Hindamist toetavad taustamaterjalid

Sisukord

[1. Regionaalse valitsemise mastaap ja territoorium 2](#_heading=h.30j0zll)

[2. Regionaalse valitsemise ja koostöö valdkondlik ühtsus 14](#_heading=h.1fob9te)

[3. Regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu 39](#_heading=h.3znysh7)

[4. Regionaalse valitsemis- või koostööstruktuuri õiguslik vorm 49](#_heading=h.3rdcrjn)

[5. Regionaalse tasandi koostöö osalised 73](#_heading=h.26in1rg)

[6. Koostöö kohustuslikkus 84](#_heading=h.lnxbz9)

[7. Otsuste vastuvõtmise mehhanism 98](#_heading=h.35nkun2)

[8. Regionaalse tasandi ülesannete täitmise tulubaas 107](#_heading=h.1ksv4uv)

# Regionaalse valitsemise mastaap ja territoorium

## Kokkuvõte valikuvõimaluste tugevustest ja nõrkustest

1. Maakonnad – elanike arv vähemalt 25 tuhat (koos või ilma Hiiumaa erandiga/ta)

Tugevused:

* Kooskõla viimase 60 aasta valitsemispraktikaga, harjumuspärane ja hoomatav mastaap
* Välja kujunenud koostöövõrgustikud, identiteet
* Võrdsed territooriumid – maakonnakeskus suhteliselt kodulähedane (alla 1 tund autosõitu) kõigile elanikele

Nõrkused:

* Mastaap osade avalike ülesannete täitmiseks jätkuvalt ebapiisav
* Suhteliselt suured halduskulud
* Dubleerimine, tegijate kattumine

1. Funktsionaalsed linnaregioonid regionaalsete keskuste ja tugevamate maakonnalinnade ümber – elanike arv vähemalt 50 tuhat

Tugevused:

* Parem ja ühtlasem haldusvõimekus, paremad võimaluse spetsialiseerumiseks võetud ülesannete täitmisel
* Võimalik sobitada nö ajalooliste maakondade mustriga, regionaalne ajalooline ideniteet

Nõrkused:

* Löök väiksematele maakonnakeskustele ja nende tagamaa asulatele
* Otsustuse nihkumine elanikust kaugemale, anonüümsem vastutus otsuste üle

1. 4 regiooni keskustega Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis/Narvas – minimaalne elanike arv 150 tuhat

Tugevused:

* Mastaap, mis tagab mõningase konkurentsivõime rahvusvahelisel tasandil (Euroopa riikides on regionaalse tasandi üksused üldjuhul oluliselt suuremad kui meie maakonnad)
* Parimad eeldused riiklike ülesannete delegeerimiseks regionaalsele tasandile
* Parimad eeldused riigiasutuste ja regioonide koostööks – koostöökulud mõistlikus mahus

Nõrkused:

* Maakonnalinnade ja ääremaade nõrgenemine
* Otsustusprotsesside kaugenemine, kohalike huviga väiksem arvestamine

1. Regionaalne tase riigi ja esmatasandi KOV vahel puudub

Tugevused:

* Halduskulude kokkuhoid
* Ühtne üleriigiline teenuste tase

Nõrkused:

* Riiklik tsentraliseeritud suureneb, ääremaastumine süveneb
* Sotsiaalsete ja poliitiliste pingete kasv, ebavõrdsus süveneb
* Rahvastiku ümberpaiknemine, ebamõistlikud kulud taristu ümberkorraldamiseks

## Õiguslik ja regulatiivne raamistik

### KOKS

§ 373. Maakonna arengustrateegia

(1) Maakonnal (Valik A) peab olema arengustrateegia, mis on aluseks maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ja koostööpartnerite poolt ühiselt maakonna arengu suunamisel, ühiselt tehtavate ja omavalitsusüksuste ülese mõjuga investeeringute kavandamisel, investeeringuteks toetuse taotlemisel ning käesoleva seaduse § 61 lõikes 1 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksustele antud ühiste ülesannete täitmisel. Maakonna arengustrateegia asemel võivad kohaliku omavalitsuse üksused kokkuleppe alusel koostada mitme maakonna territooriumi kohta piirkondliku arengustrateegia (Valikud B ja C).

### Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

§ 2. Maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit (Valik A)

(2) Maakondliku liidu eesmärgiks on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

§ 21. Piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit (Valikud B ja C)

(1) Mitme maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad omavahel moodustada piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi piirkondlik liit). Piirkondlik liit hõlmab kahe või enama maakonna territooriumi koosseisu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi.

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

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

### Ühistranspordiseadus

§ 15. Piirkondlik ühistranspordikeskus (Valikud A-C)

(3) Piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesanne on tagada elanikele ühistranspordikeskuse asutajate ettenähtud tegevuspiirkonnas, sõltumata selle territooriumi haldusjaotusest, soodsam ja majanduslikult tõhusam ühistransport, mille aluseks on ühtne liinivõrk, kooskõlastatud sõiduplaanid ning ühtne piletisüsteem.

## Erakondade avalikud programmilised seisukohad

### Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023

5. Kohalik elu ja regionaalpoliitika

* Jätkame Eesti haldusjaotuse ja haldusüksuste staatuse korrastamisega.
* Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks (Valik A).

### EESTI KESKERAKONNA VALIMISPLATVORM RIIGIKOGU XIV KOOSSEISU VALIMISTEL ÕIGLANE EESTI KÕIGILE!

Peame oluliseks riigi, kohalike omavalitsuste ja erasektori tihedat koostööd töökohtade loomisel ning soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamisel. Toetame maakondlike arenduskeskuste tugevdamist (Valik A).

Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks (valik A).

### **Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna programm “Eesti eest!”**

Teeme vigade paranduse läbikukkunud haldusreformile ja moodustame omavalitsusliitude põhjal maakondade esinduskogud (valik A).

### ISAMAA PROGRAMM RIIGIKOGU VALIMISTEKS 2019

ISAMAA REGIONAALPOLIITIKA – ISESEISVAD JA ETTEVÕTLIKUD OMAVALITSUSED

Oleme tugevatel tõmbekeskustel tuginevate regioonide (valik B), omavalitsuste ja kogukondade poolt ning lähimuspõhimõtet eirava riikliku tsentraliseerimise vastu. ISAMAA eesmärk on muuta omavalitsused kohaliku ja regionaalse arengu reaalseks suunajaks (valik D).

### Reformierakonna valimisprogramm 2019. aasta Riigikogu valimisteks

Lõpetame hiiliva tsentraliseerimise ja usaldame rohkem omavalitsusi avalike teenuste pakkumisel. Soodustame kohalike omavalitsuste regionaalset ja üleriigilist koostööd nii arendustegevuses kui avalike funktsioonide täitmisel.

### Sotsiaaldemokraatide programm 2019. aasta Riigikogu valimisteks – Igaüks loeb!

6. Toetame kohalikku initsiatiivi ja maakondade iseseisvat arengusuutlikkust (valik A)

6.1. Iga maakonna omavalitsused, ettevõtted ja kodanikuühendused üheskoos ja iseseisvalt, koostavad oma arengustrateegiad ja viivad selle ka ellu.

6.9. Toetame ja soodustame omavalitsuste regionaalset koostööd. Analüüsime regionaalseks

arenguks oluliste valdkondade üleandmist omavalitsuste regionaalsele koostöötasemele.

## Regionaalsete fookusgrupi arutelude seisukohad

### Põhja-Eesti

* 1. Maakonnad
  2. Regioonid (4-6)
  3. Maakondlikud (piirkondlikud) kohalikud omavalitsused
  4. Kahe-kihiline regionaalne mudel.

Osalejate seisukohti:

* võimalikud a või c. Ise eelistan varianti A.
* Kas eri KOVdel eri funktsioonid ei võiks olla teema? Kas variant D katab seda?
* Variant D viib veel killustuma mudeli poole. Kui C on laualt maas - näeksin B-d, aga teatud mööndustega (osad väiksemad ja enam integreeritud maakonnad kokku) ka varianti A.
* eelistan varianti D.
* Oluline on saavutada enam koordinatsiooni riik-KOV ruumis. Meeldib D – sest sunnib otsima teistsuguseid lahendusi.

Arutelu – keskne on välja selgitada, millised regionaalsed arendusfunktsioone saab tuua riigis alla poole. Aga ka teistpidi, millised funktsioonid KOVdelt ülespoole koostöötasandile.

### Lõuna-Eesti

1. Maakonnad
2. Regioonid (4-6)
3. Maakondlikud (piirkondlikud) kohalikud omavalitsused
4. Kahe-kihiline regionaalne mudel.

Osalejate seisukohti:

* B ja C omavahel väga seotud. Praeguses olukorras B variant parim piirkonna jaoks.
* Peaks olema maakondlikud omavalitsused.
* Mitmekihiline koostöö. Kindlad ülesanded kohalikele omavalitsustele, maakondadele ja regioonidele. Ei tohi unustada ka rohujuure tasandit.
* C, kuid sellest tulenevalt peaks ka B olema.
* B ja D. D eelistatuim variant, kuid on kõige keerukam läbi viia.
* D varianti on võimalik ellu viia teenuse põhiselt.

### Lääne-Eesti

Osalejate seisukohti:

* Oleneb funktsioonidest. Kui regionaalhaldus on partnerorganisatsioon, siis 3-4 regiooni. Teisalt suurtes regioonides kukuvad osad ülesanded tagasi madalamale tasandile, nt KOVile. Tervishoid, haridus jt laiemad valdkonnad eeldavad ka laiemat koostööpiirkonda.
* Regioonitasand peab olema selline, kus keskvalitsus ja KOV saavad kokku. Näiteks tervisesüsteem, haridus, transport, teedevõrk võiksid olla elluviidavad regionaalsel tasandil.
* Peaks olema asümmeetriline mudel. Kriisideks valmistumine, kuid kõrval ka pidevad sisulised ülesanded. Mudel peab koosnema kõigist osapooltest. Maakondlikule tasandile jääksid tunnustamised, kultuurilise identiteediga seotud ülesanded. Mudel tuleb keerukas ning pidevas muutumises olev. Legitiimsuse küsimus, kelle volitustega tehakse, kas küsitakse rahva käest. Esimene eelistus oleks maakondlikud omavalitsused - esindusdemokraatlik legitiimsus.
* Osapooli peaks olema võimalikult vähe, täidetud piirkondliku identiteedi küsimus, leitud ühisosad. Ühtset head mudelit hetkel ei näe.
* Mida vähem regioone kokku seda parem.

## Eesti valitsemispraktika

OVL ja MAK – maakondlikes piirides

Ühistranspordikeskused – maakondi ühendavad regioonid või maakonnad

Jäätmemajanduse ja veemajanduse ettevõtted – maakonnapiire mitte arvestavates piirides

Riigimajad kavandatud maakondadesse

Riigi regionaalhalduse regioonid – maakondi erinevates kombinatsioonides ühendavad regioonid – üldjuhul keskused alati olemas Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis

## Rahvusvaheline kogemus

### Soome

Soomes on 19 maakonda, mille elanike arv varieerub 28 tuhande elaniku (Ahvenamaa; järgneb Kesk-Pohjanmaa 68 tuhande elanikuga) ja 1,6 miljoni elaniku vahel (pealinnaregioon Uusimaa). 16 maakonnas 19-st on vähemalt 100 tuhat elanikku ning mediaansuurus on u 200 tuhat elanikkus

15 ELY keskuse ja 6 AVI keskuse jaoks on osad maakonnad teeninduspiirkonnana kokku liidetud.

Tervishoiuteenuste teeninduspiirkonna minimaalseks elanike arvuks on 50 tuhat elanikku ning kutsehariduskeskuste teeninduspiirkondade minimaalseks elanike arvuks on 20 tuhat elanikku.

Kavandatud SOTE ja regionaalreformis jääks peamiseks regionaalseks territooriumiks maakond

*These number at current 15 Centres for Economic Development Transport and Environment, and 6 Regional State Administrative Agencies. Each of these organizations have their own territorial structure and hence the regional level of government is fairly fragmented.*

*In addition, according to a recent decision, there will be five social and health districts for the country, which will be in charge of coordinating the services. All in all, the territorial structure of Finland is rather fragmented at regional level. There are different organizational arrangements for different tasks, and the boundaries of these overlap. The local government reform may also affect regional governance. In the Helsinki area, for example, there are plans to integrate all or most of the municipalities in the area (so-called metropole plan), which in effect mean an overlap of the Uusimaa region and greater Helsinki community.*

### Rootsi

Rootsi jaguneb 21 regiooniks või maakonnaks, mille elanike arv jääb 55 tuhande (Gotland) ja 2,2 miljoni elaniku (Stockholmi regioon) vahele. 21 regioonist 17st ületab elanike arv 200 tuhandet. Mediaansuuruseks on u 250 tuhat elanikku.

*In early 2003, yet another parliamentary inquiry was launched, namely the Committee on Public Sector Responsibilities (Ansvarskommittén). It was believed at the time when the Committee published its findings that perhaps now the regional question in Sweden may get its answer. The Committee on Public Sector Responsibilities had, as part of its task, to analyse the public administration and evaluate which changes in responsibility and structure were needed in order to meet future challenges. They did so by exploring the mandate of local government; the structure and division of responsibilities for health and medical care; regional development and the regional system of public administration; and the central government of public administration. As part of their findings, and directly related to the regional level, the Committee suggested that the regional map should be re-drawn, although it did not provide suggestions for a new regional map apart from criteria of that the possible new regions needed to meet (Stegmann McCallion & Tallberg 2008). The criteria for new regions were the following:*

* *the region needs a population between one and two million (however half a million can be accepted as an exception);*
* *every region should have it own regional hospital (a university hospital);*
* *every region should have at least one university;*
* *that the region corresponds with local labour market areas as predicted in 2030;*
* *there should be some kind of identification for the citizen with the new regions.*

*For a concise summary of the Committee on Public Sector Responsibilities and main objectives of the regional reform in Sweden please see OECD’s Territorial Review of Sweden (2010: 172-174).*

Kavandatakse regioonide edasist liitmist.

*In July 2015 the Swedish government appointed a new committee with the task to oversee the division of the public administration of the regional level in Sweden. The committee Indelningskommittén – Committee on Regional Division – was tasked to propose a new regional division of Sweden both when it comes to the county (landsting) and the central state’s regional division. The aim of the committee is to propose a new regional division, or map, that is more suited to current societal challenges such as demography and [regional] economic developmental conditions. The Committee presented an interim report on the 28 February 2016 in which it presented four ‘criteria’, or points of departure as common starting points for future dialogue. The four points of departure are (1) more equal or uniform regions, that is to say that the size of the population within the region is a continued important aspect, it is so in relation to taxpaying power and economic viability in order to be able to meet future needs of the population and future challenges. More equal regions would also mitigate the current asymmetrical organisation in the current administrative system. (2) The capacity to build structures for regional development. (3) The ability to be responsible for the health care system. (4) The new regional map should emanate from already existing patterns of collaborations (Indelningskommittén (2016a) Delredovisning från Indelningskommittén Fi 2015:09, p. 8)*

*In a second interim report published at the end of June 2016 three new regions were proposed, and this is where the discussion and debate is at the moment regarding the administrative structure. The committee recommends the creation of three new counties and that these are being created through mergers, the three new counties would then be Norrlands län (with the merger of Västernorrland, Jämtland, Västerbotten and Norrbotten counties), Svealand län (with the merger of Södermanland, Örebro, Västmanland, Dalarna and Gävleborg counties), and Västra Götaland län where the county of Värmland would merge with the already existing Västra Götaland county/region. There are currently (at the time of writing, late September 2016) still discussions on-going about these possible mergers with different opinions being expressed. The aim is Sweden’s regional map has transformed into six evenly balanced regions by the elections in 2022, although there is a possibility that the aforementioned three regions can be in place by 2019.*

Rootsi väiksema elanike arvuga KOV-üksused on võrreldavad Eesti väiksemate maakondadega – 20-30 tuhat elanikku.

### Taani

Taanis on peale 2007 aasta haldusreformi 5 regiooni, millest väikseima elanike arv on 580 tuhat.

*Legally, no other regions exist in Denmark. Some cities are discussing to establish metropolitan regions in the form of cooperation agreements between municipalities.*

Taani pealinnaregioonis (Region Hovedstaden) on ühistranspordifirma Movia vastavalt seadusele loodud ühiselt Sjaellandi regiooniga. Põhiliseks argumendiks, miks seaduse kirjutamisel ei järgitud ühistranspordipiirkonna piiritlemisel rangelt haldusjaotust, oli mastaabiefekt - Sjaellandi regiooni peeti liiga väikeseks ühistranspordi korraldamise piirkonnaks.

Taani väiksema elanike arvuga KOV-üksused on võrreldavad Eesti väiksemate maakondadega – 20-30 tuhat elanikku.

### Norra

*In 2007, Norway was on the brink of establishing larger and more powerful regions, which the District Commission set off by their proposal in 2004. This proposal came as a response to the development of the policy sectors that were strengthened at the expense of territorial coordination and the county councils. In December 2006 the government presented to the Parliament a White Paper on the regional reform (St. meld nr 12 (2006 – 2007)), where a timetable for regional reform was set for a new structure implemented from January 2010. In 2007 the Parliament discussed the White Paper on regional reform of stronger and larger regions. The Parliament proposed an extended list of tasks that should transferred to the new regions (Innst. S. nr. 166 (2006-2007)). In 2008 a public hearing was summarized and the legal consequences of the proposal were outlined in a second hearing from the Ministry of Local Government and Regional development. The main question was whether larger regions should replace the county councils, and if so, what responsibilities they should have. Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) gives the Parliament’s answer. In this reform, the county-municipalities were given a few more tasks, but the geographical borders of the counties were not altered into larger regions. The main obstacle hampering the more extensive reform was the resistance of the county governors and the ministries, which in the end convinced the Cabinet and finally the Parliament to turn the proposal down.*

*The latest expert report on the issue, commissioned by the Ministry of Local Government and Modernization, has explored and suggested five alternatives for a regional elected tier (Amdam, Halvorsen & Bakke, 2014). The alternatives range in size from seven large regions to a flexible regional political organization with a set of municipalities which encompass a differentiated portfolio of authority. One of the alternatives is also to add the current county council’s authority to the larger cities of Norway, as is the case for the capital Oslo. The counties beside these cities will be reduced into ten to 15 regions that will assume the responsibility of regional planning and development within their geographical area. Both the principle of equal authorities for all regions and the principle of direct elections to the regional council, which is the situation today, are abandoned in some of these alternatives.*

*In April 2016, the government presented to the Parliament a new White Paper on the regional reform (Meld. St. 22 (2015–2016)11, and the Parliament discussed this White Paper in June same year (Innst. 377 S (2015-2016)12. The ambition this time is to implement a new reform in 2020, and the government propose to reduce from 19 to 10 regions.*

### Holland

Hollandi 12 provintsi, minimaalse elanike arvuga 380 tuhat – Zeelandis. On arutataud ja tehtud ettepanekuid provintside liitmiseks suuremateks regioonideks

*Although reform of the regional level is discussed on a regular basis, actual reform is rather limited. In 2012, the current government (Rutte-II, a liberal-socialist coalition) proposed to create 5-7 larger regions (“landsdelen”) to replace the current 12 provinces, starting with the merger of Noord-Holland, Utrecht and Flevoland into the “Noordvleugel”-province (the northern part of the Randstad). The provinces concerned were against this idea and mobilized support from the Dutch Senate (the second chamber of Dutch parliament, which is elected by representatives from the provincial assemblies, see section 2.2). As a result, the legislative process to bring about the merger was shelved in 2014. Shortly after that, the government decided to abandon the idea of provincial mergers altogether.*

Vajadus vahetasandi järele provintside ja esmatasandi KOV vahel?

*A lot of these cooperation schemes are facilitated by the “Wet Gemeenschappelijke Regelingen” (Wgr), a law which provides provinces, municipalities and water boards with the legal and institutional basis for cooperation. This law is in place since 1950 and has always been very widely used. In light of this popularity in the early 1980s it was debated whether a fourth layer of government (in between provinces and municipalities), called “gewesten”, needed to be introduced. The choice was made to stick with so called “verlengd lokaal bestuur” (enhanced local government through Wgr-based cooperation) rather than introducing an extra government layer.*

### Läti

Läti 4 planeerimisregiooni elanike arv on 200-300 tuhat elaniku, pealinna planeerimisregioonis elab 1 miljon elanikku.

*Planning regions have two main flaws, which encumber their effective operations. Firstly, they are illogical territories. The territories of planning regions formed through voluntary unification of local governments. To a certain extent these regions cover territories of cultural history, however there are several shortcomings determined by the subjective choice of self-governments.*

*(1) The Vidzeme region was “cut off” from the sea, which potentially delays development; moreover, such cut-off has no objective historical reasons. At some point the Limbaži district governments decide that it will be more beneficial for them to be in a single economic unity with the capital Riga.*

*(2) An important unit of cultural history — the Selonians — do not have their own territory, as they are include in the Zemgale region.*

*(3) From the viewpoint of administrative governance, the location of potential centres is unsuccessful. In the Kurzeme region, the competition is between cities of Ventspils and Liepaja, in the Zemgale region — between cities of Jelgava and Jēkabpils, in the Latgale region — between cities Rēzekne and Daugavpils. Each of these centres forms around itself a logical zone of economic influence and competes with the other centre in the region.*

*In establishing the EU statistical regions, the Riga planning region proved too large for the NUTS 3 scale prescribed with the Regulation. Therefore, 6 statistical regions were established, by dividing the planning region of Riga into two NUTS 3 regions - Riga and Pieriga.*

*A discussion has been going on since mid-1990-ties about the number of regions. The current choice (5 regions) essentially depicts the tradition of cultural history. However, the economic reality could demand a different number of regions, namely, nine. The latter option has been supported more by the actual development centres — cities. For the regions to develop better, it is better to encourage competition between the regions rather than internal competition within the regions, as is the case in the current model.*

### Leedu

Size (by population) of higher-level administrative-territorial units in Lithuania (2013)

* 100 000 – 200 000 people - 5
* 200 000 -500 000 people - 3
* OVER 500 000 people - 2

*In 1995, 10 new administrative-territorial units of higher level, named apskritys (counties) and corresponding to the NUTS III level units, were established for the performance of state administrative functions, implementation of national regional policy, and absorption of support from the European Union Structural Funds and other financial instruments.*

*Although, comparing to the analogous entities in other European countries, those 10 new administrative-territorial units of higher level were and still are relatively small (see Table 4), they in particular are often called regions in Lithuania. According to the scientific classification of regions the said regions are attributed to the group of administrative regions.*

*As already mentioned, according to the territorial structure of state government Lithuania is a unitary state. However, due to the fact that the state power is decentralized (part of the state executive powers is transferred to municipalities) and devolved (part of the state executive powers is distributed among various central and territorial state administration entities), the territory of Lithuania is divided into the areas intended for public government, which are of two types:*

*1) administrative-territorial units: counties and municipalities;*

*2) administrative (government) areas (areas covered by state institutions), larger or smaller than county in size.*

Edasised regioonide konsolideerimise kavad ja arutelud

*Since 2008, discussions are held in Lithuania concerning the possibility to abolish 10 counties and to establish 3-5 regions intended for the performance of the functions related to state administration, regional policy implementation and administration of the European Union support. The actual, practical steps were taken by the 15th Central Government (Cabinet of Ministers) in 2010 when it fulfilled the reform of the counties. Unfortunately the only result of that reform was the liquidation of part of the state institutions operating in the counties. The fulfilment of the ideas to establish ‘basic regions’ (NUTS 2 level) with the regional councils functioning in them (to be set up by way of delegation) and intended for administrating EU support is postponed.*

*However, such features as:*

*1) ‘small scale’ of administrative-territorial units of higher level – counties;*

*2) limited autonomy of regional (county) development councils functioning in the counties (the power to decide is limited, lack of a legal person status and administrations subordinate to them as well as lack of financial resources which are administrated independently);*

*3) the by the year 2015 Lithuania as a basic region classified at NUTS 2 reached value of the EU indicator of 75 percent of the GDP per capita (and therefore the procedure for calculating the amount of EU support granted to Lithuania may change);*

*4) orientation towards 3-5 administrative areas when setting up territorial entities of public administration;*

*5) good practice of other countries (e.g. Denmark and others) when establishing ‘major’ regions with the principles of democratic governance designed for the implementation of the new generation of regional policy, etc. are still a matter of ongoing debate.*

*On 6’th of January 2016 by Government Resolution two additional statistical regions (corresponding to NUTS level 2) were formed: Capital Region (consisting of Vilnius County) and Central-Western region (consisting of the remaining 9 counties). In January a proposal for amendments of the NUTS Regulation was presented European Commission.*

Leedu esmatasandi KOV-üksuste elanike arv on sarnane Eesti maakondade elanike arvule

*Since 2000, there are only 60 municipalities in Lithuania. Two thirds of them are home for 10 000-50 000 inhabitants. In the meantime, municipalities with the population of 1000-10 000 dominate in other analogous countries. The situation brings many advantages to Lithuania, as the financial capabilities of municipalities are relatively greater. Even so, there are also drawbacks, as the quality of local democracy suffers, and there are always plenty of reasons for proposing reform of the administrative-territorial division of the national territory.*

### Sloveenia

Regionaalne tasand puudub.

*Slovenia has only one tier of subnational government, i.e. municipalities. Currently, there are 212 municipalities, of which 11 are so-called urban municipalities (cities). This means that there are no other tiers of government, like counties, regions etc. Some other forms of regional segmentation exist, but not in the form of subnational government. For instance, the country is segmented in 8 voting districts (each having 11 voting units) for the purpose of holding national parliamentary elections (to fill 88 seats in the parliament of 90 members, two separate sits are allocated to the representatives of Hungarian and Italian minorities).*

*Moreover, the country is fragmented into 8 police districts, 14 financial districts (previously tax & customs offices) and 12 statistical regions (for calculating regional unemployment, income level, real estate price etc. variations), as well as in 2 cohesion regions (Western and Eastern Slovenia).*

The attempt to introduce regions – professional and technical considerations

*The administrative reforms in 1990’s and 2000’s also involved pressures to create intermediate tier of government, the so-called regions. The reforms began in June 2006, when the Constitution of the Republic of Slovenia was amended, in order to enable the transfer of responsibilities from the central government to the second tier of sub-national government, in accordance with the principle of subsidiarity. The main issue under consideration was to fulfil the existing gap between the central government and the very fragmented local level of government, where very small municipalities prevailed.*

*One of the main issues associated with the implementation of regions, related to their territorial size and number of residents. Several variants were delivered that involved introduction of 3, 6, 8, 12 and even 14 regions (Plut, 2004).*

*For instance, the first variant perceived three large regions, which mostly corresponded to three historical lands/regions of Slovenia: Littoral, Carniola and Styria. This model corresponded to the European demands to have larger regions, but it failed to incorporate the current situation, where current centres of gravity do not relate to historical ones anymore, but it was more correlated to the notion represented by “cohesion regions”.*

*The second option related to the implementation of six regions. In essence, this model was still based on the historical regions’ principle, although it further fragmented Carniola into Central, Upper and Lower parts; and Styria would be fragmented into Western (Savinja region) and Northeastern part; Littoral region staying the same as in three region alternative.*

*A similar alternative was also the introduction of 8 regions, where Littoral would be further fragmented into Gorizia and Lower Littoral; and Northeastern region into Drava and Mura regions.*

*It is worth noting that these two models (six or eight regions) were among the most appreciated variants that ought to be introduced, when professional discussions took place. Namely, these two models tried to optimize the combinations of technical and allocative efficiencies, so that the preferences and attachment of residents to particular regions would be met, but simultaneously cost inefficiencies would not be too large. Since the first model (three regions) would disregard allocative issues (at least to some extent), these two models took into the consideration also the necessity to have a polycentric model of development, spatial integration and round up of regions and also perceive greater regional affiliation of residents (SVLR, 2012).*

*The whole issue of regionalisation was actually plagued predominantly with the territorial and population size of regions, namely with the number of regions. There were also two other extremes presented, that further fragmented Slovenia at the regional level. Those two proposals involved creating 12 and even 14 regions, and the allocative issues were the main backbone of those proposals.*

*Interestingly, these two extreme proposals (12 and 14 regions) were soon abandoned in professional discussions; since this would cause that several regions would be rather small, both in population size as well as in economic capacity. Consequently, this would limit the ability of regions to deliver administrative and developmental tasks, which would not solve the current problem of very small and relatively economically weak municipalities (Plut, 2004).*

# Regionaalse valitsemise ja koostöö valdkondlik ühtsus

## Kokkuvõte valikuvõimaluste tugevustest ja nõrkustest

1. Ühine koostööorganisatsioon kõigi või enamuse valdkondade ülesannete täitmiseks

Tugevused:

* Loob parimad eeldused valdkondlike poliitikate koordineerimiseks regionaalsel tasandil, takistab vertikaalsete valitsemise silotornide teket
* Madalamad halduskulud võrdluses teiste alternatiividega
* Vastutus selgel ühe organisatsiooni käes
* Riigi keskvalitsusest suhteliselt sõltumatu – konsolideeritus (kompetentsid, ressursid) suurendab regionaalse tasakaalustamise võimekust

Nõrkused:

* Oht, et juhtimine politiseerub ning valdkondlik professionaalsus jääb tahaplaanile
* Vastutuse hajumine teenuste kvaliteedi osas
* Keerulisem on teha koostööd ja kujundada partnerlussuhteid riigitasandi valdkondlike ministeeriumitega ning üldjuhul valdkondlikult organiseerunud kodanikuühendustega (sh ettevõtluse valdkonnas), sh juhtimiskogude tasandil, mistõttu koostöö jääb formaalsemaks

1. Valdkondlikud koostööorganisatsioonid

Tugevused:

* Piisavalt kitsalt piiritletud vastutusvaldkonnad ja spetsialiseeritus tagavad kindlamalt valdkonna arengu, ülesannete täitmine paremini juhitav ja mõõdetav
* Selgem fookus teenuste kvaliteedil, vähem poliitilist kemplust organisatsiooni siseselt
* Eelise saavad valdkonnad, mis on poliitilised prioriteedid
* Ebaõnnestumise riskid maandatud – kui koostöö formaat või ülesannete piiritlemine ei toimi, siis funktsioonipõhist koostöökorraldust on suhteliselt lihtne ümberdisainida (vrd turismivaldkonna koordinatsioon)

Nõrkused:

* Probleemid valdkondlike poliitikate koordinatsiooniga, eriti kui valdkondlike koostööstruktuuride territoriaalsed piirid ei kattu (nn regional mess Rootsis)
* Tervikliku regionaalse vaate puudumine, vastutuse hajumine nii territoriaalselt kui organisatsiooniliselt
* Juhtimise killustatus ja valdkondade konkurents ressursside pärast
* Eelise saavad valdkonnad, mis on poliitilised prioriteedid

1. Koordineeriva organisatsiooni ja valdkondlike koostööorganisatsioonide (või võrgustikulise koostöö) hierarhiline süsteem

Tugevused:

* Tagatud on selge vastutus valdkondlike ülesannete täitmiseks
* Valdkondlikud koostööorganisatsioonid saavad keskenduda valdkondlike ülesannete täitmisele, samas on organisatoorsed võimalused sidusaks valitsemiseks (vs silotornid jms)

Nõrkused:

* Suured nõudmised koordineeriva ja valdkondlike koostööorganisatsiooni koostööd reguleerivatele meetmetele
* Oht dubleerimisele, suuremad halduskulud, koordinatsioonikulud
* Oht, et süsteemi keerukus käib juhtidele ja teistele osalistele üle jõu
* Halduspraktika (sh. õiguslikud lahendused) ei ole veel harjunud pehmete võrgustikupõhiste lahendustega

## Õiguslik ja regulatiivne raamistik

### KOKS

§ 12. Omavalitsusüksuste õigus moodustada liite, ühisameteid ja ühisasutusi

Omavalitsusüksustel on õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite, ühisameteid ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras.

