrd vastutus on ühe organisatsiooni käes, siis luuakse parimad eeldused valdkondlike poliitivate koordineerimiseks regionaalsel tasandil, takistatakse vertikaalsete valitsemise silotornide teket. Valdkondade ülene ühtne organisatsioon omaks eelduslikult (suuremat) otsustuspädevust ressursside (valdkondade vahelises) jaotuse otsustamisel, ehk tegelike sisuliste valikute tegemisel regiooni arendamisel. Kui regionaalset tasandit esindaks selgelt üks organisatsioon, lasuks sel nii õigus kui ka vastutus otsustada, mis on selle piirkonna jaoks oluline ja kui palju kuhu vahendeid suunatakse, mitte ei tegele iga organisatsioon oma valdkonnas oma riigi poolt ette antud vahendite piires, mõtlemata oma tegevuse seoste ja koosmõjudele. Võib eeldada ka madalamaid halduskulusid võrdluses teiste alternatiividega, nt tugiteenuste optimeerimise arvelt. Kogu info ja oskusteave ning töötajate kompetentsid on ühes kohas kättesaadavad. Ühise organisatsiooni kaudu on erinevatel huvigruppidel selgem arusaam, kuhu oma probleemidega pöörduda.

Lahendusega kaasneb risk, et valdkondlike eripärade tõttu on tegemist vaid organisatoorse kehandiga, kus sisuline koostöö võib puududa. Juhul kui erinevate ülesannete loogilised teeninduspiirkonnad on erinevad, võib kujuneda ebaefektiivne organisatsioon. Kui kohalikul tasemel tunnetatakse regionaalset süsteemi eelkõige läbi võimu, siis võib toimuda koostööorganisatsiooni jõuline politiseerimine ning valdkondliku professionaalsuse jäämine tahaplaanile. Ühtses organisatsioonis võib hajuda vastutus teenuste kvaliteedi osas. Keerulisem on teha koostööd ja kujundada partnerlussuhteid riigitasandi

valdkondlike ministriumitega ning üldjuhul valdkondlikult organiseerunud kodanikuühendustega, mistõttu koostöö võib jääda formaalseks.

Ühise regionaalse valitsemis- ja koostööorganisatsiooni loomine eeldaks, et ministriumid annaksid oma valdkonnas funktsiooni täitmise või ülesande korraldamise regionaalsel tasandil formaalselt oma alluvussuhtest ära. Teostatavuse peamisteks takistustena võibki näha seda, et valdkondlikud ministriumid ei ole valmis loobuma kontrollist oma hallatavate asutuste üle. Samuti nõuaks see tänaste toimijate konsolideerumist ja olemasolevate asutuste ühendamist, mis on üldiselt juhtidele väga vastumeelne. Nii kaua kui seadus võimaldab ja ressursid vähegi lubavad, soovivad asutused ja organisatsioonid olla „iseseisvad“. Üldisemal normatiivselt tasandil on ootused ühtse koostööorganisatsiooni loomiseks kohalikul tasandil olemas. Samas on oht, et lahendust tajutakse mitte kui koostöötasandit, vaid valitsemistasandit – mis vähendaks lahenduse toetust mitme poliitilise erakonna seas.

Regionaalse tasandi koostööorganisatsiooni **valdkondliku killustuse** puhul avaldub oluline negatiivne mõju kõige selgemalt juhtimisorganite kesises otsustusvõimes ja otsustusprotsesside keerukuses (59% hinnangutest). Sellisel juhul vastutus hajub nii territoriaalselt kui organisatsiooniliselt, keeruline on kujundada terviklikku regionaalset vaadet. Juhtimine on killustatud ning toimub valdkondade konkurents ressursside pärast, kusjuures eelise saavad valdkonnad, mis on poliitilised prioriteedid. Suureneb tegevuste dubleerimise risk ja sellega kaasnev ressursi raiskamine. Lisandub koordineerimise ülesandeid (nt koolivõrk ja ühistranspordiühendused) ning kasvavad koostöökulud - samad otsustajad istuvad erinevates nõukogudes või otsustuskogudes, kusjuures ka konfliktid kipuvad samade otsustajate puhul kanduma ühest organisatsioonist teise. Ühistranspordikeskuste loomise kogemus on näidanud, et selline korraldus on kulukam võrreldes ühtse valitsemisega (varasem maavalitsuste kogemus).

Positiivsete mõjudena võib eeldada organisatsioonide selgemat fookust konkreetsete ülesannete täitmisel ja teenuste kvaliteedil ning vähem poliitilist kemplust organisatsiooni siseselt. Piisavalt kitsalt piiritletud vastutusvaldkonnad ja spetsialiseeritus tagavad kindlamalt valdkonna arengu, ülesannete täitmine on paremini juhitud ja mõõdetav. Ebaõnnestumise riskid on maandatud – kui koostöö formaat või ülesannete piiritlemine ei toimi, siis funktsioonipõhist koostöökorraldust on suhteliselt lihtne ümber disainida. Lahenduse teostatavusele takistusi ei ole, kuivõrd see säilitab olemasoleva olukorra, kus horisontaalne koordinatsioon on nõrk või puudub.

Keerukama lahenduse, kus **valdkondlike organisatsioonide või struktuuride koordinatsiooniks on asutatud täiendav organisatsioon**, olulisi positiivseid mõjusid nähakse enim seoses regioonide haldussuutlikkuse (67% hinnangutest) ja arenguvõimega (46%). Valdcondlikud koostööorganisatsioonid saavad keskenduda valdkondlike ülesannete täitmisele, samas on loodud organisatoorsed võimalused sidusaks valitsemiseks.

Olulisi negatiivseid mõjusid võib näha Eesti haldussüsteemi ökonoomsuse ja kuluefektiivsuse vähenemises. Keerukas struktuur tähendab tegevuste dubleerimisriske, suuremaid haldus- ja koordinatsioonikulusid. Süsteemi keerukus võib osutada juhtidele ja teistele osalistele ülejõukäivaks. Lahenduse elluviimine esitab suuri nõudmisi koordineeriva ja valdkondlike koostööorganisatsioonide koostööd reguleerivatele meetmetele. Vaja on arukaid ja koosloomevõimelisi juhte ning poliitilist stabiilsust. Selleks, et süsteem toimiks jätkusuutlikult ja pikaajaliselt – parteipoliitilistest kaalutlustest ja olukordadest sõltumatult - on vajalik sätestada koostöös osalemise kohustuslikkus. Lahenduse toimimise eelduseks on ka ühtse territoriaalse loogika rakendamine kõigi regionaalsete ülesannete täitmisel, mis ei pruugi arvestada valdkondade tegelike vajadustega.

Kokkuvõtvalt on eksperthindamise tulemuste alusel selgelt **sobivaim lahendus valik A - ühine valitsemis- või koostööorganisatsioon kõigi või enamuse valdkondade ülesannete täitmiseks**. Selle elluviimine oleks positiivsete mõjudega (eeskätt regioonide arenguvõimele, juhtimisorganite otsustusvõimele), kuid mõningaid probleeme nähakse teostatavuses. 5 valdkonna – regionaalne ruumiplaneerimise, ühistranspordi, kutse- ja gümnaasiumihariduse, sotsiaalhoolekande ning ettevõtluse edendamise – regionaalse halduse territoriaalsete tasandite võimalike mõjude ja teostatavuse kirjaliku hindamise tulemuste üldistusena eristuvad regionaalse valitsemise valdkondliku ühtsuse jaoks 2 ülesannete rühma – a) ruumiplaneerimine, ühistransport ning kutse- ja gümnaasiumiharidus, mille sobivaim regionaalne tasand oleks võimalike positiivsete mõjude alusel nõ suurregioonides – riigi ja KOV ühiste ülesannetena, ning b) sotsiaalhoolekande spetsialiseeritumad teenused ja ettevõtluse edendamise teenused maakondades – KOV mastaabitundlike koostööülesannetena.

Ka Riigikogu foorumi tööühma arutelus leiti, et pigem peaks püüdlema organisatsiooni poole, mis koondab enamiku olulisi valdkondi eriti regionaaltsandil. Põhiliseks debati küsimusteks peeti selle organisatsiooni õiguslikku staatust ja otsustuspädevust.

5.3 Regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu

Hindamise objektiks oli 4 valikuvõimalust:

- A. Regionaalsel otsustuskogul on otsestel valimistel saadud rahva mandaat;
- B. Regionaalsel otsustuskogul on kaudne rahva mandaat – regionaalsesse otsustuskogusse on delegeeritud liikmed rahva mandaadiga organitest (üldjuhul KOV volikogud);
- C. Regionaalse otsustuskogu mandaat tuleneb koostöös osalevatest organisatsioonidest – regionaalsesse otsustuskogusse on koostöös osalevate organisatsioonide poolt (nt ettevõtjate liitude ja kodanikuühenduste, valitsuse ja ministeeriumite, KOV täitevvõimu esindajad) nimetatud liikmed;
- D. Regionaalne otsustuskogu puudub – regionaalse tasandi otsused (juhul kui neid tehakse) kujundatakse/koordineeritakse organisatsioonide vahelistes konsultatsioonides, sõnastatakse lepinguliselt vms.

Valikuvõimalus A on üldistatud vaates aluseks ja eelduseks regionaalsele omavalitsuslikule valitsemismudelile (regionaalne omavalitsus, 2. tasandi omavalitsus) ning B, C ja D valikud esindavad (kuid ei ammenda) regionaalse valitsemise ja haldamise koostöömudelit. Ekspertide poolt täiendavalt lisatud võimaluseks on regionaalsete kogude loomine valdkondlike asutuste juurde.

Kirjaliku eksperthindamise alusel oleks regionaalse otsustuskogu puudumine negatiivsete mõjudega. Enim positiivseid mõjusid nähti lahendustes, kus regionaalse otsustuskogu liikmetel on kas kaudne rahva mandaat või siis on see mandaat antud koostöös osalevate organisatsioonide poolt. Olulised negatiivsed mõjud oleks lahendusel, kus regionaalne otsustuskogu üldse puuduks, ning ka otseselt rahva poolt valitud otsustuskogu puhul. Viimase osas võib eeldada ka kõige enam takistusi lahenduse elluviimisel.

Tabel 8. Eksperthindamise tulemused: regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n=8)	Oluline negatiivne mõju (n=8)	Kindlasti mitte teostatav (n=12)
A. Otsese rahva mandaadiga otsustuskogu	38%	38%	67%
B. Kaudse rahva mandaadiga otsustuskogu	50%	13%	25%
C. Koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu	50%	0%	17%
D. Regionaalne otsustuskogu puudub	0%	50%	25%

Otsese rahva mandaadiga otsustuskogu omaks olulisi positiivseid mõjusid valitsemise demokraatiale ja subsidiaarsusele (50% hinnangutest). See oleks kooskõlas esindusdemokraatia põhimõtetega ning Euroopa Regionaalse demokraatia lähteraamistiku projekti sisuga. Tekib poliitiline regionaalne eliit, kellel on poliitiline vastutus regionaalvalitsemise küsimuste eest. Otsene mandaat on üldjuhul eelduseks iseseisva ja stabiilse tulubaasi kujunemiseks regionaalsel tasandil, mille kasutus on vähemalt osaliselt autonoomne (sõltumatu riigi ja KOV spetsiifilistest huvidest).

Teisest küljest nõrgestaks otsemandaadiga regionaalsete organite moodustamine haldusreformi käigus suuremaks muutunud KOV-üksusi, kuna ilmselt tooks kaasa osade ülesannete KOV'idelt ära võtmise ja koos riigipoolse rahastusega regionaalsele tasandile üleandmise. Uus poliitiline tasand koos seda teenindava struktuuriga toob kaasa riski valitsemis- ja halduskulude kasvuks. Täiendavate otsustuskogude tegemine on ressursimahukas ja ei too uusi inimesi valitsemise juurde - tegijad on piirkondades ühed ja samad isikud. Sisuliselt oleks tegemist teise tasandi KOVi moodustamisega, milleks eeldatavalt puudub enamuse poliitiliste erakondade toetus. Kaheldav on ka kohaliku administratsiooni ja poliitilise eliidi valmisolek oma mandaati teiste otsevalimistega valitud kogudega lahjendada.

Kaudse rahva mandaadiga otsustuskogu tagab positiivse mõjuna otsustuskogu liikmete piisava vastutavuse ja ka otsustusvabaduse. Lahendus vastab Eesti õigusruumi ja halduspraktika hetkeseisule maakondliku OVL osas. Teisest küljest ei ole maakondlikud KOV liidud ennast keskvalitsusse ja poliitiliste erakondade tasandil suutnud kehtestada kui tõsiseltvõetavad, korralduslikke funktsioone täitvad asutused. Demokraatliku mandaadi suhtelisest nõrkusest tulenevalt võib eeldada regionaalsete vajaduste ja huvide allajäämist kohalikele. On oht, et regionaalsed otsused on olemuselt KOV huvide ühisosa või kompromiss – ühisosa puudumisel otsuseid välditakse (ohu realiseerumine sõltub otsuste vastuvõtmise mehhanismist ning KOV osaluse kohustuslikkusest), kompromisslahendused ei lähtu regiooni kui terviku vajadustest. Lisaks on kaudse rahva mandaadiga KOV volikogude liikmetest moodustavatesse regionaalsetesse otsustuskogudesse keerukas kaasata riigitasandi esindajaid (need saaksid olla Riigikogu liikmed), mistõttu võib jääda nõrgaks selle sisend kesktasandi poliitikakujundamisse (regionaalarengu küsimustes) ning ka vastupidi – riigi võimalik panus regionaalsesse valitsemisse.

Koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu võimaldab võrdsemal alusel kaasata regionaalsesse valitsemisse eri sektorite esindajaid, sh ettevõtlusest, kodanikuühendustest. Lahendus adresseerib juba ligi 10 a tagasi OECD poolt tehtud soovitusi. Teostatavuse võimalusi tõstab tänaseks kujunema hakanud arusaam sektorite vahelise koostöö vajadusest. Lahendus loob eeldused sulandada riigi ja KOV regionaalarengu (ülesannete) ühishuvisid. Sellise mitmepoolse (ja selge poliitilise mandaadita) kogu puhul eriti just ministeeriumite vaatest peaks valitsustasandile jõudmise ja poliitilise

otsustusvõimekuse tagamiseks oleks ka üleriigiline regionaalküsimustega tegelev poliitiline organ – see võiks olla Vabariigi Valitsuse komisjoni staatuses ja hõlmata valdkonnaga seotud võtmeministreid ning KOVde ja KOV liitude esindajad.

Regionaalse otsustuskogu puudumine omab negatiivseid mõjusid nii demokraatiale kui ka regionaalsele valitsemisele laiemalt. Arvestades avalike ülesannete täitmise erinevat territoriaalset loogikat tähendab regionaalse tasandi otsustuskogude puudumine piiratud võimalusi subsidiaarsuse põhimõtte rakendamiseks valitsemises. See oleks vastuolus ka kehtiva seadusandlusega (sh. KOLS; KOKS §61 omavalitsusüksuste ühiselt täidetavad ülesanded; ja ka PS §159 kui ülemäärane omavalitsuste koostööõiguse riive). Lahenduse positiivseteks aspektideks on territoriaalse valitsemiskorralduse lihtsus – on üksnes riigi ja kohalikud valitsemistasandid, seejuures kohapõhise regionaalarengu eest on ühene vastutus rahva mandaadiga KOV-üksustel.

Võttes täiendavalt arvesse hindamistulemusi regionaalse tasandi koostööpartnerite osas – et kõige enam nähakse olulisi positiivseid mõjusid lahenduses, kus regionaalsel tasandil toimub riigi ja KOV koostöö – siis on **eelistuseks valik C (Koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu)**. See lahendus on hinnatud mõjudes haldussüsteemi demokraatiale ja subsidiaarsusele ning juhtimisorganite otsustusvõimele võrdsena valikuga B, kuid sobib eri tüüpi koostööpartnerite, sh nende kellel ei ole rahva mandaati (ministeeriumid, aga ka erasektori partnerid), osaluseks. Kaudse rahva mandaadiga lahendus (valik B) nt omavalitsusliidu kujul võiks seejuures jääda KOV omavaheliseks koostööks maakondlikul tasandil.

Riigi ja KOV ühiste ülesannete (nt regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus) täitmise sobivaimaks territoriaalseks tasandiks on esialgsel hinnangul nn suurregioonid 4 regioonikeskusega. See tähendab, et igasse regiooni jääks 12-30 KOV üksust, kelle kõigi esindajate kaasamine regionaalsesse otsustuskogusse võib muuta otsustusprotsessi töömahukamaks ja keerukamaks kui vaja, kallutada riigi ja KOV esindajate tasakaalu liialt viimaste kasuks. Üheks võimaluseks KOV esindajate arvu piiramiseks oleks **KOV üksuste kaudne esindatus regionaalsetes otsustuskogudes – esindajad määravad maakondlikud omavalitsusliidud**.