§ 35. Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes (pigem valik B)

(1) Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi või valdade ja linnade ühisasutusi, mis ei ole juriidilised isikud. Vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

### Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

§ 2. Maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit

(2) Maakondliku liidu eesmärgiks on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine (valik A).

§ 21. Piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit

(1) Mitme maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad omavahel moodustada piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi piirkondlik liit). Piirkondlik liit hõlmab kahe või enama maakonna territooriumi koosseisu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi.

### Ühistranspordiseadus

§ 15. Piirkondlik ühistranspordikeskus (valik B)

(1) Piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus.

## Erakondade avalikud seisukohad

Valimisprogrammides ei väljendata selles küsimuses selgeid seisukohti.

### Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023

5. Kohalik elu ja regionaalpoliitika

* Jätkame Eesti haldusjaotuse ja haldusüksuste staatuse korrastamisega.
* Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### EESTI KESKERAKONNA VALIMISPLATVORM RIIGIKOGU XIV KOOSSEISU VALIMISTEL ÕIGLANE EESTI KÕIGILE!

Peame oluliseks riigi, kohalike omavalitsuste ja erasektori tihedat koostööd töökohtade loomisel ning soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamisel. Toetame maakondlike arenduskeskuste tugevdamist.

Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### **Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna programm “Eesti eest!”**

Teeme vigade paranduse läbikukkunud haldusreformile ja moodustame omavalitsusliitude põhjal maakondade esinduskogud.

### ISAMAA PROGRAMM RIIGIKOGU VALIMISTEKS 2019

ISAMAA REGIONAALPOLIITIKA – ISESEISVAD JA ETTEVÕTLIKUD OMAVALITSUSED

Oleme tugevatel tõmbekeskustel tuginevate regioonide, omavalitsuste ja kogukondade poolt ning lähimuspõhimõtet eirava riikliku tsentraliseerimise vastu. ISAMAA eesmärk on muuta omavalitsused kohaliku ja regionaalse arengu reaalseks suunajaks.

### Reformierakonna valimisprogramm 2019. aasta Riigikogu valimisteks

Lõpetame hiiliva tsentraliseerimise ja usaldame rohkem omavalitsusi avalike teenuste pakkumisel. Soodustame kohalike omavalitsuste regionaalset ja üleriigilist koostööd nii arendustegevuses kui avalike funktsioonide täitmisel.

### Sotsiaaldemokraatide programm 2019. aasta Riigikogu valimisteks – Igaüks loeb!

6. Toetame kohalikku initsiatiivi ja maakondade iseseisvat arengusuutlikkust

6.1. Iga maakonna omavalitsused, ettevõtted ja kodanikuühendused üheskoos ja iseseisvalt, koostavad oma arengustrateegiad ja viivad selle ka ellu.

6.9. Toetame ja soodustame omavalitsuste regionaalset koostööd. Analüüsime regionaalseks

arenguks oluliste valdkondade üleandmist omavalitsuste regionaalsele koostöötasemele.

## Regionaalsete fookusgrupi arutelude seisukohad

### Põhja-Eesti

Milline peaks olema regionaalse tasandi juhtimise/valitsemise organisatoornevorm

Monofunktsionaalne või multifunktsionaalne, organisatsiooniline mitmekesisus

* 1. üks keskne organisatsioon (mitme funktsiooni/ valdkonna peale)
  2. mitu organisatsiooni (iga eraldi funktsiooni peale)
  3. koordineeriv organisatsioon (koordineerib ühe ja mitmefunktsioonilisi organisatsioone): 1) keskne organisatsioon, 2) võrgustikuline koostöö

Osalejate seisukohti:

* üks keskne organisatsioon (mitme funktsiooni/ valdkonna peale).
* võrgustikuline koostöö.
* üks keskne organisatsioon (mitme funktsiooni/ valdkonna peale).
* keskne koordineeriv organisatsioon.
* Kui ainult koordineeriv organisatsioon, siis see on pigem klubi; kui on mitu organisatsiooni, siis ei vastuta keegi. Seega eelistus üks organisatsioon ja sellel selged vastuste piirid.
* Kui on suured regioonid, siis tekib regionaalne ministeerium ja nõrk seotus kohalike asjadega. Kui maakondlik ulatus, siis võib olla keskne organisatsioon. Igal juhul peaks organisatsioon olema tugevam kui tänane ja pigem killustunud mudel. Eelistus pigem üks keskne organisatsioon (mitme funktsiooni/ valdkonna peale), kuid võib luua funktsionaalseid ala rakendusüksusi (organisatsioone).
* Ei toeta keskset organisatsiooni (variant-A), sest see oleks uue maavalitsuse loomine. Miks luua veel üks keha, pigem võiks neid ühtlustada ja koordineeritud võrgustikuks siduda.

Kuidas peaks keskne organisatsioon tekkima? Valdav seisukoht, et see peaks olema ikkagi seadusesse sisse kirjutatud. Vabatahtlikuna see ei teki. Peab olema riiklik nägemus.

### Lõuna-Eesti

Kas peaks olema monofunktsionaalne/multifunktsionaalne ning milline organisatsiooniline mitmekesisus?

Osalejate seisukohti:

* Peaks olema ühene organisatsioon, millel on maakonnapõhine juhtimine.
* Maakonna mõistes toimib ka võrgustiku mudelil juhtimine. Lõuna-Eesti tasemel peaks olema pigem üks suur organisatsioon erinevate osakondadega, mis täidavad põhifunktsioone. Eeldab seda, et riik muutub rahastuse andmises paindlikumaks. Tuleb luua õiglane juhtimismudel.
* Juba praegu tehakse koostööd Kagu-Eesti programmi raames, kus riigi roll on hetkel üsna tugev. Tehakse mainekava, kuid ka dubleeritakse palju - näiteks erinevad turismi valdkonnaga seotud tegevused. Peaks olema rohkem spetsialiseerumist, et jagada omavahel suuremaid valdkondi. Peaks olema üks suur organisatsioon, kus sees on ka omanäolisus. Kuid peavad olema ka ühised strateegilised dokumendid, et ei tekiks tegevuste dubleerimist.
* Võrgustikul põhineva koostöö poolt. Leiab, et koostöö peab tulema loomulikult.
* EASi näitel kadusid suurema juhtimise all väiksemad üksused ära. Teenuste mõttes peaks olema võrgustikupõhine koostöö, kuid suuremas plaanis üks juhtimine.
* Üks juhtimine, kuid erinevate valdkondade võrgustikud.

### Lääne-Eesti

Osalejate seisukohti:

* Üks juhtiv tuum peaks kindlasti olema, kuid regioonidel on erinevad probleemid.
* Regioonid on erinevad. Pigem keskne juhtimine.
* Väga sõltub. Kui on liiga keskne juhtimine, tekib hiiglaslik kontor, mida tuleb hiljem hakata detsentraliseerima. Pakun võrgustiku lahenduse, millel on koordineeriv roll, vastutus võimalikult paljudele jaotatud, koostööst lahendused. Eeldab kogu valitsemiskultuuri muutust - usalduse kasvu. Oleneb, mis on üldsuund riigis, kas tsentraliseeritud/detsentraliseeritud juhtimine. Lõpuni ülesannete täitmist standardiseerida ei ole võimalik, kuna regioonidel suured erinevused nii olemuslikult kui võimekuselt.
* Ühtne kogu, et oleks üks esindaja KOVil ja keskvalitsusel. Eristada poliitiline otsustuskogu ja täidesaatev võim. Ei pea olema üks suur kontor. Üks poliitiline juhtimine ja kindel eelarve.
* Kõikidest valdkondadest on ebamõistlik lahti kiskuda funktsioone, mida viia uuele haldustasandile. Kui anda uued sisulised rollid, tundub mõistlik, et uus organisatsioon on ühe juhtimise all. Ühe otsustava kogu mõte on hea. Teenuste jaotus sõltub aga suuresti teenuste iseloomust.

## Eesti valitsemispraktika

OVL kui eesmärgipäraselt koordineeriv organ

Maakondlike arenduskeskuste põhikirjades on organisatsiooni eesmärgid ja nende elluviimiseks vajalikud tegevused määratletud väga erinevates valdkondades ja sisulise ulatusega. Üldjuhul on eesmärgiks maakonna tasakaalustatud arengule kaasaaitamine osutades selleks teenuseid nii era-, avaliku ja kolmanda sektori organisatsioonidele ja üksikisikutele. Selleks kasutatakse tegevusi väga erinevates valdkondades alates arendustegevuse ühishuvide koondamisest kuni nende elluviimiseni. Enam märgitakse valdkondadest: ettevõtlust (alustavad ja tegutsevad ettevõtted) ja noorte ettevõtlikkust, mittetulundusorganisatsioonide ja kogukonnapõhise tegutsemisvõimekuse ja jätkusuutlikkuse arendamist, turismi ja turisiinfokeskuste töö korraldamist, haridust, sotsiaali, tervisedendust, kultuuri, sporti, siseturvalisust, infotehnoloogiat, keskkonnateadlikkust ja mainekujundust. Valdkondlike ülesannete läbiviimiseks nähakse ette arengu kavandamist ja planeerimist, selleks vajaliku teabe kogumist, süstematiseerimist ja levitamist; koostöövõrgustike loomist, arendamist, kontaktide ja partnerite otsimist; rahastamisvõimaluste nõustamist ja projektide tarvis rahastamise hankimist; piirkondlike, maakondlike, üleriigiliste ja rahvusvaheliste projektide koostamist, elluviimist ja nendes partneriks olemist; koolitamist; arengupotentsiaali tutvustamist ja selleks vajalike uuringute, infopäevade, seminaride, konverentside, kursuste, loengute ja õppereiside korraldamist; trükiste, õppematerjalide ja veebilehtede koostamist; konkursside ja tunnustusürituste korraldamist; stipendiumite ja toetuste jagamist.

Eksisteerib kahte tüüpi MAK’e

* MARO mudel – maakondlik ühine arendusorganisatsioon, mille raames tegutsevad ettevõtluse, turismi, jne. edendajad
* Üksnes ettevõtluse edendamisele fokuseerunud MAK – TÄN, HEAK

Ühistranspordis, jäätmemajandused, veemajanduses üldjuhul valdkondlikud ühingud või ettevõtted.

Maavalitsused kui ühe keskse organisatsiooni ja koordineeriva organisatsiooni vahepealsest mudelist on Eesti loobunud.

Riigiasutuste regionaalsed struktuuriüksused on kõik valdkondlikud.

## Rahvusvaheline kogemus

### Soome

Maakondlikud nõukogud kui koordineerivad koostööorganisatsioonid – regionaalne areng ja maakasutuse planeerimine.

Muus osas valdkondlikud koostööorganisatsioonid või riigi haldusstruktuurid.

vee- ja jäätmemajandus,

ühistransport

Tervishoiuteenuste ja kutseharidusteenuste korraldamine - erinevates teenuspiirkondades

Riigihalduse struktuurides on mõningane konsolideerumine toimunud – ELY-keskustes tööturuteenused, ettevõtlusmeetmed, regionaalne transport, kultuurielu, integratsioon; AVI keskustes riikliku järelevalve funktsioonid.

*First, in 2000, the provinces (lääni) were first radically reduced in number, and in 2006 omitted alltogether. What came instead were state regional offices with more specific tasks for infrastructure, environment, surveillance of municipal activities, and employment. The duties of previous key state regional administrative authorities, i.e. state provincial offices, employment and economic centers, regional environmental centers, environmental permit agencies, road districts and occupational health and safety districts were phased out and their functions and tasks reorganized and streamlined into two new regional state administrative bodies: the Regional State Administrative Agencies and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment.*

*Regional administration was reformed on 1 January 2010.*

*Regional State Administrative Agencies (AVI) execute legislative implementation, steering and supervision functions in the regions. The agencies strengthen implementation of basic rights and legal protection, access to basic public services, environmental protection, environmental sustainability, public safety and a safe and healthy living and working environment in the regions. Their areas of responsibility are base public services, legal rights and permits, occupational safety and health, environmental permits, and fire and rescue services and preparedness.*

*Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY) manage the regional implementation and development tasks of the state administration. The centres promote entrepreneurship, labour market functioning, and competence and cultural activities, ensure the functioning of the transport system and traffic safety, a healthy environment and sustainable use of natural resources in the regions, and are in charge of immigration, integration of immigrants and employment in the regions.*

Kavandatav SOTE ja regionaalreformi eesmärk on nii demokraatliku vastutuse kui ka valitsemise sidususe ja efektiivsuse suurendamine regionaalsel tasandil. Regionaalhaldusreformis on kavandatud koondada regionaalsed ülesanded ühtse organisatsiooni (regionaaalne KOV) valitseda - fragmenteeritud regionaalhalduse asendamine ühise regionaalhaldusega oluline reformi argument:

*Services and duties allocated to the counties from the administrative sector of the Ministry of Employment and the Economy will include employment and economic development services and business support services, which will be assembled into growth services, and various duties concerning regional development.*

### Rootsi

Otsevalitud maakonnanõukogud – vastutavad peamiselt tervishoiuteenuste eest, kuid ka vabatahtlikke ülesandeid

Regionaalnõukogud – sarnased ülesanded maakonnanõukogudega, kuid lisaks ka regionaalse arengu kavandamise ülesanded

Ühistranspordis tegutsevad eraldi regionaalsed ühistranspordi liidud

KOV-üksuste vaheline vabatahtlik koostöö erinevates valdkondades. Regionaalset koostööd tehakse esmajoones vee-, kanalisatsiooni ja pääste, jäätmekäitluse valdkonnas.

Ettevõtluse arendamise organisatsioonid, mis võivad tegutseda ka osaühinguna (AB)

### Taani

Regioonide põhiülesandeks on haiglate majandamine

KOV-üksuste kohustuslik regionaalne koostöö tööhõive, taastusravi, keskkonnakaitse, sotsiaalvaldkonna ja erihariduse valdkondades

Eraldi on korraldatud ühistransport - ühistranspordikeskuste seadus reguleerib KOV-üksuste kohustusliku osaluse regionaalsetes ühistranspordikeskustes.

Jäätme- ja veemajanduses valdkondlikud koostööorganisatsioonid - ühisettevõtted

### Norra

Lisaks maakonnanõukogule ja maavanemale (järelevalve) tegutseb regioonides palju riigi regionaalhaldusasutusi ning KOV-üksused on loonud erinevates territoriaalsetes piirides valdkondlikke koostööorganisatsioone

*Secondly, there has been an increase in the number of regional entities of national agencies, like the traditional county governor, who represents the state. This agencification has introduced the ‘unelected’ into regional policy. The development of new fragmentation, agencification, and arm’s-length bodies creates a situation where traditional public administration bodies become autonomous legal parties that can enter into agreements and contracts with other legal parties. This development into public-public or public-private partnerships alters the public sector’s role from being a public authority to a partner. This development has also resulted in an overlapping and territorial structure between different public-administration units.*

### Holland

Provintsivalitsus kui keskne regionaalvalitsemise organisatsioon, mille kõrval tegutsevad valdkondlikuna ka otsevalitavad veenõukogud – hetkel 24, varasemalt tuhandetes, kuid igal juhul eri piirides.

Viimaste aastakümnete olulisim areng regionaalses valitsemises on erinevat tüüpi vabatahtlike KOV-üksuste koostööstruktuuride ja -organisatsioonide vohamine. Valdavalt on tegemist monofunktsionaalsete koostööorganitega (nt jäätmemajanduses), kuid leidub ka koostööorganeid, mis korraldavad mitmeid valdkondi või siis koordineerivad laiemalt regionaalarengut.

### Leedu

Maakondade regionaalarengu nõukogud – tegelevad regionaalsete arengukavade kinnitamisega

Riik on loonud regionaalse ühistranspordi arendamise nõukogud

Riigihalduse struktuuriüksused väga erinevates piirides

*Since 1995, the number of regions, named administrative areas, established for purposes of state administration is permanently growing. Administrative areas are territories larger/ smaller than apskritys (counties) in size administered by the State and established for the purpose of performing the functions of an individual state government institution, i.e., ministry, government agency or a state institution under a ministry (see Table 5). This has produced a complicated network of administrative areas, as the territory of the country is being divided into a number of areas from 4, 5, 8, and 11 to 48. There is no clear national stance on whether the division of the national territory into both official administrative units under the legislation (apskritys and municipalities) and into many various administrative areas should be considered a positive or a negative development. In any case, the existence of administrative areas indirectly raises the question of whether the number of administrative-territorial units of higher level is an optimal one in Lithuania.*

### Läti

Loodud on viis planeerimisregiooni, mis seaduse alusel loodud avalik-õiguslikud isikud, mida juhib KOVde esindajatest nõukogu. Funktsioonid on sarnased Eesti maakondlike KOV liitudega – peamiselt poliitiline koordinatsioon ja regionaalarenguga seotud valitsuse otsuste tagasisidestamine ja ettepanekute tegemine. Täpsemalt planeerimisregioonid peavad:

1) määrama planeerimispiirkonna pikaajalise arengu peamised põhimõtted, eesmärgid ja prioriteedid;

2) tagama planeerimispiirkonna arengu koordineerimise kooskõlas regionaalarengu planeerimisdokumentides määratletud peamiste põhimõtete, eesmärkide ja prioriteetidega,

3) haldama ja jälgima planeerimispiirkonna arenguprogrammide ja ruumilise planeerimise arendamist ja rakendamist;

4) hindama ja esitama arvamusi piirkondliku ja regionaalse tasandi arengukava dokumentide vastastikuse kooskõlastamise ja nende vastavuse kohta õigusaktide nõuetele;

5) tagama kohaliku omavalitsuse koostöö ja planeerimispiirkonna koostöö riigi ametiasutustega regionaalarengu toetusmeetmete rakendamiseks;

6) hindama riikliku planeeringu, riikliku arengukava ja valdkondlike arenguprogrammide vastavust planeerimispiirkonna arenguprogrammile ja ruumilisele planeeringule ning tegema nõuetele mittevastavuse korral ettepanekuid muudatuste tegemiseks riigi tasandi arengukava dokumentidesse või otsustama muudatuste tegemise planeerimisdokumentidesse;

7) hindama kohaliku omavalitsuse või eraisiku poolt regionaalarengu riigiabi saamiseks esitatud projekte ja esitama nende kohta arvamusi;

8) koostöös kohalike omavalitsuste ja riigiasutustega töötama välja planeerimispiirkonna arenguprogrammi ja ruumilise planeeringu, tagama selle kooskõlastamise riikliku planeeringu, riikliku arengukava ja valdkondlike arenguprogrammidega ning haldama planeeritava piirkonna arengukava rakendamist;

9) koordineerima ja edendama planeerimispiirkonna regionaalarengu toetusmeetmete väljatöötamist, rakendamist järelevalvet ja hindamist;

9) valmistama ette arvamusi riikliku tasandi arengukava dokumentide vastavuse kohta planeerimispiirkonna arenguprogrammile ja planeeringule;

10) töötama välja ja rakendama projekte regionaalarengu toetusmeetmete raames;

Peamiselt projektipõhiselt tegeletakse planeerimisregioonides ka turismi, piirkonna turundamise ja ettevõtluskeskkonna arendamisega.

**Kahe Läti planeerimisregiooni tegevuse juhtum-ülevaade**

**Kurzeme planeerimispiirkonna avalik 2018. aasta ülevaade**

Kurzeme planeerimispiirkonna ülesandeks on arengu kavandamine, koordineerimine, koostöö omavalitsuste ja teiste haldusasutuste vahel ning rahastuse kaasamine piirkonna arendamiseks.

2018. aastal, nagu ka varasematel aastatel, pandi suurt rõhku piirkonna arengu edendamisele panustada mitmesuguste välismaiste rahaliste ressursside ligimeelitamise ettevalmistamisse ja nende rakendamine piirkondliku tasandi projektides.

**Kurzeme planeerimispiirkonna peamised funktsioonid**

* Teha ettepanekuid riiklike ja kohalike arenguplaneerimise dokumentide kohta;
* Hinnata kohalike omavalitsuste arengustrateegiat ja arenguprogrammi projektide vastavust planeerimispiirkonna planeerimisdokumentidega;
* Kohaliku omavalitsuse säästva arengu arengustrateegia koordineerimine ja jälgimine, programmide, ruumiplaneeringute ja kohalike plaanide väljatöötamine.
* Piirkondlike huvide esindamine ministeeriumide, komisjonide ja komiteede tasandil;
* Piirkondlike ja kohalike omavalitsuste vahelise koostöö koordineerimine;
* Piirkondliku tähtsusega projektide kindlaks tegemine, leida erinevatest projektidest rahastamiseks rahalised allikad, kohalike omavalitsuste nõustamine projekti ettevalmistamisel;
* Edendada Kurzeme piirkonna majandustegevust;
* Planeerimispiirkonna iga-aastase tööplaani koostamine ja kinnitamine, eelarvetaotluse ettevalmistamine;
* Kurzeme piirkonna kohaliku/piirkondliku ühistranspordi marsruudivõrgu tundmine.

**2018.aastal kehtisid Kurzeme planeerimispiirkonnas järgmised regionaalarengu kavad:**

* **Kurzeme planeerimispiirkonna säästva arengu strateegia 2015-2030.** (Kurzeme 2030)​ Kurzeme 2030 koosneb mitmest osast: strateegilisest, ruumilisest arenguperspektiividest ning nende rakendamisest, lisaks seire ja ülevaate tegemine.

Strateegilises osas rõhutatakse arengu eeltingimusi, mõjutavaid asjaolusid, määratletakse lahenduste lähenemisviisid ja ettepanekud. Ruumilise arengu perspektiiv rõhutab rahvastiku arengu, juurdepääsetavuse ja maaelu arengu iseärasused. Strateegiate rakendamise ja seire osa keskendub erinevate kogukondade koostööle.

* **Kurzeme planeerimispiirkonna arenguprogramm 2015-2020.** (Kurzeme 2020)​ Programm sisaldab: Kurzeme piirkonna visiitkaarti, arengusuundasid ja väljakutseid, strateegilist osa, samuti programmi rakendamise seireprotseduure ja tulemuslikkuse näitajad, arendusprotsessi kirjeldust. Kurzeme 2020 põhineb hetkeolukorra ja suundumuste analüüsil.

Mõlemad programmdokumendid töötas välja EEA / Norwegian Financial, mis on suutlikkuse suurendamise ja institutsionaalsete rahastamisvahendite leidmise projekt koostöös Läti ja Norra valitsusasutuste, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste vahel.

**Kurzeme Planeerimispiirkonna Ettevõtluskeskus**

Keskus loodi ettevõtluse pilootprojekti raames 2013. aastal. Keskus on teinud koostööd nii ettevõtjate kui ka omavalitsuste spetsialistidega, et neid toetada ja edendada piirkonnas ettevõtlust.

**Kurzeme Planeerimispiirkonna eelarve**

2018. aastaks eraldatud eelarve on 340 408,00 eurot, millest kasutatakse reaalselt 331 408,00 eurot ehk 97%. Omavalitsuste remigreerimise ja piirkondliku ettevõtluse pilootprojektile eraldatud vahenditest tagastati riigieelarvesse kasutamata 9000 euro suurune toetus, mis moodustab 3% kogueelarvest.

Kurzeme Planeerimispiirkond kasutab mitmeid sotsiaalmeedia võrgustikke avalikkuse teavitamiseks, riigi- ja piirkondlike asutuste üha olulisem kanal avalikkusega suhtlemiseks.

**Riia planeerimisregiooni nõukogu koosoleku protokoll**

(mitte ametlik eesti keele tõlge)​

Toimumisaeg: 19.01.2019

1. **Arutelu J. Pūci - Keskkonnakaitse ja Regionaalarenguministeeriumi ministrikandidaadiga**

J.Pūci annab ülevaate peamistest tegevustest regionaalpoliitikas:

* + haldusterritoriaalse reformi elluviimine järgmise omavalitsusüksuseni
  + Riigiasutuste territoriaalse osakonna sulgemine kui haldusterritoriaalse reformi üks eesmärke, tegeledes olemasolevate kohalike omavalitsuste mittevastavustega
  + piirkondliku tasandi valitsemisprobleemid ja võimalikud lahendused - 2. taseme valitsemise vajaduse ja planeerimispiirkondade rolli hindamine, nende tugevdamine
  + linnastumisprotsessi integreerimine regionaalpoliitika kujundamisse
  + Riia linnastus on üks peamisi prioriteete - põhjalikud uuringud ja modelleerimine
  + avalike teenuste ja lahenduste pakkumine transpordivaldkonnas kui peamised temaatilised prioriteedid

D.Mieriņa rõhutab elanike tahte rolli haldusplaneerimises, kuna elanikud on need, kes küsivad, mis nende kasuks tuleb. Arvestama peab sellega, et rahvastiku koondumine moodustub keskustesse ja seega jäävad maapiirkonnad tühjaks. Igal omavalitsuse reformil on olnud kõrvalmõjusid. Nii et kõike tuleb arvestada. Näiteks peavad mõned põhiteenused olema maal. Järgnevalt on vaja hinnata, kas nendele teenustele pääseb ühistranspordiga.

J.Pūce selgitab, et ajalooliselt elavad inimesed suuremates keskustes ja seda trendi seostatakse linnastumisega kogu maailmas.

Arutelu peamised teemad:

* + Omavalitsuste enesejuhtimise kaotamine ja võimalused olemasoleva süsteemi parandamiseks
  + juhtkonna ja teiste ekspertide kaasamine olukorra modelleerimisse
  + Riia linnastumine
  + Demokraatia suurenemine kodanike suurem osalemine
  + omavalitsuste osamaksud valitsemise finantstasakaalu fondi ja ebapiisavad rahalised vahendid
  + probleemide tuvastamine ja lahenduste otsimine
  + territoriaalse reformi konkreetse mudeli puudumine administraatorite poolt
  + võrdlused kohalike omavalitsustega
  + riiklikud funktsioonid
  + Riia linnavalitsuse kaasamine ja roll
  + vastutus otsuste tegemisel
  + reformide järjepidevus ja selle tulemused
  + konkreetsete kriteeriumite seadmine
  + Põhjamaade mudelite sobivus
  + kõigi teenuste kättesaadavus kogu riigis
  + kodanike jaoks seatud eesmärkide selgus - lasteaedade kättesaadavus.

1. **Riiklik arengukava 2021-2027: eesmärgid ja prioriteedid.**

V.Vesperis kirjeldab riikliku arengukava 2021-2027 (edaspidi RAK) suunda ja esialgset sisuraamistiku ettepanekut, eesmärke, prioriteete ja meetmeid, samuti selle edaspidist väljatöötamist ja avalikku arutelu. V.Vesperis selgitab, et RAKi prioriteetide paika panemine põhineb suuresti riikliku majanduse elavdamise kava (2014-2020) vahehindamisel ja valdkondlikul hindamisel. Tutvustatakse kavandatud RAKi raamistikku ja lähenemisviisi kavas sisalduvate võimaluste rahastamisele - riiklikud investeeringud (riigieelarve) ja ELi mitmeaastane eelarve 2021-2027. Rõhk on peamistel väljakutsetel ja globaalsetel arengusuundadel.

Veel tõi V. Vesperis välja RAKi väljatöötamise ajakava ja kavandatava RAKi toimetusse suunatud avaliku arutelu protsessi, mis hõlmas igas planeerimispiirkonnas arutelusid planeerimisspetsialisti kaasamisega ja poliitilise esindaja kaasamisega.

Arutelu peamised teemad:

* + rahastamise esialgne suurus ja jaotus
  + olulised erinevused naaberriikidega(Leedu, Eesti, Skandinaavia)
  + valdkonnad ja kriteeriumid
  + kindlaks määrata, millised piirkonnad moodustavad arenduskeskuse ja teenuste osutamise keskuse
  + teenuste kättesaadavus
  + võime soovitud tegevusi stimuleerida
  + erasektorile eeskuju loomine
  + erinevad lähenemised Läti eri territooriumitele.

1. **Regionaalpoliitika suuniste väljatöötamine.**

R.Bremšmits annab ülevaate peamistest regionaalpoliitika arengutest 2020. aastal. Selgitatakse piirkondliku majandustegevuse ja rahvastiku dünaamika olukorda viimasel kümnendil, sellest tulevad välja olulised piirkondlikud erinevused - Riia planeerimispiirkonnad on Lätis tegelikult ainsad positiivse või suhteliselt stabiilse arenguga piirkonnad. Kõige dramaatilisem olukord on täheldatav elanikkonnas, eriti äärepoolseimatel aladel. Rahvastiku vähenemine, suured palgaerinevused ja majandusareng regioonide vahel on põhjustanud olulisi muutusi rahvastiku struktuuris ja muutusi rahvastiku ümberasustamise mudelis.

R.Bremšmits rõhutas kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolli tugevdamist ettevõtluse toetamise ja teenuste tõhususe tagamisel. Ühe olulisema eeltingimusena regionaalpoliitika arenguks nimetatakse demograafiliste probleemide lahendamist.

Teavet poliitiliste eesmärkide kohta antakse Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi 2021-2027 raames. Samamoodi tutvustatakse omavalitsuste esitatud investeeringuvajadusi aastaks 2020, samuti Riia regiooni planeerimisnõukogu enda koostatud arenguvajaduse ettepanekuid piirkonna suurlinna piirkonnas - Riia pealinna piirkonnas ja Läänemere rannikul.

Regionaalpoliitika suuniste väljatöötamise kontekstis antakse teavet integreeritud regionaalarengu toetamise suundade kohta aastaks 2020, peamiselt avalike teenuste osutamise ja ettevõtluse arendamise valdkonnas.

R.Bremšmits rõhutab planeerimispiirkondade kaasamise vajalikkust Keskkonnakaitse- ja Regionaalarenguministeeriumi kavandatud piirkondlikesse arutelufoorumitesse, et tagada seos piirkonna arenguvajaduste, regionaalpoliitika suuniste ja RAKi vahel.

Arutelu peamised teemad: - üldharidus

* eakate hooldamine
* raamatukogud
* rahaliste vahendite kogumise võimalused
* lasteaiaõpetajate palgaküsimus
* õpetajate puudus
* remigreerumise küsimus

**4. Riia planeerimispiirkonna (RPR) arenguvisioon regionaalpoliitika kontekstis.**

R.Cimdiņš tutvustab RPR-i planeerimisdokumentide raamistikku ning RPR-i säästva arengu strateegiat 2030 ja RPR-i arenguprogrammi 2014-2020 strateegilisi visandeid. RPR planeerimisdokumentides rõhutatakse territoriaalse lähenemise põhimõtet, osutades Läti säästva arengu strateegias 2030 määratletud riiklike huvipiirkondade või turgude (Riia pealinna piirkond, Läänemere rannik, maapiirkond, loodus ja maastikualad) olulisusele. RPR arengu kõige olulisema piirkonnana tuuakse välja Riia pealinna piirkond, mis katab suurema osa RPR territooriumist ja ulatub isegi üle piirkonna piiri Zemgale planeerimispiirkonna suunas. R. Cimdiņš rõhutab, kui oluline on leida nendele valdkondadele sobivad lahendused, võttes arvesse transpordi ja liikuvuse konkreetseid vajadusi, elukeskkonna parandamist ja avalike teenuste kättesaadavust. Selgitatakse RPR osalemise olulisust Euroopa suurlinnapiirkonna ESPON (European Spatial Planning Observation Network) uurimisprojektis, mis pakub olulist tuge Riia pealinna piirkonna tulevasele planeerimisprotsessile.

Läänemere rannikut nimetatakse ka RPRi eripiirkonnaks - see on üks kõrgemaid väärtusi

Lätis, kus loodus- ja kultuuripärandi säilimist tasakaalustab majandusarengu edendamine.

Rannikualaseid küsimusi ja arenguvajadusi käsitleva nägemuse osana tõstetakse esile RPRi "Riia planeerimispiirkonna mere- ja rannikualade nutika spetsialiseerumise kavas", mis kirjeldab rannikualade ressursside kasutamise meetmeid majanduskasvu edendamiseks.

R.Cimdiņš selgitab, et RPRi planeerimisdokumentides esitatud regionaalarengu visioon on asjakohane ja seda tuleks arvestada kehtiva RAKi, regionaalpoliitika suuniste ja eelseisva haldusprotsessi territoriaalse reformi kontekstis.

Arutelu peamised teemad:

* RPR arengu visioon ja sihtpiirkondade olulisus;
* RAKi ja regionaalpoliitika raamistiku territoriaalse lähenemisviisi rakendamine
* Transport ja liikuvus, samuti avalike teenuste pakkumine kui Riia pealinna piirkonna üks võtmeküsimus;
* Riia pealinna piirkonna võimalikud halduslahendused; - ESPONi uurimisprojekt ja selle edasine suund.

Arutelu lõppedes teatas D. Mieriņa, et RPR koostab RAKi arenguraamistiku ja prioriteetide visiooni, mille plaanitakse saata Pursori koordinatsioonikeskusele, Keskkonnakaitse ja Regionaalarenguministeeriumile , Saeimas säästva arengu komisjonile ja Läti kohalike ja piirkondlike omavalitsuste liidule. Kirjas annab RPR oma seisukoha RAKi esialgse pakkumise kohta, tuues välja vajaduse pöörata suuremat tähelepanu kehtestatud prioriteetide õigustamisele, temaatiliste lahenduste ruumilisele sidumisele RPRi oluliste maamärkide piirkondadega ning riikliku ja piirkondliku sidususe tagamisele.

### Sloveenia

Üle 90% Sloveenia KOV-üksustest on hõlmatud vabatahtlikus koostöös loodud valdkondlikes ühisasutustes. Keskne koordineeriv organisatsioon puudub.

### **Väliskogemused üldistatud mudelid**

#### KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE KOOSTÖÖ KORRALDUSLIK RAAMISTIK JA VÕIMALIKUD MUDELID (TTÜ, 2012)

Funktsionaalne omavalitsus on levinud peaasjalikult väljaspool Euroopat, Ameerika Ühendriikides, Kanadas, Austraalias jm *(special-purpose districts, special district governments, school districts).* Funktsionaalsed omavalitsused võivad tegutseda väga erinevates valdkondades nt ühistransport, tervishoid, päästeteenistus, koolid, raamatukogud jne. Selliste üksuste õiguslike aluste sätestamine kuulub Ameerika Ühendriikide näitel osariikide põhiseaduslikku kompetentsi ja seetõttu on kasutatavate lahenduste arv väga suur. Üldreeglina on neil otsevalitud (kas siis kõikide teenuspiirkonna elanike või siis teenuse kasutajate poolt) esinduskogu, iseseisev tulubaas ja teenuspiirkonna elanike või teenuse kasutajate maksustamisõigus. Funktsionaalsed omavalitsused võivad olla kattuva või mittekattuva liikmeskonnaga

#### Regionaalse valitsemise mustrid Euroopa kogemuste vaatevinklist. Tähelepanekud uute regionaalhalduse mustrite disainimisel. (Projekt, osa alapunkte saab vajadusel lahti seletada detailis.)

**Georg Sootla**

Valitsemistasandite hierarhia ülesehitus on paljuski poliitiliste *võimuvahekordade ja kokkulepete* tulem. Siiski on nende mustrid kujunenud suhteliselt *objektiivsete kontekstifaktorite* tulemusena, ennekõike *ajalooliselt* kujunenud ning ühiskonna *baashoiakuid toetavate* väärtuste baasil. Seda „rajasõltuvust“ püüdis ületada 1989-1993 aasta reformid, mis ongi tinginud tänase formaalõigusliku konteksti ning reaalsete võimusuhete ja poliitilise eliidi huvimustrite oluline vasturääkivus. Samuti on sellele mustrile avaldanud olulist mõju nii Eestis tekkinud suur rahvusvähemuse suhteliselt aeglane intergeerimine, Euroopa Liitu astumise ja EL regionaalpoliitikate rakendamise eripärad ning viimasel kümnendil tekkinud geopoliitilised pinged, mis on kiirendanud Eesti idapoolsete piirkondade muutumise perifeerseteks piirialadeks. Esimeses osas me käsitleme valitsemisvertikaali ülesehitamise klassikalisi põhimõtteid. Teises osa me mõtestame lahti faktorid, mis määravad ära võimvertikaali ja regionaalvaldkonna ülesehituse loogika, selle objektiivsed ja subjektiivsed võimalused. Kolmandas osa me analüüsime tänase Euroopa valitsemisvertikaali, s.h. regionaaltasandi ülesehituse võimalused. Kolmandas osas me analüüsime juba konkreetsemalt Euroopa regionaalvalitsemise (üldisemalt keskvõimu ja esmakogukondade vahelise valitsemise) mustreid, nende tugevusi ja nõrkus. Samuti objektiivset konteksti, mis on Eestis kujunenud ning mida on vaja arvestada nn. vahetasandi re-organiseerimisel.

**I Valitsemisvertikaali ülesehitamise loogika ja selle suundumused**

Eri võimuvertikaali mudelite taust, selle rajasõltuvus tänases valitsemiskorralduses

Kolm baastsenaariumi:

1. **Sulandunud, osaliselt läbiv riigihierarhia**, suur osa teenuseid riigi kohahalduse käes ja suur mõju KOV ametnikkonna kaudu. Seetõttu on volikogudel vähe sisulist võimu kuid palju poliitilist demonstratsiooni. **Regionaalvalitsemise mõte** – (a) riigi poliitikate kohandamine (Puhtalt Poolas) ja riigist sõltuva hierarhia poliitiline mõjutamine kohaliku eliidi poolt (poliitikate legitimeerimine). (b) Makro-tasandi teenused ning tugi (koordineerimine) piirkondlikele KOVile (haridus, kultuuri noorsootöö, suur osa sotsiaalist). Poola, Prantsusmaa, Itaalia, Saksamaa (horisontaalne föderalism).
2. **Lõigatud hierarhia**, riigi ja KOV ainuvõimu objektid selgelt piiritletud, KOV poliitikate (regionaalpoliitikad) mõjutamine eri tüüpi konsensuslike areenide kaudu. KOV tugineb teenuste osutamisel ulatuslikule kodanike kaasamisele (koolid jt. asutused). Seetõttu polnud ka KOV poliitiline-territoriaalne tsentraliseerimine suur probleem. Kuid viimastel kümnenditel läbiva hierarhia puudumine jätnud regionaalvalitsemise õhku rippuma (suurenev mastaap) ning poliitiliselt ei saa seda põhjaliku reformiga muuta. Taanis oli läbimurre tänu väga tugevalt parteidistsipliinile; Soomes on minu arvates küllaltki optimaalsed arengud;
3. KOV kui piirkonna majanduse ja arengu kasvumootorid, mille ümber jääb agraarne piirkondlik valitsemine; meie keeli – tõmbekeskuste ja asümmeetriliste suhetega mudel (MTV eelanaloog). Me ei peaks selle mustri võimalusi alahindama.

**Nende mudelite trend**

* Maakondlikud teenused tõusevad regionaalsele tasandile;
* Maakondade kaotamine
* Hädas on just lõigatud hierarhiaga mudel; Taani leidis väljundi, sisuliselt I ja II tasandi ühendamisega;
* Eestis: meie süsteem ei ole enam (b) ega veel (a), kuid mentaalsus on tugevalt (a) suunas. (a) on hästi ühildatav (nagu UK näitas) (c) – tõmbekeskuste ja linnapiirkondade põhilise versiooniga.
* Miks (a) suund: enamus teenuseid on de facto jagatud, viimase 20 aastaga on riik hoogsalt tsentraliseerinud (haridus, sotsiaal) ja ära andnud (muuseumid). Selleks jõudsalt kasutanud EL regionaalpoliitika rahasid.

**Valitsemise tasandid: traditsiooniline käsitlus ja tänased trendid.**

**Keskvalitsuse tasand.** A*dministratiivse detsentraliseerimise* piirid. (Analüüsiraamistik riigiasutuste regionaalse autonoomia ja koostöö võimaluste seletamiseks. Nt. tööturuteenused)

**Regionaaltasand**. On riigi poliitikate parem sihistamine ja kohaldamine objektiivsetele eripäradele.

* Vana regionalismvs. uus
* Planeerimine nii ruumiline kui strateegiline kui funktsionaalse regionalismi eeldus.
* KOV-i roll on mõjutada kohaldamise protsessi ja riigi rolli vertikaalses juhtimises (strateegia, finantsid, ekspertiis);
* *Suur mastaabiefekti eeldavad* hüved (strateegiline infra, kõrgharidus, täna juba tervishoid). Selles aspektis toimub sulandumine kohalikuga, sest toimib individuaalsete hüvede/ teenuste regionaliseerumine, ruumilise faktori rolli vähenemine; samuti jagatud teenuste osutamine tasandite koostöös. Sulandunud mudel on selleks kohasem, lõigatud hierarhia on ilmselt kohmakam;
* *Kohaliku tasandi poliitikate* koordineerimine, ühildamine riigi poliitikatega (haridus, tööturg, ettevõtlus, tervise baastase ja - edendus)

**Piirkondlik tasand (maakond)** – isikuteenused, mida esmakogukonna loogika ei suuda pakkuda;

* Kvaliteedi prioriteediga isikuteenused
* Mastaabiefektid
* Valikuvõimalused
* Võimalused koordineerida riigi kohaldus-asutustega;

**Esmatasand** – munitsipaaltasand, kogukondlik, väga tugev poliitiliselt eriti sulandunud mudeli raames. Trendid:

* Kogukonnakogud ja teenuskeskused (ja delegeerimine erasektorile /MTÜdele/). Laialt levinud: Leedu, Sloveenia, Portugal.
* Kas vabatahtlik (Saksamaa, Austria) või sundkoostöö (Itaalia, Hispaania, Prantsusmaa) põhiliselt erasektori baasil.
* Lõpetamata ühendamised, mis on edukad Hollandis ja Soomes.

**Trend piirkondlikul tasandil - regionaliseerumisele**

* **Kogukondliku omavalitsustasandi kaotamine** seal, kus see on poliitiliselt võimalik. Täna ei ole vajalik nende teenuste osutamise poliitiline tahk, sest nad on juba sekundaarsed (hällist hauani kättesaadavuse põhimõttel). Pigem kodanike osalus süütuste juhtimisel ja delegeerimine.
* **Piirkondliku (maakonna mastaapi) loogika** **avardumin**e (suurem kvaliteet ja kallimad /tervishoid, transport/), mobiilsus-distantsi suurenemine, elukohamobiilsus on väga suur (mitu elukohta); üks põhjus, miks maakonna tasand ei õigusta ennast;
* **Siit tagajärjed**

(a) esmatasand tõuseb endise maakonna mastaapi;

(b) esmatasandi teenuste omavalitsuslik (kodanikuühiskonna põhine) osutamine;

(c) maakonna teenused tõusevad regiooni tasandile lisafaktorina (nt. IT turvalisus)

**Kõikide regionaalsete toimijate muster on valitsemise disainil vajalik:**

* Peamine on regionaalse ruumi terviklikkus, asutuste (omanike) staatus pole enam nii oluline (võivad olla võrgustikud). Riigi regionaalse (all)üksused on tavaliselt vaatluse alt väljas. Meie projektis on see viga parandatud?
* Üksnes regionaalne tasand ei räägi palju, tähtis on, kuidas kooseksisteerivad formaalses riigi ja KOV haldusalades toimivad jagatud teenused ja teenistused. Sulandunud ja lõigatud hierarhiaga mudelitel on see väga erinev. Paradoksaalne, et hierarhiline (sulandunud) süsteem pakub lihtsamaid ja vähem radikaalseid lahendusi.
* Sulandunud tasand: puhtad regioonid. Prantsusmaal ilma oma maksudeta.

**Uue regionalismi loogika[[1]](#footnote-0)**

* Distributiivne regionaalpoliitika on vananenud ja üli-kulukas, ei suudeta tabada faktoreid, mis ääremaastumise põhjustab.
* Regionaalse ruumi palju tõhusam ruumiline planeerimine kui eeldus (Holland on eeskuju); S.t. ääremaastumine on all-tasandite horisontaalse korraldamise probleem.
* Regioonid ise peavad olema suutelised oma erisustes mobiliseerima ressurssi.
* Valitsemise rezhiimid (C. Stone USA kasvumootorite ja ruumi tervikliku arengute mehhanismid.) Finantseeritakse strateegilisi projekte, erisused vähenevad kohaliku ruumi integreerimisega. (Lääne Harju Vald!?)

**Euroopa liit ja mitmetasandilise valitsemise doktiirn: võimalused ja piirangud**

1. MTV kui EL ülesehituse doktriin

* MTV kui subsidiararsuse õigustus (Delors)
* NPM, Governance (võrgustikud) ja MTV uus hingamine (Bache, Piattoni)
* MTV kui KOV konsensusmudel (Kjellberg, Montin). KOV munitsipaaltasandi kaotamise taust.

1. MTV sulandunud hierarhia (Prantsusmaa) ja lõigatud hierarhia (Rootsi, Taani) vaatevinklist

* Valitsemise tasandid
* Maakond – regioon vahekorra muutused
* Valitsemise subjektid (riik ja KOV), oluline on riigi detsentraliseerimine
* Siia ka MTV

**II Regionaalse valitsemise disaini mõjutavad faktorid (eeldused): mida saab teha ja millised on pidurid**

**Valitsemise perspektiiv** (poliitilised võimalused ja vahekorrad) ja majandusgeograafia perspektiiv (mis on loogiline ja tõhus);

* Valitsemise ja võimu perspektiiv (maakondade talituste küsitlus). Mis variandid on feasible;
* Ruumi-disaini perspektiiv
* Funktsioonide perspektiiv;

**Traditsioonid ja hoiakud** kui võimalused ja piirangud regionaalreformiks (mis on Eestis pärast 1993 toimunud). Riigid kus on rõhk KOV koostööle, on kas konsensuslikud /Austria, Saksamaa/ või on see sundkoostöö.

**EU poliitika**:

1. kuidas õigustada regionaalvalitsemise asjakohasust (MTV ja hierarhia vari)
2. Miks olemasolev valitsemismuster Eestis KOVid regionaalpoliitikast välja jättis[[2]](#footnote-1). See on paljuski ka vastus sellele, milline on tänase KOV liitude mustri perspektiiv. (Praxise ülevaade eelmise eelarveperioodi struktuurireformide kasutamisest).[[3]](#footnote-2)

**Riigi ja KOV asutused vahetasandil kui komplekt**, milleta KOV roll pole arusaadav.

* Lisainfo vajadus, s.h. ka horisontaalse delegeerimise võimalused/ vajadused;

**Regionaalpoliitika ja - halduse fookused (prioriteetide teema)**

1. **Arengute tasandamine**, ääremaade vähendamine (equailisation)
2. **Riigi poliitikate kohandamine**, panustamine oma poliitilise ja administratiivse võimekusega (meie haridus)
3. Spetsiifiliste majandus-geograafiliste **territooriumite iseseisva konkurentsivõimele** kaasaitamine (place based policy). Kujunenud county-regiooni mastaap (elanike arv): Põhjamaad, Läti - 200 – 500 tuhat, Tshehhi, Slovakkia ca. – 700 tuh.; Taani-Holland – 1 mljn. Suured riigid 2..4 mln. Territoriaalne loogika: Holland (Saaremaa suurused regioonid, on see statistika oluline?)
4. **Piirkondliku spetsiifika edendamine** ja vastutuse panemine/ võtmine, poliitiline autonoomia
5. **Kohalikku võimekust ületavad avalikud** hüved, projektide mastaap (teed, investeeringute toetused jne), s.t. teenused ei ole regionaalüksuse keskne roll
6. **Regioon kui EU (ja muu) koostöö subjekt**
7. **Alltasandi (KOV) strateegiline koordineerimine** (võimalik ka riigiasutusena – Holland)
8. Riigi asutuste ja teenuste **efektiivne de-kontsentreerimine**

**Autonoomia teema** eri aspektid: mida taotleb regionaalse tasandi disain

* **Funktsioonide (ülesannete) maht**
* **Regulatsioonide jäikus** (iseseisva mängu ruum, samas standardid)
* **Kohalike toimijate mobiliseerimise, horisontaalse koostöö võimekus**
* **Jne.**

Regionaalpoliitika baasinstrumendid, mis on strateegilise mõjutamise vaheldid

* Strateegiad – programmid (millised)
* Planeeringud
* Investeerimiskavad
* Personali arendamine ja mobiilsus
* Asutuste sidumine tasakaaluhierarhiaks, võrgustikeks
* Makro-infra (nt. energiavarustus, IT arendamine, häda-olukordade korraldus midagi sarnast)
* Rahvusvaheline koostöö ja integreerimine (tunnel?)

**III Regionaalhalduse formaalsed mudelid: tugevused ja nõrkused**

Regionaalhalduse mustrite formaalsel võrdlemisel jääb sulgude taha neli olulist reaalse halduse aspekti, mida nii teadus, kui teatme-kirjanduses on väga vähe arvestatud. Regionaalse valitsemise disainil ei saa teiste riikide võrdlusest malli võttes üksnes lähtuda formaalsete struktuuride ja nende funktsioonide kirjeldamisest.

**Esiteks,** enamuses lõigatud hierarhiaga süsteemides on toimunud esmatasandi omavalitsuste mastaabi suurenemine või formaalne esmatasand on kaotatud, ja ühe-tasandilsed omavalitsused täidavad paljusid traditsioonilise maakonna funktsioone. Seetõttu on regionaalsel tasandil vähe funktsioone (tervishoid /Norras, Lätis näiteks mitte/, planeerimine, transport, pluss mõned mastaabiefektist tulenevad funktsioonid kultuuri või sotsiaal valdkonnas) ning nad on tegelikult (Taani v.a.) midagi maakonna ja regiooni vahelist. Ilmselt oleks termin „omavalitsuslikud regioonid“ tühi tähistaja, v.a. föderalismi puhul.

**Teiseks**, ei ole lõigatud hierarhiaga süsteemides riigi ja omavalitsuse asutuste vahele püütud ehitada eraldi institutsioone, mistõttu regionaalsete KOVide (reeglina väheste funktsioonidega) ja riigi suhted regionaalpoliitika formeerimisel tuginevad erinevatel kogude, nõukogude, fondide jt. kollegiaalsete organite tegevusele (Eriti Rootsis, Hollandis). Regionaalpoliitikas on tulemuslikkuse võri konsensustraditsioonid, mistõttu need riigid ei püüa ka kinnisilmi mingit klassikalist (regionaalset) valitsemistasandit luua. Norra ja Rootsi maakonnad ei ole klassikalised regioonid, kuid nad tuginevad mitmekesistele regionaalse koordineerimise võrgustikutüüpi koordineerimise mehhanismidele.

**Kolmandaks**, suur osa funktsioone, välja arvatus klassikalised kogukonna funktsioonid (lasteaiad, vanurite sotsiaaltöö, heakord) on tegelikult jaotatud funktsioonid tasandite vahel, mida paljud funktsioonide jaotumise kirjeldused ei arvesta. Nt. kas planeerimise ja transpordi funktsioon (rääkimata sotsiaalteenustest, haridusest, kultuurist, keskkonnahoiust) ja selle sisu on väga tihti jaotunud riikliku, regionaalse ja kohaliku tasandi vahel; samuti on oluline teenuse osutamise viis: avalikud rollid struktureerivad MTV põhimõttel (s.t. suudetakse üheaegselt koordineerida eri tasanditel) siis kui teenusepakkuja moodustab eraldi erasektori organisatsiooni (Eestis: tervishoid, jäätmemajandus)

**Neljandaks**, on eriti funktsioonide jaotamise puhul ja eriti maakonna tasandi funktsioonide puhul (siis kui regioon on nö. vahepealne maakonna ja regiooni vahel) oluline teada, milliseid funktsioone täidab ja kuidas on korraldatud riiklikud teenistused ja, seda eriti lõigatud hierarhiaga süsteemides, millised KOV teenused on korraldatud monofunktsionaalsete asutuste/ konsortsiumite vormis.

**Omavalitsuste ja riigi vahel pole vaheinstitutsioone,** on asendus-struktuurid, ei saa rääkida regionaaltasandist. Kuid on mingi osalus regionaalpoliitika ja plaanide vastuvõtmisel.

**Eesti** – maakondliku liidud kui valdade esindusorgan, MTÜ, võimekas koordineerima teatud funktsioone (jäätmed, transport, IT arengud, haridus, maakondlikud planeeringud); kuid probleem on MTÜ staatus ja valdade huvipõhine otsustamine;

**Leedu** – puuduvad (?) maakondlikud Liidud, kuid toimib vanade maakondade põhised regionaalarengu Nõukogud, mille moodustavad KOV volinike esindajad; kuid see on Ministeeriumi alluvuses. (Meie ettepaneku üks versioone Aasa komisjonis.) Kavas on neile anda iseseisva asutuse staatus ja piiratud funktsioonid (kvaasi-regionaalne struktuur). Samas, suurtel valdade on osavallakogud ja (seniūnija, teenindiskeskuse juht-ametnik).

**Sloveenia** – väga sarnane Leeduga, on tugev KOV liit, kuid pole maakondlikke. Samas on 12 regionaalarengu nõukogu ja programmi. Samuti on kogukonnakogud. Sarnaselt Tsehhiga on linnadel lisafunktsioonid ja staatus. Sloveenia puhul ei ole andmeid, milline on KOV vaheline koostöö.

**Iirimaa** – pärast 2017 reformi on seal ainult maakonnad ja linna/makonna valitsused. Neil on kolm regionaalset volikogu, valitud KOVide esindajatest. Nendel on piiratud rolli regionaalpoliitiliste dokumentide menetlemisel ning EL struktuurifondide poliitika kujundamisel.