Ka Riigikogu foorumi tööühm eelistas varianti C ehk koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu. Kogusse kuuluksid riiki esindavad regionaalse haldusega seotud ministeeriumite tippjuhid, OVL esindajad (kaudselt nimetatud). Tõstatati küsimus, kas kogu peaks olema pigem poliitilise või ekspertide kogu. Grupp tõi võimalikest probleemkohtadest välja ka valimistsükli, funktsioonide jaotuse ning staatuse mõju.

5.4 Regionaalse valitsemis- või koostööstruktuuri õiguslik vorm

Regionaalse valitsemis- või koostööstruktuuri õigusliku vormi valikuvõimaluste eristamisel on keskseks lähtealuseks õiguste päritolu (territoriaalse tasandi mõttes) ja ulatus, mis vormist tulenevalt vastaval struktuuril ühiskonnaelu korraldamisel on.

Hindamise objektiks oli 8 alternatiivset või teineteist täiendavat regionaalse valitsemise ja/või juhtimise õiguslikku vormi:

- A. Riigiasutuse dekontsentreeritud regionaalne struktuuriüksus (või üksused), mis täidab riigi keskvoimu poolt vastu võetud otsuseid;
- B. Regionaalne omavalitsus avalik-õigusliku isikuna, millel on oma ülesannete täitmisel autonoomne otsustuspädevus;

- C. KOV ühisvalitsus, millele KOV-üksused on ühe või mitme ülesande korraldamiseks delegeerinud õiguse võtta iseseisvana vastu kõigile osalevate KOV-üksustele kohustuslikke üldakte;
- D. KOV ühisamet KOVde ühiselt asutatud ja pidamisel ametiasutusena, mis võtab iseseisvana vastu ühisameti moodustanud KOV-üksuste subjektidele (isikud, asutused) kohustuslikke haldusakte;
- E. KOV ühisasutus KOVde poolt ühiselt asutatud ja pidamisel ametiasutuste hallatava asutusena või ka ühe KOV hallatava asutusena, mis osutab teenuseid kooskõlas sellele KOV poolt delegeeritud pädevustega;
- F. Halduslepingutel põhinev koostöö, mille raames delegeeritakse ülesannete täitmine ühelt KOV-üksuselt teisele sellisena, et korralduslike otsuste vastuvõtmine on delegeeritud ülesannet vastu võtvale KOV-üksusele (selle valitsemisorganitele) või siis täidab hallatav ühisasutus või ühisametnik/teenistuja erinevate KOV-üksuste valitsemisorganite korraldusi;
- G. Foorum-tüüpi koostöö, kus foorumi osalised kujundavad ühise otsuse, kuid need otsused tuleb kinnitada koostöös osalevate KOV volikogude poolt;
- H. Maakondlik või piirkondlik omavalitsusliit KOLS mõttes;
- I. Eraõiguslik juriidiline isik (MTÜ (ilma KOLS erisäteteta), SA, OÜ).

Kirjaliku eksperthindamise alusel kaasneks kõige enam olulist positiivset mõju lahenduse korral, kus regionaalne valitsemise toimuks omavalitsusliku avalik-õigusliku juriidiline isiku vormis (57% hinnangutest). Samas on tegemist lahendusega, mille teostatavus on eeldatavalt kõige raskem. Keskmisest rohkem võiks oodata olulist positiivset mõju ka regionaalsest valitsemisest KOV ühisameti, omavalitsusliidu või riigiasutuse regionaalse struktuuriüksuse vormis.

Tabel 9. Eksperthindamise tulemused: regionaalse valitsemise õigusliku vormi valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n=23)	Oluline negatiivne mõju (n=23)	Kindlasti mitte teostatav (n=20)
A. Riigiasutuse regionaalne struktuuriüksus	43%	17%	15%
B. Regionaalne omavalitsus avalik-õigusliku isikuna	57%	22%	45%
C. KOV (valdkondlik) ühisvalitsus	35%	9%	35%
D. KOV ühisamet ametiasutusena	48%	13%	10%
E. KOV ühisasutus hallatava asutusena	35%	26%	10%
F. Ülesannete delegeerimine teisele KOV-üksusele ilma ühise otsustuskoguta	30%	30%	25%
G. Foorum-tüüpi koostöö, kus foorumi otsused tuleb kinnitada koostöös osalevate KOV volikogude poolt	9%	52%	20%
H. Maakondlik või piirkondlik omavalitsusliit KOLS mõttes	39%	13%	5%
I. Eraõiguslik juriidiline isik (MTÜ, SA, OÜ jms)	17%	17%	25%

Regionaalne valitsemine riigiasutuste regionaalsete üksuste vormis omaks olulist positiivset mõju haldussuutlikkusele (57% hinnangutest), haldussüsteemi ökonoomsusele (50%) ning juhtimisorganite otsustusvõimele (40%). Sellisel juhul oleks regionaalset mastaapi nõudvate ülesannete täitmise poliitika kujundamise ja rakendamise vastutust selgelt keskvalitsuse käes ja see toetaks vastavate valitsemisotsuste ühetaolisust kogu Eesti territooriumil ning seeläbi loodetavasti ka teenuste kvaliteedi

ühetaolisust. Kesktasandi riigiasutuste rakendusasutusel on tugev võimalus saavutada sisendid poliitika kujundamisse ja omada mõjukust valdkonna või regionaalpoliitika kujundamisel.

Lahenduse nõrkuseks on, et valitsemisel, ülesannete täitmisel ei lähtuta regionaalsetest (sh regionaalsete ja kohalike kogukondade) huvidest ja eripäradest. Seos regionaalsete huvipooltega oleks nõrk - domineeriks riiklik huvi ja vajadus. Riiklikud institutsioonid ei ole suutnud seni regionaalse arengu olukorda põhimõtteliselt positiivses suunas muuta. Erinevad regioonides tegutsevad riigiasutuste struktuuriüksused ei ole suutelised tegema koostööd tulenevalt nende erinevast staatusest ja rollidest. Puudulik regionaalne koordineerimine valitsemisalade vahel oli OECD 2011 riigivalitsemise raporti üheks keskseks järelduseks. Avaliku võimu volitusi ega KOV tuumikülesandeid sellisel juhul regionaalsele tasandile täitmiseks anda ei saa.

See oleks riigi kesktasandi (ministeeriumite) vaatest eeldatavasti kõige eelistatavam variant, sest nii säilitatakse maksimaalne kontroll (aga ka vastutus) nii poliitika sisu kui rakendamise osas. Kehtivas õigusruumis toimivad ka täna valdkondlike riigiasutuste regionaalsed struktuuriüksused. Juhul kui tegemist oleks ühise regionaalse valitsemise rollidega riigiasutusega, mis koondaks endas erinevate valdkondade (ministeeriumite haldusala) teemasid, siis tuleneb kehtivast Vabariigi Valitsuse seadusest õiguslik piirang – seaduse kohaselt peab asutus (nt amet) olema konkreetse ministeeriumi valitsemisalas, st ei saa olla ministeeriumite ühisasutus. Samas varasemalt on maavalitsused toimunud valdkonnaülese regionaalse asutuse staatuses.

Regionaalse omavalitsusliku avalik-õiguslik isiku vormis tegutsemine omaks olulist positiivset mõju kõige enam juhtimisorganite otsustusvõime (60% hinnangutest) ja haldussuutlikkuse (57%) osas. Loodaks head eeldused regionaalsete vajaduste ja huvide esiplaanile seadmisel regionaalse ulatusega ülesannete lahendamisel, seda suhtes nii kohalike kui ka üleriigiliste huvidega. Selgelt oleks määratletud üksus, kelle peal on ülesanded ja vastutus regionaalsete ülesannete täitmise eest. Lahendus viib ellu Euroopa Nõukogu Regionaalse Demokraatia Lähteraamistiku projekti ideid.

Uue haldustasandi loomine kahtlemata lisab täiendavad valitsemiskulud – isegi kui ülesanded ja ressursid kantakse üle kas riigilt või KOVDelt, siis ikkagi jäävad teatud dubleerivad ja tugifunktsioonid. Lahenduse peamiseks nõrkuseks on siiski raskused teostatavuses. Lahendusel puudub enamuse erakondade poliitiline toetus, kuna see on lähedane teisele omavalitsustasandile, mida valdavalt ei toetata. Eeldatavalt oleks lahenduse elluviimiseks vajalik eriseadus, mis annab regionaalsetele avalik-õiguslikele isikutele täpsed ülesanded ja volitusnormid õigusaktide vastuvõtmiseks. Osade juristide hinnangul peab igal sellisel avalik-õiguslikul isikul olema eraldi seadus (st kui nt 4 regionaalset avalik-õiguslikku organisatsiooni, siis igal eraldi seadus).

Üldakte kehtestava KOV ühisvalitsuse positiivsed mõjud on seotud haldussuutlikkusega (43% hinnangutest) ja juhtimisorganite otsustusvõimega (30%). Ka see lahendus looks organisatoorsed eeldused regionaalsete vajaduste ja huvide esiplaanile seadmiseks regionaalse ulatusega ülesannete lahendamisel. Olulist negatiivset mõju võib kaasneda demokraatlikkusele, seda seoses esmatasandi omavalitsuse toimimisega. Tegemist oleks KOV autonoomia tugeva riivega, mis on vastuolus KOKSis volikogudele antud ainupädevuse ulatusega. Kuivõrd tegemist on õigusruumis puuduva võimalusega, siis on lahenduse elluviimise eelduseks muudatused seadusandluses. Lahenduse täiendava alternatiivina võiks kaaluda ka asümmeetrilist detsentraliseerimist, kus üks piirkonna omavalitsus täidab ka teiste elanike suhtes erifunktsioone. See oleks mingis mõttes vähem demokraatlikum variant, aga samas halduslikult stabiilsem ja õiguslikult selgem.

Ka KOKS sätestatud võimalused teha regionaalsel tasandil **koostööd KOV ühisameti ja/või ühise hallatava asutuse vormis** omaksid eeldatavalt olulist positiivset mõju haldussuutlikkusele (suurem mastaap, spetsialiseerumise võimalused) ja juhtimisorganite otsustusvõimele. Siiski, lahendused on

pigem sobilikud KOV-üksuste ühe- või mitmepoolse koostöö korraldamiseks, vähem regionaalsete ülesannete täitmiseks. Puudub rakenduspraktika, mille puudumise põhjus võib olla, et (a) sellist mudelit pole vaja ja/või (b) see on liiga kohmakas. Tehniliselt on lihtsam ülesande täitmine KOVide vahel mõne eraõigusliku juriidilise isiku vormis. Arvestada tuleb, et hallatava ühisasutuse õiguslik vorm on ebasobiv võimuülesannete teostamiseks. Täiendavaks riskiks on KOV-üksuste erinevad ja muutuvad suunised ja tellimused teenust osutavale asutusele, mistõttu on keeruline tegevust kavandada ja koordineerida.

Ülesannete delegeerimine teisele KOV-üksusele omaks olulist positiivset mõju eelkõige seoses haldussuutlikkusega (71% hinnangutest). Lahenduse negatiivne mõju oleks seotud esmajoones otsustusvõime (70%) ja otsustusprotsessiga laiemalt. Delegeeriv omavalitsus kaotab kontakti oma vastutusvaldkonnaga. Lahendus ei ole sobilik regionaalfunktsioonide täitmiseks, vaid KOVide koostöös teenuste osutamiseks. Tegemist on toimiva praktikaga, mistõttu väliseid teostatavuse takistusi ei ole. **Foorum-tüüpi koostöö** võiks edendada valitsemise demokraatiat, kuid omaks negatiivset mõju otsustusvõimele (60%) ja haldussuutlikkusele (43%). See eeldab KOV-üksuste lõikes konsensuslikke otsuseid (kõigi volikogude kinnituse saamiseks), mis sisaldab ohtu, et sisulisi otsuseid tehakse vähe. Eeldatavalt on menetlusprotsessid ajamahukad, kuna vajavad kõigi osapoolte kinnitusi. Lahendust rakendatakse maakondlike arengustrateegiade kehtestamisel, kuid laiemalt on lahendust halduspraktikas vähe kasutatud. Poliitika sihtrühmad ei mõista selle vormi olemust ja peavad seda liiga lõdvaks stabiilset regionaalse juhtimise funktsiooni täitmaks. Ka kesktasandi vaates liiga vabatahtlik (mh puudub ka otsuseid ettevalmistav büroo) ja vähestabiilne, et sellele rajada regionaalse taseme ülesannete järjepidevat täitmist. Sobib pigem pehmete koostööpõhiste koordineerivate ülesannete täitmiseks, kui avaliku võimu ülesannete täitmiseks.

Maakondlik või piirkondlik omavalitsusliit KOLS mõttes toetab valitsemise demokraatlikkust ja subsidiaarsust (100% hinnangutest) ning panustab ka (KOV-üksuste) haldussuutlikkuse kasvu (57%). Juhtimisorganite otsustusvõime osas jagunevad olulised positiivsed ja negatiivsed mõjud suhteliselt võrdselt. Maakondlike OVL praktika näitab, et osapoolte seisukohti garanteerivates küsimustes suudetakse kokku leppida, kuid KOV-de ülestes teemades, kus üksikute osapoolte huvid saavad riivatud, pigem mitte. Samas on see formaat end tõestanud ja liidud toimivad, sh kavandatakse ühistegevusi.

Regionaalse valitsemise teostamine eriõigusteta **eraõigusliku juriidilise isikuna** on väga piiratud ning paljuski tähendaks regionaalse valitsemis- ja juhtimistasandi olulist nõrgenemist kuni sisulise likvideerimiseni välja. Mittetulundusühing ja sihtasutus teenuse korraldamise ja/või ülesande täitmise koostöövormina ei arvesta kohaliku omavalitsuse kui avaliku institutsiooni eripäraga, olulisemad puudused põhinevad selle eraõiguslikul iseloomul ja juhtimismudeli eripäral. Avaliku halduse ülesannete täitmise volitamine (kas siis ülesande korraldamise või ülesande täitmise raames) haldusvälisele eraõiguslikule juriidilisele isikule on piiratud ning teatud ülesannete volitamine pole üldse lubatav (kohaliku omavalitsuse tuumülesanded, teatud avaliku võimu teostamise funktsioonid jne).

Arvestades mõjude laadi ja teostatavust, ning võttes täiendavalt arvesse hindamistulemusi regionaalse tasandi koostööpartnerite osas – et kõige enam nähakse olulisi positiivseid mõjusid lahenduses, kus regionaalsel tasandil toimub riigi ja KOV koostöö – samuti seda, et ekspertide hinnangul on kõigi või enamuse valdkondade ülesannete täitmine ühises regionaalse tasandi valitsemis- või koostööorganisatsioonis oluliste positiivsete mõjudega, siis on **kokkuvõttev järeldus hindamistulemustest** järgmine:

- Riigi ja KOV ühiste ülesannete (nt regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus) täitmiseks regionaalsel tasandil (nn. suurregioonides) on **sobivaimaks (suurimate positiivsete mõjudega) õiguslikuks vormiks regionaalne avalik-õiguslik isik, mille otsustuskogusse kuuluvad nii riigi (sh erinevate valitsemisvaldkondade ministriumite) kui ka KOV esindajad**; kuivõrd tegemist on seni Eesti valitsemisüsteemis uue lahendusega, siis tuleb arvestada takistustega lahenduse elluviimisel;
- OVL edasi arendatud mudel (nt osaluse kohustuslikkus) on sobilik KOV omavaheliseks koostööks maakondlikul tasandil.

Ka erasektori partnerite kaasamine regionaalse tasandi juhtimisse on hinnatud kui lahendus, mis omab positiivseid mõjusid regioonide arenguvõimele. Küsimus on eelkõige kaasatuse laadis otsustusõiguse mõttes ja/või sobivas õiguslikus vormis – see nõuaks eeldatavalt nõ nõuandva organi loomist avalik-õigusliku isiku juhtimisorganite kõrvale.

Riigikogu foorumi tööühma arutus leiti, et regionaalse tasandi valitsemise õigusliku vormi ühtlustamine on vajalik. On vaja määratleda ressursi kasutus, järelevalve toimimine ning otsustusala. Samuti leiti rühmas, et ühtlustatud koostöövormi tuleks piloteerida.