**Portugal** – on 1,5 tasandiline (sarnane Sloveenia ja Leeduga), valitud nõuandvad volikogud keskmiste KOVide sees (3,5 tuh). Kaks eriregiooni (Azoorid, Madeira), sisuliselt osariigid. Kuid on kaks suur linnaregiooni kui regionaalset üksust (Lisabon /2.8 mln./, Porto /1,7 mln/), s.t. ca. 40% rahvastikust. 5 administratiivregiooni riigi kohahalduse üldiseks tagamiseks ja koordineerimiseks. Nendes on Commissions for Regional Coordination and Development (CRCD), mis koordineerib regionaalpoliitikaid ja investeeringuid ning EL programme. KOV rahad vaid 5,6% GNPst

**Läti muster** on vahepealne, nöib nagu KOV Liidu ja MAKide hübriid (annavad ka taksode litsentse Riias.) Nad ei ole territoriaalsed üksused. See on küll iseseiseva asutus (avaliku sektoris, mitte avalik õiguslik) /staatus ebaselge, vbl. on Ministeeriumi Haldusalas ja nõukoguga/, kuid tal on Eesti piirkondlike liitudega sarnased rollid. Nt. meie KOV Liidud tegid ju ka maakondliku arengukava. Kas nad iseseisvaid ruumilisi planeeringuid teevad? Nende nõukogu (volikogu) käib koos 3 korda aastas, kangesti Kreeka regiooni moodi.

**Omavalitsuste ja riigi vahel on omavalitsuslik *regionaalne esinduskogu***

See on lõigatud hierarhiaga mudelite spetsiifiline vormel, mis teistes riikides, kus kujunesid sarnased struktuurid (Itaalia, Kreeka) ei andnud mõistlikke tulemusi. Kuid Soome kogemus peaks olema eeskujuks Eesti valikutele just regionaalhalduse tervikliku disaini vaatevinklist.

Soome regionaalne esinduskogu, Maakunnaliito. See valitakse proportsionaalselt piirkonnas KOV valimistel saadud häälte arvuga. Seega ei ole esindaja seotud KOV mandaadiga vaid partei mandaadiga ja suudab paremini esindada regionaalseid huve. Seetõttu on Liit pigem regionaalse identiteediga. Liidul on väike ametnikkond (keskmiselt 35 inimest). Kompetentsid: regionaalareng ja planeerimine (land use and planning, kuid see on jagatud funktsioon ju!), rahvusvahelised suhted (!) ja EL struktuurifondide poliitikas osaleja (vt. Kettunen, Kungla), kultuur, toimetulek (?). Soome regionaaltasandi valitsemise tervikpilt kujuneb, siis, kui eeldada, et Makuntaliito kui peamiselt riigi regionaalpoliitikat koordineeriva ja kohandava koordineeriva üksuse kõrval on (a) 15 regionaalset sotsiaal-majanduslikud, keskkonna ja transpordi keskused (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, **ely**-keskus) kui riigi multifunktsionaalsed teenuskeskused, mis tagavad ettevõtluse arendamise, tööturu- ja immigratrsiooni teenused, regionaalsed teed, samuti maa- ja veekasutus. (Küsimus, kas selle on ka Board? Milline on suhe MKLiiduga?); 6 riigi kohahalduse (aluehallintovirasto, **avi)** asutust, mis tagavad järelevalve, ohutuse, keskkonna jne. (meie riigi kohahaldus) regionaalsed teenused. Lisaks on suur hulk KOV koostööasutusi, nagu nt. Keuda hariduspiirkond (peamiselt kutseharidus), mis ühendab konsortsiumina 6 omavalitsuse (200 tuh elanikku) 11 kutsehariduskeskust ja on juhitud KOV esindajate nõukogu ja täitevkomitee poolt. See võiks olla üks shnapshot, mille baasil saab mõista regionaalhalduse keerukat loogikat.

**Traditsiooniline kahe-tasandiline KOV, ilma regionaalse tasandita** (Rumeenia, Ungari).

* Tuleks eristata puhast kahe tasandilist KOV süsteemi (duaalne), neid ei olegi puhtal kujul jäänud; ning selliseid, kus II tasandi juht on keskvalitsuse poolt kohale määratud ja ametnikud on riigiteenistujad vastavate värbamise ja atesteerimise kordadega (Hollandis määratakse provintsi juht, Rumeenias prefekt).
* Rumeenias maakonna tasand on regionaalvalitsemise suunas kaldu, kuid ka KOV funktsioonid nende pädevuses.
* Ungaris on väga tugevad maakondlikud riigihalduse- ja teenuskeskused, maakonna KOV rollid üsna väikesed (gümnaasium on II tasandi tunnus (?), tervishoiu infra, maaküsimused, kultuur), kuid elanikkond suur (o,5 mln.)

**Kahe tasandiline KOV süsteem, kuid suundumusega maakondade arendamisele (liitmisele) regiooniks** (Rootsi, Norra, Saksamaa Ida Liidumaad);

Rootsis on regionaliseerimine jõudnud kaugele, kuid mitte lõpuni. Räägitakse asümmeetrilisest võimsuhetest Rootsi regionaaltasandil (ka Itaalias). Suured omavalitsused on eelduseks, et toimivad piiratud funktsioonidega maakonnad (11), kuid teistele maakondadele (9) anti juurde funktsioone (vabatahtlikud), mille järel neid hakati nimetama regioonideks. (See oli Skane ja Västra Gotlandi eksperimendi jätk.) Lisaks tervishoiule, transpordile (transpordikeskused), piirkondlikule arengule, suurenesid nende regionaalarengu (ja lisaks regionaalse kultuuri ja turismi funktsioonid). (Norras võeti tervishoid maakondadelt ära.) Seal kus jäid vanad maakonnad, on moodustaud 6 maakondade regionaalarengu nõukogu (+ Gotland), mis on regionaalse arengu koordinaatorid.

Rootsis on tugevad ühe mütsi all toimivad riigi maavalitsused, mis täidavad regulatsiooni ja järelevalve ning ka paljusid teenusfunktsioone. Neil on ka järelevalve funktsioon KOV-ide üle.

Nagu teistes lõigatud hierarhiaga riikides on Rootsis regionaalpoliitika kujundamine koostöö vormis. Keskne roll on maavalitsuse administratiivnõukogul (County Aadministrative Board), mis regionaalsete toimijate esindajate kaudu esindab riigi kui terviku poliitikat ning üksikute ministeeriumide kaupa, kuid vaatab asju kohalike huvide pilguga). /Samasugune kogu on Prantsusmaa regioonides, mis kohati on võimekam kui regiooni volikogu./ Riigi maavalitsusel on keskne roll regionaalpoliitika teemade kohandamisel koostööd KOVidega. Kuid selleks on erinevad instrumendid (NUTEK, Regionaalse Kasvu Programmid /sarnane Saarte, Ida Viru programmidega/), ministeeriumid suhtlevad KOV-idega

**Maakondade tasandi kaotamise trend** (Itaalia, Hispaania, Taani, Läti, Leedu, Eesti)

* Reeglina eelnes maakonna funktsioonide up-grade regiooni tasandile;
* Maakondade kui ainsa vahetasandi kaotamine, mille mõjusid ei ole hinnatud.
* Saksamaa – Ida-Saksas kujundada nende baasil regionaalsed maakonnad osaliselt ebaõnnestus

**Kahe tasandiline süsteem, kus on esmatasand ja klassikaline regioon** (Tshehhi, Slovakkia, Holland, Itaalia, Austria /tingimisi/)

* Taustaks on väga väikesed omavalitsused, mille on tugevad koostöötraditsioonid (vormid) /v.a. Hollandis on suured KOVid/. Kuid KOV ja regionaalsed funktsioonid on suurel määral jagatud (va. kommunaal, lasteaiad ja sotsiaal), nt. kesk ja põhiharidus. Tshehhis kahel tasandi Eesti tase, kuid Slovakkias 5,6% GNPSt
* Otsevalitud regionaalse võimu juht Slovakkias ja Itaalias.
* Hollandis on regioon ennekõike riigi poliitikate kohandamiseks, ehkki väga autonoomne volikogu. Funktsioonid on tavalisest väiksemad, kuid regionaalsed (planeerimine, transport, keskkond). Riigi poolt määratud juht. Hollandis on (oli) ka 5 *administratiivregiooni*, mis esindab riiki Majandusministeeriumi kaudu koordineerib planeeringuid regioonides ja KOVis
* Itaalias – asümmeetrilised regioonid (Bolzano). Kuid osa regionaalseid pädevusi tulenevad kohalike teenuste mastaabiefekti vajadusest.
* Austrias, Saksamaal, Belgias ja osaluselt ka Hispaanias on liidumaad föderaalosised, seega ei saa neid klassikaliste regioonidena käsitleda;

**Kolm tasandit, maakond ja regiooni koos volikoguga** (Prantsusmaa, Poola, Saksamaa (Hispaania)

1. Poolas on puhas sulandunud III tasandil (volikogu + riigiaparaat)

**IV Regionaalse arengu „pehmed“ koordineerimise instrumendid (eri riikide ülevaatlik kokkuvõte)**

* Regionaalse arengu fondid (eri sihtotstarbeks) ja nõukogud: üldotstarbelised ning sihtotstarbelised (riik ja KOV)
* Lepingud regionaalsete prioriteetide kohta riigi ja regionaalsubjektide (KOV esinduste) vahel
* Teenuste arendamise prognoosid ja investeerimise vajadused regiooniti (20 aasta perspektiivis), see on planeeringute ja strateegiate alusdokument;
* Regionaalarenduse riiklikud (ministeeriumi baasil) keskused (konsultatsioonid KOV ja kohalikele toimijatele)
* Regionaalsed toimijate nõukogud (s/m nõukogud, boards) – regiooni probleemide ja huvide sõelumine (igas teises riigis)
* Kas riigi või KOV regionaalsete administratsioonide nõukogud (boards) /Rootsi, Itaalia, Prantsusmaa/
* Ruumilise planeerimise konverents (Austria): ühildatakse sektoraalsed huvid, kohalikud eripärad, ruumiline terviklikkus
* Sihtotstarbelised regionaalsed (riiklikud agentuurid) - (piirialad, tööstusalad);
* Valdkonnaministeeriumide regionaalsed strateegiad, mille kooskõlastamisel osalevad KOVid (nt. tööturuvõimekus KOVides);
* Majanduse arengu ja hõivekeskused: nõustamine ja tagasiside toimijatelt (s.h. Taani)
* Holland – regionaal-poliitikate sihid: (a) võimekus tulla toime ebamäärasusega; (b) võimekus oma eripärasid arendada; (c) sisemise ressursi/ toimijate mobiliseerimine;
* Regioonide valitsused (ja KOVid) võtavad üle riigiasutustelt ühiselt programmide juhtimist
* Pilootporjektid (näidis) regioonides ja sellelt baasilt nende laiendamine kõikidele
* Regulaarsed konverentsid vms. Regioonide parimate praktikate ja läbikukkumiste analüüsiks

Kirjandus:

Hughes, James, Sasse, Gwendolyn and Gordon, Claire (2005), Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality. Basingstoke: Palgrave Mcmillan.

Hilde Bjørnå\* and Synnøve Jenssen Prefectoral Systems and Central–Local Government Relations in Scandinavia. - Scandinavian Political Studies, Vol. 29 – No. 4, 2006

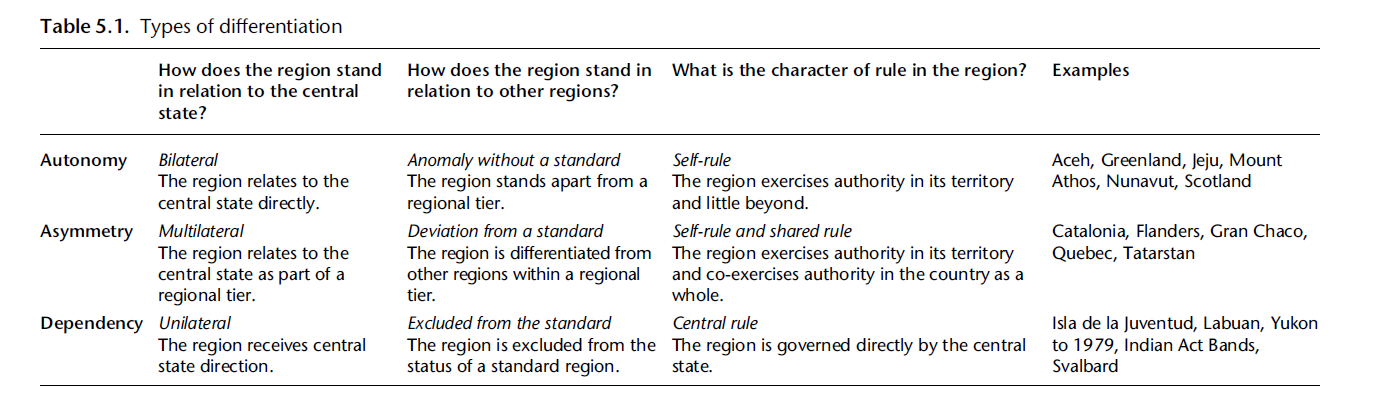
Frey M. Regional Governanc in EU: Comparative assessment. EoPA paper 2003

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

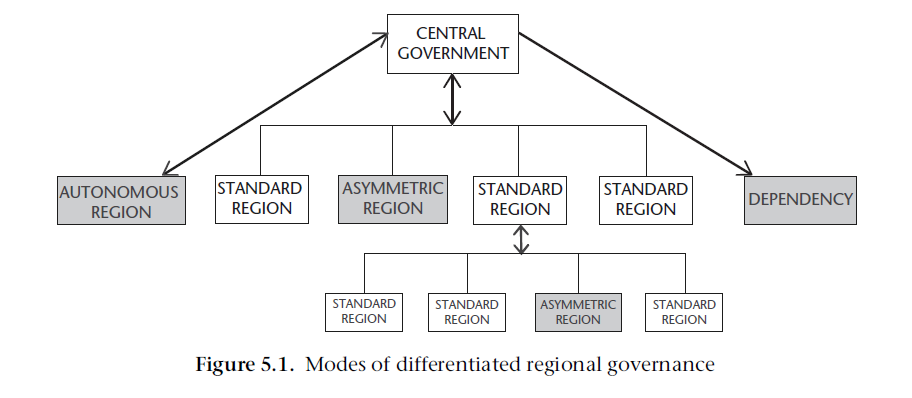
Pekka Kettunen & Tarvo Kungla (2005) Europeanization of sub-national governance in unitary states: Estonia and Finland, Regional & Federal Studies, 15:3, pp. 353-378

OECD regionaalpoliitika teatmik <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/country-profiles.htm> (online)

#### Regioonide mudelid



Allikas: Hooge, Marks (2016) Community, Scale and Regional Covernance. Lk 103



# Regionaalse otsustuskogu mandaadi päritolu

## Kokkuvõte valikuvõimaluste tugevustest ja nõrkustest

1. Otsese rahva mandaadiga otsustuskogu

Tugevused:

* Kooskõlas esindusdemokraatia põhimõtetega
* Kooskõlas Euroopa Regionaalse demokraatia lähteraamistiku projektiga
* Üldjuhul on eelduseks iseseisva ja stabiilse tulubaasi kujunemiseks regionaalsel tasandil, mille kasutus on vähemalt osaliselt autonoomne (sõltumatu riigi ja KOV spetsiifilistest huvidest)
* Poliitilise regionaaleliidi tekkimine, kellel on poliitiline vastuvus regionaalvalitsemise küsimuste eest

Nõrkused:

* Eeldatavalt puudub Eestis enamuse poliitiliste erakondade toetus
* Nõrgendab esmatasandi KOV otsustuspädevusi
* Uus poliitiline tasand koos seda teenindava struktuuriga - oht valitsemis- ja halduskulude kasvuks

1. Kaudse rahva mandaadiga otsustuskogu

Tugevused:

* Vastab Eesti õigusruumi hetkeseisule OVL osas
* Ei ole vaja täiendavaid valimisi
* Ei teki uut poliitilist tasandit koos seda teenindava struktuuriga

Nõrkused:

* Demokraatliku mandaadi suhtelisest nõrkusest tulenevalt regionaalsete vajaduste ja huvide allajäämine kohalikele
* 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

1. Koostöös osalevatest organitest saadud mandaadiga otsustuskogu

Tugevused:

* Vastab Eesti õigusruumi hetkeseisule
* Võimaldab võrdsemal alusel kaasata regionaalsesse valitsemisesse eri sektorite esindajaid, sh ettevõtlusest, kodanikuühendustest

Nõrkused:

* Eesti õigusruumis rakendatav üksnes teenuste osutamisel, otsustuskogul puudub võimalus korralduslike õigusaktide välja andmiseks

1. Regionaalne otsustuskogu puudub

Tugevused:

* Territoriaalse valitsemiskorralduse lihtsus – on üksnes riigi ja kohalikud valitsemistasandid
* Kohapõhise regionaalarengu eest on ühene vastustus rahva mandaadiga KOV-üksustel

Nõrkused:

* Arvestades avalike ülesannete täitmise erinevat territoriaalset loogikat tähendab regionaalse tasandi otsustuskogude puudumine piiratud võimalusi subsidiaarsuse põhimõtte rakendamiseks valitsemises

## Õiguslik ja normatiivne raamistik

### Euroopa kohaliku omavalitsuse harta

Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi

1. Kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi (valikud B-D)teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.

### Euroopa Nõukogu Regionaalse Demokraatia Lähteraamistiku projekt

33. Regionaalsetel võimuorganitel on esindusassamblee (Valik A). Täidesaatvad funktsioonid, kui neid ei teosta vahetult esinduskogu, usaldatakse nende eest vastutavale isikule või organile kooskõlas seadusega kindlaksmääratud tingimustele ja menetlustele. Kui täidesaatva organi valib elanikkond otse, ei pea see tingimata olema vastutav esindusassamblee ees, kuid peab oma toimingutest andma talle aru.

34. Regionaalse omavalitsuse õigust teostavad otse, vabalt ja salajase hääletamise teel valitavad assambleed. See säte ei mõjuta mingil moel kodanike assambleede, referendumite või mõne muu vahetu kodanikuosaluse vormi kasutamist, kui seda lubab seadus.

35. Regionaalsed assambleed valitakse otse vaba ja salajase hääletamise teel, mis rajaneb üldisel valimisõigusel, või valitakse kaudselt ja koosnevad rahva poolt valitud kohaliku omavalitsuse organitesse kuuluvatest esindajatest.

### Euroopa mitmetasandilise valitsemise harta

Toetame mitmetasandilisest valitsemistavast juhinduvat Euroopat. Selline valitsemine „koosneb ELi, liikmesriikide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste koordineeritud tegevusest, mis toetub subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja partnerluse põhimõtetele funktsionaalse ja institutsioonilise koostöö vormis, et töötada välja ja viia ellu Euroopa Liidu poliitikameetmeid”. Seejuures austame täielikult iga tasandi võrdset õiguspärasust ja vastutust nende asjaomases pädevusvaldkonnas ning lojaalse koostöö põhimõtet.

Olles teadlikud sellest, et oleme ÜKSTEISEST SÕLTUVAD, ja püüeldes üha suurema TÕHUSUSE poole, leiame, et on soodsaid võimalusi, et veelgi tugevdada asutuste uuenduslikku ja tõhusat poliitilist ja halduskoostööd vastavalt asjaomastele pädevus- ja vastutusvaldkondadele. Euroopa Liidu Regioonide Komitee koostatud harta eesmärk on ühendada omavahel Euroopa piirkonnad ja linnad, edendades seejuures MITME OSALEJAGA JUHTIMIST, mis hõlmab ühiskondlikud osalejad, nagu sotsiaalpartnerid, ülikoolid, valitsusvälised organisatsioonid ja representatiivsed kodanikuühiskonna rühmitused.

...

Võtame endale kohustuse järgida Euroopas mitmetasandilist valitsemist kujundavaid põhiprotsesse järgmiste tegevuste kaudu:

1.2 edendada OSALUST ja PARTNERLUST, mis kaasab asjaomased avaliku ja erasektori sidusrühmad kogu poliitilise protsessi vältel, kasutades selleks ka sobivaid digitaalseid vahendeid ja austades seejuures kõigi institutsiooniliste partnerite õigusi;

1.3 soodustada POLIITIKA TÕHUSUST, POLIITIKA SIDUSUST ja EELARVESÜNERGIAT kõigi valitsemistasandite vahel;

1.4 austada poliitikakujundamisel SUBSIDIAARSUSE ja PROPORTSIONAALSUSE põhimõtet;

Võtame endale kohustuse rakendada mitmetasandilist valitsemist ellu igapäevases poliitikas, kasutades ka uuenduslikke ja digitaallahendusi. Sel eemärgil peaksime endale võtma järgmised kohustused:

2.1 EDENDADA KODANIKE OSALUST poliitikatsüklis;

2.2 TEHA tihedat KOOSTÖÖD teiste avaliku sektori asutustega, minnes kaugemale halduspiiridest, menetlustest ja takistustest;

2.5 LUUA VÕRGUSTIKKE poliitiliste kogude ja ametiasutuste vahel kohalikust tasandist Euroopa tasandini ja vastupidi, tugevdades samal ajal riigiülest koostööd.

### Eesti Vabariigi Põhiseadus

**§ 155.**   Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

  Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras.

**§ 156.**     Kohaliku omavalitsuse esinduskogu on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Seadusega võib volikogu volituste perioodi lühendada seoses kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või jagunemisega või volikogu tegutsemisvõimetusega. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

  Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kaheksateist aastat vanad.

### KOKS

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

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

(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.

(6) Käesoleva seaduse alusel moodustatud valla või linna ühise ametiasutuse (edaspidi ühisamet) ja valla või linna ühise ametiasutuse hallatava asutuse (edaspidi ühisasutus) kaudu kohaliku omavalitsuse ülesande täitmist loetakse ülesande täitmiseks ühisameti või -asutuse moodustanud kohaliku omavalitsuse üksuste poolt.

§ 7. Volikogu ja valitsuse õigusaktid

(31) Kui kohaliku omavalitsuse üksused on moodustanud ülesannete täitmiseks ühisameti, käsitatakse ühisameti haldusakti selle kohaliku omavalitsuse üksuse haldusaktina, kelle nimel ühisamet akti andis. Ühisameti ülesannete täitmisel ja haldusaktide andmisel kohaldatakse selle kohaliku omavalitsuse üksuse õigusakte, kes on halduslepinguga volitanud ühisameti ülesannet täitma.

§ 12. Omavalitsusüksuste õigus moodustada liite, ühisameteid ja ühisasutusi

Omavalitsusüksustel on õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite, ühisameteid ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras.

§ 35. Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes (Valik C)

(1) Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi või valdade ja linnade ühisasutusi, mis ei ole juriidilised isikud. Vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

§ 374. Maakonna arengustrateegia koostamine, menetlemine, vastuvõtmine ja avalikustamine

(3) Maakonna arengustrateegia eelnõu koostab kohaliku omavalitsuse üksuste määratud käesoleva seaduse § 61 lõikes 2 nimetatud koostööorgan ja eelnõu esitatakse heakskiitmiseks asjaomastele valla- või linnavolikogudele.

### Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

§ 2. Maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit

(1) Maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad moodustada maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi maakondlik liit).

(2) Maakondliku liidu eesmärgiks on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

§ 21. Piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit

(1) Mitme maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad omavahel moodustada piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi piirkondlik liit). Piirkondlik liit hõlmab kahe või enama maakonna territooriumi koosseisu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi.

§ 7. Üldkoosolek

(1) Üldkoosolekul võivad oma esindaja kaudu osaleda kõik liidu liikmed (Valik B). Liidu põhikirjas ettenähtud juhtudel võib liikmel olla mitu esindajat.

(2) Liige nimetab oma esindaja liidu üldkoosolekule kohaliku omavalitsuse volikogu volituste tähtajaks. Igale esindajale määratakse asendaja. Esindaja ja tema asendaja nimetatakse kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse liikmete hulgast (Valik B või C). Volikogu võib esindaja või tema asendaja, sõltumata põhjusest, tagasi kutsuda ning nimetada uue esindaja või asendaja.

### Ühistranspordiseadus

§ 15. Piirkondlik ühistranspordikeskus

(1) Piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus (Valik C).

## Erakondade avalikud programmilised seisukohad

### Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023

5. Kohalik elu ja regionaalpoliitika

* Jätkame Eesti haldusjaotuse ja haldusüksuste staatuse korrastamisega.
* Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### EESTI KESKERAKONNA VALIMISPLATVORM RIIGIKOGU XIV KOOSSEISU VALIMISTEL ÕIGLANE EESTI KÕIGILE!

Peame oluliseks riigi, kohalike omavalitsuste ja erasektori tihedat koostööd töökohtade loomisel ning soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamisel. Toetame maakondlike arenduskeskuste tugevdamist.

Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### **Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna programm “Eesti eest!”**

Teeme vigade paranduse läbikukkunud haldusreformile ja moodustame omavalitsusliitude põhjal maakondade esinduskogud.

### ISAMAA PROGRAMM RIIGIKOGU VALIMISTEKS 2019

ISAMAA REGIONAALPOLIITIKA – ISESEISVAD JA ETTEVÕTLIKUD OMAVALITSUSED

Oleme tugevatel tõmbekeskustel tuginevate regioonide, omavalitsuste ja kogukondade poolt ning lähimuspõhimõtet eirava riikliku tsentraliseerimise vastu. ISAMAA eesmärk on muuta omavalitsused kohaliku ja regionaalse arengu reaalseks suunajaks.

### Reformierakonna valimisprogramm 2019. aasta Riigikogu valimisteks

Lõpetame hiiliva tsentraliseerimise ja usaldame rohkem omavalitsusi avalike teenuste pakkumisel. Soodustame kohalike omavalitsuste regionaalset ja üleriigilist koostööd nii arendustegevuses kui avalike funktsioonide täitmisel.

### Sotsiaaldemokraatide programm 2019. aasta Riigikogu valimisteks – Igaüks loeb!

6. Toetame kohalikku initsiatiivi ja maakondade iseseisvat arengusuutlikkust

6.1. Iga maakonna omavalitsused, ettevõtted ja kodanikuühendused üheskoos ja iseseisvalt, koostavad oma arengustrateegiad ja viivad selle ka ellu.

6.9. Toetame ja soodustame omavalitsuste regionaalset koostööd. Analüüsime regionaalseks

arenguks oluliste valdkondade üleandmist omavalitsuste regionaalsele koostöötasemele.

### Riigireformi SA

2017. aasta haldusreformi saab hinnata oluliseks sammuks õiges suunas, kuid seejuures üksnes esimeseks etapiks haldusreformist, mis tuleb vaatamata seni tehtud suurele tööle siiski edaspidi lõpuni viia. Selleks tuleb moodustada loogilise territooriumiga suuremad ja haldussuutlikumad omavalitsused. Lihtsaim ja mõistlikuim variant oleks seda teha maakondadepõhiste omavalitsusüksuste loomise teel (Valik A või hoopis D).

## Regionaalsete fookusgrupi arutelude seisukohad

### Põhja-Eesti

1. otsustuskogul on otsestel valimistel saadud rahva mandaat;
2. otsustuskogul on kaudne rahva mandaat –otsustuskogusse on delegeeritud liikmed rahva mandaadiga organitest (üldjuhul KOV volikogud); *alternatiiv*: delegaadid määratakse arvestades valimistulemusi regioonis.
3. otsustuskogu mandaat tuleneb koostöös osalevatest organisatsioonidest – osalevad organisatsioonid (nt ettevõtjate liitude ja kodanikuühenduste, valitsuse ja ministeeriumite, KOV täitevvõimu esindajad) on nimetatud liikmed;
4. Regionaalne otsustuskogu puudub – regionaalse tasandi otsused (juhul kui neid tehakse) kujundatakse/koordineeritakse organisatsioonide vahelistes konsultatsioonides, sõnastatakse lepinguliselt vms.

Toodi välja järgmised aspektid:

* Otsemandaati ei toetata. Neljas variant, et otsustuskogu puudub välistada.
* Variandid 2 ja 3 on mõeldavad. Eelistakse varianti 3, kuid õhku jääb küsimus, kuidas ettevõtjad nimetatakse.
* Variant 2 puhul esiplaanil valla esindaja olemine. Vajalik on teatud vabadus KOVdest, et otsustusorgan toimiks KOV ülesena.
* Valdavalt eelistakse kolmandat mudelit. Selle parandusega, et KOVde esindaja on delegeeritud KOV volikogude poolt (mitte vallavalitsuse poolt).

## Eesti valitsemispraktika

OVL üldkogu moodustatakse KOLS põhimõtete alusel – igast KOV-üksusest 1 esindaja.

Maakondlike arenduskeskuste nõukogud koosnevad OVL ja/või KOV poolt määratud esindajatest ning ettevõtete esindajatest.

NÄIDE 1 – Tartu Ärinõuandla SA nõukogu

* Kaidar Raudmets, Nõukogu esimees
* Nõukogu liikmed
* Maano Koemets, Elva vallavolikogu esimees
* Raimond Tamm, Tartu abilinnapea - linnamajandus, energiamajandus, keskkonnakaitse, ettevõtlus, turism
* Tanel Joost, OÜ Equa juhataja, Oxford Engineering Eesti ja Afterone juhatuse liige
* Toomas Hansson, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Tartu esinduse juhataja

Turvalisuse nõukogud koosnevad riigi ja KOV asutuste ning ettevõtete määratud esindajatest.