5.5 Koostöö osalised - koostöökogu koosseis

Hindamise objektiks oli 4 valikuvõimalust:

- Koostöökogu koosneb KOV-üksuste esindajatest;
- Koostöökogu koosneb KOV-üksuste ja riigi keskvalitsuse esindajatest;
- Koostöökogu koosneb KOV-üksuste ja regionaalsete partnerite (nt. kodanikuühendused, ettevõtjate ühendused, ülikoolid) esindajatest;
- Koostöökogu koosneb KOV-üksuste, riigi keskvalitsuse ja regionaalsete partnerite esindajatest.

Kirjalikul eksperthindamisel leidsid enim toetust lahendused, kus regionaalses koostöös osalevad: (a) riigi keskvalitsuse ja KOV esindajad – sellel on eeldatav positiivne mõju eeskätt otsustusvõimele ja regioonide arenguvõimele; ning (b) KOV, riigi ja erasektori esindajad, millisel lahendusel on varieeruv positiivne mõju – oluline positiivne mõju regioonide arenguvõimele, kuid piiratud mõju otsustusvõimele.

Tabel 10. Eksperthindamise tulemused: regionaalse koostöö osaliste ringi valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n=32)	Oluline negatiivne mõju (n=32)	Kindlasti mitte teostatav (n=20)
A. Koostöökogu koosneb KOV-üksuste esindajatest	41%	25%	5%
B. Koostöökogu koosneb KOV-üksuste ja riigi keskvalitsuse esindajatest	53%	16%	10%
C. Koostöökogu koosneb KOV-üksuste ja regionaalsete partnerite esindajatest	19%	9%	15%
D. Koostöökogu koosneb KOV-üksuste, riigi keskvalitsuse ja regionaalsete partnerite esindajatest	47%	16%	5%

Lahendust, kus **koostöökogu koosneb üksnes KOV esindajatest**, rakendatakse maakondlikes omavalitsusliitudes ning ka muudes piirkondlikes koostööstruktuurides. Eesti halduskultuuris tajutakse

(nii KOVde kui riigi poolelt) regionaalseid küsimusi just KOV'ide ülese kohalikkude laadi (piirkondlike) küsimustena ja KOVide koostöona – tegemist on kõige „loomulikuma“ valikuga.

Lahenduse olulist positiivset mõju nähakse eelkõige valitsemise demokraatlikkusele (71% hinnangutest). Esiplaanil on KOV autonoomia printsiip, kus riigi ja KOV rollid ei segune. Olulised negatiivsed mõjud on seotud esmajoones regioonide arenguvõimega (33%). KOV koostöö on küll positiivne, aga riigi ja KOV ühisosa ei teki. Pigem luuakse eeldusi KOV ja riigi konkurentsituatsiooni tekkeks. Puuduvad koordineerimismehhanismid, mis seoks regionaalsed otsused ja rahastamise riigi tasandi toimijatega. Lahenduse mõjud juhtimisorganite otsustusvõimele võivad olla nii positiivsed (46%) kui ka negatiivsed (23%). Ühelt poolt - mida vähem on asjaosalisi, seda lihtsam otsustada. Teiselt poolt loob lahendus aluse riigi ja omavalitsuse rollide jäigaks eristamiseks, mille tulemusel on omavalitsuste sisend keskvalitsuse poliitikatesse nõrk ja riik on eemal omavalitsuste ülesannete täitmisest.

KOV ja riigi esindajatest moodustatud koostöökogu ning koostöökogu, kuhu on lisaks ülalmainitutele kaasatud ka regionaalseid erasektori partnereid, omavad olulisi positiivseid mõjusid enamusel dimensioonidel. Riigi osalus regionaalsetes koostööorganisatsioonides toetab suuremat regionaalset tasakaalustatust kompetentside ja informeerituse osas. See loob eeldused täiendavate ressursside lisandumiseks regionaalsele otsustustasandile. Toimivaks näiteks on piirkondlikud ühistranspordikeskused, kus juhtorganites on riigi ja KOV esindajad. Regionaalsete erasektori partnerite kaasamine positiivsed mõjud avalduvad laiemas osalusdemokraatias, otsuste ettevalmistamise ja vastu võtmise mitmekesisemas huvi ja teadmuse baasis. Probleemikohaks on juhtimisse kaasatavate regionaalsete partnerite ringi määratlemine, aga ka võimalikud komplikatsioonid nende esindajate mandaadi legitiimsuses. Samuti nähakse ohtu, et suure hulga partnerite korral muutuvad otsustusprotsessid keerukaks ja vähetulemuslikuks.

Arvestades võimalikke õiguslikke piiranguid erasektori esindajate kaasamiseks avalike ülesannete korralduslike otsuste vastuvõtmisel ning esialgset järeltõttu regionaalsele tasandile (sh regionaalse ruumiplaneerimise, ühistranspordi ning kutse- ja gümnaasiumihariduse ülesannete täitmiseks) sobiva õigusliku vormi osas - regionaalne avalik-õiguslik isik, mille otsustuskogusse kuuluvad nii riigi (sh erinevate valitsemisvaldkondade ministriumite) kui ka KOV esindajad – siis on kirjalikest hindamistulemustest lähtuvalt **eelistuseks valik B (regionaalne koostöö- ja otsustuskogu koosneb KOV-üksuste ja riigi keskvalitsuse esindajatest).**

Regionaalsete koostöö- ja juhtimisorganite teo- ja otsustusvõime huvides oleks, et valdkondlikud ministriumid oleksid neis esindatud juhtkonna – kantslerite ja/või asekanclerite – tasandil.

Riigi ja KOV ühiste ülesannete (nt regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, kutse- ja gümnaasiumiharidus) täitmise sobivaimaks territoriaalseks tasandiks on esialgsel hinnangul nn suurregioonid 4 regioonikeskusega. See tähendab, et igasse regiooni jääks 12-30 KOV üksust, kelle kõigi esindajate kaasamine regionaalsesse otsustuskogusse võib muuta otsustusprotsessi töömahukamaks ja keerukamaks kui vaja, kallutada riigi ja KOV esindajate tasakaalu liialt viimaste kasuks. Üheks võimaluseks KOV esindajate arvu piiramiseks oleks KOV üksuste kaudne esindatus regionaalsetes otsustuskogudes – esindajad määravad maakondlikud omavalitsusliidud.

Riigikogu foorumi tööruhm oli arvamisel, et riigi keskvalitsusel ei ole piisavalt võimekust teha regionaalseid otsuseid. Lahendustena pakuti välja nõukogu, mis koosneks kõrgematest ametnikest ja regionaalsete huvipoolte esindajatest (KOVd, ettevõtjad jt) ning mis nõustaks ja annaks valitsusele sisendit. Samuti arvas grupp, et olukorda muudaks lihtsamaks kahekojaline parlament, mis nõuaks omakorda aga põhiseaduse muutmist.

5.6 Koostöö kohustuslikkus

Hindamise objektiks oli 3 valikuvõimalust:

- A. Vabatahtlik koostöö;
- B. Kohustuslik koostöö ehk sundkoostöö;
- C. Tingimuslikult kohustuslik koostöö.

Koostöö kohustuslikkuse all mõistame siin koostöös osalemise kohustust. Seaduste jms poolt KOV üleselt määratud koostööpiirkonna ulatuse teema leiab käsitlemist regionaalse valitsemise territoriaalsete valikute hindamisel. Tingimuslikult kohustusliku koostöö hindamisel peame olulisimaks aspektiks elanikkonna mastaabi tingimusi – kas kohustus peaks tekkima KOV üksuse ja või summaarsest regiooni elanike arvust sõltuvalt või mitte. Valik on oluline eeldusel, et rakendatakse koostöö mudelit ning koostöö organisatsioonideks on KOV-üksused.

Vabatahtliku koostöömudeli rakendamisel on oluline negatiivne mõju regionaalse tasandi juhtimisorganite otsustusvõimele (50% hinnangutest), oluline positiivne mõju aga valitsemise demokraatlikkusele (40%). Vabatahtlik koostöö ei loo piisavalt stabiilset keskkonda, selleks et tekiks võimalus uue haldusmudeli tekkeks. Koostöö toimumine sõltub isiklikest, kohalikest ja/või parteipoliitilistest huvidest ning tagatud ei ole koostöö stabiilsus ja jätkusuutlikkus. Sellele ei saa üles ehitada pikaajalist koostööd - midagi sellist, millest sõltuvad tuumikfunktsioonid (näit ühistransport, sotsiaalhoolekanne, haridus jms). See on sobilik eelkõige nn pehmete koordineerivate funktsioonide ja vabatahtlike ülesannete puhul. Regionaalsed koostööpiirkonnad, mis vabatahtlikkuse alusel tekivad, on valdkondlikud ja ajutised. Otsustusvõimele just selle efektiivsuse mõttes on vabatahtlikkus negatiivse mõjuga. Otsus peab alati olema kõigile osapooltele vastuvõetav, vastasel juhul ähvardatakse koostöösuhetest väljuda.

Positiivse poole pealt on vabatahtlik koostöö kooskõlas Eesti halduspraktikaga ja õigusruumi võimalustega. Selle puhul on KOV õiguste riive vähemintensiivne võrreldes kohustusliku koostööga. Vabatahtliku koostöö toimimine eeldab juhtide teadvustatud vastutust avalike ülesannete täitmiseks parimal võimalikul moel. Vabatahtlikku koostöömudelit võib ja saab riigi poolt tugevdada erinevate motivaatorite pakkumisega koostöö tegemiseks.

Kohustusliku koostöö mudeli rakendamisel kaasneks ekspertide hinnangul oluline positiivne mõju (79% hinnangutest) – seda esmajoonel juhtorganite otsustusvõimele (88%). See looks selge struktuuri ja arusaama koostöö osalistest ja nende rollist. Lahendus annab koostööorganisatsioonile kindluse ja stabiilsuse ja võimaldab vastu võtta ka otsuseid, mis ei ole täielikus kooskõlas iga koostöö osapoole kohalike huvidega (ja seega vältida otsustamatust). Kohustusliku koostöö puhul võib küll tulemusliku koostöö tekkimine aega võtta, kuid annab võimaluse kompetentside paremaks ärakasutamiseks, ressursside optimaalsemaks kasutamiseks. Luuakse eeldused teenuste kvaliteedi ühtlustamiseks kogu riigi territooriumil, kõigile elanikele sõltumata elukohast. Lahendus on potentsiaalselt kõige suurema mõjuga demokraatlikule valitsemisele ja subsidiaarsusprintsibile läbi selle, et on sisuliselt ainuke vorm, mis võimaldab keskvalitsusel edasist detsentraliseerimist. Ei ole väga palju ülesandeid, mida saaks anda riigilt KOV-üksustele iseseisvaks täitmiseks.

Kohustuslikul koostööl on küll KOV autonoomiat pärssiv aspekt, kuid regionaalse valitsemise eesmärkide saavutamine kaaluks selle üles. Valiku ohuks on see, et peale surutud koostöö jääb olemuselt formaalseks – osalised ei ole motiveeritud häid otsuseid vastu võtma. Lahendamist vajab see, kuidas kaitsta nõrgemaid, kelle huvide ja vajadustega enamuse otsused ei arvesta. Olulisi teostatavuse probleeme koostöö kohustuslikkuse juurutamisel ei nähta – lahendus on ekspertide

hinnangul teostatav, kuid nõuab loomulikult vastavaid seadusemuudatusi. Vajalik on seadustes sätestada, et kui ülesande täitmine eeldab KOV territooriumist laiemat mastaapi ja see on sisuliselt põhjendatud avaliku huvi ja ülesande kvaliteedi tagamiseks, siis tehakse teatud ülesannete täitmiseks koostööd kohustuslikuna.

Tingimuslikult kohustusliku koostöö mudeli rakendamine oleks lausalise kohustuslikkuse mudelist lihtsamini teostatav, kuna juba põhiseaduslikkuse riive kontekstis on lihtsam põhjendada koostöö kohustuslik teatud vajaliku võimekusega, mis alla konkreetse elanike arvu puudub. Keerukam on, kui see põhjendus hõlmab ka KOV-üksusi, kellel eraldiseisvalt selline võimekus eeldatavasti olemas on. Tingimuslik koostöö on põhimõtteliselt ainuke võimalik lahendus ülesannete puhul, mis täna on KOV ülesanded. Samas kui mõelda teenuse korraldamise ja osutamise funktsioonide peale, mida riik KOVidele üle annaks (kui selleks oleks vajalik võimekus tagatud nt koostööpiirkondade näol), siis tingimusliku koostöö abil oleks see kindlasti teostatavam, sest võimaldaks suurtel linnadel, kus selleks võimekus olemas on, teenuseid ise korraldada ning teistes piirkondades toetuda koostööstruktuuridele.

Peamiseks väljakutseks on see, et põhjendatavad mastaabitingimused võivad ülesannete ja teenuste lõikes erineda, mis raskendaks omakorda valdkondlikult ühtse regionaalse valitsemismudeli rakendamist. Kaalumist väärib koostöö kohustuslikkuse tingimuse kriteeriumi seadmine sellisena, et kui regiooni KOVides 2/3 on avaldanud soovi teha koostööd, siis on selles koostööformaadis osalemine kohustuslik kõigile.

Tabel 11. Eksperthindamise tulemused: koostöö kohustuslikkuse valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n= 14)	Oluline negatiivne mõju (n= 14)	Kindlasti mitte teostatav (n= 16)
A. Vabatahtlik koostöö	29%	29%	19%
B. Kohustuslik koostöö ehk sundkoostöö	79%	14%	0%
C. Tingimuslikult kohustuslik koostöö	50%	14%	6%

Kokkuvõtvalt on **eelistatud lahenduseks valik B - kohustuslik koostöö**. Oluliste KOV ja riigi ühiste regionaalsete ülesannetena, mida tuleks täita 4 suurregioonis, nähakse valdkondi nagu regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport, gümnaasiumi- ja kutseharidus. Kohustusliku koostöö ja osaluse põhimõtte rakendamine nende ja ka teiste ülesannete täitmisel regionaalsel tasandil peaks loogiliselt sisaldama ka finantseerimise kohustust. Koostöö vajadus säilib ka olemuslikult KOV ülesannete ühisel täitmisel maakondlikul tasandil, ning ka selle tulemuslikkuse tõstmiseks on otstarbekam rakendada kohustuslikkuse printsiipi.

Ka Riigikogu foorumi tööruhm oli konsensusel, et kohustuslik koostöö on vajalik. Leiti, et kohustuslikku koostööd peaks toetama kohustuslik koostöös täidetavate ülesannete rahastamine ning regionaalsele koostöötasandile tuleks määrata reaalsed ülesanded - ruumiline planeerimine, haridus, ühistransport, ühisprojektid, keskkond/veemajandus, tervishoiukorraldus, riskide maandamine, regionaalselt suured sündmused.

5.7 Otsuste vastuvõtmise mehhanism otsustuskogus

Hindamise objektid määratakse kahe dimensiooni – a) häälte arvu määravad tegurid ning b) otsuste vastuvõtmiseks vajaliku häälte jaotuse – kombineerimisel. Hindamise objektiks oli 5 tõenäolisimat ja põhimõttelisemalt eristuvat kombinatsiooni:

- A. Igal koostööpartneril (organisatsioonil) on 1 hääl ning otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega;
- B. Igal koostööpartneril (organisatsioonil) on 1 hääl ning otsused võetakse vastu kvalifitseeritud (näiteks 2/3) häälteenamusega;
- C. Häälte arv on proportsionaalne territoriaalse üksuse, mida organisatsioon esindab, elanike arvuga ning otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega;
- D. Igal koostööpartneril (organisatsioonil) on vähemalt 1 hääl ning territoriaalsete üksuste osas määratakse lisanduvate häälte jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel, otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega;
- E. Otsused võetakse vastu konsensuslikult.

Enim olulist positiivset mõju võiks kaasa tuua lahendus, kus igal koostööpartneril on vähemalt 1 hääl ning territoriaalsete üksuste osas määratakse lisanduvate häälte jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel, otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega. Probleemseimaks lahenduseks on konsensuslik otsustusmehhanism, seda nii oluliste negatiivsete mõjude (50% hinnangutest), kui ka teostatavuse takistuste tõttu (60%).

Tabel 12. Eksperthindamise tulemused: otsuste vastuvõtmise mehhanismi valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n=4)	Oluline negatiivne mõju (n=4)	Kindlasti mitte teostatav (n=5)
A. Igal koostööpartneril on 1 hääl ning otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega	25%	25%	20%
B. Igal koostööpartneril on 1 hääl ning otsused võetakse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega	25%	25%	20%
C. Häälte arv on proportsionaalne territoriaalse üksuse, mida organisatsioon esindab, elanike arvuga ning otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega	0%	0%	0%
D. Igal koostööpartneril on vähemalt 1 hääl ning territoriaalsete üksuste osas määratakse lisanduvate häälte jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel, otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega	50%	0%	0%
E. Otsused võetakse vastu konsensuslikult	25%	50%	60%

Lahendus, kus igal **koostööpartneril (organisatsioonil) on 1 hääl ning otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega** on kooskõlas KOLS üldpõhimõttega. Tagatud on osapoolte võrdsus ja seega ka otsuste legitiimsus koostöös osalevate organisatsioonide vaatepunktist. Valiku nõrkuseks on asjaolu, et suurema elanike arvuga KOV-üksuste elanikud on alaesindatud otsuste vastuvõtmisel ning neil on (vabatahtliku mudeli korral) madalam motivatsioon koostöös osaleda. Mittekonsensusliku otsuse tõttu võib kannatada selle legitiimsus osalevate organisatsioonide vaatepunktist. Eksisteerib oht püsiva territoriaalse iseloomuga opositsiooni tekkimiseks otsustuskogus.

Kvalifitseeritud (näiteks 2/3) häälteenamuse kasutamisel otsustusprotsessis vähendatakse võimalust, et ühised otsused ei arvesta olulise osa koostööpartnerite huve ja vajadusi. Muus osas kehtivad eelmise valiku tugevused ja nõrkused.

Lahenduse korral, kus häälte arv on **proportsionaalne territoriaalse üksuse, mida organisatsioon esindab, elanike arvuga** ning **otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega**, on tagatud KOV-üksuste

elanike võrdne esindatus otsuste vastuvõtmisel. Arvestades KOV-üksuste elanike arvu jaotust maakondades ja ka suuremates regioonides, siis võib otsuse vastuvõtmiseks piisata ka 1-2 KOV-üksuse poolthäälest ning väiksema elanike arvuga KOV-üksustel ei ole hoobasid otsuseid mõjutada. Valik sobib üksnes mudeli korral, kus koostöös osalevad ja koostöökoogu koosseisu kuuluvad ainult KOV esindajad. Valik, kus **igal koostööpartneril (organisatsioonil) on vähemalt 1 hääl ning territoriaalsete üksuste osas määratakse lisanduvate häälte jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel** ja otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega, võimaldab kompromissi elanike võrdsema esindatuse ja väikemate KOV üksuste huvide kaitse vahel. Lahendus sobib otsuste vastuvõtmiseks territoriaalsete ja mitteterritoriaalsete organisatsioonide koostööstruktuurides.

Konsensuslik otsustusmudel pakub motivatsiooni koostöökultuuri arendamiseks ning otsuste kõrget legitiimsust osalevate organisatsioonide vaatepunktist. See on kooskõlas maakondlike OVL valdava praktikaga otsuste vastuvõtmisel. Probleemiks võib kujuneda see, et vähe tehakse sisulisi otsuseid – rakendatakse mitteotsustamise strateegiat, keerulisemad ja vastuolulisemad valikud jäävad langetamata.

Kirjaliku eksperthindamise alusel on **eelistatud lahenduseks mehhanism, kus üks hääl kõigil osalistel, ning lisaks annab elanike arvu suurus KOV üksustele täiendavalt häáli juurde, otsused võetakse vastu häälteenamusega**. Eeldades, et olemuslikult regionaalsete ülesannete (nt regionaalse ruumiplaneerimise, ühistranspordi, kutse- ja gümnaasiumihariduse) täitmine toimub regionaalses otsustuskogus, kuhu on kaasatud riigi asjakohased valdkondlikud ministriumid ning KOV esindajad, siis tuleb täiendavalt määratleda, milline peaks olema regioonide arenguvõimet kõige paremini toetav häälte jaotus riigi ja KOV vahel ning see kas ja millises ulatuses oleks mõeldav erasektori osalistele hääleõiguse andmine regionaalses otsustuskogus. Häälte jaotus peaks olema õiglasel viisil seotud ülesannete täitmise rahastamise jaotusega. Kuivõrd erasektori partnerid üldjuhul avaliku ülesannete täitmist ei finantseeri, siis väärib kaalumist lahendus, kus erasektori partneritel on üksnes nõuandev hääl. Riigikogu foorumi tööühm arvas, et omavalitsuste vahel peab maakonnasiseselt olema kohustuslik koostöö ja igal KOV-üksusel (olenemata suuruselt, rahvaarvust, väärtusloomest) 1 hääl otsustuskogus. Regionaalses nõukogus oleks üks OVL esindaja ning riigi esindaja.

5.8 Regionaalse tasandi ülesannete täitmise tulubaas

Hindamise objektiks oli 5 valikuvõimalust:

- A. KOV täielik autonoomia regionaalse taseme rahastamisel: kõik KOV tulud laekuvad KOV üksuste eelarvetesse (läbi KOV enda tulubaasi), KOV koostöö tasandile eraldatakse vahendeid vastavalt KOV volikogu otsustele;
- B. KOV suunatud autonoomia regionaalse tasandi rahastamisel: kõik KOV tulud laekuvad KOV üksuste eelarvetesse (läbi KOV tulubaasi), KOV koostöö tasandile eraldatakse vahendeid vähemalt seadustes sätestatud miinimummääradele (ülesannete täitmisega seotud vajadusest lähtuvalt);
- C. Riigieelarvest eraldatakse KOV eelarvesse vahendeid sihtotstarbeliselt ühiselt täidetavate valdkondlike ülesannete täitmise toetuseks (ülesandepõhiselt või koondatuna), mille KOV eraldab koostöö tasandile;
- D. Riigieelarvest eraldatakse vahendid otse regionaalsele juhtimistasandile valdkondlike ülesannete täitmise toetuseks (siht- ja/või üldotstarbelisena);
- E. Regionaalseid ülesandeid täidetakse iseseisva regionaalse maksubaasi arvelt.

Kirjaliku eksperthindamise alusel on iseseisev regionaalne maksubaas kõige halvemini teostatav lahendus ning samuti sisaldab olulisi negatiivseid mõjusid riigihalduse ökonoomsusele ja kuluefektiivsusele (mh. regionaalsete maksude haldamisega seonduv), haldussuutlikkusele ja regioonide arenguvõimele (kuivõrd regionaalne arengutase ja eeldatav maksubaas on ebaühtlane ning tõenäoliselt soosib üksnes pealinnaregiooni).

Teiste valikute positiivseid mõjusid hinnatakse suhteliselt võrdsena. Valik A - KOV täielik autonoomia regionaalse taseme rahastamisel - omab positiivseid mõjusid seoses demokraatia ja subsidiaarsusega, kuid samal ka olulisi negatiivseid mõjusid regioonide arenguvõimele (KOV täieliku autonoomia korral ei pruugi regionaalne tasand saada vajadustele vastavat finantseerimist). Valik B - KOV seadustega suunatud osaline autonoomia regionaalse tasandi rahastamisel – omab enim olulisi positiivseid mõjusid ökonoomsuse ja kuluefektiivsusega seonduvalt. Suurimat positiivset mõju regioonide arenguvõimele nähakse riiklikus regionaalse tasandi sihtfinantseerimises (valikud C ja D).

Tabel 13. Eksperthindamise tulemused: regionaalse tasandi ülesannete rahastamise tulubaasi kujunemise valikuvõimaluste olulised mõjud ja teostatavus (n – hinnangute arv)

Valikud	Oluline positiivne mõju (n=22)	Oluline negatiivne mõju (n=22)	Kindlasti mitte teostatav (n=7)
A. KOV täielik autonoomia regionaalse taseme rahastamisel	36%	36%	14%
B. KOV seadustega suunatud osaline autonoomia regionaalse tasandi rahastamisel	36%	18%	14%
C. Riigieelarve sihtotstarbelised toetused KOV-üksustele regionaalsete ülesannete täitmiseks	27%	27%	29%
D. Riigieelarve sihtotstarbelised toetused regionaalsele juhtimistasemele regionaalsete ülesannete täitmiseks	27%	14%	0%
E. Regionaalseid ülesandeid täidetakse iseseisva regionaalse maksubaasi arvelt	9%	45%	57%

KOV täielik autonoomia regionaalse taseme rahastamisel tagab demokraatliku kontrolli kulude üle. Otsustaja on rahastamise kaudu selgelt defineeritud - vastutus otsustes on kohalikel omavalitsustel. Lahenduse nõrkuseks on see, et regionaalse tasandi rahastamine sõltub koostöövalmidusest ning KOVde erihuvidest ja –vajadustest. Valikuga kaasneb oht, et regionaalse tasandi ülesanded on alarahastatud või ei rahastata kokkulepete mittaasaavutamisel üldse, samuti see, et regionaalse tasandi ülesandeid täidetakse erinevates piirkondades väga erineval tasemel. Valik sobib üksnes vabatahtlikule koostöömodelile.

KOV suunatud autonoomia regionaalse tasandi rahastamisel loob eeldused regionaalse tasandi rahastamiseks vähemalt minimaalses ulatuses, mis on selle ülalpidamiseks vaja. Tagatud on osaline demokraatlik kontroll kulude üle. Rahastamise kohustuslikkus piirab KOV autonoomiat, kuid jätab ikkagi ohu, et regionaalse tasandi ülesandeid täidetakse erinevates piirkondades erineval tasemel.

Riigieelarve sihtotstarbeliste vahendite kasutamine KOV regionaalsete ühiselt täidetavate valdkondlike ülesannete täitmisel loob üleriigiliselt sarnase ja garanteeritud tulubaasi regionaalse tasandi ülesannete rahastamiseks. Samas säilib KOV osalus ja omanditunne regionaalsete ülesannete täitmisel. Lahendusega võib kaasneda administratiivne jäikus ja ebaefektiivsus - ülemäärane halduskoormus seoses rahade liikumise tagamisega. Universaalsete valemite rakendamisel ei võeta arvesse regionaalseid eripärasid.

Lahendus, kus riigieelarvest eraldatakse vahendid otse regionaalsele juhtimistasandile ülesannete täitmise toetuseks (siht- ja/või üldotstarbelisena), tagab rahastamise stabiilsuse ja kindluse regionaalse tasandi ülesannete täitmiseks. See ei ole aga heas kooskõlas detsentraliseerimise põhimõtetega. KOV omanikutunne ja vastutavus regionaalsete ülesannete täitmisel puudub.

Regionaalsete ülesannete täitmine iseseisva regionaalse maksubaasi arvelt motiveerib majanduskasvu toetavaid arenduspoliitikaid. See on kooskõlas Euroopa Nõukogu Regionaalse Demokraatia Lähteraamistiku projekti ideoloogiaga. Lahenduse negatiivseks mõjuks on see, et avalike ülesannete täitmise tase jääb sõltuvaks regionaalsest arengust – kaasneb oht, et vaesemad regioonid satuvad negatiivsesse tsüklisse, kus (suhtelise) regionaalse mahajäämuse korral on ka vähem regionaalseid maksutuluseid mahajäämusega toime tulemiseks või isegi ületamiseks. Maksude kogumine muutub keerukamaks ja kulukamaks. Regionaalsed maksumäärade ja maksude erisused loovad motivatsioone maksudest kõrvale hiilimiseks ja maksukonkurentsiks regioonide vahel. Lahendusele puudub poliitiline erakondlik toetus.

Arvestades teiste haldusmudeli komponentide valikute esialgseid eelistusi – et regionaalse tasandi juhtimine ja korraldamine toimub riigi ja KOV koostöös ning et see toimub regionaalse avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis, siis on regionaalse tasandi tulubaasi **eelistatud lahenduseks süntees esialgsetest valikutest (KOV ja riiklik sihtfinantseerimine):**

- Vajadustest lähtuvalt valdkondade kaupa (sh regionaalse ruumiplaneerimise, ühistranspordi, kutse- ja gümnaasiumihariduse võrgustike haldamise ja arendamise) modelleeritud tulubaas - eelarvestrateegiates kavandatud (ja selle läbi garanteeritud) sihtfinantseerimine riigieelarvest ja vähemalt minimaalsel tasemel baasrahastus KOV eelarvetest.

Ka Riigikogu foorumi töörühm oli arvamusel, et rahastus peab olema modelleeritud, vajaduspõhine ning kindlaks määratud konkreetsete funktsioonide täitmiseks.

6 Ettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks

Uurimisrühma ettepanekud regionaalse valitsemise korraldamiseks lähtuvad:

- 1) eksperthindamise tulemustest, mille olulisteks teadmussisenditeks olid Eesti ja teiste riikide parimate valitsemispraktikate üldistused, rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel regionaalhalduse korraldamiseks ning õiguslikud ja teoreetilised argumendid regionaalse valitsemise korraldamisel Euroopas. Nendes regionaalse valitsemise komponentides, kus hindamisel oli oluline konsensus, tuginevad kõik ettepanekud vahetult eksperthindamise tulemustel. Komponentide osas, kus ekspertidel olid vastandlikud seisukohad (nt üks komponent välistab teise) või kus konsensus ei ilmnenud, lähtub uurimisrühm oma parimast teadmisest ning kirjanduse ja teiste riikide üldistatud praktikatest.
- 2) muutuste (reformide) teooriast²⁴ sekkumise intensiivsuse erisuse osas, kus muutuseid analüüsitakse skaalal, mille ühes otsas on (a) kiired ja radikaalsed (revolutsioonilised) ja (c) teises otsas aeglasel ja kohanduvad (evolutsioonilised) muutused, nende vahel (b) järk-

²⁴ Nadler, D.A., Tushman, M.L., (1989) Organizational Frame Bending: Principles for Managing Reorientation. *The Academy of Management Executive*, Vol. III, No. 2, pp. 194-204.

järgulised (inkrementaalsed) muutused. Tehtavad ettepanekud jaotame intensiivseteks ja järkjärgulisteks.

- 3) eksperthindamises kasutatud meetodikast tulenevast loogikast. Selle kohaselt hinnati alternatiive peamiselt kahest kriteeriumist lähtuvalt – teostatavus (arvestades valitsemispraktikat, õiguskeskkonda, valmisolekut jm) ja eeldatav mõju (regionaalse valitsemise kvaliteedile, finantsidele, otsustamisele jne). Kasutades skaalat teostatavus-mõju võivad tekkida teatavad vastuolulised koondhinnangud, mis võimendusi mõnede komponentide puhul. Ettepanekutes lähtume teostatavuse ja mõjude kombinatsioonist, kus lahendused võivad olla hästi teostatavad, aga mitte nii mõjusad, ja vastupidi raskesti teostatavad, aga potentsiaalselt suure mõjuga.

Lõpuks on esitatud stsenaariumite põhjal otsustamine poliitiline valik, kus analüütikute roll on anda ette piisavalt lai, aga samas realistlik, valikute palett, mille osas saab pidada täiendavaid arutelusid. Samuti, kus on piisav poliitilise otsustamise, aga ka elluviimise administratiivse detailiseerimise, ruum.

Tabel 14. Kokkuvõtte eksperthindamise kesketest lähtekohtadest regionaalse valitsemiskorralduse ettepanekutesse

Regionaalse valitsemise komponent	Seletus	Mõju üldhinnang	Teostatavuse üldhinnang
1. Territoriaalne ulatus	Regionaalne valitsemine toimub maakondades <ul style="list-style-type: none"> • Ettevõtlusarendus – maakond • Sotsiaalteenused – maakond 	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
	Regionaalne valitsemine toimub suurtes regioonides: <ul style="list-style-type: none"> • Ruumi planeerimine (4 regiooni) • Ühistransport (4 regiooni) • Haridus (4 regiooni) Valdavalt ülesannete lõikes 4 regiooni keskustega Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis/Narvas	Oluline positiivne mõju	Keskmine teostatavus Hästi teostatav Raskesti teostatav
2. Ühine organisatsioon kõigi või enamuse valdkondade ülesannete täitmiseks	Enamike ülesannete täitmiseks selle täitmise tasandil (maakond, regioon) võimalikult ühtses organisatsioonis	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
3. Otsustuskogu mandaadi päritolu	Koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
4. Regionaalse organi õiguslik vorm	Maakondlik omavalitsusliit seaduse alusel	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
	Regionaalne avalik-õiguslik juriidiline isik Riigiasutuse regionaalne struktuuriüksus		Raskesti teostatav Hästi teostatav
5. Regionaalse valitsemise osapooled	KOV ja riigi keskvalitsuse esindajad, regionaalsete partnerite esindajad	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
6. Osalemise kohustuslikkus	Kohustuslik osalemine	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav

7. Otsustamise mehhanism otsustuskogu	Igal osapoolel on vähemalt 1 hääl ning territoriaalsete üksuste osas määratakse lisanduvate häälte jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel, otsused võetakse vastu lihthälteenamusega	Oluline positiivne mõju	Hästi teostatav
8. Tulud	KOV täielik või osaline autonoomia Riigieelarve sihtotstarbelised toetused regionaalsele juhtimistasemele regionaalsete ülesannete täitmiseks	Positiivne mõju Positiivne ja negatiivne mõju	Hästi teostatav

Eeltoodut arvesse võttes jagunevad tehtavad ettepanekud kaheks: 1) kohalike omavalitsuste maakondliku tasandi koostöö tugevdamine piirkondliku ulatusega ülesannete täitmiseks läbi võimekuse konsolideerimise ning 2) regionaalse valitsemise struktuuride loomine. Viimase osas esitame alternatiivsed lahendused, millest esimene (a) on väiksema muutuse ulatusega (järg-järguline), kuid lihtsamini teostatav regionaalarengu nõukogude moodustamine ja teine (b) suuremat valitsemiskorralduslikku muutust eeldav (intensiivsem) ja seega raskemini teostatav regionaalse valitsemise asutuste loomine. Ettepanekud 1 ja 2 täiendavad teineteist, kus omavalitsuslik-maakondlik lahendus (ptk 6.1) on stsenaariumitel sama ning alternatiivsed stsenaariumid on esitatud regionaalse valitsemise (ptk 6.2) osas. Nendest esimene keskendub suurema regionaalse valitsemise koordinatsioonivõimekuse kujundamisele ilma valitsemisasutusi ümberkorraldamata. Teise ettepaneku kohaselt luuakse uued regionaalse valitsemisega tegelevad ja regionaalseid ülesandeid täitavad asutused, mis eeldab olulisi struktuurseid ümberkorraldusi tänaste regionaalsete ülesannetega seotud asutuste tegevuses.