NÄIDE 2 - Läänemaa turvalisuse nõukogu koosseis:

* Anu Kikas, maakonna turvalisuse nõukogu esimees, SA Läänemaa juhataja;
* Hele Leek-Ambur, turvalisuse nõukogu koordinaator, Tallinna Ülikooli Haapsalu kolledži terviseedenduse õpetaja, tervisejuhi õppekava kuraator;
* Andrei Taratuhin, Lääne prefektuur, Haapsalu politseijaoskonna juht;
* Andres Kaljura, Lääne päästekeskus, komandopealik;
* Hannes Aasma – Lääne päästekeskus, päästepiirkonna juhataja;
* Kristel Jupits, Rahandusministeeriumi regionaalhalduseosakonna Lääne talituse kohalike omavalitsuste nõunik;
* Mikk Lõhmus – Lääne-Nigula vallavanem;
* Kaja Rootare – Haapsalu aselinnapea;
* Ene Sarapuu – Vormsi vallavanem;
* Solveig Edasi, Maanteeameti ennetustöö osakonna juhtivspetsialist;
* Lea Kiis – Terviseameti Haapsalu esinduse vaneminspektor;
* Kaire Reiljan – Lääne maakonna siseturvalisuse vabatahtlike esindaja, ajakirjanik;
* Marju Lepmets – SA Läänemaa Haigla ülemõde, erakorralise meditsiini valdkonna esindaja;
* Terje Kuusk – SA Läänemaa Haigla, kiirabi vastutav õde;
* Meelis Laurmann – Lääne prefektuur, Haapsalu politseijaoskonna patrulltalituse juht, maakonna liikluskomisjoni esindaja;
* Meelis Pernits – Kaitseliidu Lääne maleva pealik;
* Tiit Salumäe – EELK piiskop.

Ühistranspordikeskuste MTÜ üldkoosoleku kui kõrgeima juhtimisorgani liikmed – KOV-üksused ja Maanteeamet.

## Rahvusvaheline kogemus

### Soome

Soomes on alates 1993 aastast keskseks regionaaltasandi valitsemisorganiks maakondlikud nõukogud, kuhu KOV-üksused delegeerivad (KOV valimistel) valitud rahvaesindajaid (valik B). Peamiste probleemidena nähakse KOV üksuste kohalike huvide domineerimist regionaalsete huvide ees (esmajoones maakasutuse planeerimisel), suurte ja väikeste KOV-üksuste huvide ja võimaluste lahknevuse regionaalses arenduskoostöös ning demokraatia puudulikkust.

2005-2012 läbi viidud Kainuu eksperimendi raames toimus olulise osa KOV ülesannete (sh sotsiaal ja tervishoiuteenuste) regionaalne valitsemine rahva poolt otse valitud regionaalse nõukogu/volikogu vormis (valik A). Eksperimendi hindamisel tõdeti, et valitud demokraatia ja suurem finantsautonoomia regionaalsel tasandil ei omanud olulist positiivset mõju Kainuu maakonna sotsiaal-majanduslikule arengule. Kuivõrd maakonna KOV-üksused ei toetanud eksperimendi jätkamist, siis see 2012 lõpetati.

Soome maakondlike nõukogude valdkondlik kompetents on siiski väga piiratud (regionaalareng, huvide regionaalne tasakaalustamine). Teenuste regionaalsel korraldamisel ja osutamisel on võtmepositsioonil riigi regionaalhalduse organid (ELY-keskused ettevõtluse edendamise ja tööhõive teenuste osutajana; Riigi regionaalhalduse agentuurid) ning suur hulk KOV-üksuste poolt loodud valdkondlikke koostööorganisatsioone, mille juhtorganid koosnevad KOV poolt määratud esindajatest (valik C). Tervishoiu ja sotsiaalkaitse valdkondades on koostöö aluseks seadusest tulenev kohustus valida piisava elanike arvu saavutamiseks, kas KOV-üksuste ühinemise või koostöö korraldamise vahel. Valdav osa KOV-üksusi tegi valiku koostöö suhtes.

Alates 2014 aastast kavandatud, kuid seni piisava poliitilise toetuse puudumise tõttu mitteteostunud sotsiaal- ja tervishoiuteenuste ning regionaalhalduse reformi keskseks lahenduseks on olnud maakondliku teise tasandi KOV loomine koos rahva poolt otse valitava maakonna volikoguga (valik A). Demokraatliku vastutuse suurendamine regionaalsel tasandil on nähtud kui vajalik eeldus ülesannete ringi laiendamiseks (sh riigi regionaalhaldusorganisatsioonide, eelkõige ELY-keskuste, arvelt.

### Rootsi

Rootsis toimib regionaalsel tasandil pluralistlik mudel, kus regionaalset valitsemist on võimalik korraldada kolmel viisil. Alates 2015. aastast on domineerivaks mudeliks otse valitud regionaalassambleega regioonid (valik A). Varasemalt kuni 2014 aastani olid ülekaalus regiooni, mille otsustuskoguks on regionaalarengu nõukogu. See koosneb kõigi maakonna KOV-üksuste esindajatest, kelleks on valitud poliitikud (valik B) ning valikuvõimalusena ka maakonnanõukogu esindajatest. Otse valitavate maakonnanõukogude (valik A) ülesannete ring on piiratud tervishoiu ja noorsootöö teenuste korraldamise ja osutamisega. Lisaks tegutsevad regioonides riigi regionaalhalduse organid – maakonna haldusnõukogud.

Kohalike omavalitsuste koostööd reguleerib seadusandlus (Koostööseadus), mis lubab omavalitsustel luua mittetulundusühinguid. Seadust on laiendatud hõlmamaks omavalitsuste koostöö tegemise komiteede tasandil. Näiteks on suuremas omavalitsuses planeerimise-ja ehitustegevuse büroo, mida ka väiksemad omavalitsusüksustes saavad kasutada. Omavalitsuste koostööorganisatsioonis ei ole otse rahva mandaadiga isikud, vaid ametnikud (valik C). Regionaalset koostööd tehakse vee, kanalisatsiooni ja pääste jäätmekäitluse valdkonnas. Rootsi ettevõtluse arendamise regionaalsete organisatsioonide juhtorganid (nõukogud) koosnevad tavapäraselt KOV, riigi ja ettevõtluse erialaliitude määratud esindajatest (valik C).

### Taani

Taanis säilis ka peale 2007 aasta haldusreformi, kus regiooni tasandi ülesandeid vähendati olulisel määral, 5 regionaalset otse valitavat regionaalnõukogu (valik A).

Regionaalse ühistranspordi korraldamine toimub KOV-üksuste kohustuslikus koostöös – vastavate ühisasutuste juhtorganid – transpordi nõukogud koosnevad riigi ja KOV-üksuste poolt määratud esindajatest (valik C)

### Norra

Norras on alates 1976 aastast otsevalitavad maakondlikud nõukogud (valik A) (lähtudes 1970ndate põhiväärtustest nagu demokraatia, detsentraliseeritus, tõhusus)

Ka 2014. aastal algatatud reformikava, mis ei ole seni tulemuseni jõudnud, Valges Raamatus deklareeriti, et teise tasandi demokraatlikult valitud maakondlikud nõukogud tuleb säilitada.

### Holland

Hollandis on regionaaltasandil otsevalitavad provintsiassambleed (valik A), mille täidesaatev organ on komplekteeritud mittepoliitilistest professionaalsetest ametnikest. Provintsiassambleed alluvad kuninga esindajatele provintsides.

Ka regionaalselt tasandil veemajandust korraldavad veenõukogud moodustatakse otseste valimiste tulemusel (valik A). Tegemist on sajandite pikkuse traditsiooniga.

Lisaks tegutseb regionaalsel tasandil suur hulk koostööstruktuure – seda nii keskvõimu ja provintsivõimu vahelisi kui ka KOV ja provintsivõimu vahelisi. Koostööstruktuuridesse määratakse esindajad (valik C). Keskse probleemina nähakse demokraatliku legitiimsuse puudulikkust.

### Läti

Läti planeerimisregioonide arengunõukogude koosseis moodustub KOV volikogude liikmetest, kes sinna volikogu otsusel määratakse (valik B).

### Leedu

Leedus tegutsevad maakondades regionaalarengu nõukogud, mis koosnevad KOV esindajatest (linnapead/vallavanemad ja volikogu liikmed) ning valitsuse poolt delegeeritud ametnikest (valikute B ja C segu). Regionaalarengu nõukogul on piiratud pädevus – kehtestada regionaalarengu strateegiad, millega kavandatakse avalikke investeeringuid KOV sektoris.

Erandliku regioonina toimib Ignalina regioon, kus regionaalarengu nõukogu volitused on laiemad (sh nt EL struktuurifondide rahade kasutamine) ning nõukogu tegevust toetab agentuur. 2008-2010 haldusreformi katsel nähti tulevikulahendusena KOV poolt delegeeritud esindajatest koosnevat maakondlikku nõukogu (valik B), kuid seda ei ole seni ellu viidud.

*In 2014 during the spring session the Committee on State Administration and Local Authorities of the Seimas of the Republic of Lithuania proposed to the Government to prepare a conception of a revised version of the Law on Regional Development by 1 June 2015 and to submit of the draft of a revised version of the Law on Regional Development and other necessary draft laws (maybe even providing for an amendment of Article 123 of the Constitution), considering the introduction of regional self-governance (in the field of regional development). However, the Government rejected this proposal.*

### Sloveenia

Sloveenias seadusest tulenevad regionaalse valitsemistasandi otsustuskogud puuduvad (Valik D). Kui varasemalt arutati erinevate reformiinitsiatiivide raames regionaalse valitsemistasandi loomise vajalikkust ning asjakohast regioonide arvu, siis peale 2010. aastat on teema avalikest debattidest sisuliselt maas. Selle asemel on alt-üles initsiatiivile tuginedes KOV-üksused loonud erinevates valdkondades hulgaliselt ühisasutusi, mille juhtorganid moodustatakse KOV-üksuste määratud esindajatest (Valik C).

# Regionaalse valitsemis- või koostööstruktuuri õiguslik vorm

## Kokkuvõte valikuvõimaluste tugevustest ja nõrkustest

1. Riigiasutuse regionaalne struktuuriüksus, mis täidab riigi keskvõimu (üldjuhul ministeeriumite) poolt vastu võetud otsuseid

Tugevused:

* Toetab valitsemisotsuste ühetaolisust kogu Eesti territooriumil
* Eeldatavalt laiem toetus ministeeriumite poolt
* Selge administratiivhierarhia
* Poliitika kujundamise ja rakendamise vastutust selgelt keskvalitsuse käes

Nõrkused:

* Valitsemisel, ülesannete täitmisel ei lähtuta regionaalsetest huvidest ja eripäradest
* Killustunud / erinevad mudelid eri valitsemisalades ja ka ühe valitsemisala sees
* Erinevad regioonides tegutsevad struktuuriüksused ei ole suuteliselt tegema koostööd tulenevalt nende erinevast staatusest ja rollidest
* Ka täna ei toimu kuigi tugevat regionaalselt koordinatsiooni valitsemisalade vahel (OECD 2011 riigivalitsemise raporti üks keskseid järeldusi ja ettepanekuid)

1. Regionaalne omavalitsus avalik-õigusliku isikuna, millel on ülesannete täitmisel autonoomne otsustuspädevus

Tugevused:

* Loodud on eeldused regionaalsete vajaduste ja huvide esiplaanile seadmisel regionaalse ulatusega ülesannete lahendamisel
* Viib ellu Euroopa Nõukogu Regionaalse Demokraatia Lähteraamistiku projekti ideid
* Eraldi organisatsioon oma selgete ülesannetega ning sõltumatust KOVdest (kui liikmetest).

Nõrkused:

* Eraldi isikuna KOV-dest sõltumatu, mistõttu esmatasandi KOVide puudub (ei ole KOV koostöö formaat, puuduvad liikmed).
* Vajalik on eriseadus, mis annab avalik-õiguslikule isikule täpsed ülesanded ja volitusnormid õigusaktide vastuvõtmiseks. Osade juristide hinnangul peab igal sellisel avalik-õiguslikul isikul olema eraldi seadus (st kui nt 10 regionaalset avalik-õiguslikku organisatsiooni, siis igal eraldi seadus).
* Puudub erakondlade poliitiline toetus, kuna valdavalt ei toetata teise omavalitsustasandi loomist.

1. KOV ühisvalitsus, millele KOV-üksused on ühe või mitme ülesande korraldamiseks delegeerinud õiguse võtta iseseisvana vastu kõigile osalevate KOV-üksustele kohustuslikke üldakte

Tugevused:

* Loodud on eeldused regionaalsete vajaduste ja huvide esiplaanile seadmisel regionaalse ulatusega ülesannete lahendamisel
* Alt-üles põhimõttel on KOVd motiveeritud ülesandeid ühiselt täitma ja eelkõige just nendes valdkondades, kus tekivad võimekuse probleemid või ülesande areaal on regionaalse mõõtmega.

Nõrkused:

* KOV autonoomia tugev riive, vastuolus KOKS volikogudele antud ainupädevuse ulatusega
* Sobilik pigem KOVide kahe või mitmepoolseks koostööks nende vabatahtlikul osalusel kui stabiilse ja kestliku regionaalse juhtimise institutsioonina
* KOVide koostööformaat, mis senises praktikas tähendab osapoolte erihuve ja kompromissivalmidust, mis võib vastandusi tekitavatel teemadel koostöö jätkusuutlikkust nõrgendada (väljaastumine, survestamine, finantseerimise peatamine vms).

1. KOV ühisamet avalik-õigusliku ametiasutusena, mis võtab iseseisvana vastu ühisameti moodustanud KOV-üksuste subjektidele (isikud, asutused) kohustuslikke haldusakte

Tugevused:

* HR kontseptsiooni järgi: „ühisasutus on sobivaim koostöövorm mitme KOVi poolt ühiselt teenuse osutamiseks konkreetsetes valdkondades“
* Täna õiguskorras olemasoleva KOVde koostöö formaat, mis võimaldab täita KOV ainupädevuses avaliku võimu ülesannete täitmist piisavalt laial viisil.
* Juhtimisloogikas tagatud kõikude osalevate KOVde sisuline osalus (nõukogu)
* Avaliku võimu asutusena piisavalt stabiiline (ülesanded, juhtimine, rahastamine) võrreldes eraõigusliku isiku vormiga, koostöösuhtest lahkumine eeldab KOVl endal vastavate funktsioonide väljaarendamist.

Nõrkused:

* Sobilik pigem KOVide kahe või mitmepoolseks koostööks nende vabatahtlikul osalusel kui stabiilse ja kestliku regionaalse juhtimise institutsioonina.
* Säilib võimalus igal KOVl koostööformaadist välja astuda.
* Senine rakenduspraktika puudub, KOVd ei ole tajunud sellise vormi kasulikkust oma ülesannete täitmiseks.

1. KOV ühisasutus avalik-õigusliku hallatava asutusena, mis osutab teenuseid kooskõlas ühisameti või omavalitsuslike valitsemisorganite, ühisvalitsuse või ühisameti õigusaktidega

Tugevused:

* Täna õiguskorras olemasoleva KOVde koostöö formaat
* Säilib KOV autonoomia, kuid saavutatakse mastaabiefekt
* Ühiseks teenuse osutamiseks sobilik vorm juhul kui soovitakse selle selgelt avalikku vormi ja sellest tulenevalt teatavad stabiilsust

Nõrkused:

* Keeruline tegevust kavandada ja koordineerida tulenevalt KOV-üksuste erinevatest ja muutuvatest suunistest ja tellimustest teenust osutavale asutusele
* Sobilik pigem KOVide kahe või mitmepoolseks koostööks nende vabatahtlikul osalusel kui stabiilse ja kestliku regionaalse juhtimise institutsioonina
* Ei sobi avaliku võimu rakendamise ülesande täitmiseks (vaid teenuse osutamiseks)
* Ei erine oluliselt halduslepingu alusel ülesande delegeerimisest teisele KOV-le, KOVde asutust eraõiguslikule isikule või eraõiguslikule isikule teenuse osutamise delegeerimisest.

1. 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;

Tugevused:

* Samad argumendid ühisameti ja –asutusega, kuid vähem institutsionaliseeritud
* Selge vastutus ülesande täitmise eest ühel KOV üksusel

Nõrkused:

* Samad argumendid ühisameti ja –asutusega, kuid vähem institutsionaliseeritud
* Sobilik pigem üksiku keerukama funktsiooni korraldamiseks kui stabiilseks regionaalseks valitsemiseks

1. Foorum-tüüpi koostöö, kus foorumi osalised kujundavad ühise otsuse, kuid need otsused tuleb kinnitada koostöös osalevate KOV volikogude poolt

Tugevused:

* Foorumi töösse saab kaasata ka riigi-, era- ja mittetulundussektori esindajaid
* Heas kooskõlas mitmekesise/ võrgustikupõhise halduspraktikaga (riigi ja KOV regionaalsete toimijate mitmekeskus)
* liikmemaks koosneb mitmetest komponentidest
* kohaliku omavalitsuse autonoomia säilimine
* KOV esindaja esindab KOV-i huve (mitte erakonna)

Nõrkused:

* Eeldab KOV-üksuste lõikes konsensuslikke otsuseid (kõigi volikogude kinnituse saamiseks), mis sisaldab ohtu, et sisulisi otsuseid tehakse vähe
* Puudub otsuste ettevalmistamist toetav büroo (professionaalne meeskond)
* Halduspraktikas vähe rakendatud, ei haaku hästi tänase õiguspraktikaga, kus eeldatakse väga täpselt õiguslikku selgust (mitmekihilise valitsemise teoreetiline iseloom)
* Poliitika sihtrühmad ei mõista selle vormi olemust ja peavad seda liiga lõdvaks stabiilset regionaalse juhtimise funktsiooni täitmaks
* Sobib pigem pehmete koostööpõhiste koordineerivate ülesannete täitmiseks, kui avaliku võimu ülesannete täitmiseks

H./I. Eraõiguslik juriidiline isik (MTÜ, SA, OÜ)

Tugevused:

* KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE KOOSTÖÖ KORRALDUSLIK RAAMISTIK JA VÕIMALIKUD MUDELID (TTÜ, 2012): Teenuse osutamine ei ole praeguses õiguslikus keskkonnas takistatud, seda on võimalik teha ka kohaliku omavalitsuse üksuste koostöös eraõigusliku juriidilise isiku vormis või ühishankena delegeerituna. (KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE KOOSTÖÖ KORRALDUSLIK RAAMISTIK JA VÕIMALIKUD MUDELID (TTÜ, 2012))

Nõrkused:

* KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE KOOSTÖÖ KORRALDUSLIK RAAMISTIK JA VÕIMALIKUD MUDELID (TTÜ, 2012): Käesoleva uuringu (ja teiste asjakohaste uuringute) koostajad on üksmeelsed selles osas, et 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). Seega on sellise koostöövormi kasutamine nii teenuste korraldamisel kui ülesande täitmisel piiratud.
* KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE KOOSTÖÖ KORRALDUSLIK RAAMISTIK JA VÕIMALIKUD MUDELID (TTÜ, 2012): Oluliseks kitsaskohaks on otsustusprotsessi sobimatus. Mittetulundusühingute seadus on koostatud lähtudes sellest, et see on eraisikute vabatahtlik ühendus ja seadus ei näe ette hääleõiguse erisusi tulenevalt üksiku liikme eripärast. Näiteks on kõigil liikmetel üldkoosolekul üks hääl ja kohaliku omavalitsuse üksuse puhul vaatamata sellele, mitu elanikku vastavas üksuses elab või kui palju peab üksus koostöösse panustama.

## Õiguslik ja regulatiivne raamistik

### Euroopa kohaliku omavalitsuse harta

Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi

1. Kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.

### Euroopa Nõukogu Regionaalse Demokraatia Lähteraamistiku projekt

33. Regionaalsetel võimuorganitel on esindusassamblee (Valik B). Täidesaatvad funktsioonid, kui neid ei teosta vahetult esinduskogu, usaldatakse nende eest vastutavale isikule või organile kooskõlas seadusega kindlaksmääratud tingimustele ja menetlustele. Kui täidesaatva organi valib elanikkond otse, ei pea see tingimata olema vastutav esindusassamblee ees, kuid peab oma toimingutest andma talle aru.

34. Regionaalse omavalitsuse õigust teostavad otse, vabalt ja salajase hääletamise teel valitavad assambleed. See säte ei mõjuta mingil moel kodanike assambleede, referendumite või mõne muu vahetu kodanikuosaluse vormi kasutamist, kui seda lubab seadus.

### Euroopa mitmetasandilise valitsemise harta

Toetame mitmetasandilisest valitsemistavast juhinduvat Euroopat. Selline valitsemine „koosneb ELi, liikmesriikide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste koordineeritud tegevusest, mis toetub subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja partnerluse põhimõtetele funktsionaalse ja institutsioonilise koostöö vormis, et töötada välja ja viia ellu Euroopa Liidu poliitikameetmeid”. Seejuures austame täielikult iga tasandi võrdset õiguspärasust ja vastutust nende asjaomases pädevusvaldkonnas ning lojaalse koostöö põhimõtet.

2.5 LUUA VÕRGUSTIKKE poliitiliste kogude ja ametiasutuste vahel kohalikust tasandist Euroopa tasandini ja vastupidi, tugevdades samal ajal riigiülest koostööd. (Alternatiiv G)

### 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.

(Alternatiiv D)

(6) Käesoleva seaduse alusel moodustatud valla või linna ühise ametiasutuse (edaspidi ühisamet) (Valik D) ja valla või linna ühise ametiasutuse hallatava asutuse (edaspidi ühisasutus) (Valik E) kaudu kohaliku omavalitsuse ülesande täitmist loetakse ülesande täitmiseks ühisameti või -asutuse moodustanud kohaliku omavalitsuse üksuste poolt.

§ 7. Volikogu ja valitsuse õigusaktid

(31) Kui kohaliku omavalitsuse üksused on moodustanud ülesannete täitmiseks ühisameti, käsitatakse ühisameti haldusakti selle kohaliku omavalitsuse üksuse haldusaktina, kelle nimel ühisamet akti andis. Ühisameti ülesannete täitmisel ja haldusaktide andmisel kohaldatakse selle kohaliku omavalitsuse üksuse õigusakte, kes on halduslepinguga volitanud ühisameti ülesannet täitma.

§ 12. Omavalitsusüksuste õigus moodustada liite, ühisameteid ja ühisasutusi

Omavalitsusüksustel on õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite, ühisameteid ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras.

§ 35. Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes

(1) Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi või valdade ja linnade ühisasutusi (Valik E), mis ei ole juriidilised isikud. Vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

§ 374. Maakonna arengustrateegia koostamine, menetlemine, vastuvõtmine ja avalikustamine

(3) Maakonna arengustrateegia eelnõu koostab kohaliku omavalitsuse üksuste määratud käesoleva seaduse § 61 lõikes 2 nimetatud koostööorgan ja eelnõu esitatakse heakskiitmiseks asjaomastele valla- või linnavolikogudele. (Alternatiiv G)

### Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

§ 1. Seaduse reguleerimisala

(1) Seadus näeb ette maakonna või piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu ja üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi ühiselt liit) asutamise ja tegevuse erisused võrreldes mittetulundusühingute seadusega.

(2) Liit on mittetulundusühing, mille suhtes kohaldatakse mittetulundusühingute seadust, arvestades käesolevas seaduses ettenähtud erisusi.

### Halduskoostöö seadus (Valik H)

§ 5. Haldusülesande täitmiseks volitamise kaalutlused

(1) Juriidilise või füüsilise isiku võib volitada haldusülesannet täitma, kui:

1) haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande riigi või kohaliku omavalitsuse poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning haldusjärelevalveks tehtavaid kulutusi;

2) haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;

3) haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

§ 9. Kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise otsustamine

Kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise otsustab volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse.

§ 14. Haldusülesande täitmine riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega eraõigusliku juriidilise isiku kaudu

(2) Kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega volitatakse haldusülesanne täitmiseks äriühingule, mille ainus osanik või aktsionär on vastav kohalik omavalitsus või milles vastaval kohalikul omavalitsusel on enamusotsustusõigus, või sihtasutusele, mille ainuasutaja on vastav kohalik omavalitsus.

### Ühistranspordiseadus

§ 15. Piirkondlik ühistranspordikeskus (Valik H)

(1) Piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus.

### HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 17.11.2015)

VVTP-s kokkulepitust tulenevalt on KOV koostöö tugevdamiseks kaks alternatiivset või teineteist täiendavat võimalust. Esiteks läbi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel moodustatavate avalik-õigusliku olemusega ühisasutuste (nö munitsipaal-ühisasutuste mitte eraõiguslikus vormis MTÜ, OÜ või SA) tegevuse, mis on sobivaim valdkondliku koostöö vorm ühiseks teenuste osutamise korraldamiseks. Teiseks võimaluseks on omavalitsuste koostöö tugevdamine suuremal territooriumil s.o maakonna või piirkonna tasandi ülesannete täitmisel, mis peaks toimuma horisontaalset koordineerimist võimaldava ühendasutuse vormis (s.t asutuse tegevuse eesmärk ei ole teenuste korraldamine, vaid piirkonna strateegilise kompetentsi koondamine erinevate valdkondade arengute suunamisel kooskõla tagamiseks).

#### 3.1.1. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühisasutused

VVTP-s: 4.37 Sätestame seaduse tasandil omavalitsustele ülesanded ja reguleerime omavalitsuste ühisasutuste tegevuse, et omavalitsused saaksid tagada teenuste osutamise ühtlaselt kõikjal Eestis.

Muudatuse eesmärk ja põhisisu: Eesmärgiks on tõhus ülesannete/ teenuste korraldus ja teenuse osutajate piisava töökoormuse tagamine suure mastaabiga teenuste osutamisel ja korraldamisel, mida ei ole mõistlik igas KOVis eraldiseisvalt korraldada. KOV koostööorganite tegevuse laiendamiseks ja tõhustamiseks reguleeritakse ühisasutuse ja –ametite tegevus KOKSis, mis võimaldab KOVidel teha lisaks senini OÜ, MTÜ või SA juriidilises vormis tegutsemisele ka laialdasemat koostööd, sh avaliku võimu volitusi sisaldavate ülesannete osas (nt järelevalve).

Seadusandlikud muudatused on suunatud koostööd võimaldavate, mitte kohustavate sätete lisamisele ühisasutuste moodustamiseks ja ühisametnike palkamiseks nimetatud valdkondades. KOV ülesannete täitmiseks koostöö tegemisel jääb KOVidele kohustus ja lõppvastutus kõigi talle pandud ülesannete osas. KOV koostöö soodustamiseks avalike teenuste osutamisel ja korraldamisel saab ühisasutusi moodustada eelkõige ühistranspordi, jäätme-, keskkonna- ja ehitusjärelevalve-, arhitektuuri-, teehoiu- ja hoolekande valdkonnas. Selleks täiendatakse valdkonnaseadusi volitusnormidega KOV täidetavate ülesannete delegeerimiseks KOVide ühiselt moodustatud ühisasutusele või omavalitsuste liidule (v.a KOKS § 22 lõikes 1 loetletud KOV volikogu ainupädevusse kuuluvad ülesanded). Ühisametnikud on võimalikud nt ehitusjärelevalve korraldamisel; ruumilisel planeerimisel, planeeringute menetlemisel; arhitektina; keskkonnakorralduse ja järelevalve, lastekaitsetöö, haldusjärelvalve, väärteomenetluse ja haridusvaldkonna korraldamisel jne. Ühisasutuste moodustamine ja ühisametnike palkamine on KOVides vabatahtlik või tingimuslik (s.t ülesanne antakse riigilt KOVile üle ainult juhul, kui selleks on loodud ühisasutus, kes seda täidaks, nt ühistranspordikeskus, ettevõtluse arendamise keskus).