	<i>Maakondliku tasandi koostöö tugevdamine</i>	<i>Regionaalse valitsemise korraldus</i>
<i>Stsenaarium 1</i>	Maakondlike KOV liitude tugevdamine	Regionaalarengu nõukogude loomine
<i>Stsenaarium 2</i>		Regionaalse valitsemise asutuste loomine

Joonis. Regionaalse valitsemise korraldamise ettepanekute seotus

6.1 Kohalike omavalitsuste maakonna tasandi koostöö tugevdamine

Uurimisraporti alguses selgitasime regionaalsete ülesannete tasandilisust. Esimene ettepanek on kantud nende valdkondade korraldamiseks, mis on selgelt omavalitsuslikud ja omavalitsuste pädevuses (või perspektiivis nende pädevusse detsentraliseeritav), kuid mille teenuspiirkonna suurus valdavalt ületab ühte omavalitsust, käesoleval juhul valdavalt maakondliku ulatusega ülesanded.

Ettepaneku keskne tuum on tugevdada kohalike omavalitsuste koostööd maakondlikul tasandil läbi maakondlike kohalike omavalitsuste liitude muutes omavalitsusliitu kuulumise ja koostöös osalemise kohustuslikuks, kuid samal ajal andes koostöötasandile täiendavaid ülesandeid.

Ülesanded võivad koostöötasandile tulla riigilt detsentraliseeritavate ülesannetega, aga ka alt-üles KOVDelt koostöötasandile delegeerimise teel.

Tabel 15. Maakondliku koostöö tugevdamise ettepaneku kokkuvõtte regionaalse valitsemise komponentide lõikes

Regionaalse valitsemise komponent	Ettepanek ja selle lühiselgitus
1. Territoriaalne ulatus	Maakond ajaloolise ja harjumuspärase toime- ja identiteediruumina. Alt-ülespõhimõttel võib olla suurem mitut maakonda või osa nendest hõlmav territoriaalselt ja sotsiaalselt (identiteet) sidus piirkond.
2. Valdkondlik ühtsus	Konsolideerida maakondlikud arendusorganisatsioonid (MAK, teenuskeskused ja –organisatsioonid jt) ühtsele maakondliku KOV liidu koordineerimisele. Samas võivad need asutused rakendusasutusena jätkata senises tegutsemisvormis
3. Otsustuskogu mandaat	Kaudne mandaat koostöö osapoolte organitest (tänapäevane praktika).
4. Õiguslik vorm	Kohaliku omavalitsuse liitude seaduse alusel toimib eraõiguslik erivorm, kus seadus sätestab täpsemalt toime, ülesande, pädevuste jt põhimõtted.
5. Koostöö osapooled	Kohalikud omavalitsused liidu liikmetena, teised maakondlikus ruumis olulised toimijad (ettevõtjad, riigiasutused, kodanikeühendused jne) funktsionaalselt nendega seotud tegevuste raames (senine praktika)
6. Osalemise kohustuslikkus	Muuta kõikidele omavalitsustele maakondlikku kohaliku omavalitsuste liitu kuulumine ja selle raames ülesannete täitmise kohustuslikkus
7. Otsustamise viis otsustuskogus	Igal KOVil (kui ametlikul) liikmel üks hääl, lisaks täidavad hääled elanike arvust tuleneva suuruse järgi. Otsustakse poolthäälelõppumusega. Muid partnerid kaasavate organite otsustusmehhanism on liidu otsustada.
8. Koostööorganisatsiooni tulude kujunemine	Valdavalt ei teki iseseisvat tulubaasi, st rahastatakse läbi KOV, kas liikmemaksude, konkreetse ülesande kulude KOV-poolsete sihtotstarbeliste eraldiste alusel. Piiratud ulatuses võib kaaluda riigieelarvest otse laekuvaid sihtotstarbelisi toetusi ja/ või KOVdele sihtotstarbeliselt ühisülesannete täitmiseks laekuvad vahendid.

1. Territoriaalne ulatus

Maakond on ajalooliselt ja sotsiaalselt sidus KOVde ühistegevuse ruum, mistõttu on selles territoriaalses mastaabis otstarbekas korraldada nende ülesannete täitmist, mis oma sisult on omavalitsuslikud ja praegu omavalitsuste poolt täidetavad, kuid mille mastaap ületab ühe omavalitsuse piire. Oluline ülesanne on maakonna tervikliku tasakaalustatud arengu tagamine ja seda toetavad tegevused, mis varasemalt oli maavanemate ülesanne. KOVde koostöö süvenemisel maakonna tasandil on võimalik sinna detsentraliseerida ka täiendavaid täna keskvalitsuse pädevuses olevaid, kuid olemuselt omavalitsuslikke ülesandeid. Samuti on maakonna tasandil täidetavad piirkondliku identiteedi ja kultuuritraditsioonide tagamise ja arendamisega seotud tegevused.

Analüüsi käigus toodi võimalike maakondliku territoriaalse ulatusega KOVde koostööülesannetena välja:

- ettevõtluskeskkonna arendamine (sh turismiarendus),
- kohaliku tasandi sotsiaalse investeringu poliitika (ennetamine, nõustamine) ja keerukamate teenuste korraldamine (lastekaitse, eestkosted, asendus/järelhooldus, teenusvajaduse hindamine),
- sotsiaal- ja hariduse valdkonna sidustamine strateegia tasandil,
- hariduse kohalikud koostööfunktsioonid (HEV-õppetugi, koolijuhtide/ õpetajate arendamine, koostöösuhted teiste koolipidajatega ja haridusvaldkonna partneritega jt),
- korralduse ja haldusjärelvalve (nt lastekaitsealaste õiguste teostamine, väärtemenetlus),

- noosootöö koordineerimine,
- kultuuritöö koordineerimine ja kultuuriüritused,
- maakonna arengu kavandamine,
- tervisedendus,
- turvalisuse koordineerimine.

Viimased kolm on juba praegu maakonnatasandi KOVde kohustuslikud koostööülesanded. Paljuski sellele tuginedes oli ka hinnang, et koostöö süvendamine/ laiendamine on teostatav.

Uurimisrühma hinnangul peab jääma võimalus laiendada maakondlike kohalike omavalitsuste liitudel baseeruvat koostööd piirkondlikeks KOV liitudeks, aga seda alt-üles-põhimõttel, nendes piirkondades (maakondade baasil), kus see on loomulik ja arvestab piirkondlikku sidusust nii ajaloolises, identiteedilises kui sotsiaalses plaanis.

2. Valdkindlik ühtsus

Maakonna tasandil toimivad kohalike omavalitsuste koostööasutused ja organisatsioonid. Analüüs näitas, et nende organisatsioonide omavaheline sidususe on nõrk, kuigi nende tegevus on seotud maakondliku arendustegevusega ning koos sellega maakonnas arengu kavandamisega. Alates 2018. aastast on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse²⁵ kohasel maakonna KOVidel kohustus ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist. Paariaastane rakenduspraktika näitab, et selle tulemuseks on olnud killustunud ja eripalgeline maakondliku arendustegevuse süsteem (vt joonis 6). Tekkinud on vähemalt 4 maakondliku arendustegevuse juhtimise süsteemi:

- 1) maakondliku arendusorganisatsiooni (MARO) ülesandeid täidab maakondlik KOV liit, maakondlik arenduskeskus (MAK) on mõningate rakendusülesannetega (näiteks Harjumaa, Lääne-Virumaa);
- 2) MARO ülesandeid täidab MAK, maakondlikul KOV liidul roll puudub (nt Võrumaa, Läänemaa);
- 3) MARO ülesandeid täidab MAK, maakondliku KOV liidu tegevus on lõpetatud (nt Jõgevamaa);
- 4) MARO ülesandeid täidab üks KOVidest, arenduskeskustel roll puudub, KOV liidu tegevus on lõpetatud (nt Saaremaa).

²⁵ KOKS § 6¹. Omavalitsusüksuste ühiselt täidetavad ülesanded, nende täitmise pädevus ja rahastamine

(1) Omavalitsusüksuste ülesanne on ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist.

(2) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes nimetatud **ülesanne antakse kõigi maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste otsustega** täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksuste **maakondlikule** või **piirkondlikule liidule**, koostöökokkuleppe alusel **ühele kohaliku omavalitsuse üksusele** või **mõnele teisele** kohaliku omavalitsuse üksuste käesoleva seaduse § 62 1. ja 2. lõikes nimetatud **koostööorganile** või **omavalitsusüksuste või omavalitsusüksuste liidu asutatud mittetulundusühingule** või **sihtasutusele**. Nimetatud mittetulundusühingule või sihtasutusele ülesande täitmiseks volitamisel ei kohaldata halduskoostöö seadust.



Joonis 6. Maakondliku arendustegevuse organisatsioonilised mudelid

Kirjeldatud organisatsiooniline killustatus tekitab maakondlikus juhtimises segadust ja koordineerimisprobleeme. Viimasel ajal on trend, kus maakondlikud arendustegevuse funktsioonid (MARO) viiakse maakondlikusse arenduskeskusse. Praktika näitab, et see võib olla organisatsiooniliselt tõhus, kuid sihtasutuse vormil on mitmeid nõrkuseid võrreldes kohaliku omavalitsuse liitudega. Näiteks sihtasutuste nõukogu seadusest tulenevad ülesanded ja vastutus on teistsugune kui omavalitsusliitude poliitilise organi roll ja vastutus. Näiteks on nõukogu liikmetel isiklik vastutus majandusotsuste eest sarnaselt äriühingu juhtimisorganitega, aga poliitilise organi (vrd omavalitsusliidu üldkoosolek) rollimääratluses selline põhimõte puudub. Samuti on omavalitsusliidule seadusega antud omavalitsuste esindamise ülesanne, mida sihtasutusel ei ole. Uurimisrühma valdava enamuse hinnangul ei ole sihtasutuse nõukogu parim organ tagamaks kohalike omavalitsuste vahelist poliitilist koordinatsiooni ja vastu võtma poliitilisi otsuseid²⁶. Samas olukord, kus MARO rolli täidab MAK ja maakondlik KOV liit on arendustegevuse rollidest formaalselt kõrvale jäetud või likvideeritud, ei ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse liitude seadusega mõttega, mille kohaselt on maakondliku KOV liidu ülesanne */.../ kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine /.../* (KOLS § 2 lõige 2).

Maakondliku ulatusega arendustegevuse organisatsioonide suurem sidustamine ja ühtsel koordineerimisel juhtimine võimaldab paremini tagada ja suunata maakonna arengut. Selleks on juba praegu maakondlikule tasandile koondunud arvestatav hulk ressursse - ainuüksi maakondlikes KOV liitudes (53) ja arenduskeskustes (167) töötab 220 inimest, nende organisatsioonide eelarve ühes aastas on üle 20 miljoni euro.

Maakondades tegutsevad lisaks omavalitsusliitudele ja arenduskeskustele teised ühiste teenuste osutamise organisatsioonid, nt turismikeskused, sotsiaalteenuste keskused, jäätme keskused jne. Uurimisrühma ettepanek on maakondliku ulatusega arendus- ja teenusorganisatsioonid konsolideerida ühtse strateegilise juhtimise alla.

3. Otsustuskogu mandaat

Analüüsis ei ole ilmnenud vajadus muuta tänast maakondlike omavalitsusliitude otsustuskogude mandaadi päritolu, pigem vastupidi. Tänapäevane praktika, kus KOVide volikogud volitavad oma esindajad omavalitsusliidu üldkogusse ning viimane moodustab täitevorganid, on heas kooskõlas hindamise

²⁶ Pärnumaa kohalike omavalitsuste koostööorganisatsioonide haldusreformi järgse reorganiseerimise vajaduse analüüs ja tegevuskava koostamine. Lõppraport. OÜ Geomedia, 2017.

tulemustega. Praktikas on valdavalt volikogude poolt volitatud esindajad rahvamandaadiga, aga võivad olla ka seda mitte omavad.

4. Õiguslik vorm

Uurimisrühma ettepanek on maakonnatasandi KOVide koostööd süvendada maakondlike KOV liitude senises õiguslikus vormis, täiendades ja täpsustades seejuures liidu pädevusi, volitusi ja toimimist **kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduses**. Siiski juhime tähelepanu, et andes liidule seadusega täiendavaid avalikke ülesandeid ja muutes nendes osalemise kohustuslikuks, tõusetub selle organisatsiooni avalik-õigusliku juriidilise isiku vormi küsimus. Kui maakondlike liitude põhiolemus on seni olnud KOVide huvide esindamine (kaitse) ja liitu kuulumine on liikmetele vabatahtlik, siis on selle organisatsiooni eraõiguslik vorm põhjendatud. Kui aga liidu täidetavate avalike ülesannete maht suureneb, liidu liikmed on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja liikmelisus liidus on KOVidele kohustuslik, siis on see vastuolus eraõigusliku isiku olemusega. Sisuliselt kuulub liit avaliku võimu struktuuri, kus nende eraõigusliku erivormi määratleb nii ülesannetest kui liikmetest tulenev avalikust huvist lähtumise põhimõte. Maakondlik kohalike omavalitsuste liit ei ole nõrgem toimija kohalike omavalitsuste koostööülesannete täitmiseks kui sihtasutus. (Argumenti, et sihtasutus on sobilikum vorm kui maakondlik KOV liit maakondlike ettevõtlusarendusülesannete täitmisel on kasutatud maakondlike ettevõtlus- ja arenduskeksuste õigusliku vormi valiku kohustamisel, mis on viinud mitmetes maakondades kohalike omavalitsuste liitude likvideerimiseni, et vältida paralleelseid organisatsioone ja killustada võimekust). Kohalik omavalitsus on põhiseaduslik institutsioon ning kohalike omavalitsuste liidud Eesti haldusruumis pikaaja jooksul juurdunud avaliku võimu korralduse ja ülesannete täitmise organisatsioonid. Meie hinnangul võimaldab selline institutsionaliseerunud formaat (vastavalt tehtud ettepanekule KOLSis liidu pädevusi, volitusi ja toimimist täpsustades) KOVide maakondliku ulatusega ühistegevusi süvendada. Teeme ettepaneku kaaluda KOLSis täpsustada ja konkreetsemalt nimetada liidu poolt täidetavad avalikud ülesanded ning vajadusel anda nende osas ka liidule haldusotsuste tegemise õigus (näiteks väärtemenetluse läbiviimise või teenusvajaduse hindamise otsuste tegemisel). Aruteludes toodi välja, et seaduses liidu ülesannete täpsustamine kohalike omavalitsuste ühiselt täidetavate ülesannetena on eelduseks KOVide kohustusliku liikmelisuse sätestamisel.

Samuti tuleks avada arutelu võimalus rakendada liitude tegevuses asümmeetrilist detsentraliseerimist, kus KOV liitude ülesanded võivad varieeruda. See võib olla katseprojektide rakendamisel sobilik õiguslik mehhanism. (Vt tegevuskava osa, kus uurimisrühm teeb ettepaneku maakonna tasandi KOVide koostöö süvendamist esmalt kaitseprojektide käigus piloteerida).

5. Koostöö osapooled

Arvestades, et uurimisrühma ettepanek on maakondlikul tasandil KOVide koostöö süvendamine läbi maakondliku kohaliku omavalitsuse liidu KOLSis alusel, siis ettepanek ei näe ette liidu liikmete ringi laiendamist. Liidu liikmed oleksid endiselt vaid linnad ja vallad kohaliku omavalitsuse üksusena. Teised maakondlikus ruumis olulised koostöötoimijad (ettevõtjad, riigiasutused, kodanikeühendused jne) – kelle kaasamise ja osalemise olulisust on toodud eksperthindamises peetud vajalikuks – tuleks kaasata funktsionaalselt nendega seotud tegevuste raames vastavalt senisele praktikale (nt tervisedenduse, ettevõtjate, turvalisuse nõukogud ja võrgustikud).

6. Osalemise kohustuslikkus

Uurimisrühma ettepanek on muuta maakondlikku KOV liitu kuulumine kohustuslikuks. See võimaldab senisest selgemalt sätestada maakondliku koostöötasandi ülesanded maandades riski, et kollektiivsete otsuste (valikute) mitte sobimisel astutakse KOVide individuaalsete huvide konflikti tõttu koostöösuhetest välja. Eksperthindamisel leiti, et kohustuslik koostöö omab olulist positiivset mõju koostööorganisatsiooni otsustusvõimele. Kohustuslik koostöö läbi selgelt defineeritud organisatsioonilise valiku loob uue mustri ja senisest parema selguse (organisatsioonilise ühtsuse) ka senisele KOVide ühisülesandele maakondliku arengu tagamisel.

Kohustuslik koostöö sisaldab kahtlemata KOVide autonoomia riivet. Samas uurimisrühm on seisukohal, et koostöö kohustamine on KOVide põhiseadusliku garantiiga kooskõlas ning põhjendatud arvestades käesolevaga tehtud ettepanekuid kohaliku omavalitsuse liidu ülesannete ja toime loogika täiendamiseks ning on nende muudatuste avalikust huvist kantud ja omab avalik-õiguslikku iseloomu. Eksperthindamises sai koostöö kohustuslikkus nii teostatavuse kui potentsiaalsete mõjude osas ekspertide poolt tugeva toetuse.

7. Otsustamise viis otsustuskogus

Koostööorganisatsiooni otsustuskogu otsustusvõime tagamiseks on ettepanek, et otsuseid langetatakse poolthääle enamusega. Igal KOVI on võrdne arv hääli (kas see on üks või esindajate arvu järgi on valiku koht ning sisu põhimõtteliselt ei muuda). Siiski näitas analüüs, et arvestades kohalike omavalitsuse elanike suuruste erinevusi ning vajadust tagada suurema elanike arvuga omavalitsustele piirkondliku arengu tagamisel kaalukam roll, peaks tasakaalustamiseks nendel olema lisaks täiendav hääl või hääled, mis sõltuvad elanike arvust (KOV suurusest). Kui palju hääli peaks olema, et koostöökoogu partnerlussuhteid tasakaalust välja ei vii, on poliitilise otsustamise koht. Uurimisrühma hinnangul, et tohiks suurusest sõltuvad lisahääli olla nii palju, et see võimaldaks majoritaarset otsustamisstiili. Vajadusel võib kaaluda ka erineva kaalukusega otsustele erineva kvalifitseeritud hääleteenamuse nõude KOLSs sätestada.

Muude koostöötoimijaid ja partnereid kaasavate organite (nt nõukogude, võrgustike, koostöökogude) otsustusmehhanism peaks jääma KOV liidu otsustada ning reguleeritakse vastavate liidu organite otsustega töökordade kinnitamisel.

8. Koostööorganisatsiooni tulude kujunemine

Uurimisrühma ettepanek ei näe ette põhimõttelisi muudatusi maakondlike KOV liitude rahastamises. Valdavalt ei teki liidul iseseisvat tulubaasi (see võib olla vajalik ja põhjendatud teatud piiratud juhtudel või näiteks omatulude teenimisel). Ehk siis liidu rahastamine toimuks endiselt peamiselt läbi KOVde, kas liikmemaksude alusel, konkreetse ülesande täitmist rahastades (kulupõhiselt) või KOV poolsete sihtotstarbeliste eraldiste alusel. Piiratud ulatuses võib kaaluda riigieelarvest otse laekuvaid sihtotstarbelisi toetused ja/ või KOVidele sihtotstarbeliselt ühisülesannete täitmiseks laekuvaid vahendeid eelkõige uute ülesannete käivitamise ja kvaliteedi standardi tagamise harjumuse tekkimiseni või ka asümmeetriast tulenevate spetsiifilisemat laadi ülesannete täitmiseks.

6.2 Regionaalse valitsemise korraldus

Kui maakonna tasandi koostöö tugevdamise ettepanek on seotud peamiselt kohalike omavalitsuste nn mastaabiteenuste ja maakonna arengu ülesannetega, siis regionaalse valitsemise korralduse mudelite stsenaariumid lähtuvad nende ülesannete täitmisest, mis on tüüpiliselt regionaalsed (võrdlevas praktikas võivad need küll olla rohkem või vähem riiklikud-omavalitsuslikud) ja kus on vajadus täita ülesandeid riiklike, omavalitsuslike ja teiste regionaalsete huvipoolte partnerluses.

Samas ei piira uurimisrühma ettepanekutest lähtuvad regionaalse valitsemise korraldusmudelid kohalike omavalitsuste senist rolli ega autonoomia ulatust, sest ülesanded, mida siin käsitleme, ei ole ka täna KOVide pädevuses. Ettepanekute realiseerumisel kasvaks kohaliku valitsemistasandi (kui regionaalsete eripärade tundja ja paljude poliitikate rakendaja) roll regionaalse ulatusega ülesannete täitmisel kaasaraäkimisel ja osalemises. Riigi keskvalitsuse vaates võimaldab pakutud mudeli(te) realiseerumine vähendada valitsemisaladepõhist (silotorid) ülesannete korraldust valdkondades, kus on tugev regionaalne puutumus, mis annab võimaluse seeläbi saavutada regionaalses valitsemises parem valdkondade vaheline sünergia ja regionaalne koordineerimine. Viimased olid juba 2011 aastal OECD poolt Eesti riigivalitsemise raportis välja toodud nõrkused ja Eestile tehtud ettepanekud. Seega meie hinnangul peaksid mõlemad osapooled – nii keskvalitsus kui KOVid – nägema nendes lahendustes võimalusi ja ühishuvi ning vähem tegelema nii valitsemistasandi sees kui nende vahel funktsioonide jaotamise kauplemisega. Valitsemistasanditel ei saa olla erinevat regionaalpoliitikat, sest poliitika lõppsiht peab olema sama, küll aga võivad olla erinevad nägemused poliitika realiseerimisest ja instrumentidest. Meie soovitused lähtuvad sellest, et sidustada maksimaalselt regionaalsete toimijate osalus regionaalse valitsemise küsimuste lahendamisel.

6.2.1 KOORDINEERIVAD REGIONAALARENGU NÕUKOGUD

Regionaalse valitsemise korraldamise üks stsenaariumeid on **regionaalarengu nõukogude moodustamine, mis on koordineerivate pädevustega regionaalse valitsemise küsimustes ministeeriumite, riigiasustuste ja kohalike omavalitsuste suhtes ning mis teeb ettepanekuid regionaalpoliitika ja valitsemisalade regionaalsete sidusküsimuste poliitikates ja annab sisendeid nende poliitikate kujundamiseks**. Regionaalarengu nõukogu koordineerimise ja otsustuspädevuste piirid on peamiselt poliitilise otsustuse koht ning neid võib-olla on vajalik tugevdada samm-sammult. Selle stsenaariumi puhul luuakse regionaalsete ülesannete tugevam koordineerimise võimekus, kuid tehta struktuurseid muudatusi regionaalsete ülesannetega asutuste struktuuris.

Tabel 16. Regionaalarengunõukogu regionaalse valitsemise komponentide lõikes

Regionaalse valitsemise komponent	Ettepanek ja selle lühiselgitus
1. Territoriaalne ulatus	Neli regionaalse tegevusulatusega nõukogu Tallinn, Pärnu, Tartu, Jõhvi/ Narva
2. Valdkondlik ühtsus	Regionaalsed arengut koordineerivad funktsioonid oluliste valitsemisalade suhtes.
3. Otsustuskogu mandaat	Kaudne mandaat koostöö osapoolte organitest. Ministeeriumeid (nt RaM, MKM, KeM, HTM, SoM) esindab nõukogus kantsler/ asekancler, KOVide esindajad nimetatud maakondlike KOV liitude poolt. Ettevõtjate esindajad nimetatud nende esindusorganisatsiooni(de) poolt.

4. Õiguslik vorm	Seaduse alusel loodud koostööformaad. (Alternatiivina valitsuskomisjon).
5. Koostöö osapooled	Riik ja omavalitsused (ning muud regionaalsed toimijad) partnerluses jagatud pädevuses regionaalse arengu kavandamisel ja koordineerimisel.
6. Osalemise kohustuslikkus	Seaduses aluse toimiv, ei saa valitsemisest välja astuda.
7. Otsustamise viis otsustuskogus	Otsustakse poolthääleenamusega. Igal esindajal üks hääl. Oluline esindajate (osapoolte) tasakaal.
8. Koostööorganisatsiooni tulude kujunemine	Olulisi tulusid ei ole. Koordineeriv ja strateegiline roll regionaalarenguks suunatud vahendite planeerimisel.

1. Territoriaalne ulatus

Hindamisel sai toetuse suurte regioonide moodustamine, eriti selgelt ilmes see konkreetsete ülesannete täitmise puhul. Sellest tulenevalt on regionaalarengu nõukogud neljas regioonis. Regioonide täpsed piirid vajavad nii täiendavat analüüsi, administratiivsete (riigiasutuste korralduspraktikate) ülesannete jaotuse väljaselgitamist kui ka poliitilist otsustamist. Regioonide piiridele annab raamistiku, et nende keskused peaksid olema Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi/Narva. Seega peaks tekkima 4 regionaalarengu nõukogu, mille tegevuspiirid kitsamalt on piiritletud võimalikult sidusa territooriumiga ja nende piires teostatava regionaalsete ülesannete täitmise koordineerimisega. Neljast jaotust toetab asjaolu, et enamikul regionaalse juhtimise struktuure omavatel riigiasutustel on neid samuti neli.

Käesolevas ettepanekus piirduvad nõukogu ülesanded peamiselt koordineeriva rolliga valitsemisalade regionaalarengu küsimustes. Need ülesanded võiksid olla:

- 1) Regionaalsed arengukavad. Käesoleva aastaga lõppeb riiklik regionaalarengustrateegia kehtivus ning teadaolevalt ei kavatseta uut regionaalarengu strateegiat koostada. Haldusreformi ettevalmistamisel töötati välja, kuid seda ei rakendatud, regionaalsete arengulepete mudel, mis pidi olema sarnaste regionaalsete nõukogude tegevuse väljund. Selle oluline erinevus meie ettepanekuga võrreldes on selle läbirääkimiste olemus (riigi ja KOV vahel), meie ettepanekul ei oleks tegemist läbirääkimistega. Regionaalseteks strateegiateks peame muuhulgas ka ruumilise planeerimise strateegiaid, aga ka sisendeid riiklikesse valdkondlikke strateegiatesse;
- 2) harukondlike poliitikate sidumine regionaalsete eesmärkidega tervikuna, mis tulenevad arengukavadest ja poliitilistest suundadest riigi tasakaalustatud arenguks;
- 3) valitsemisalade vaheliste tegevuste koordineerimine regionaalses vaates (nn silotorvide vähendamine);
- 4) ettevõtluskeskkonna (taristu, programmid, meetmed) ja sellega seotud tööturuvõimekuse arendamine (gümnaasiumi- ja kutseharidus, elukestev õpe, tööturule tagasitoomine). See on üks keskseid nõukogu tegevussuundi, kus on oluline muude (riigi ja KOV) huvipoolte sisendid (ettevõtjad);
- 5) Euroopa Liidu struktuurifondide vahendite suunamisele kaasaitamine regionaalsetest vajadustest ja eripäradest lähtudes; valdkondlike riiklike investeeringute kokkusidumine regionaalses vaates. Siia hulka kuuluvad ka valdkondlike programmide kujundamiseks vajaliku regionaalse sisendi andmine.

2. Valdkondlik ühtsus

Eksperthindamine näitas, et regionaalse valitsemise küsimustega tuleks tegeleda maksimaalselt ühes organisatsioonis. Regionaalarengu nõukogu moodustamisega ei teki küll uusi organisatsioone, kuid ka selle lahenduse juures tuleks lähtuda valdkondliku ühtsuse põhimõttest. See tähendab, et nõukogu pädevused peaksid olema suunatud kõigi oluliste regionaalse valitsemise organisatsioonide ja poliitikate suhtes.

3. Regionaalse nõukogu mandaat

Nõukogu tüüpi koordineeriva kogu puhul on kohane, et selles osalevad osapooled delegeerivad nõukokku oma esindaja. Eksperthindamise teises voorus oli küll ka arvamusi, et kaudse rahva mandaadiga kogu võiks olla suurema poliitilise legitiimsuse ja kaaluga. Teoreetiliselt saaksid sellisel juhul – arvestades, et sidustada tuleb riigi ja KOV osapooled – liikmeteks olla Riigikogu liikmed ja kohalike volikogude liikmed. Siiski leiti hindamisel, et selline nõukogu oleks liialt poliitiline ning sisuliselt võimatu oleks tagada kõigi valitsemisalade (ministeeriumite), kellel on oluline roll regionaalses valitsemises, esindajad. Ka ainult spetsialistide kogu puhul leiti, et see oleks küll tugeva ekspertteadmisega, kuid jääks nõrgaks oma staatusest ja volitustelt. Seega hindajate ja uurimisrühma koondettepanek on, et nõukogusse nimetatakse valitsemisalade tippjuhid ehk kantsler või asekancler ministeeriumite poolt. Omavalistuste esindajad nimetaks maakondlikud kohaliku omavalitsuse liidud. Kindlasti tuleb täpsemalt läbi mõelda kogu suurus (liikmete arv) ja huvipoolte tasakaalustatus.

4. Regionaalsete nõukogude õiguslik vorm

Arvestades valdkondliku ühtsuse vajadust (vt eksperthindamise tulemused) ja Eesti riigihalduse ülesehituse loogikat (st ministeeriumeid ja nende valitsemisalasid seob tervikuks Vabariigi Valitsus), peaks nõukogu olema seotud Vabariigi Valitsusega. Sellest tulenevalt pakume kaks organisatsioonilist alternatiivi, millest uurimisrühm eelistab esimest:

- a) Nõukogu on alaline struktuur, mis on moodustatud ja toimib seaduse alusel. Selline riigi ja KOVide partnerluse näide tänases halduspraktikas on Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste eelarveläbirääkimised, mille toimeleogika ja põhimõtted on määratletud riigieelarve seaduses. Uurimisrühma hinnangul saab sarnast mudelit kasutada ka regionaalarengu nõukogude puhul, määratledes seaduses (sobiv seadus on õigustehnilise valiku küsimus) nõukogu olemasolu ja toimimise põhimõtted. Nõukogu tegevuse peamine eesmärk oleks tervikliku regionaalarengu tagamine huvipoolte osalusel ja partnerluses (mitte niivõrd seotud osapoolte vahelised läbirääkimised). Sisuliselt oleks nõukogu regionaalse horisontaalse ja vertikaalse koordinatsiooni kogu (vrd huvide esindamise ja kaitse kogu).
- b) Nõukogu on alaline organisatsioon, mis on moodustatud Vabariigi Valitsuse komisjoni saatuses. Ilmselt selline lahendus oleks lihtsamini teostatav, kuid see ja sõltuks enam iga uue valitsuse koosseisu otsustest, mis vähendaks nõukogude ja nende mandaadi järjepidevust. Poliitilised sisendid on olulised, kuid antud juhul on järjepideva regionaalarengu tagamise koordinatsiooni vajadus kaalukam.

Mõlema alternatiivi puhul on uurimisrühma ettepanek, et regionaalseid nõukogusid juhiks regionaalarengu eest vastutav minister (riigihalduse minister).

Olenevalt nõukogu õiguslikust staatusest ja (otsustus)pädevuse piiridest, on soovitatav moodustada Vabariigi Valitsuse regionaalarengu alaline komisjon, kuhu kuuluvad seotud valdkondade ministrid ning regionaalsed huvipooled ning kellele laekuvad nõukogudest ettepanekud. See on vajalik tingimustes, kus regionaalarengu nõukogu enda otsuspädevus on piiratud (nt poliitilise valiku kohad), puudub otsustamise mandaat (nt ministeerium ei võimalda esindajale läbirääkimiste ruumi) või tekivad konfliktid (nt erinevate valitsemisalade vahel). Sellisel juhul seob regionaalarengu nõukogu alternatiivsed ettepanekud tervikuks ja edastab valitsuskomisjonile, mis teeb poliitilised valikud ja esitab need otsustamiseks Vabariigi Valitsusele.