KOV ühisasutuse juhtimiseks on erinevalt ametiasutuse ainujuhtimise põhimõttele sobivaimaks võimaluseks poolte esindajatest moodustatud kollektiivse juhtimisorgani - nõukogu - moodustamine, kes teeb ühisasutuse juhtimisega seotud strateegilised otsused. Ühisasutuse juhtimise korraldamiseks moodustatav nõukogu on avaliku võimu volitusi omav organ, seega sätestatakse seaduse tasandil nõukogu täidetavate ülesannete üldregulatsioon ja õigusaktide kehtestamise õigus (kui talle selline pädevus antakse) jms, kuid ühisasutuse nõukogu ei ole kohustuslik (KOV võib nõukogu moodustada, kui ühisasutus moodustatakse ühe konkreetse valdkonna terviklikuks korraldamiseks, nt ühisasutusena piirkondlik ühistranspordikeskus, piirkondlik jäätmehoolduskeskus, piirkondlik planeerimise ja ehitusamet, piirkondlik sotsiaalhoolekandekeskus vms). Sellisel juhul tuleb halduslepingus kokku leppida, kuidas toimub poolte esindajate nimetamine ühisasutuse nõukogusse ning põhimääruses nõukogu õigused ja kohustused. Nõukogu täpsem töökord sätestatakse põhimääruses. Nõukogu pädevuses olevad põhitegevuse otsused sõltuvad KOVide ühisasutusele volitatud ülesannetest. Nõukogu tegevusele kohaldatakse äriseadustikus nõukogu kohta sätestatut arvestades avalikes huvides tegutseva isiku erisusi.

Ühisasutuse nõukogu saab teha otsuseid, mis ei ole KOV volikogu ainupädevuses. Nõukogu poolt heakskiidetud üksikaktide jõustumisel lähtutakse analoogiast täna kehtivate regulatsioonidega – volikogu ainupädevusse jäävate üksikaktide puhul on jõustumiseks vajalik nende kinnitamine kõigi ühisasutuses osalevate KOVide volikogude poolt (näiteks KOV üksuste ühine jäätmekava jõustub, kui selle on vastu võtnud kõigi koostööd tegevate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogud) . Linnapiirkonna strateegia peab jõustumiseks olema heaks kiidetud kõigi linnapiirkonna KOV üksuste volikogude poolt (linnapiirkonna strateegia alusel koostatud linnapiirkonna tegevuskava loetakse heaks kiidetuks, kui vähemalt keskuslinn ning pool linnapiirkonna kohaliku omavalitsuse üksustest on selle heaks kiitnud ). Mitte volikogu ainupädevuses olevate küsimuste puhul on võimalik volitada nõukogu vastu võtma otsuseid ühisasutuses osalevate KOVide eest ning andma üksikakte, kuid delegeerida ei saa õigustloovate aktide vastuvõtmist.

Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise volitamine ühisasutusele ei ole lubatav. Üldaktide andmise õigus kuulub vastavalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja põhiseaduse aluspõhimõtetele kohaliku omavalitsuse tuumülesannete valdkonda. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lg 1 kohaselt on üldaktide andmise õigus volikogul ja valitsusel.

Ühisasutuse ülesanded võivad olla: ühistranspordi korraldamine läbi piirkondliku ÜTK (liinide paiknemine ja sõidugraafik, liiniveo hange, piletisüsteem, piletikontroll, peatuste taristu korrashoid, sotsiaaltransport, õpilasvedu).; ettevõtluse arendamine läbi selleks moodustatud üksuse (ettevõtluspäevad, piirkonna turundus jne), mis moodustuks MAKi ja piirkondliku turismiarenduskeskuse baasil; jäätmemajanduse korraldamine läbi jäätmemajanduse keskuse (korraldatud jäätmeveo hange, jäätmete liigiti kogumise nõustamine ja järelevalve), jäätmeveo sageduse üle seaduses ette antud piiride otsustab KOV; haridus- ja sotsiaalteenuste võrgustiku korraldamine ja ühiste teenuste osutamine läbi haridus- ja sotsiaalkeskuse (nt ühised hariduse- või sotsiaalvaldkonna tugi või erialaspetsialistid, logopeedid, sotsiaalpedagoogid, eripedagoogid, psühholoogid, võlanõustajad, perenõustajad, psühholoogid jms).

#### 3.1.2. KOV strateegiline koostöö maakondlikul tasandil

VVTP-s: 5.3 Pidada vajalikuks omavalitsuste koostöö tugevdamist maakonnatasandi ülesannete täitmiseks, luues selleks igasse maakonda horisontaalset koordineerimist võimaldava ühendasutuse. Seada sihiks omavalitsuslike ülesannete üleandmine maavalitsustelt ühendasutustele (või ­ piisava suuruse ja võimekuse korral - omavalitsustele).

Muudatuse eesmärk ja põhisisu: Eesmärk on suurendada KOVide rolli piirkonna strateegilise arengu suunamisel läbi valdkondlike ja piirkondlike arengudokumentide (so ettevõtluse, turismi, hariduse jms) koostamise, kehtestamise ja seire pädevuse saamise. Maakonna tasandil, mõnel juhul, kus see on välja kujunenud maakonnüleselt (nt Kagu-Eesti maakonnad) ka piirkonna tasandi strateegilise koostöö korraldamiseks on võimalik tänaste maakondlike omavalitsusliitude reorganiseerimine. Horisontaalset koordineerimist võimaldavaks ühisasutuseks sobiks ka KOKS § 62-s loodav ühisasutuse regulatsioon, mis on eelkõige sobivam valdkondliku koostöö korraldamiseks avalike teenuste osutamisel, kuid sätestades eraldi seaduses selle erisused funktsionaalsel põhimõttel toimiva KOV ülesandeid täitva ühisasutusena, võiks sobida ka strateegilise koostöö korraldamiseks. . Sellisel juhul määratakse strateegilise arengu suunamise eest vastutavana seaduse alusel moodustatud maakondliku või piirkondliku omavalitsusliidu üldkoosolek/ volikogu ning suurendatakse OVL kui KOV ühishuvide ja ühistegevuse koordineerija ja maakonnaüleste ühiste arengute suunaja rolli. Selleks sätestatakse seaduses selgelt omavalitsusliitude pädevus (nt maakonna arengukava koostamine, MAKide haldamise ülevõtmine või alternatiivina ainult KOV arendamisega seotud tegevuste ülevõtmine MAKilt). Vt täpsemalt p 3.2.1 ja 3.2.2..

KOV koostööorganile strateegilise kompetentsi koondamiseks vastava funktsiooni andmine ei tähenda suunda kahetasandilise valitsemissüsteemi kujundamisele ega lisanduva (vahe)haldustasandi loomist. KOV koostööorgani vorm peab olema sobiv tagamaks selle läbi KOVidele (maavalitsustelt üleantavate või täiendavaks ülesandeks antavate omavalitsuslike või riiklike ülesannete ühise täitmise, mis ei kuulu KOV volikogu ainupädevusse (nt KOV ainupädevusse kuuluvad valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia või jäätmekava vastuvõtmine ning üldplaneeringu kehtestamine) . Ülejäänud KOVile seadusega antud ülesannete, mille üleandmiseks ühisorganile on seaduses sätestatud vastavad volitusnormid, ühiselt täitmiseks ei ole põhiseadusest tulenevaid piiranguid ning nende legitimatsioon tuleb koostöös osalevate KOVide volikogu kaudu (kes delegeerivad volikogu poolt ülesande halduslepinguga ühisasutusele täitmiseks ning kinnitavad OVL üldkoosoleku poolt OVL põhimääruse või kõigi osalevate volikogude poolt ühisasutuse põhimääruse). Seaduses on võimalik sätestada vajalik häälteenamus ühiste otsuste vastuvõtmiseks (täna kehtib poolthäälte enamus) ning üldkoosoleku/ nõukogu otsuste kohustuslikkus (nt korteriühistu üldkoosoleku otsused on kohustuslikud täitmiseks kõigile liikmetele ). Strateegiline koostöö ei ole välistatud ka KOV volikogu ainupädevusse kuuluvate üldkohustuslike dokumentide ettevalmistamise ja kinnitamise osas, ilma kahetasandilise valitsemissüsteemita. Sellisel juhul toimuks ühisorgani kaudu ettevalmistamine ja formaalne kinnitamine, kuid üldakt jõustuks peale iga osaleva KOVi poolt kinnitamist.

### Lõhmus, M., Suur, N. (2015) Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö“

Õiguslikud piirid koostöömudelite ülesehitusel

Kohaliku omavalitsuse koostöö raames tuleb eristada koostööd ülesande täitmise korraldamisel ning koostööd teenuste osutamisel. Kui teenuse osutamise osas ei ole riigiti õigusteooriast tulenevaid olulisi piiranguid, siis ülesande täitmise korraldamise osas on olukord teistsugune ja siin on erinevate koostöövormide konstrueerimisel õiguslikud piirangud.

Eesti (ja ka teiste riikide) põhiseadusest ja õigusruumist tulenevad nn riigi ja kohaliku omavalitsuse tuumülesanded ning avaliku halduse ülesanded, mille üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule (milleks on ka ainult kohaliku omavalitsuse üksuste poolt asutatud mittetulundusühingud ja sihtasutused) ei ole lubatav. Selliste tuumülesannete hulka kuuluvad järelevalvefunktsioon ja väärteomenetlus.

* 1. Kohaliku omavalitsuse tuumülesanded tulenevad põhiseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse õigusest otsustada ja korraldada kohaliku elu ülesandeid ning üldjuhul väljenduvad need tuumülesanded kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuse loetelus. Kohaliku omavalitsuse tuumülesannete volitamine eraõiguslikule juriidilisele isikule põhinevale koostööinstitutsioonile ei ole lubatav.
  2. Haldusülesannete üleandmine eraõiguslikule juriidilistele isikutele on lubatav erandolukorras tingimusel, et iga konkreetse haldusülesande üleandmiseks on vajalik sellekohane volitusnorm seaduses ning ülesande iseloom seda lubab.
  3. Järelevalve ja karistusfunktsiooni (väärteomenetlust) saab täita ainult avaliku võimu teostatav institutsioon.

Põhimõtteliselt on see vastuolu võimalik ületada kohaliku omavalitsuse üksuste ühise ametiasutuse (ühisasutuse moodustamisega) http://www.fin.ee/kov-korraldus

Üldaktide andmise õigust on nimetatud üheks kõige olulisemaks kohaliku omavalitsuse garantii tagatiseks ning üldaktidega elu korraldamise võim on kohaliku omavalitsuse oluline ja lahutamatu komponent, ilma milleta pole mõeldav kohaliku omavalitsuse põhisisu – kohaliku elu küsimuste lahendamine. Üldaktidega langetatakse üldjuhul nn poliitilisi otsuseid, nad ei ole osa halduse igapäevatööst. Ka oma olemuselt üksikakti võib käsitleda kohaliku omavalitsuse tuumülesande täitmisena, kui üksikaktiga kinnitatakse omavalitsusliku ülesande täitmise seisukohalt oluline üksikotsustus, näiteks erinevate valdkondade (sh jäätmehooldus, sotsiaalhoolekanne) arengu kavandamine, planeerimisalased ning fiskaalsed otsustused (eelarve kinnitamine).

Ekspertarvamuse autorid eristavad piirkondliku koostöö nelja taset.

I Mitteformaalse koostöö tase

Iseloomustus: ülesanded, mille täitmine ei eelda avaliku halduse ülesande täitmist või haldusakti andmist ja mis on käsitletavad kui vabatahtlikud ülesanded. Üldjuhul seadustega reguleerimata.

Näited:

1. Mitteformaalne koostöö ühisseisukohtade kujundamisel, info vahetamisel, ühiskoolituste korraldamisel jne
2. Ühiste arengudokumentide, õigusaktide väljatöötamine (misjärel võtavad kõik koostöö osalised vastavad õigusaktid ise vastu ja õigusakt jõustub kui kõik on selle vastu võtnud)
3. Piirkonna mainekujundus, turundus, väliskoostöö jms

Võimalik juriidiline vorm: Piirangud juriidilise vormi osas puuduvad, sobib MTÜ, ühisasutus vms. Mitteformaalne koostöö on võimalik ka ilma juriidilist isikut moodustamata.

II Teenuste osutamise tase

Iseloomustus: ühiselt tegeletakse avalike teenuste osutamisega ja teiste ülesannetega, mille raames ei ole vajalik täita avaliku halduse ülesandeid ja anda haldusakte.

Õiguslikud piirangud: iseseisev juriidiline isik teenuse osutajana, ülesande täitjana või ühisasutus.

Näited:

1. Maakondlikud kultuuri-, spordi-, noorsoo ja haridusüritused ning koordineeriv tegevus.
2. Laulu ja tantsupeo ettevalmistus ja koordineeriv tegevus
3. Ühiste teenuste osutamine, nt ühised hariduse- või sotsiaalvaldkonna tugi- või erialaspetsialistid, nõustajad jne. (logopeedid, sotsiaalpedagoogid, eripedagoogid, võlanõustajad, perenõustajad, psühholoogid jms)
4. Ühised halduse tugiteenused (riigihangete korraldamine, raamatupidamise korraldamine, juriidiline nõustamine, personalitöö)
5. Ettevõtluse ja turismi arendamine (nt MAKid, turismi piirkondlikud keskused)
6. Ühistranspordi teenuste osutamine
7. Jäätmemajanduse korraldamine
8. Veemajanduse korraldamine

Piiripealne olukord: ühistranspordi korraldus, keskkonna (jäätmehoolduse) korraldus, kus teatud osas vajalik avaliku halduse ülesannete täitmine ja/või väärteomenetlus. (nt maakondlikud ühistranspordikeskused, jäätmekeskused)

Võimalik juriidiline vorm: Eelistatult ühisasutus, teoreetiliselt võimalik ka MTÜ, SA vms

III tase: Ülesannete täitmise korraldamise tase

Iseloomustus: ülesanded, mille täitmine eeldab avaliku halduse ülesande täitmist ja haldusaktide andmist

Õiguslikud piirangud: ei saa olla eraõiguslik juriidiline isik. Koostöö on obligatoorne niivõrd, kuivõrd koostöös mitteosalemine on ilmselgelt ebamõistlik, ehk siis viib omavalitsuse ametnike mittepiisava koormuseni, vähese spetsialiseerituseni, kompetentside ja pädevuste vähenemiseni ja sellega valitsemise kvaliteedi vähenemiseni.

Näited:

1. Ühisametnikud (ametnik avaliku teenistuse seaduse tähenduses, eeldus avaliku võimu teostamine) nt a. Ehitusjärelevalve korraldamine; b. Ruumiline planeerimine, planeeringute menetlemine, c. Arhitekt, d. keskkonnakorraldus ja järelvalve, e.lastekaitsetöö korraldamine, f. Haldusjärelvalve, g. Väärteomenetlus, h. haridusvaldkonna korraldamine
2. Ühised valdkondlikud ametiasutused ülesannete täitmise korraldamiseks - ühistransport, jäätmehooldus jms – (valdkonnad kus kaasneb haldusjärelevalve, väärteomenetlus, üksikisikute suhtes otsuste langetamine) või järelevalve valdkonnas.

Võimalik juriidiline vorm: ühisasutus

IV tasand Strateegilise planeerimise tase

Iseloomustus: Strateegiliste üldkohustuslike arengu ja planeerimisdokumentide kehtestamine.

Õiguslikud piirangud: üldkohustuslike dokumentide kehtestamine omavalitsuste koostöötasandil vahetu kohaldumisega KOV üksustele on oluline kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorralduse õiguse riive. Põhjendatud avaliku huvi korral on see teoreetiliselt võimalik, kuid ekspertarvamuse koostajate hinnangul eeldab see otsustajatelt kas vahetut või kaudset rahva mandaati st otsustajad ei saa olla pelgalt ametnikud.

Näited:

1. Maakonnaplaneering (eeskätt mõistetud kui sotsiaalse infrastruktuuri planeering)

2. Maakonna arengustrateegia

3. Maakondlikud valdkondlikud (ettevõtluse, turismi, hariduse jms) või piirkondlikud (nt, jäätmekava) arengudokumendid.

Võimalik juriidiline vorm: Seaduse alusel territoriaalse ühisasutuse juurde moodustatud otsustusorgan (nõukogu, halduskogu, maapäev, maakogu vms) Maakonna (regiooni) tasandil moodustatakse seadusest tulenevate põhimõtete alusel eraldi otsustuskogu KOV volikogude volitatud esindajatest. Iga KOV esindajate arv sõltuks vastava KOV elanike arvust, kusjuures ükski osalev KOV ei saaks üle 50% selle kogu esindajatest. (sellist mudelit kasutatakse nt Soomes, Lätis või Taani regioonide tasandil)

Põhiküsimus: kuidas selle tasandi poolt vastu võetud otsustused kohalduvad iseseisvale kohaliku omavalitsuse üksusele? Horisontaalse koordinatsiooni korraldamisel eeldatakse vastuvõetud otsuste jõustamist läbi omavalitsuste kokkuleppe. KOV kokkulepe väljendub läbi omavalitsusliku otsustusõiguse delegeerimise territoriaalse otsustuskogu pädevusse ühekordse ülddelegatsioonina Otsustuskogus vastuvõetud otsuseid ei kinnitata üle KOV volikogudes. Omavalitsused eelduslikult aktsepteerivad otsustuskogu otsuseid – strateegilisi arengusuundi, võrgustikke, objektide nimekirju ja prioriteetsuse järjekordi jms

Ühisasutus sobib kavandataval kujul ka horisontaalset koordineerimist võimaldavaks ühiskasutuseks, kuid eraldi tuleb sätestada:

• Ühisasutuse õiguslik korraldus üldnormina. Ühisasutusi võib moodustada ka funktsionaalsel põhimõttel, seega tuleb vastav KOKSi täiendus igal juhul vastu võtta.

• KOV üksuste esindatuse alused ühisasutustes. Ühisasutuse otsustuskogu (nõukogu, halduskogu, maapäev, maakogu) moodustatakse volikogude poolt proportsionaalselt delegeeritud esindajatest, kusjuures ühelgi KOV üksusel ei ole otsustusorganis üle 50% kohtadest.

• KOV üksuste kohustus olla sellise ühisasutuse liige ja sellise ühisasutuse ülesanded erinormina.

• Ühisasutuse rahastamise küsimus

Ühisasutuse ülesanded on taseme I-IV territoriaalse koostööpiirkonna ülesanded. Eraldi vajab läbi töötamist strateegiliste üldkohustuslike arengu ja planeerimisdokumentide kohaldatavus koostööpiirkonnas.

### OECD (2011) Public Governance Reviews: Estonia. TOWARDS A SINGLE GOVERNMENT APPROACH

Recommendation 2 (lk 337)

*Establish new structures to promote regional collaboration As discussed, co-operation across municipalities and regions is currently voluntary and ad hoc. Formal structures, such as cluster districts to support services like joint purchasing and professional development networks, can help to systematise co-operation and address some of the existing barriers. They can also reinforce links across education and stakeholder groups engaged in regional economic and social development. The national government will have key role to play in developing supporting legislation and regulations to create new structures. At the same time, it will be important to engage regional and municipal stakeholders in the design of new cluster districts or other frameworks for collaboration. Local stakeholders will also have a better view of their constituents’ needs and priorities; moreover, their buy-in will be essential to the success of any new structures. Vertical and horizontal co-operation in these first stages of designing new structures will set the foundation for ongoing co-operation.*

### Eesti, Soome ja Saksamaa omavalitsustevaheliste koostöövormide peamised tugevused ja nõrkused (Teele Okas’e magistritööst, 2015)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **EESTI** |  | **SOOME** |  | **SAKSAMAA** |
| Koostöömudel | • | foorum-tüüpi | • | ühisasutus, -organ | • | pool-regionaalne omavalitsus |
| Koostöövormi tugevused | • •  •  • | vabatahtlik liikmemaks koosneb  mitmetest komponentidest ühisasutus tegeleb piirkonna üleste ülesannetega kohaliku omavalitsuse autonoomia  säilimine  KOV esindaja esindab KOV-i huve  (mitte erakonna) | •  •  •  •  •  •  • | avalik-õiguslik  juriidiline isik  KOV esindajate arv on seotud elanike arvuga KOV esindaja esindab KOV-i huve (mitte erakonna) ühisasutust toetab büroo, kus töötavad omaala eksperdid  ühisasutus tegutseb KOV-ide asemel ühisasutus tegeleb piirkonna üleste ülesannetega ühisasutus tegeleb teatud ülesannetega | •  • •  •  •  •  •  • | avalik-õiguslik juriidiline isik vabatahtlik  KOV esindajate arv on seotud elanike arvuga KOV esindaja esindab KOV-i huve (mitte erakonna) ühisasutust toetab büroo, kus töötavad omaala eksperdid  ühisasutus tegutseb KOV-ide asemel liikmemaks koosneb mitmest komponendist ühisasutus tegeleb |
|  |  |  | • | KOV-ide asemel ühisasutus vastutab EL-i struktuurfondide poolt rahastatud projektide eest |  | teatud ülesannetega  KOV-ide asemel |
| Koostöövormi nõrkused | •  •  •  •  •  •  •  • | eraõiguslik juriidiline isik piirkonnapõhine (mitte kogukonna) ühisasutuse loomine kindlalt reglementeeritud KOV esindajate arv on konstantne ühisasutust ei toeta omaala ekspertidega büroo ühisasutus esindab KOV-e  ühisasutuse  ülesanded on seotud KOV-ide toetamisega ühisasutus ei ole seotud EL-i struktuurfondide poolt rahastatud projektide eest vastutamisega | • •  •  • | sundkoostöö piirkonnapõhine (mitte kogukonna) liikmemaks põhineb  ainult ühel komponendil kohalike omavalitsuse autonoomia on piiratud | •  •  •  •  • | piirkonnapõhine (mitte kogukonna) ühisasutuse loomine kindlalt reglementeeritud ühisasutus tegeleb lisaks piirkonnaülestele ülesannetele ka kogukondlike ülesannetega ühisasutus ei ole seotud EL-i struktuurfondide poolt rahastatud projektide eest vastutamisega kohaliku omavalitsuse autonoomia on piiratud |

*Allikas: Autori koostatud.*

## Erakondade avalikud programmilised seisukohad

Sisuliselt erakonnad õiguslike vormide osas selgelt mõistetavaid seisukohti ei väljenda.

### Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023

5. Kohalik elu ja regionaalpoliitika

* Jätkame Eesti haldusjaotuse ja haldusüksuste staatuse korrastamisega.
* Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### EESTI KESKERAKONNA VALIMISPLATVORM RIIGIKOGU XIV KOOSSEISU VALIMISTEL ÕIGLANE EESTI KÕIGILE!

Peame oluliseks riigi, kohalike omavalitsuste ja erasektori tihedat koostööd töökohtade loomisel ning soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamisel. Toetame maakondlike arenduskeskuste tugevdamist.

Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### **Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna programm “Eesti eest!”**

Teeme vigade paranduse läbikukkunud haldusreformile ja moodustame omavalitsusliitude põhjal maakondade esinduskogud.

### ISAMAA PROGRAMM RIIGIKOGU VALIMISTEKS 2019

ISAMAA REGIONAALPOLIITIKA – ISESEISVAD JA ETTEVÕTLIKUD OMAVALITSUSED

Oleme tugevatel tõmbekeskustel tuginevate regioonide, omavalitsuste ja kogukondade poolt ning lähimuspõhimõtet eirava riikliku tsentraliseerimise vastu. ISAMAA eesmärk on muuta omavalitsused kohaliku ja regionaalse arengu reaalseks suunajaks.

### Reformierakonna valimisprogramm 2019. aasta Riigikogu valimisteks

Lõpetame hiiliva tsentraliseerimise ja usaldame rohkem omavalitsusi avalike teenuste pakkumisel. Soodustame kohalike omavalitsuste regionaalset ja üleriigilist koostööd nii arendustegevuses kui avalike funktsioonide täitmisel.

### Sotsiaaldemokraatide programm 2019. aasta Riigikogu valimisteks – Igaüks loeb!

6. Toetame kohalikku initsiatiivi ja maakondade iseseisvat arengusuutlikkust

6.1. Iga maakonna omavalitsused, ettevõtted ja kodanikuühendused üheskoos ja iseseisvalt, koostavad oma arengustrateegiad ja viivad selle ka ellu.

6.9. Toetame ja soodustame omavalitsuste regionaalset koostööd. Analüüsime regionaalseks

arenguks oluliste valdkondade üleandmist omavalitsuste regionaalsele koostöötasemele.

### Riigireformi SA

2017. aasta haldusreformi saab hinnata oluliseks sammuks õiges suunas, kuid seejuures üksnes esimeseks etapiks haldusreformist, mis tuleb vaatamata seni tehtud suurele tööle siiski edaspidi lõpuni viia. Selleks tuleb moodustada loogilise territooriumiga suuremad ja haldussuutlikumad omavalitsused. Lihtsaim ja mõistlikuim variant oleks seda teha maakondadepõhiste omavalitsusüksuste loomise teel.

## Regionaalsete fookusgrupi arutelude seisukohad

### Põhja-Eesti

1. Riigiasutuse regionaalne struktuuriüksus, mis täidab riigi keskvõimu poolt vastu võetud otsuseid
2. Regionaalne omavalitsus avalik-õigusliku isikuna
3. KOV ühisamet (avaliku võimu volitused)
4. KOV ühisasutus (teenuse osutamise perspektiiv)
5. Haldusleping – nt lepingulise koostöö raames täidab ülesannet üks KOVdest ka teiste eest, teised osalevad otsustuskogus
6. Kokkulepe – osapooled kujundavad ühise otsuse, kuid selle kinnitab iga KOV oma aktiga eraldi (MK strateegia)
7. Eraõiguslik juriidiline isik (MTÜ, SA, AS, OÜ)

Osalejate seisukohti:

* sõltub ennelõike funktsioonidest. Vastusute küsimus – MTÜs, SA-s vastutab juhatuse liige.
* Äriühing kindlasti mitte. AS Eesti Raudtee arendab riiklikku taristut peaks olema amet mitte ÄÜ.

Kõik osalejad on seda meelt, et tegemist peab olema igal juhul avaliku organisatsiooniga. Vorm sõltub ennekõike funktsioonidest.

Võimalike muudatuste kavandamisel tuleb tegevused kavandada etapilisena, kohe ja kõike ei saa, kuid strateegia/ siht peab olema selge.

### Lõuna-Eesti

Osalejate seisukohti:

* Regionaalne struktuuriüksus, mis täidab riigi keskvõimu poolt vastu võetud otsuseid.
* Peaks olema koostöövõrgustik, selles osalejatel erinevad organisatsioonivormid.

### Lääne-Eesti

Osalejate seisukohti:

* Avalik-õiguslik kohustuslik institutsioon. Riigi partnerorganisatsioonid peaksid olema tõsiseltvõetavad, peab olema vastutav isik ja kindlaks määratud ülesanded. ‘

## Eesti valitsemispraktika

Eesti valitsemispraktika tunneb sisuliselt kõiki vorme.

Maakondlikud kohaliku omavalitsuse liidud – seaduse alusel (https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017099?leiaKehtiv) reguleeritud maakondliku või piirkondliku (regionaalse) ühistegevuse vorm, kus määratletud on juhtimisstruktuur kui otsustusmehhanismid.

Ülesanded:

Maakondliku/ piirkondliku liidu eesmärk on piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu kaasa aidata piirkonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule, säilitada ja edendada piirkonna kultuuritraditsioone, esindada piirkonda ja oma liikmeid ning kaitsta liikmete ühiseid huvisid, samuti edendada piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd ja luua liikmetele võimalused seadusega ette nähtud ülesannete paremaks täitmiseks.

KOLS seadus võimaldab moodustada mitut maakonda hõlmama liidu: Mitme maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad omavahel moodustada piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi piirkondlik liit). Piirkondlik liit hõlmab kahe või enama maakonna territooriumi koosseisu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi.

Viimastel aastatl on mõnedes maakondades liit likvideeritud – nt Hiiumaa (KOV hõlmab kogu maakonda), Jõgeva maakond (maakonnas kaks KOV, kes ei pidanud liidu olemasolu vajalikuks). Mõnedes maakondades on liit sisuliselt ühendatud maakondliku arenduskeskusega ja tegutseb täna vaid formaalselt ning sisutegevused on viidud maakondlikku arenduskeskusse, otsustusorganis arenduskeskuse nõukogu – nt Lääne maakond, Võru maakond.

Ühistranspordikeskused, jäätmemajanduskeskused on MTÜ’d.

Maakondlikud arenduskeskused SA’d.

Maakonna arengustrateegia koostamine ja kinnitamine KOV volikogudes on lähedane foorum-tüüpi koostöövormile, kuid kohustuslikuna.

Riigi regionaalsed struktuuriüksused – otsused tehakse keskvõimu tasandil

Halduslepingutega avalike ülesannete delegeerimine juriidilistele isikutele – nt asenduskodu teenuse osutamine.

Seadusega on KOV üksusele antud eraldi pädevused – nt maakonna keskuse KOVdel on kohustus registreerida perekonnaseisutoiminguid (abielud, lahutused jt).

## Rahvusvaheline kogemus

### Soome

Soome maakonnanõukogud – avalik-õiguslik ühisasutus mõningate omavalitsuslike tunnustega, otsustuskogu koos täitevaparaadiga. Võtavad õiguslikus mõttes iseseisvalt vastu otsuseid maakasutuse planeerimise ja regionaalarengu valdkonnas. Praktikas on osalevate KOV-üksuste huvid selgelt väljendunud ning prevaleerivad regionaalseid huve. Otsused kui kompromissid KOV-üksuste vahel.