5. Koostöö osapooled regionaalses nõukogus

Uurimisrühma ettepanek on, et nõukogudes tekiks riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste huvipoolte partnerlus, millest tulenevalt peaks nõukogusse kuuluvad ministeeriumite esindajad, kelle nimetab vastav ministeerium; kohaliku valitsemistasandi esindajad, kes on nimetatud maakondlike omavalitsusliitude poolt ning oluliste regionaalsete huvipoolte (ettevõtjad, kodanikeühendused) esindajad, kelle nimetavad huvipoolte esindusorganisatsioonid. Nõukogu liikmete arv ja variatiivsus võib regiooniti tulenevalt sealsetest eripäradest varieeruda. Nõukogude täpne koosseis vajab rakendamisfaasis iga regiooni puhul (arvestades selle eripära) eraldi disainimist.

6. Regionaalse nõukogu töös osalemise kohustuslikkus

Seaduse alusel moodustatud nõukogus oleks osapooltel kohustus oma esindaja nõukokku nimetada ja läbi esindaja nõukogu töös osaleda, ilma võimaluste koostööformaadist välja astuda. Oluline siht oleks disainida nõukogude roll ja tegevus nõnda, et teki soovi koostööformaadis mitte osaleda. Nõukokku mitte kuulumine ja otsustusprotsessides mitte osalemine peab olema osapoolte huvides vähem kui sellises koostööformaadis osalemine. Neid põhimõtteid tuleb nõukogu toimeloogika ja tegevuse kavandamisel arvestada. Koostöös mitte osalemise riski peaks vähendama ka asjaolu, et tegemist ei ole huvikaitsekoguga.

7. Otsustamine

Uurimisrühma ettepanek on, et nõukogu otsustuspiirides langetatakse otsused (mis iganes vormis need on, nt lõppotsus, ettepanek, arvamus vms) häälteenamuse põhimõttel, kus igal nõukogu liikmel on üks hääl. Ilmselt tuleb nõukogu koosseisu kujundamisel arvestada, et ükski huvipool saavutaks oma liikmetega nõukogu koosseisus absoluutset enamust. Eriti kaalukate otsuste puhul võib kaaluda ka tugevamate häälteenamuse nõuete seadmist. Oluline on siiski tagada nõukogu otsustusvõime.

8. Tulude kujunemine

Regionaalarengu koordineerivate nõukogude puhul ei ole vajalik nende eraldi tulubaasi kujunemine nõukogu funktsioonide täitmiseks. Küll aga võivad ja peaksid nõukogul olema koordinatsiooni- ja/- või

otsustuspädevused regionaalarengule suunatud vahendite kasutamises kaasarääkimises. See peaks olema üks nõukogu kaalukamaid tegevusinstrumente. Nõukogu enda toimimiseks vajaliku administratiivse toe peaks tagama ministeerium(id).

6.2.2 REGIONAALSE VALITSEMISE ASUTUSED

Uurimisrühma kolmanda ettepanekust tulenev stsenaarium on luua **regionaalse valitsemise korraldamise mudel, kus regionaalsete ülesannetega tegelevad avalik-õiguslikud organisatsioonid, mille ülesanded hõlmavad regionaalse arengu kavandamist ja selleks vajalike meetmete rakendamist ning regionaalse mõõtmega ülesannete korraldamist ja teenuste otsustamist**. Selle stsenaariumi kohaselt tekkivate regionaalse valitsemise asutustega kujundatakse ümber tänaste regionaalsete ülesannetega seotud asutuste struktuur ja konsolideeritakse regionaalse valitsemise kompetentsid ja ülesanded ühtsesse organisatsiooni.

Tabel 17. Regionaalse valitsemise asutuste ettepaneku kokkuvõte regionaalse valitsemise komponentide lõikes

Regionaalse valitsemise komponent	Ettepanek ja selle lühiselgitus
1. Territoriaalne ulatus	Neli regiooni keskustega Tallinn, Pärnu, Tartu, Jõhvi/ Narva
2. Valdkondlik ühtsus	Regionaalsed arengut kavandavad, korralduslikud, täitvad ülesanded maksimaalselt konsolideeritud ühte organisatsiooni: regionaalne ruumiplaneerimine, ühistransport (ja liikuvus laiemalt), gümnaasiumi- ja kutseharidus, regionaalsed investeringud, regionaalarengu kavandamine, ettevõtluskeskkonna arendamise regionaalsed ülesanded, tööturuvõimekus, KOVde nõustamine, sotsiaalvaldkonna regionaalsete ülesannete korraldus ja järelevalve.
3. Otsustuskogu mandaat	Kaudne mandaat koostöö osapoolte organitest. Ministeeriumeid (nt RaM, MKM, KeM, HTM, SoM) esindab nõukogus kantsler/ asekancler, KOVde esindajad nimetatud maakondlike KOV liitude poolt. Ettevõtjate esindajad nimetatud nende esindusorganisatsiooni(de) poolt.
4. Õiguslik vorm	Avalik-õiguslikud juriidilised isikud
5. Koostöö osapooled	Riik ja omavalitsused (ning muud regionaalsed toimijad) partnerluses jagatud pädevuses regionaalsete ülesannete korraldamises.
6. Osalemise kohustuslikkus	Seaduses aluse toimiv, ei saa valitsemisest välja astuda.
7. Otsustamise viis otsustuskogus	Otsustakse poolthääleenamusega. Igal esindajal üks hääl. Oluline esindajate (osapoolte) tasakaal.
8. Koostööorganisatsiooni tulude kujunemine	Toetused ja tegevuskulud riigieelarvest (vajadusel KOV eelarvetest).

1. Territoriaalne ulatus

Sarnaselt regionaalarengu nõukogude territoriaalse ulatuse määratlemise ettepanekuga on ka regionaalse valitsemise asutuste puhul ettepanek moodustada neli regiooni ja vastavalt iga regiooni osas eraldi regionaalse valitsemise asutust. Regionaalsete ülesannete eksperthindamisel sai tugevaima toetuse nende korraldamine neljas regioonis. Regioonide täpsed piirid vajavad nii täiendavat analüüsi, administratiivsete (riigiasutuste korralduspraktikate) väljaselgitamist kui ka poliitilist otsustamist, aga regioonide piiridele annab raamistiku, et nende keskused peaksid olema

Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi/Narva. Seega moodustatakse neli regionaalse valitsemise asutust, mille tegevuse territoriaalne ulatus piiritletakse. Neljast regionaalset jaotust toetab ka see, et enamikul riigiasutustel, millele on regionaalse juhtimise struktuur on neid samuti neli.

Regionaalsete valitsemisasutuste poolt korraldatakse valdav osa regionaalse mõõtmega ülesannete täitmisest:

- regionaalne ruumiline planeerimine;
- regionaalse arengu kavandamine ja koordineerimine;
- ühistranspordi (liikuvuse) korraldamine;
- kutse- ja gümnaasiumihariduse korraldamine;
- regionaalsete investeeringute täitmise korraldamine;
- ettevõtluskeskkonna arendamise regionaalsed ülesanded (strateegilise planeerimise, ühistranspordi, tööturuvõimekuse tagamise, hariduskeskuste (kutseharidus, kolledžid jt), regionaalse taristu jt ülesanne koostoime baasil);
- inimeste tööalane aktiveerimine ja tööturuvõimekuse arendamine;
- kohalike omavalitsuste juriidiline ja poliitika rakendamise alane nõustamine;
- sotsiaalvaldkonna keerukamate valdkondade korraldus ja järelevalve (nt spetsiifilisem erihoolekanne).

Samuti peaksid siin olema – küll enam poliitikat rakendaval ja selle kujundamiseks sisendeid andval ja tagasisidestaval, aga mitte niivõrd poliitikat kujundaval tasandil – ülesanded, mida käsitlesime regionaalarengu nõukogude moodustamise ettepaneku juures.

2. Valdcondlik ühtsus

Eksperthindamine näitas, et regionaalse valitsemise küsimustega peaks tegelema maksimaalselt ühes organisatsioonis. Regionaalse valitsemise asutuste moodustamisega tekib neli erineva territooriumiga valitsemist korraldavat asutust, millesse tuleks konsolideerida maksimaalselt regionaalse valitsemise korraldamise ülesanded. Perspektiivis tähendab see ministeeriumite ja ametite struktuurist regionaalse valitsemise ülesannete üleviimist regionaalasutustesse. See võib toimuda järk-järgult määratud aja jooksul alustades nendest ülesannetest, mis ei ole veel hästi välja arendatud (nt regionaalne koordinatsioon, regionaalse ettevõtluskeskkonna arendamine, KOVide nõustamine, regionaalarengu programmide planeerimine jt) ja mis ministeeriumite endi poolt täidetavad rakenduslikud ülesanded.

3. Otsustuskogu mandaat

Regionaalsetel asutustel peab olema juhtimise ja strateegilise planeerimise pädevusega nõukogu. Nõukogu funktsioonid on sarnased teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute nõukogudega. Nii nagu regionaalarengu nõukogude puhul on ka siin ettepanek, et nõukogusse nimetatakse oluliste regionaalsusega seotud valitsemisalade tippjuhid ehk kantsler või asekanclerid ministeeriumite poolt. Omavalitsustasandi esindajad nimetab maakondlik kohaliku omavalitsuse liit. Asutuste tööle rakendamisel tuleb iga regiooni puhul kindlaks määrata nõukogu liikmete arv ja tagada erinevate huvipoolte tasakaal (vt p 7 „otsustamine“).

4. Õiguslik vorm

Regionaalse valitsemise asutuste õiguslik vorm on analüüsi käigus ja aruteludes erinevate osapooltega tõusetunud ühe olulisima küsimusena. Osa eksperte oli selle avalik-õigusliku staatuse vastu. Valdavalt oli ekspertide ja eriti uurimisrühma liikmete seisukoht siiski see, et arvestades kõiki regionaalse valitsemise komponente süsteemis, on sisuliselt ainuke võimalik lahendus nende asutuste jaoks avalik-õigusliku juriidilise isiku vorm. Selle peamised põhjendused on järgmised:

- 1) Ettepaneku kohaselt ei moodustata Eestisse uut omavalitsustasandit (põhiseaduse § 155 lg 2) ehk avalik-õiguslikud regionaalse valitsemise asutused ei ole uus kohaliku omavalitsuse tasand, kuna neil puuduvad olulised kohaliku omavalitsuse tunnused (nt otsevalitav esinduskogu, iseseisev tulubaas jt) ja nende roll on erinev.
- 2) Vajadus erinevate valitsemisvaldkondade ja regionaalsete huvipoolte kokku toomiseks regionaalarengu küsimuste lahendamiseks ja regionaalse mõõtmega ülesannete korraldamiseks. Ükski teine kaalutud organisatsiooniline vorm (nt valitsusasutused ja nende hallatavad riigiasutused, omavalitsusliit jt) neid eesmärkide ei võimalda saavutada. (Sest nende asutuste toimeloogiga Eesti haldus- ja võimupädevuste jaotuses, ilma neid põhimõtteliselt ümberkorraldamata, seda ei võimalda. Nt valitsusasutuste juhtimises saavad osaleda vaid sellega subordinatsioonis olevad asutused ning omavalitsusliitudes vaid omavalitsused, vastasel juhul muutuks nende organosatsioonide olemus põhimõtteliselt).
- 3) Kuna regionaalse valitsemise asutuse täidetavad ülesanded on olemuselt avalikud ülesanded ja valitsemises osalevad riik ja kohalikud omavalitsused (avalikud toimijad), siis puuduvad tugevad argumendid, miks need asutused peaksid neid ülesandeid täites tegutsema eraõiguslikus vormis. Mõningatel juhtudel võib eraõiguslik vorm saada ka takistuseks mõnede avalike ülesannete täitmisel (nt haldusjärelevalve).

Eelnevat arvesse võttes on regionaalse valitsemise asutuste jaoks sobivaim õiguslik vorm avalik-õiguslik juriidiline isik. Asutuse tegevuspõhimõtted, pädevus jm olulised aspektid tuleks reguleerida vastavas seaduses. Meie hinnangul ei ole vajalik iga avalik-õigusliku regionaalse valitsemise asutuse jaoks eraldi seadust, vaid piisab ühest, mis reguleerib nende kõikide tegevus (vajadusel nende eripädevusi täpsustades).

Regionaalse valitsemise organisatsioonilise vormi valik peaks sõltuma selle ülesannetest (nt ruumiplaneerimine, kutse ja gümnaasiumihariduse korraldamine ja spetsiifilisema sotsiaalvaldkonna ülesannete korraldamine ja järelevalve). Samas ülesanded on praktikas pidevas muutumises ja nende juurde andmine (samuti selleks vajaliku võimekuste kujundamine) uuele organisatsioonile (või uues vormis täitmiseks) peaks toimuma järkjärgult ja võib-olla ka juba antud ülesannete täitmise suutlikkuse tõestamise järel. Seega regionaalse valitsemise ja koostöömudeli haldusorganisatsiooni kujundamine on eelduseks sellele organisatsioonile ülesannete andmisel. Regionaalse valitsemise ülesannete tõhusale teostamisele lahenduse otsingud olemasolevate haldusstruktuuride raames (nagu oleme seda pika aja jooksul näinud) ei ole andnud rahuldavat tulemust.

5. Koostöö osapooled regionaalse valitsemise asutustes

Uurimisrühma ettepanek on, et regionaalse valitsemise asutustes tekiks riigi, omavalitsuste ja teiste huvipoolte partnerlus. Seega regionaalse valitsemise juhtimises peaksid osalema sellega seotud

ministeeriumid (vt otsustuskogu koosseis) ja kohalikud omavalitsused nende esindusorganisatsiooni kaudu. Partnerlusse tuleks kaasata ka teised regionaalsed toimijad, eelkõige ettevõtjad.

Analüüsi käigus tekitab palju diskussioone regionaalse valitsemise asutuste riiklik või omavalitsuslik olemus. Tõsi, Eesti haldusruumis on avalikud ülesanded riiklikud või omavalitsuslikud. Siiski, paljud ülesanded on jagatud või segapädevuses. Põhiseadus neid ei käsitle, kuid uurimisrühm soovib arutelusid suunata selles suunas, et regionaalsete ülesannete puhul käsitleksime ülesandeid riigi ja omavalituse jagatud pädevusega ülesannetena. Valitsemise muutumine keerukamaks (võrgustlikupõhisemaks) ning kasvav vajadus mitmetasandilise valitsemise järele tõstatab vajaduse haldusruumi ja –praktikaid ümber mõtestada, kujundada ja täiendada.

Avalik-õiguslike regionaalse valitsemise asutuste autonoomia ulatus²⁷ on eraldi arutelu, analüüsi ja otsustamise koht. Analüüsis käsitletud regionaalse valitsemise ülesanded on tänases praktikas valdavalt riiklikud ülesanded. Piirkondlikke omavalitsuslikke ülesanded tuleks tehtud ettepaneku kohaselt tuleks täita maakonna/ piirkonna KOVide koostöötasandil. Seega regionaalse valitsemise asutused oleks hetkel pigem riigi poliitika rakendavad ja tagasisidestavad asutused. Sellisena peaksid olema kujundatud ka järelevalve ja muud haldusmehhanismid. Mõistame vajadust tänases haldusruumis need haldusmehhanismid täpselt sätestada, kuid siiski teeme ettepaneku käsitleda regionaalsed ülesandeid just regionaalsena ning riigi ja KOV partnerlusülesannetena vajadusel muuteks selleks ka õiguskeskkonda.

6. Osalemise kohustuslikkus

Seaduse alusel moodustatud asutuses oleks osapooltel kohustus oma esindaja nõukokku nimetada ja läbi esindaja asutuste töös osaleda. Või teisti öeldes, sellest koostööformaadist ei ole võimalik välja astuda või õigemini selleks ei tohiks tekkida ka mingit vajadust, sest selle toimimise disainimise baaseelduseks oleks, et selle tegevust tajutaks mõlema osapoolte huvides toimivana.

7. Otsustamine

Uurimisrühma ettepanek on, et nõukogu otsustuspiirides langetatakse otsused (mis iganes vormis need on, nt lõppotsus, ettepanek, arvamus vms) häälteenamuse põhimõttel, kus igal nõukogu liikmel on üks hääl. Ilmselt tuleb nõukogu koosseisu kujundamisel arvestada, et ükski huvipool ei saavutaks oma liikmetega nõukogu koosseisus absoluutset enamust. Eriti kaalukate otsuste puhul võib kaaluda ka tugevamate häälteenamuse nõuete seadmist. Oluline on siiski tagada nõukogu otsustusvõime.