Valdade ühisasutused/vallaliidud (kuntayhtyma) kohustuslike ja vabatahtlike koostööülesannete täitmiseks.

Soome pealinnaregioonis on loodud ühistranspordi korraldamiseks spetsiaalne vallaliit. Kuni 2009. aasta lõpuni korraldas ühistransporditeenuse planeerimist ja osutamist pealinnapiirkonnas pealinnapiirkonna koostöönõukogu seadusest (Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta) tulenevalt pealinnapiirkonna koostöönõukogu (YTV) ja selle struktuuriüksus YTV Liikenne. YTV Liikenne vastutas bussitranspordi korraldamise eest pealinnapiirkonna linnades, välja arvatud Helsingi linna kohalikud bussiliinid. Viimane oli Helsingi linna transpordiasutuse (HKL) ülesandeks, nagu ka trammi- ja metrooliikluse korraldamine Helsingi linnas. Eraldi lepingud ühistransporditeenuse korraldamiseks olid YTV’l Kerava ja Kirkkonummi valdadega.

2010. aasta alguseks liideti YTV Liikenne ja HKL haldus-, planeerimis- ja hankestruktuurid. Uue asutuse nimeks sai Helsingi piirkonna transpordiasutus (HSL - Helsingin seutun liikennelaitos). Organisatoorsed muutused on kooskõlas 2010. aastast alates kehtiva pealinnapiirkonna jäätmemajanduse ja ühistranspordi koostöö seadusega (Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta). Seadusemuudatuse initsiatiiv tuli pealinnaregiooni omavalitsusüksustelt endilt, et see vastaks kavandatud organisatoorsetele ümberkorraldustele ning regionaalse koostöö laiendamise vajadustele ning võimaldaks poliitiliste kokkulepete realiseerimist. HSL asutajaliikmeteks on Helsingi, Kauniainen, Espoo, Vantaa, Kerava ja Kirkkonummi.

Soome „Vallaseaduse“ § 78 toodud nõuded ühisasutuse põhilepingule. (Lisa 3) Üldjoontes tuleb ühisasutuse aluslepingus ette näha järgmised küsimused:

* ∙ Liikmesomavalitsuste esinduse määramise alused ühisasutuse otsustusorganis (või otsustusorganites);
* Otsustuste vastuvõtmise kord;
* Ühisasutuse ja tema organite ülesanded ja pädevus;
* Allkirja- ja esindusõiguse alused;
* Finantseerimise alused;
* Ühisasutusest välja astumise kord;
* Ühisasutuse lõpetamine.

Ühisasutuse otsustusorgan koosneb reeglina liikmete volikogude (mõnel juhul ka täitevorgani) delegeeritud esindajatest, st kasutatakse delegeeritud otsustusorgani mudelit. Üldjuhul kasutatakse otsustusorgani moodustamisel proportsionaalset mudelit st liikmesomavalitsused on otsustusorganis esindatud võrdeliselt oma elanike arvuga/teenuse kasutajate arvuga, kusjuures näiteks Soomes on diskuteeritud selle üle, et olukord, kus kõige suurema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksus omab ühisasutuse otsustusorganis absoluutset enamust, ei pruugi olla põhiseadusega kooskõlas. (Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne 2012)

Ühisomavalitsusüksuse aluslepingus on määratud HSL juhtimispõhimõtted, mis muuhulgas nõuab strateegia koostamist ja kinnitamist, organisatsiooni selge vastutuse ja tegevusvaldkondade määratlemise ning selle, et tegevus lähtub tellija-teenuseosutaja mudelist. Samuti kinnitatakse aluslepingus, et vallaliit on tihedas koostöös liikmesvaldadega ja riigivalitsuse ühistranspordi eest vastutavate osapooltega.

HSL ülesandeks muuhulgas on:

* Tellida tegevuspiirkonna bussi-, trammi-, metroo-, praami- ja lähirongiliikluse teenust
* Kinnitada tegevuspiirkonna pileti- ja hinnakorraldus ja piletihinnad
* Vastutada piletikontrolli eest
* Vastutada tegevuspiirkonna ühistranspordi turundamise ja reisijainformatsiooni kättesaadavuse eest
* Vastutada tegevuspiirkonna reisijainfo ning muude infotehnoloogiliste süsteemide eest vastavalt valdade soovidest
* Hoolitseda riigi poolt osutatavate toetuste, abi ja eraldiste jagamise eest transpordiliikide lõikes.

HSL ülesandeks on ka ühistranspordi turundamine, reisijainfo jagamine, piletisüsteemide kinnitamine ja piletikontroll.

Liikmesomavalitsusüksused on oma seadustest tulenevad ülesanded delegeerinud ühisomavalitsusüksusele ning liikmesüksuste haldusaparaadis ühistransporti korraldavad struktuurid puuduvad.

Ülesande täitmise (teenuste) finantseerimise mudelit seadused üldjuhul ei sätesta.

Ülesande volitamine teisele kohaliku omavalitsuse üksusele. Volituste delgeerimine teisele KOV-üksusele toimub koos asjakohase otsustuskogu loomisega või ilma (selliselt, et üks KOV volikogu võtab otsused kõigi eest?).

Antud variandi korral volitatakse konkreetset omavalitsuslikku funktsiooni täitma teine kohaliku omavalitsuse üksus. See koostöövorm on laialt kasutusel ja seda võimaldavad kõikide käsitletud riikide kohaliku omavalitsuse seadused või konkreetse ülesande korraldamise kohta kehtestatud eriseadused. (vt Lisa 3, § 77 lg 1)

Ülesande volitamine teisele kohaliku omavalitsuse üksusele ei tähenda alati seda, et volitava üksuse võimalused osaleda küsimuste edasisel otsustamisel ja korraldamisel puuduvad. Tavaliseks nähakse ette võimalus, et volitaval kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus nimetada oma esindajad volitatava kohaliku omavalitsuse üksuse vastavas küsimuses otsuseid langetavasse organisse. („*Kuntalaki“* § 77 lg 3;)

Ühisettevõtted

Kavandatava SOTE ja regionaalreformi tulemusel väheneks oluliselt vormiline mitmekesisus. Asendataks omavalitsusliku õigusliku vormiga.

„Kuntalaki“ X peatükk Valdade ühistegevus

§ 76 Ühistegevuse vormid

Vallad võivad lepingu alusel täita koos oma ülesandeid.

Vallad võivad kokku leppida, et üks või mitu valda annavad ülesande täitmiseks teisele vallale, või et funktsiooni täidab valdade ühisasutus. (omavalitsusliit „kuntayhtuma“ )

Vallad võivad kokku leppida ka selles, et seaduse alusel vallale või selle avaliku võimu institutsioonile antud ülesande täitmine, mille puhul volitusi võib delegeerida teenistujale, antakse ametialase vastutuse alusel teise valla teenistujale.

Valla kohustus mingis tegevusvaldkonnas ja kindlaksmääratud alal/territooriumil ühisasutusse kuuluda sätestatakse eraldi.

§ 77 Ühine avaliku võimu institutsioon

Kui vald täidab lepingu alusel ühe või mitme valla eest mingit ülesannet, siis võidakse kokku leppida, et osa esimesena nimetatud valla antud ülesannet täitva avaliku võimu institutsiooni liikmeid, valivad teised kõnealused vallad.

Avaliku võimu institutsiooni liikmeteks võivad olla kõnealuste valdade vastavasse institutsiooni valimiskõlblikud isikud.

Kui avaliku võimu institutsiooni protokoll tehakse avalikkusele kättesaadavaks, peab see olema avalikkusele kättesaadav kõikides lepinguosalistes valdades vastavalt § 63 sätestatule.

§ 78 Valdade ühisasutuse põhileping

Valdade ühisasutus moodustatakse valdade vahelise, volikogude poolt heaks kiidetud lepinguga (põhileping).

Põhileping peab sisaldama ühisasutuse nime, asukohta/juriidilist aadressi, liikmeks olevate valdade nimesid ja ühisasutuse ülesandeid. Ühisasutuse nimes peab olema sõna "ühisasutus".

Põhilepinguga tuleb kokku leppida:

1. viis, kuidas ühisasutuse korraldatakse otsustusprotsess;

2. ühisasutuse organite liikmete või ühisasutuse koosolekutel valdu esindavate isikute arv ja hääleõiguse põhimõtted;

3. ühisasutuse võimaliku koosoleku ülesanded ja pädevus;

4. selles, missugune ühisasutuse organ kaitseb ühisasutuse huve, esindab ühisasutust ja sõlmib selle nimel lepinguid ning selles, kuidas otsustatakse valdade ühisasutuse nimel allkirjaõiguse üle ;

5. liikmete/liikmesvaldade panus ühisasutuse varadesse ja vastutus ühisasutuse võlgade eest ning muud ühisasutuse rahandust puudutavad küsimused;

6. ühisasutusest väljaastuva liikme ja tegevust jätkavate liikmete seisund;

7. ühisasutuse juhtimise ja rahanduse revideerimises; ning

8. kuidas ühisasutus lõpetatakse ja lõppdokumendid vormistatakse.

Põhilepingus võib kokku leppida ka selles, et lepingus loetletud asjus otsuse langetamiseks on vajalik koosseisu poolthäälte enamus.

Valdade ühisasutuse moodustamisest ja lõpetamisest teatatakse sellele läänivalitsusele, kus asub ühisasutus. Moodustamisteatele tuleb lisada põhilepingu ärakiri ja volikogude lepingut heakskiitvate otsuste ärakirjad.

§ 79 Põhilepingu muutmine

Põhilepingut võib muuta liikmesvaldade volikogude ühesuguste otsustega.

(15.11.1996/844) Kui vald peab seaduse kohaselt olema valdade ühisasutuse liige mingis tegevusvaldkonnas ja kindlaksmääratud alal/territooriumil, võib valdade ühisasutuse põhilepingut muuta, kui vähemalt kaks kolmandikku liikmetest seda toetab ja nende elanike arv on vähemalt pool liikmesvaldade kogu elanike arvust. Ühisasutuse liiget ei tohi siiski ilma tema nõusolekuta kohustada osalema uute vabatahtlike ülesannete täitmises ja neist tulenevate kulude katmises.

§ 80 Valdade ühisasutuse õiguslik teovõime

Valdade ühisasutus võib omandada õigusi ja sõlmida lepinguid ning kasutada sõnaõigust kohtus ja muudes avaliku võimu institutsioonides/muude avaliku võimu institutsioonide juures.

### Rootsi

Regionaalne omavalitsus

Regionaalarengu nõukogud – ühisametid iseseisva pädevusega otsustuskogude ning täitevaparaadiga

Komiteede mudel kui ühine otsustuskogu, mis suunab korralduslikult ühte KOV-üksusesse delegeeritud ülesannete täitmist.

KOV vabatahtlikus koostöös kasutatakse palju MTÜ ja äriühinguid. Seejuures võib näiteks ettevõtluse arenguettevõte olla ühe (tavaliselt keskusomavalitsuse) omandis, kuid toimida kogu linnaregiooni KOV-üksuste ja nendes paiknevate ettevõtete huvides.

### Taani

Regionaalsed ühistranspordikeskused kui ühisasutused, mille juhtorganid – transpordi nõukogud - võtavad iseseisvalt korralduslikke otsuseid.

Sellised koostööinstitutsioonid moodustatakse konkreetse ülesande või konkreetsete ülesannete täitmiseks, nad on iseseisvad juriidilised isikud ning nad võivad üldjuhul otsustada ja korraldada kohaliku elu tuumülesannete hulka kuuluvaid küsimusi. Sellise koostöövormi all võib liigitada ka Taani Ühistranspordikeskused: *”Lov om trafikselskaber”*), nad on iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja seetõttu sõltuvad vähem nendest omavalitsusüksustest, kes nende liikmed on.

Sellise mudeli ühiseks jooneks on valitud esinduskogu puudumine ja kasutatakse mitte otsevalitud, vaid delegeeritud otsustusorganit. Sellisel koostöövormil võib olla iseseisev tulubaas sh ka õigus kohalike maksude kehtestamiseks.

Ülesande volitamine teisele kohaliku omavalitsuse üksusele

Antud variandi korral volitatakse konkreetset omavalitsuslikku funktsiooni täitma teine kohaliku omavalitsuse üksus. See koostöövorm on laialt kasutusel ja seda võimaldavad kõikide käsitletud riikide kohaliku omavalitsuse seadused või konkreetse ülesande korraldamise kohta kehtestatud eriseadused. (vt Lisa 3, § 77 lg 1 , Lisa 7, „*Lov om forpligtende kommunale samarbejder*”, *„Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)“* peatükk 5a „*Vertskommune*“ jt)

Ülesande volitamine teisele kohaliku omavalitsuse üksusele ei tähenda alati seda, et volitava üksuse võimalused osaleda küsimuste edasisel otsustamisel ja korraldamisel puuduvad. Tavaliseks nähakse ette võimalus, et volitaval kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus nimetada oma esindajad volitatava kohaliku omavalitsuse üksuse vastavas küsimuses otsuseid langetavasse organisse. („*Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven*)“.§ 28-1c jt)

Antud variandi erivormiks on see kui volitatakse teise kohaliku omavalitsuse üksuse konkreetset ametnikku konkreetset haldusülesannet täitma (nt sotsiaalhoolekandes, jäätmehoolduses, järelevalvefunktsiooni täitmiseks vms) (vt Lisa 7, „Lov om forpligtende kommunale samarbejder”, kus on esitatud konkreetsed sotsiaalhoolekande alased ülesanded, kus koostöö on kohustuslik). Ametnikule volitamise eripära on see, et kuna ei volitata tuumülesandeid (või poliitilisi valikuid nõudvaid küsimusi), siis pole otseselt vajalik ka volitava kohaliku omavalitsuse üksuse osalus edasises ülesande täitmises (vt eelmine lõik)

### Norra

Norras on alates 1976 aastast otsevalitavad maakondlikud nõukogud – omavalitsuslik valitsemisvorm.

Lisaks vallaseaduse alusel ühisasutused, eristaatusega ühisasutused ja delegeeritud teenuste korraldamiseks loodavad vertskommune.

Peatükis 2.1.1 viidati Norra kohaliku omavalitsuse seaduse muutmisel (2012 maikuus) „*sammkommune*“ institutsioonile (peatükk 5B). Nimetatud institutsiooni näol on tegemist eristaatusega ühisasutusega, mis omab nii ühisasutuse kui iseseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku tunnuseid. „*Sammkommuneg*a“ sarnaseid lahendusi leiab ka Saksa erinevate liidumaade kohaliku omavalitsuse õiguses („*Samtgemeinde“, „Verbandsgemeinde*“) ning ühe erivormina on kasutusel selline kohaliku omavalitsuse juhtimise vorm, kus mitme iseseisva (valitud rahvaesindusega) kohaliku omavalitsuse üksuse kohta on üks ühine haldusaparaat (ametiasutus). Antud lähenemist lubab ka Euroopa Kohaliku omavalitsuse harta, mille artikkel 3.2 kohaselt on esinduskogu olemasolu kohaliku omavalitsuse tarvilik tingimus, kuid esinduskogule aru andev täitevorgan ei ole obligatoorne.

„Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)“

Kokkuvõte seadusest, peatükid 5, 5A, 5B

1. Ühisasutus

Kaks või enam KOVi, kaks või enam piirkondlikku omavalitsust või üks või enam KOV ja üks või enam piirkondlik omavalitsus võivad moodustada ühisasutuse teenuste osutamiseks. Ühisasutuse moodustamine otsustatakse kohaliku omavalitsuse volikogus või piirkonna omavalitsuse volikogus.

Ühisasutuse põhikiri peab sisaldama:

a) Ühisasutuse moodustamist ja struktuuri;

b) Ülesannete loetelu;

c) Kas ja kuidas osalevad omavalitsused peavad ühisaustuse tegevusse ressursiliselt panustama;

d) Küsimus, kas ühisasutusel on õigus liikmete eest finantsilisi kohustusi võtta;

e) Põhimõtted, kuidas liikmestaatusest loobuda.

2. Vertskommune (ülesande delegeerimine teisele kohaliku omavalitsuse üksusele)

Üldsätted:

• Kohalik omavalitsus võib sõlmida lepingu teise kohaliku omavalitsusega (juhtomavalitsusega), et osutada teenuseid ja vastu võtta otsuseid ühiselt üksikküsimustes osas või küsimustes, mis ei ole põhimõttelise tähtsusega.

• Kohaliku omavalitsuse volikogu või maakonna kohaliku omavalitsuse volikogu annab oma administratsioonile juhised anda otsustuspädevus üle juhtomavalitsuse täidesaatva võimu juhile, tegevdirektorile (norra k. administrasjonssjefen) Osalevad kohaliku omavalitsused võivad anda juhatusele (norra k. nemnda) pädevuse fundamentaalse tähtsusega küsimuste üle otsustamiseks. Juhatus võib delegeerida juhtomavalitsuse administratsioonile otsuste vastvõtmise üksikjuhtumite osas või küsimustes, mis ei ole fundamentaalse tähtsusega.

• Juhatusse valib iga osaleja kaks või enam esindajat . Juhatus valib ise esimene ja aseesimehe. Juhi positsioon vahetub osalejate vahel rotatsiooni korras. Juhatuse liikmete arv on paika pandud seadusega. Juhul, kui võimalik juhatuse liikmete arv ületab seadusega lubatud maksimumi, vähendatakse juhatuse liikmete arvu.

Juhtomavalitsusega sõlmitakse haldusleping, milles sätestatakse:

a) Osalejad ja millised neist on nö juhtomavalitsused;

b) Ülesanded ja juhtomavalitsuse otsustuspädevus;

c) Otsuste vastuvõtmise pädevuse ja kohustuste juhtomavalitsusele ülemineku kuupäev;

d) Liikmete teavitamine juhtomavalitsuse poolt vastu võetud otsustest;

e) Finantsküsimused osalevate omavalitsuste ja juhtomavalitsuse vahel;

f) Väljaastumise tingimused ;

g) Muud seadusejärgsed kokkulepped.

Kohaliku omavalitsuse üksuste vahelise koostöö moodustamisest tuleb informeerida maavanemat (norra k. fylkesmannen). Kui maakondlikud omavalitsused hakkavad tegema koostööd, tuleb sellest informeerida vastavat ministeeriumit.

Iga liige on esindatud Apellatsioonikomitees. Komitee (norra k. Klagenemnda) valib oma esimehe ja aseesimehe. Liikmeid on kuni 5. Juhul, kui koostöös osalevate kohalike omavalitsuse üksuste arv on suurem, siis loosi teel vähendatakse komitee arvu. Kui mõni osalev omavalitsus apellatsiooni kogust välja jääb, siis nimetatakse üks täiendav liige, kes asendatakse olemasolevaga.

Iga liige võib aastase etteteatamise ajaga koostööst loobuda.

2. Samkommune (eristaatusega ühisasutus)

Üldsätted

• Kaks või enam kohaliku omavalitsuse üksust või kaks või enam maakonda võivad avalike ülesannete täitmiseks moodustada ühisasutuse.

• Otsuse ühisasutuses osaleda võtab vastu volikogu.

• Ühisasutus on iseseisev juriidiline isik.

• Üks kohalik omavalitsus või piirkondlik omavalitsus ei tohi olla rohkem kui ühe ühisasutuse liige.

• Ühisasutusele delegeeritud ülesanded peavad kõigil osalevatel liikmetel olema samad.

Haldusleping

Ühisasutuse moodustatakse osalevate omavalitsuste poolt halduslepinguga. Halduslepingu kiidab heaks volikogu. Muudatused lepingusse teeb ühisasutuse juhatus, kui sellega on nõus kaks kolmandikku hääletanutest. Leping peab sätestama:

* + Ühisasutuse nime, ära peab olema märgitud sõna „ühisasutus“;
  + Osalevad omavalitsused ja esindajate arv ühisasutuse juhatuses iga omavalitsuse kohta;
  + Aadress, kuhu ühisasutus on registreeritud;
  + Ühisasutuse ülesanded ja otsustuspädevus;
  + Kuupäev, millal nimetatud ülesanded ja otsustuspädevus ühisasutusele üle lähevad;
  + Osalevate omavalitsuste kohustused ühisasutuse ees sealjuures finantseerimiskohustused;
  + Ühisasutuse võetud kohustuste katmise alused;
  + Ühisasutuse finantsjuhtimise alused;
  + Osalevate omavalitsuse teavitamine ühisasutuse otsustest;
  + Ühisasutusest väljaastumise tingimused ja ühisasutuse lõpetamise alused;
  + Muud seadusega sätestatud tingimused.

Ühisasutus ei saa olla osaline mõnes teises ühenduses. Ühisasutus võib hallata aktsiaid, kui see on finantsiliselt kasulik.

...

Välja astumine

* + Iga osalev omavalitsus võib kirjaliku avaldusega teatada oma soovist ühisasutusest välja astuda ning paluda end liikmete hulgast välja arvata.
  + Etteteatamisaeg on üks aasta ja seda hakatakse arvestama alates päevast, mil kirjalik avaldus esitatakse.
  + Juhul, kui osaleva kohaliku omavalitsuse õigusi on olulisel määral rikutud, võib liige ühisasutusest välja astuda 6-kuulise etteteatamisajaga.
  + Iga osalev omavalitsus võib ühisasutusest lahkumise küsimuse esitada vastutavasse ministeeriumisse ühe kuu jooksul peale avalduse esitamist ühisasutusele ja teistele ühisasutuses osalevatele kohaliku omavalitsuste üksustele. Ministeerium võib nõuda koostöö jätkamist teatud perioodiks, kui see on ühe või enama omavalitsuse huvides. Teatud juhtudel võib ministeerium ühisasutusest väljaastumise lubada koheselt.

Ühisasutus lõpetatakse osalevate kohaliku omavalitsuste üksuste ühise otsusega. Otsuse teeb iga kohaliku omavalitsuse või maakondliku omavalitsuse volikogu iseseisvalt.

### Läti

Loodud on viis planeerimisregiooni, mis seaduse alusel loodud avalik-õiguslikud isikud, mida juhib KOVde esindajatest nõukogu. Funktsioonid on sarnased Eesti maakondlike KOV liitudega – peamiselt poliitiline koordinatsioon ja regionaalarenguga seotud valitsuse otsuste tagasisidestamine ja ettepanekute tegemine.

# Regionaalse tasandi koostöö osalised

## Kokkuvõte valikuvõimaluste tugevustest ja nõrkustest

1. Koostööstruktuurides osalevad KOV-üksused

Tugevused:

* Osaliste õigusliku vormi ja seega ka õiguste ühetaolisus, mis loob parimaid võimalusi nende õiguste delegeerimiseks koostööorganisatsiooni
* KOV autonoomia printsiip esiplaanil, kus riigi ja KOV rollid ei segune
* Kooskõla avaliku võimu rolliga, kus avalikke ülesandeid täidavad avalikud toimijad

Nõrkused:

* Poliitikate nõrk koordinatsiooni riigi tasandiga ning erasektori partneritega
* Riigi ja omavalitsuse rollide jäik eristamine, kus omavalitsuste sisend keskvalitsuse poliitikatesse on nõrk ja riik on eemal omavalitsuste ülesannete täitmisest
* Eeldused KOV ja riigi konkurentsisituatsiooni tekkeks
* Eratoimijate sisulise kaasamise nõrkus

1. Koostööstruktuurides osalevad KOV-üksused ja riik

Tugevused:

* Eeldused riigi ja KOV poliitikate sidustamiseks
* Riigi osalus regionaalsetes koostööorganisatsioonides toetab suuremat regionaalset tasakaalustatust kompetentside ja informeerituse osas
* Otsene sisend keskvalitsuse poliitikakujundamisse läbi jagatud vastutuse
* Faktiliselt on juba täna suurem osas avalikke ülesandeid riigi ja KOV segapädevuses

Nõrkused:

* Erasektori ja kodanikuühenduste kõrvalejäetus

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

Tugevused:

* Tagatud on ühiskondlike huvipoolte lai kaasatus regionaalsesse valitsemisesse
* Eeldused tugevate territoriaalsete võimukeskuste kujunemiseks – ettevõtjate ja kodanikuühenduste osalemine regionaalses valitsemise tugevdab regiooni võimekust (sh suhetes keskvalitsusega) ja otsuste ühiskondlikku legitiimsust

Nõrkused:

* Riigisektori ja keskvalitsuse kõrvalejäetus

1. Koostööstruktuurides osalevad KOV, riik ja erasektor (ettevõtted, MTÜd, SA), avalik-õiguslikud asutused (nt ülikoolid)

Tugevused:

* Kooskõlas mitme-tasandilise valitsemise paradigma ja harta põhimõtetega – loodud on eeldused regionaalsete poliitikate vertikaalseks (st riigiga ja KOV-üksustega) ja horisontaalseks (st avaliku ja erasektori huvipoolte vahel) koordinatsiooniks
* Võimaldab paremini koordineerida võrgustikupõhiseid ja eri toimijate vastastikulise sõltuvuse poliitikaid

Nõrkused:

* Avaliku võimu korralduslike ülesannete täitmine on hetkeolukorras õiguslikult piiratud
* Võimalik foorum-tüüpi koostöös või eraõiguslike juriidiliste isikute vormis toimivate koostööorganisatsioonide puhul

## Õiguslik ja regulatiivne raamistik

### Euroopa kohaliku omavalitsuse harta

Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi

1. Kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks (valik A).

### Euroopa mitmetasandilise valitsemise harta

Toetame mitmetasandilisest valitsemistavast juhinduvat Euroopat. Selline valitsemine „koosneb ELi, liikmesriikide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste koordineeritud tegevusest, mis toetub subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja partnerluse põhimõtetele funktsionaalse ja institutsioonilise koostöö vormis, et töötada välja ja viia ellu Euroopa Liidu poliitikameetmeid”. Seejuures austame täielikult iga tasandi võrdset õiguspärasust ja vastutust nende asjaomases pädevusvaldkonnas ning lojaalse koostöö põhimõtet.

Olles teadlikud sellest, et oleme ÜKSTEISEST SÕLTUVAD, ja püüeldes üha suurema TÕHUSUSE poole, leiame, et on soodsaid võimalusi, et veelgi tugevdada asutuste uuenduslikku ja tõhusat poliitilist ja halduskoostööd vastavalt asjaomastele pädevus- ja vastutusvaldkondadele. Euroopa Liidu Regioonide Komitee koostatud harta eesmärk on ühendada omavahel Euroopa piirkonnad ja linnad, edendades seejuures MITME OSALEJAGA JUHTIMIST, mis hõlmab ühiskondlikud osalejad, nagu sotsiaalpartnerid, ülikoolid, valitsusvälised organisatsioonid ja representatiivsed kodanikuühiskonna rühmitused (valik D).

...

Võtame endale kohustuse järgida Euroopas mitmetasandilist valitsemist kujundavaid põhiprotsesse järgmiste tegevuste kaudu:

Võtame endale kohustuse rakendada mitmetasandilist valitsemist ellu igapäevases poliitikas, kasutades ka uuenduslikke ja digitaallahendusi. Sel eesmärgil peaksime endale võtma järgmised kohustused:

2.5 LUUA VÕRGUSTIKKE poliitiliste kogude ja ametiasutuste vahel kohalikust tasandist Euroopa tasandini ja vastupidi (valik B), tugevdades samal ajal riigiülest koostööd.

### KOKS

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

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

(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.

(6) Käesoleva seaduse alusel moodustatud valla või linna ühise ametiasutuse (edaspidi ühisamet) ja valla või linna ühise ametiasutuse hallatava asutuse (edaspidi ühisasutus) kaudu kohaliku omavalitsuse ülesande täitmist loetakse ülesande täitmiseks ühisameti või -asutuse moodustanud kohaliku omavalitsuse üksuste poolt.

§ 12. Omavalitsusüksuste õigus moodustada liite, ühisameteid ja ühisasutusi

Omavalitsusüksustel on õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite, ühisameteid ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras (valik A).

§ 35. Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes

(1) Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi või valdade ja linnade ühisasutusi, mis ei ole juriidilised isikud. Vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

### Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

§ 2. Maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit (valik A)

(1) Maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad moodustada maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi maakondlik liit).

§ 4. Asutamine

(1) Maakondliku liidu võivad ühiselt asutada üle poole maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest. Piirkondliku liidu võivad ühiselt asutada üle poole iga osaleva maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest.

(3) Kohaliku omavalitsuse üksus võib samal ajal kuuluda ühte maakondlikku või piirkondlikku liitu ja ühte üleriigilisse liitu.