8. Tulude kujunemine

Regionaalse valitsemise asutuste tulud peaksid valdavalt baseeruma riigieelarve eraldistel regionaalsele tasandile, mille suurus modelleeritakse ülesannete kaupa vajadusest lähtuvana. KOV-üksuste „omanikutunde“ tugevdamiseks regionaalses valitsemises on samuti asjakohane sätestada

²⁷ Näiteks Töötukassa puhul on organisatsiooniline autonoomia palju madalam ja tegevus palju enam valitsusest sõltuv kui ülikoolidel.

reeglid (nt elanike arvu või KOV eelarve %), mille alusel KOV-üksused kaasfinantseerivad regionaalse valitsemise asutuse toimimist. Hindamises ei toetatud uue regionaalse tulubaasi kujunemise ideed. Ilmselt ei ole see ka asjakohane, kuna tegemist ei ole uue kohaliku omavalitsuse tasandiga. Seega nende asutuste finantseerimine käiks sarnaselt teiste avalike asutuste finantseerimisega, kusjuures valdav osa ressurssidest on hetkel olemasolevates valitsemise asutustes olemas (nt ühistranspordi korraldamine või kohalike omavalitsuste nõustamine vms). Ei saa välistada, et kui mõned praegused kohaliku omavalitsuse ülesanded tõstetakse regionaalsele valitsemistasandile, siis nende ülesannetega koos liigub raha nende täitmiseks.

6.3 Tegevuskava ja katseprojektid

Tehtud ettepanekute realiseerimise tegevuskava koostamiseks oleksid esmalt vajalikud vastavad põhimõttelised otsused, sest ilma tegevussuundi valimata on sisuliselt võimatu disainida nende realiseerimiseks vajalikke tegevusi ning määratleda selleks sobilikku ajakava. Seetõttu on käesolevas osas esitatud peamised tegevused ja nende ajaline järjestus, mis hoiaksid teemat aktiivselt agendas ja viiksid regionaalse valitsemise mudelite valikule ja seejärel rakendamisele lähemale.

1. Diskussioonide jätkamine ettepanekute täpsustamiseks ja rakendusvalmiduse tagamiseks

Käesoleva analüüsiga on esitatud kolm ettepanekut regionaalse ja piirkondliku valitsemise korraldamise muutmiseks:

- a) kohalike omavalitsuste maakondliku tasandi koostöö tugevdamine piirkondliku ulatusega ülesannete täitmiseks läbi võimekuse konsolideerimise;
- b) regionaalarengu nõukogude moodustamine
- c) regionaalse valitsemise asutuste moodustamine.

Ettepanekud a ning b ja c täiendavad teineteist, kus omavalitsuslik-maakondlik lahendus on stsenaariumitel sama ning alternatiivsed stsenaariumid on esitatud regionaalse valitsemise osas (vt all olev joonis). Nendest esimene alternatiiv on suunatud suurema regionaalse valitsemise koordineerimisvõimekuse kujundamisele ilma valitsemisasutusi ümberkorraldamata. Teise alternatiivi kohaselt luuakse regionaalse valitsemisega tegelevad ja regionaalseid ülesandeid täitavad asutused. See eeldab olulisi struktuurseid ümberkorraldusi tänaste regionaalsete ülesannetega seotud asutuste tegevuses.

	<i>Maakondliku tasandi koostöö tugevdamine</i>	<i>Regionaalse valitsemise korraldus</i>
<i>Stsenaarium 1</i>	Maakondlike KOV liitude tugevdamine	Regionaalarengu nõukogude loomine
<i>Stsenaarium 2</i>		Regionaalse valitsemise asutuste loomine

Joonis. Regionaalse valitsemise korraldamise ettepanekute seotus

Nagu raporti eelnevates osades selgitatud, siis uurimisgrupi hinnangul on esimene ja teine ettepanek suhteliselt lihtsasti teostatavad, mistõttu nende võimalik realiseerumine saaks toimuda suhtelist kiiresti (soovi korral paari aasta perspektiivis).

Uurimisgrupi poolt (kaasates laialdaselt eksperte) tehtud ettepanekutes on nii diskussiooni kui alternatiivsete valikute otsustamise ruumi. Sellest tulenevalt on järgneva tegevuskava esimene ettepanek **jätkata nii tutvustavate kui sisuliste aruteludega käesolevas raportis esitatud regionaalse valitsemise mudelite rakendamise valmisoleku ja rakendamise disaini üle**. Sh juhime tähelepanu, et raporti lisades on esitatud ulatuslik analüütiline materjal, mida saab nii arutelude pidamiseks kui ka ettepanekute detailiseerimisel aluseks võtta. Lisades on ligi 200 leheküljel koondatud eksperthindamisel antud sõnalised hinnangud regionaalse valitsemise komponentide erinevate alternatiivide teostatavusele ja mõjudele.

2. Seisukohtade kujundamine ja arutelu

2.1. Ettepanekute, eriti maakonna tasandi koostööd puudutava osa, tõstatamine kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uuendamise protsessis, sh arutamine ekspertkomisjonis

Teadaolevalt on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uuendamise väljatöötamiskavatsus (VTK) plaanis esitada 2020. a suveks. (Käimasolev eriolukord Eestis võib kavandatud ajakava küll muuta). Seaduse muutmise ettevalmistamiseks on moodustatud laiapõhjaline ekspertkomisjon²⁸. Uurimisrühma ettepanek on, et enne VTK esitamist arutaks ekspertkomisjon sisuliselt käesolevale analüüsiraportile tuginedes esitatud ettepanekuid ja vajadusel laiemalt kohaliku omavalitsuse koostöö tugevdamise (nt konsolideerida maakondlikud arendusorganisatsioonid, OVL õigusliku vormi, ülesannete, pädevuste jt põhimõtete täpsustamine ja liikmelisuse kohustuslikuks muutmine) ja regionaalse valitsemise struktuuride kujundamist.

2.2. Kohalike omavalitsuste seisukoha kujundamine regionaalse valitsemise vajaduse ja mudelite kohta

Analüüsi tellijad peaksid vedama eest kohalike omavalitsuste ühtse seisukoha kujundamist regionaalse valitsemise ümberkorralduste vajaduste ja võimalike ettepanekute ning täiendavate tegevuste osas ja selle adresseerimist avalikkusele, Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele, Eesi Linnade ja Valdade Liidule, ülikoolidele ning vajadusel teistele institutsioonidele. KOVide ühtse seisukoha kujundamine võiks toimuda läbi maakondlike kohalike omavalitsuste liitude (maakondades, kus liit puudub läbi muu toimiva koostööformaadi, nt arenduskeskused). Seisukohad tuleks kujundada ja esitada enne Eesti 2035 strateegiate kinnitamist.

2.3. Kohalike omavalitsuste ja nende liitude, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, teadlaste ning teiste valdkonnaga seotud institutsioonide esindajate ühine arutelu regionaalse valitsemise ümberkorraldamise tegevuste planeerimiseks

²⁸ <https://haldusreform.fin.ee/2019/06/ekspertide-komisjon-hakkab-noustama-kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-muutmist/>

Pärast KOVide seisukoha kujundamist arutada esitatud ettepanekuid Vabariigi Valitsuse esindajatega (või ka laiemalt erakondade esindajatega) kaasates teadlasi ning leppida kokku järgnev tegevuskava regionaalse valitsemise uuendamiseks, sh edasiste sammude ajaraam, täiendavate analüüside ja pilootprojektide algatamine.

Pärast KOVde ühise seisukoha kujundamist arutada esitatud ettepanekuid **kohalike omavalitsuste ja nende liitude, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, teadlaste ning** teiste valdkonnaga seotud institutsioonidele **esindajatega** ning ette valmistada strateegia/tegevuskava regionaalse valitsemise uuendamiseks, sh edasiste sammude ajaraam, täiendavate analüüside ja katseprojektide algatamine jms. Eelneva alusel pidada vajalikuks rakendada efektiivselt toimivaid poliitilisi, õiguslikke, korralduslikke, rahalisi jm meetmeid Eesti tasakaalustatud regionaalse arengu tagamiseks nii pikka kui ka lühemat perspektiivi silmas pidades.

3. Maakondliku koostöö ja regionaalse valitsemise lahenduste katseprojektid

Kõikide tehtud stsenaariumite puhul on üks **läbiv ettepanek kasutada katseprojekte** (piloteerimist), mis on seni Eesti halduspraktikas vähe levinud. Piloot- või katseprojekt on instrument võimalike pakutud lahenduste rakendamise disainimiseks, riskide maandamiseks ja tegevuste kohandamiseks muutuste läbiviimisel. Pilootprojektid võimaldavad vähendada ebamäärust ja kahtlusi, mis uute valmismehhanismide rakendamisega on erinevatel osapooltel. Uurimisrühma hinnangul saab sellistel pilootprojektidel olla valdavalt positiivne mõju ning selle läbi on võimalik disainida hästi toimivad rakenduspraktikad. Tehtud ettepanekute piloteerimise läbimõtestamine ja rakendamine omab ka laiemalt mõju Eesti riigi valitsemises, sest kujundatavat piloteerimise mehhanismi on võimalik kasutada ka teistes valitsemisvaldkondades.

Katseprojektide disainimiseks tuleb detailselt läbi mõelda selle rakendamise õiguslikud võimalused ning vajadusel teha regulatsioonides vajalikud muudatused. Samuti tuleb läbi mõtestada katseprojektide disainimise rakendamisega seotud kulude finantseerimine. Pilootide rakendamisel on vajalik kujundada nende pidev monitoorimise ja tagasiside mehhanism, mis vajadusel paindlikult võimaldab regulatsioone ja protsesse muuta.

Ajakava vaates on mõistlik **esmalt disainida ja rakendada maakondliku koostöö tugevdamise ja regionaalarengu nõukogu katseprojekt**. Esimesel juhul võiks see toimuda alt-üles põhimõttel, kus KOVide eestvedamisel lepitakse kokku katseprojekti piirkond/ piirkonnad, mis kokkuleppel poliitika kujundatavate üksustega (ministeerium, valitsus jt) planeerib piloodi rakendamise. Selle ekspert- ja teadusnõustamiseks (juhtimine, protsessid, innovatsioon, õiguskeskkond jt) oleks eeldatavasti võimalik kasutada mõnda teadus- ja arendusvõimekuse tugevdamise meetmetest (nt Eesti Teadusagentuuri RITA-meede). Teadus- ja arendustugi võiks olla tagatud ülikoolide/ valdkonna ekspertiisiasutuste ja valdkonnaga seotud institutsioonide koostöös konsortsiumina.

Regionaalarengu nõukogude puhul võiks samuti katseprojekti rakendada esialgu ühes regioonis, kuid selle valik (sh regiooni territoriaalse ulatuse määratlemine) võiks toimuda keskvalitsuse eestvedamisel tihedas koostöös valdkonnaga seotud institutsioonidega, Eesti Linnade ja Valdade Liiduga, ning vastava regiooni maakondlike kohalike omavalitsuste liitudega. Muus osas oleks katseprojekti disainimisega

seotud küsimused ja tegevust toetavad protsessid samased maakondlikku koostööd tugevdava katseprojektiga.

Regionaalse valitsemise asutuste katseprojekti ettevalmistamine ja rakendamine vajab eeldatavasti enne põhjalikumalt debatte ja ka ettevalmistusfaasi.

4. Regionaalse valitsemise asutuste moodustamise debati algatamine Riigikogu 2023. aasta valimistel

Regionaalse valitsemise asutuste moodustamine on ühelt poolt põhimõttelisem ümberkorraldus Eesti riigihalduses, teisalt nagu näitas eksperthindamine nii poliitilise kui administratiivse valmisoleku osas raskemini rakendatavad. Uurimisrühm mõistab, et see ettepanek vajab täiendavaid debatte ja arutelusid Eesti regionaalse arengu tasakaalustamise võtmes laiemalt. Seepärast näeme, et selle ettepaneku puhul vajadust jätkata arutelusid ja debatte, eriti 2023. aasta Riigikogu valimiste raames ning piisava toetuse olemasolul valmistada ette vastav katseprojekt rakendamiseks kui mitte varem, siis alates 2024. aastast.

Arvestades hetkel kehtiva eriolukorraga ning viiruse vastase võitluse järgse seisundi ebaselgusega, ei ole hetkel võimalik täpse tegevus- ja ajakava koostamine võimalik. Seega on lisatud tabelis esitatud tegevus- ja ajakava praeguses olustikus pigem näitlik. Vastavalt tehtud ettepanekule on oluline, et pärast KOVide ühise seisukoha kujundamist, arutada esitatud ettepanekuid kohalike omavalitsuste ja nende liitude, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, teadlaste ning teiste valdkonnaga seotud institutsioonidele esindajatega (ja/või ka laiemalt erakondade esindajatega). Oluline on seega valdkonna arenguks esmalt osapoolte koostöös põhimõtteliste seisukohtade kujundamine ning koos sellega asjakohase tegevus- ja ajakava koostamine.

Tabel 18. Regionaalse valitsemise ettepanekute realiseerimise indikatiivne tegevus- ja ajakava ning võimalikud sammud

Tegevus	Eesmärk	Indikatiivne aeg
1. Diskussioonide jätkamine ettepanekute täpsustamiseks ja rakendusvalmiduse tagamiseks		
Analüüsi ja ettepanekute arutelu	Tutvustada regionaalse valitsemise struktuuride kujundamise vajadust Eesti parema regionaalse tasakaalustatuse saavutamiseks. Tutvustada vastavaid uurimisrühma ettepanekuid. Koguda tagasisidet (nii poliitilisel, administratiivsel kui akadeemilisel tasandil), mis võimaldaks ettepanekuid detailiseerida ja laiemat legitiimsust saavutada.	aprill 2020 - aprill 2021
2. Seisukohtade kujundamine ja laiemad arutelud osapooltega		
KOVde seisukoha kujundamine	Omavalitsustasandi ootused ja ettepanekud poliitika kujundajatele regionaalse valitsemise ja maakondliku koostöö tugevdamiseks. KOVide valmisoleku demonstreerimine riigi ja KOVide partnerluse suurendamiseks nimetatud küsimuses.	aprill - november 2020
KOKS komisjoni arutelu	Ettepanekute, eriti maakondliku tasandi koostöö tugevdamise õigusliku regulatsiooni seisukohtade kujundamiseks, arutelu KOKS muutmise protsessis ekspertkomisjonis.	mai 2020 - jaanuar 2021
KOVde, VV ja teadlaste arutelu	Esmaste arutelu ja seisukohtade järel nii KOVide, ministeeriumite, ekspertide ja teadlaste poolt leppida kokku edasine tegevuskava regionaalse valitsemise kujundamiseks.	detsember 2020 - märts 2021
3. Maakondliku koostöö ja regionaalse valitsemise lahenduste katseprojektid		

Katseprojektide ettevalmistamine	Pilootide rakendamiseks vajalik detailine õiguse, protsessi jm analüüs, mis võimaldab disainida pilootide rakendamise. Piloteerimiseks vajaliku finantsbaasi selektsioon (meede, toetus, partnerlus vms).	jaanuar - aprill 2021
Katseprojektide rakendamise õiguslikud muudatused	Pilootide rakendamiseks vajalike õiguslike muudatuste tegemine ja/ või kokkulepete, lepingute vm sõlmimine.	aprill - oktoober 2021
Kaitseprojektide rakendamine	Maakondliku tasandi koostöö tugevdamise pilootprojekti(de) rakendamine. Regionaalarengu nõukogu pilootprojekti rakendamine.	alates jaanuar 2022
4. Regionaalse valitsemise asutuste moodustamise debati algatamine		
Valimisdebatid regionaalse valitsemise asutuste moodustamiseks	Regionaalse valitsemise asutuste (ja teiste regionaalset valitsemist tagavate meetmete) laiapõhjaline ühiskondlik arutelu. Vajadusel välisekspertide/ organisatsioonide kaasamine.	märts 2022- märts 2023
Regionaalse valitsemise asutuste katseprojekti ettevalmistamine	Pilootide rakendamiseks vajalik detailine õigus, protsessi jm analüüs, mis võimaldab disainida pilootide rakendamise. Piloteerimiseks vajaliku finantsbaasi selektsioon (meede, toetus, partnerlus vms). Pilootide rakendamiseks vajalike õiguslike muudatuste tegemine ja/ või kokkulepete, lepingute vm sõlmimine.	mai - november 2023
Regionaalse valitsemise asutuste piloot	Regionaalse valitsemise asutuste pilootprojekti rakendamise 4 aastasel perioodil (üks riigieelarve strateegilise planeerimise faas).	jaanuar 2024 - detsember 2027