### Ühistranspordiseadus

§ 15. Piirkondlik ühistranspordikeskus

(1) Piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus (valik B).

## Eesti valitsemispraktika

Maakondlikud OVL’d on KOV-üksuste liidud.

Maakondlikud arenduskeskused on OVL asutatud, nõukogus KOV-üksuste ja ettevõtete esindajad; varasemalt MAK’ide nõukogus ka riigi esindaja.

Maakondlikku arenduskeskust juhib nõukogu ja juhatus. Nõukogud on enamasti 5-7 liikmelised ja juhatuses 1 liige, kes ka sihtasutuse üldjuhul tegevjuht. Nõukogu liikmete valimisel lähtutakse erinevatest printsiipidest. Ühel asutajal võib nõukogus olla nii üks koht, kuid ka enam. Näiteks SA Pärnumaa Arenduskeskuse nõukogus on kuus liiget, millest kolm esitab MTÜ Pärnumaa Omavalitsuste Liit ja kolm esindavad Pärnu Linnavalitsust. Rakendatakse ka praktikaid, kus maakondliku arenduskeskuse nõukogu moodustatakse ainult kohalike omavalitsuste esindajatest või on nõukogu laiapõhjaline, kuhu on lisaks kohalike omavalitsuste ja maakondlike omavalitsuste liitude esindajatele kaasatud nõukogu liikmeteks ettevõtjate, vabaühenduste ning erialaliitude esindajaid.

ÜTK – osalised on riik (Maanteeamet) ja KOV-üksused

Jäätmehoolduskeskused, veemajandusettevõtted – KOV-üksused

LEADER ja kalanduspiirkondade MTÜd – üldkoosolekul esindatud KOV, ettevõtjad, MTÜd

## Regionaalsete fookusgrupi arutelude seisukohad

### Põhja-Eesti

Kas regionaalse juhtimistasandi peaksid moodustama:

* 1. KOV üksused
  2. KOV ja keskvalitsus
  3. KOV, keskvalitsus ning erasektor/MTÜ

Osalejate seisukohti:

* eelistada tuleks varianti „C“.
* kõik kolm osapoolt peavad olema haaratud, nt MAK nõukogus on ka ettevõtjad. Vahetu kasu saaja esindajad peaksid olema sees.
* regionaalsete funktsioonide korraldamise loogika peab olema ühtlustatud.
* eelistada tuleks varianti „C“.
* eelistada tuleks varianti „C“.

Kokkuvõtteks - kõik on seda meelt, et erinevad osapooled peavad olema haaratud, kuid toovad eilse nii esindajate määramise, nende legitiimsuse kui organisatsioonilise ühtsuse väljakutse.

### Lõuna-Eesti

Kas regionaalse juhtimistasandi peaksid moodustama:

* 1. KOV üksused
  2. KOV ja keskvalitsus
  3. KOV, keskvalitsus ning erasektor/MTÜ

Osalejate seisukohti:

* KOV ja keskvalitsus - jääb siiski küsimuseks, et millist kas kohalik omavalitsus saab. Rahastamismudelis peab olema regionaalne koefitsient. Ehk näiteks Lõuna-Eestil ei ole see sama, mis on Põhja-Eestil.
* KOV ja keskvalitsuse koostöös on võimalik saada parim tulemus.
* B variant on ainuõige. Tuleb sisse tuua ka poliitiline otsustus, mis lisab uue vaatenurga. Suuremateks muutusteks tänase halduskorralduse reformis on vaja poliitilisi otsuseid.
* C variant - erasektorit ja MTÜ-sid tuleks kaasata valdkonniti.
* B variant - kui vaja otsustada regionaalseid investeeringuid, peab olema suurem otsustusõigus KOVidel, riigil ei tohi olla vetoõigust.
* B variant, kuid tekiks probleem, et tahaplaanile vajuvad väiksemad otsused. Annaks teha kergemini küll suuremaid otsuseid, nt Tartu-Tallinn neljarealine maantee. Erasektori huvi võiks olla esindatud valdkonniti, kuid mitte kogu juhtimistasandil.

Kas saaks kokku panna 2.9 ja 2.2 juhtimismudeli, väga suur ühisosa? Osalejad eelistavad valdavalt kolmandat varianti („Koostöökogu koosneb KOV-üksuste, riigivalitsuse, avalik-õiguslike asutuste (nt ülikoolid) ja erasektori esindajatest (Leedu piirkondlikud nõukogud)“), aga tõdevad, et see on keerukas. Toovad eilse nii esindajate määramise, nende legitiimsuse kui organisatsioonilise ühtsuse väljakutse.

Osalejate seisukohti

* Võiks olla neljaliikmeline koostöökogu KOV üksuste, riigivalitsuse, avalik-õiguslike asutuste ja erasektori esindajatest. Võib tekkida raskusi erasektori esindaja valimisel.
* Pole vahet, milline variant, peaasi, et otsused saaks vastu võtta.
* Pigem KOV üksused ja riigivalitsejad. Riik ei tohiks võtta lõppsõna, vaid on KOV üksusega võrdsed partnerid. KOV kui kohapealne sisendiandja.
* Vaid KOV üksuste esindajad.
* Side riigiga peaks olema olemas, seega ainult KOVist ei saa koosseisu moodustada.
* On võimalik kaasata kohaliku regiooni ettevõtteid. Kuid kui suurem regioon, siis esindajad tõenäoliselt suurematest keskustest (nt Lõuna-Eesti puhul Tartust).

### Lääne-Eesti

Variandid:

A) KOV üksused

B) KOV ja keskvalistus

C) KOV, keskvalitsus, erasektor/MTÜ

Osalejate seisukohti:

* variandi B poolt.
* B variant tundub kõige tasakaalukam.
* Juhtimistasand ei saa olla mittepoliitiline, peab kaasama kindlasti keskvalitsust, vastasel juhul on poliitilise avalikkuse tähelepanu alt väljas olev probleem. Ettevõtjad ütlevad, et nt MAKid on ülepolitiseeritud; tahaksid otsustes kaasa rääkida. Erasektori kaasamine on vajalik. Juhtimismudel võiks vertikaalse asemel olla võrgustikupõhine.
* B/C vahepealne mudel. Pärnumaal sihtasutusi veel, nt Pärnu Teater, Haigla, Tervisekeskus, Ühistranspordikeskus jne. Mõlemad pooled (KOV ja keskvalitsus) võiksid olla esindatud.
* B, ei välista ka C varianti, kuid võib olla liiga laialivalguv. Tekib küsimus, kes erasektorit esindab.
* B, kuna mõlemad avalik-õiguslikud.

## Erakondade avalikud seisukohad

Programmides sisalduvad üksnes valikut A ja B toetavad seisukohad

### Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023

5. Kohalik elu ja regionaalpoliitika

* Jätkame Eesti haldusjaotuse ja haldusüksuste staatuse korrastamisega.
* Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### EESTI KESKERAKONNA VALIMISPLATVORM RIIGIKOGU XIV KOOSSEISU VALIMISTEL ÕIGLANE EESTI KÕIGILE!

Peame oluliseks riigi, kohalike omavalitsuste ja erasektori tihedat koostööd töökohtade loomisel ning soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamisel. Toetame maakondlike arenduskeskuste tugevdamist.

Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### **Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna programm “Eesti eest!”**

Teeme vigade paranduse läbikukkunud haldusreformile ja moodustame omavalitsusliitude põhjal maakondade esinduskogud.

### ISAMAA PROGRAMM RIIGIKOGU VALIMISTEKS 2019

ISAMAA REGIONAALPOLIITIKA – ISESEISVAD JA ETTEVÕTLIKUD OMAVALITSUSED

Oleme tugevatel tõmbekeskustel tuginevate regioonide, omavalitsuste ja kogukondade poolt ning lähimuspõhimõtet eirava riikliku tsentraliseerimise vastu. ISAMAA eesmärk on muuta omavalitsused kohaliku ja regionaalse arengu reaalseks suunajaks.

### Reformierakonna valimisprogramm 2019. aasta Riigikogu valimisteks

Lõpetame hiiliva tsentraliseerimise ja usaldame rohkem omavalitsusi avalike teenuste pakkumisel. Soodustame kohalike omavalitsuste regionaalset ja üleriigilist koostööd nii arendustegevuses kui avalike funktsioonide täitmisel.

### Sotsiaaldemokraatide programm 2019. aasta Riigikogu valimisteks – Igaüks loeb!

6. Toetame kohalikku initsiatiivi ja maakondade iseseisvat arengusuutlikkust

6.1. Iga maakonna omavalitsused, ettevõtted ja kodanikuühendused üheskoos ja iseseisvalt, koostavad oma arengustrateegiad ja viivad selle ka ellu.

6.9. Toetame ja soodustame omavalitsuste regionaalset koostööd. Analüüsime regionaalseks

arenguks oluliste valdkondade üleandmist omavalitsuste regionaalsele koostöötasemele.

## Rahvusvaheline kogemus

### Soome

Soome maakondlikud nõukogud koosnevad KOV-üksuste valitud poliitikutest esindajatest.

*Section 17. Planning Region Development Council. (1) The Planning Region Development Council shall be elected from among the councillors of the relevant local governments by a general assembly of the chairpersons of local governments located in the planning region.*

*The overall task of advocating the interests of the region (the third task) allows, of course, a broad scope of activities, from pressure-group activity towards the state authorities to strategic work for the best of the member municipalities. Coordinating activities is a key word in the current Finnish public administration, and hence examples such as the welfare strategy or infrastructure strategy of the region are typical. ...*

*All in all, this means that within the regions the different key-actors are brought together, and that they commit themselves to the development. This is not always clear. The financial basis of the Finnish municipalities is based on tax incomes, and is a potential negative factor in this activity leading to competition between municipalities and can hinder agreeing upon mutual lines of development.*

Vee- ja jäätmemajanduse ning ühistranspordi ühisomavalitsuste nõukogudes samuti poliitikud, juhatuses ka ärisektori esindajaid

Haiglad ja ülikoolid – nõukogud KOV esindajatest

Tervishoiuteenuste ja kutseharidusteenuste ühisasutused – KOV esindajad

### Rootsi

Mitme-tasandiline valitsemine oluline suunav paradigma.

Regionaalarengu nõukogude liikmeteks on KOV-üksuste ja maakonnanõukogude esindajad.

Mittetulundusühingud vee-, kanalisatsiooni ja pääste jäätmekäitluse valdkonnas – KOV-üksuste loodud. Omavalitsuste koostööorganisatsioonides ei ole otse rahva mandaadiga isikud, vaid ametnikud.

Riigi, KOV-üksuste ja ettevõtete vabatahtlikus koostöös on regioonides loodud ettevõtluse arendamise organisatsioonid, mis võivad tegutseda ka osaühinguna (AB)

*Business Sweden is owned by the Swedish Government and the industry, a partnership that provides access to contacts and networks at all levels: regional partners*

*ALMI regional subsidiaries are 51 percent owned by the parent company and 49 percent owned by regional owners.*

*Business Region Göteborg AB: The Board of Directors is made up of political representatives and reflects the financial contributions of the municipalities. The Board consists of six members representing the City of Gothenburg and three representatives elected by the Göteborg Region Association of Local Authorities (GR).*

### Taani

Ühistranspordikeskuste seadus reguleerib KOV-üksuste kohustusliku osaluse regionaalsetes ühistranspordikeskustes.

Taani pealinnaregioonis tegutsevaks regionaalseks transpordiettevõtteks on Trafikselskabet Movia. Movia loodi 2007. aastal Taani haldusreformi raames ja transpordikompaniide eriseaduse alusel. Selle tegevuspiirkond ja omanikering haarab lisaks pealinnaregioonile ka Sjaellandi regiooni ja selle territooriumi kommuune. Haldusreformi eelselt oli pealinnaregioonis ühistransporti korraldavaks ühinguks HUR ning lisaks veel 2 ühistranspordiettevõtet Sjaellandi kahes maakonnas.

Movia on organiseeritud piirkondlike üksustena – kokku on 5 piirkondlikku struktuuriüksust ja piirkonnahaldurit, kes suhtlevad piirkonna kommuunidega ja annavad neile tehnilist nõu. Ühistranspordifirma üks viiest piirkondlikust keskusest haarab Suur-Kopenhaageni regiooni 14 KOV-üksust. Piirkonnajuhid on aktiivseks partneriks kogukonnale, panustavad teenuste optimeerimist ja arendamist, teostavad teenuse seiret ning tegelevad ettepanekutega, mis on suunatud tarbijate vajaduste paremale rahuldamisele. Piirkonnakeskustes toimub ühistranspordiliikluse planeerimine, jooksev seire ja analüüs.

### Norra

Võrgustlikuline koostöö eri sektori partnerite poolt

Riigi töö- ja heaoluametil (NAV) on kokkulepped (ja koostööstruktuurid) KOV-üksustega, milliseid KOV teenuseid NAV kontorites osutatakse

Oslo ja Akershusi maakonna ühine transpordiettevõte Ruter AS moodustati 2008. aasta alguses kahest ettevõttest - Oslo Sporveier AS ja Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, mis on käesoleval hetkel Ruter AS mittetegutsevad allettevõtted kaubamärkide kaitseks. Lisaks sellele kuulub Ruter AS kontserni 3 ettevõtet - Konsentra AS, Interoperabilitetstjenester AS, Oslo og Akershus Trafikkservice AS. Probleeme on esinenud erinevate Oslo linna transpordiettevõtete allutamisel ühise organisatsiooni struktuuridesse. Linna metroo- ja trammiettevõte soovivad jätkuvalt tegutseda just-kui iseseisvalt, nt. kujundada oma brandi, omada pressiesindajat, kuigi organisatsiooni luues seda ette ei nähtud.

Oslo linna omanduses on 60% ja Akershusi maakonnal 40% Ruter AS aktsiatest. Oslo linna teede- ja transpordiametil ja Akershusi maakonnavolikogul on ühistransporditeenuse korraldamiseks halduslepingud Ruter AS’ga.

Norra kontekstis on Ruter AS erandlik, muudes riigi maakondlikes kommuunides on regionaalse ühistranspordi korraldamine jätkuvalt maakondlike kommuunide ainupädevus ning nende haldusstruktuuride ülesandeks. Ruter näeb oma ülesannet olla ühistranspordi kompetentsi keskus nii Oslo linna kui ka Akershusi maakonna jaoks.

### Läti

Läti planeerimisregioonide nõukogu moodustub KOV-üksuste esindajatest

Alates 2014, on riik planeerimisregioonides moodustanud eraldiseisvad ühistranspordi arendamise nõuandvad komisjonid, millesse on kutsutud planeerimisregioonide esindajad ning vedajate (st transpordiettevõtete) esindajad.

### Leedu

Alates 2010. aastast kuuluvad seaduse järgi regionaalsete arendusnõukogude koosseisu KOV-üksuste esindajad (kõik linnapead ning igast kohalikust volikogust delegeeritud volinikud, mille arv sõltub elanike arvust) ning riigi keskvalitsuse poolt määratud esindaja või institutsioon.

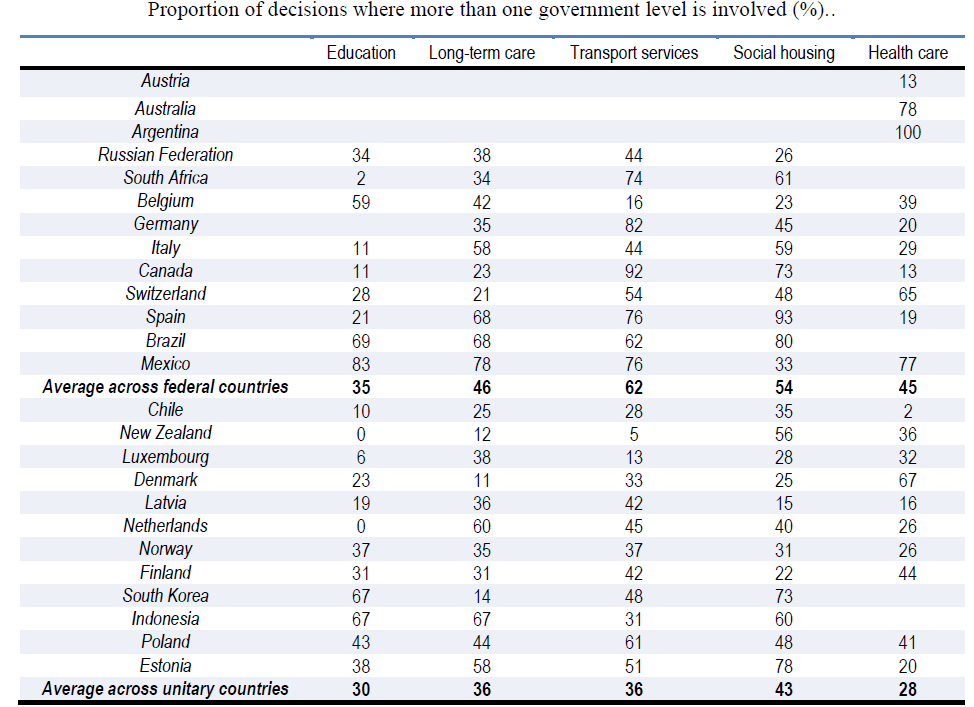
Lisaks määrab seadus kohustuse, et nõukogu koosolekutele peab kutsuma olulisi sotsiaal-majanduslikke partnereid (sh erasektorist), kes osalevad nõukogu töös nõuandvas pädevuses.

Arendusnõukogusid teenindavad valdkonna ministeeriumi regionaalhalduse struktuuriüksus (3-5 ametnikku).

### Sloveenia

Valdkondlikud ühisasutused, mille osalised on KOV-üksused.

### Segapädevuses ülesannete praktika OECD liikmesriikides



Allikas: OECD (2013) Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. Lk 79

### Näiteid Regionaalse arengu „pehmetest“ koordineerimise instrumentides Euroopas (eri riikide ülevaatlik kokkuvõte)

* Regionaalse arengu fondid (eri sihtotstarbeks) ja nõukogud: üldotstarbelised ning sihtotstarbelised (riik ja KOV)
* Lepingud regionaalsete prioriteetide kohta riigi ja regionaalsubjektide (KOV esinduste) vahel
* Teenuste arendamise prognoosid ja investeerimise vajadused regiooniti (20 aasta perspektiivis), see on planeeringute ja strateegiate alusdokument;
* Regionaalarenduse riiklikud (ministeeriumi baasil) keskused (konsultatsioonid KOV ja kohalikele toimijatele)
* Regionaalsed toimijate nõukogud (s/m nõukogud, boards) – regiooni probleemide ja huvide sõelumine (igas teises riigis)
* Kas riigi või KOV regionaalsete administratsioonide nõukogud (boards) /Rootsi, Itaalia, Prantsusmaa/
* Ruumilise planeerimise konverents (Austria): ühildatakse sektoraalsed huvid, kohalikud eripärad, ruumiline terviklikkus
* Sihtotstarbelised regionaalsed (riiklikud agentuurid) - (piirialad, tööstusalad);
* Valdkonnaministeeriumide regionaalsed strateegiad, mille kooskõlastamisel osalevad KOVid (nt. tööturuvõimekus KOVides);
* Majanduse arengu ja hõivekeskused: nõustamine ja tagasiside toimijatelt (s.h. Taani)
* Holland – regionaal-poliitikate sihid: (a) võimekus tulla toime ebamäärasusega; (b) võimekus oma eripärasid arendada; (c) sisemise ressursi/ toimijate mobiliseerimine;
* Regioonide valitsused (ja KOVid) võtavad üle riigiasutustelt ühiselt programmide juhtimist
* Pilootporjektid (näidis) regioonides ja sellelt baasilt nende laiendamine kõikidele
* Regulaarsed konverentsid vms. Regioonide parimate praktikate ja läbikukkumiste analüüsiks

# Koostöö kohustuslikkus

## Kokkuvõte valikuvõimaluste tugevustest ja nõrkustest

1. Vabatahtlik koostöö

Tugevused:

* Tagab esmatasandi KOV parima autonoomia
* Kooskõlas Eesti halduspraktikaga ja õigusruumi võimalustega.

Nõrkused:

* Koostöö toimumine sõltub isiklikest, kohalikest ja/või parteipoliitilistest huvidest
* Koostöö puudumisel ei suuda paljud KOV üksused tulu- ja kliendibaasi ebapiisavusest tulenevaid mitmeid ülesandeid kvaliteetselt ja kuluefektiivselt täita
* Koostöö tähendab lisakulusid (nii administratiivselt kui ka finantsiliselt)
* Ebaselge vastutus ja vähestabiilne korraldus (alati saab välja astuda)

1. Kohustuslik koostöö

Tugevused:

* luuakse eeldused teenuste kvaliteedi ühtlustamiseks kogu riigi territooriumil, kõigile elanikele sõltumata elukohast
* Ühistes tegevustes kindel, et need ei jää erihuvide tõttu täitmata
* Annab koostööorganisatsioonile kindluse ja stabiilsuse ja võimaldab vastu võtta ka otsuseid, mis ei ole täielikus kooskõlas iga koostöö osapoole kohalike huvidega (vältida otsustamatust)

Nõrkused:

* tegemist on KOV autonoomia riivega
* Koostöömudeli kui sellise kohustusliku kasutamisega kaasneb paratamatult puudused esindusdemokraatias – regionaalsel tasandil puudub rahva otsene mandaat

1. Tingimuslikult kohustuslik koostöö

Tugevused:

* Paindlikkus – teenuse olemust, sh minimaalset või mõistlikku kliendibaasi suurust arvesse võttev
* Samaaegselt luuakse eeldused teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse ühtlustamiseks kogu riigi territooriumil, kõigile elanikele sõltumata elukohast
* Eesti halduspraktikas juba toimiv (ühistranspordikeskused, maakonna arengu kavandamine jt)

Nõrkused:

* Teenuste olemusest lähtuvad mastaabitingimused on erinevate teenuste puhul erinevad, mistõttu on raskendatud ühtse territoriaalse korralduse loomine
* Mudelite kirjusus (osad täidavad, teised mitte), mistõttu teatud halduslik ebaselgus

## Õiguslik ja regulatiivne raamistik

### Euroopa kohaliku omavalitsuse harta

Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi

1. Kohalikel võimuorganitel on **õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd** (Valik A) ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.

### Euroopa mitmetasandilise valitsemise harta

Toetame mitmetasandilisest valitsemistavast juhinduvat Euroopat. Selline valitsemine „koosneb ELi, liikmesriikide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste koordineeritud tegevusest, mis toetub subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja partnerluse põhimõtetele funktsionaalse ja institutsioonilise koostöö vormis, et töötada välja ja viia ellu Euroopa Liidu poliitikameetmeid”. Seejuures austame täielikult iga tasandi võrdset õiguspärasust ja vastutust nende asjaomases pädevusvaldkonnas ning lojaalse koostöö põhimõtet.

Olles teadlikud sellest, et oleme ÜKSTEISEST SÕLTUVAD, ja püüeldes üha suurema TÕHUSUSE poole, leiame, et **on soodsaid võimalusi, et veelgi tugevdada asutuste uuenduslikku ja tõhusat poliitilist ja halduskoostööd** vastavalt asjaomastele pädevus- ja vastutusvaldkondadele. Euroopa Liidu Regioonide Komitee koostatud harta eesmärk on ühendada omavahel Euroopa piirkonnad ja linnad, edendades seejuures MITME OSALEJAGA JUHTIMIST, mis hõlmab ühiskondlikud osalejad, nagu sotsiaalpartnerid, ülikoolid, valitsusvälised organisatsioonid ja representatiivsed kodanikuühiskonna rühmitused.

...

Võtame endale kohustuse järgida Euroopas mitmetasandilist valitsemist kujundavaid põhiprotsesse järgmiste tegevuste kaudu:

Võtame endale kohustuse rakendada mitmetasandilist valitsemist ellu igapäevases poliitikas, kasutades ka uuenduslikke ja digitaallahendusi. Sel eesmärgil peaksime endale võtma järgmised kohustused:

2.5 LUUA VÕRGUSTIKKE poliitiliste kogude ja ametiasutuste vahel kohalikust tasandist Euroopa tasandini ja vastupidi, tugevdades samal ajal riigiülest koostööd.

### KOKS

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

(1) Omavalitsusüksuste **ülesanne on ühiselt kavandada** (Valik B)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.

(6) Käesoleva seaduse alusel moodustatud valla või linna ühise ametiasutuse (edaspidi ühisamet) ja valla või linna ühise ametiasutuse hallatava asutuse (edaspidi ühisasutus) kaudu kohaliku omavalitsuse ülesande täitmist loetakse ülesande täitmiseks ühisameti või -asutuse moodustanud kohaliku omavalitsuse üksuste poolt.

§ 7. Volikogu ja valitsuse õigusaktid

(31) Kui kohaliku omavalitsuse üksused on moodustanud ülesannete täitmiseks ühisameti, käsitatakse ühisameti haldusakti selle kohaliku omavalitsuse üksuse haldusaktina, kelle nimel ühisamet akti andis. Ühisameti ülesannete täitmisel ja haldusaktide andmisel kohaldatakse selle kohaliku omavalitsuse üksuse õigusakte, kes on halduslepinguga volitanud ühisameti ülesannet täitma.

§ 12. Omavalitsusüksuste õigus moodustada liite, ühisameteid ja ühisasutusi

Omavalitsusüksustel **on õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite, ühisameteid ja ühisasutusi** (Valik A) õigusaktides sätestatud alustel ja korras.

§ 35. Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes

(1) Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi või valdade ja linnade ühisasutusi, mis ei ole juriidilised isikud. Vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

§ 374. Maakonna arengustrateegia koostamine, menetlemine, vastuvõtmine ja avalikustamine

(3) Maakonna arengustrateegia eelnõu koostab kohaliku omavalitsuse üksuste määratud käesoleva seaduse § 61 lõikes 2 nimetatud koostööorgan ja eelnõu esitatakse heakskiitmiseks asjaomastele valla- või linnavolikogudele.

### Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

§ 2. Maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit

(1) Maakonna kohaliku omavalitsuse üksused **võivad moodustada maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu** (edaspidi maakondlik liit).

(2) Maakondliku liidu eesmärgiks on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

§ 21. Piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit

(1) Mitme maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad omavahel moodustada piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi piirkondlik liit). Piirkondlik liit hõlmab kahe või enama maakonna territooriumi koosseisu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi.

§ 4. Asutamine

(1) Maakondliku liidu **võivad ühiselt asutada** üle poole maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest. Piirkondliku liidu võivad ühiselt asutada üle poole iga osaleva maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest.

(3) Kohaliku omavalitsuse üksus võib samal ajal kuuluda ühte maakondlikku või piirkondlikku liitu ja ühte üleriigilisse liitu.

§ 6. Liikmed

(1) Liit ei või keelduda maakondliku või üleriigilise liidu liikmele esitatavatele nõuetele vastava kohaliku omavalitsuse üksuse vastuvõtmisest liidu liikmeks.

(2) Kui liidu liikmete arv langeb alla käesoleva seaduse §-s 4 ettenähtud suuruse ning liikmete arvu ei suudeta kuue kuu jooksul suurendada §-s 4 ettenähtud suuruseni, muudetakse liit põhikirja muutmisega muud liiki kohaliku omavalitsuse üksuste ühenduseks või lõpetatakse liidu tegevus.

### Ühistranspordiseadus

§ 15. Piirkondlik ühistranspordikeskus

(1) Piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus.

### Analüüs „KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE KOOSTÖÖ KORRALDUSLIK RAAMISTIK JA VÕIMALIKUD MUDELID“ (TTÜ, 2012)

#### Ptk 4. SUNDKOOSTÖÖ VÕIMALIKKUS EESTI ÕIGUSRUUMIS

OECD uuringu (2011) põhjal tõusetub küsimus, kas ka Eestis oleks võimalik rakendada kohaliku omavalitsuse sundkoostööd. Välisriikide praktika näitab, et kohustuslikku koostööd ei ole iseenesest peetud Hartas sätestatud vabatahtliku koostöö põhimõttega vastuolus olevaks ning juriidilised probleemid võivad tuleneda üksnes siseriiklikust õigusest.

Samas on kohaliku omavalitsuse autonoomia ja kohaliku demokraatia tagamisele suunatud omavalitsuslike väärtustest tulenevatele sundkoostöö piiridele tähelepanu juhtinud ka Soome PARAS reformi analüüsinud töögrupid (Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, 2012) Sundkoostöö tähendab kindlasti olulist kohaliku autonoomia riivet, sest vähendab kohaliku omavalitsuse õigust kohaliku elu küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada. Alljärgnevalt analüüsitakse, kas sundkoostöö ei lähe vastuollu põhiseaduse aluspõhimõtetega ning missugused on lubatavuse korral sundkoostöö piirid.

Vastavalt “Põhiseaduse” § 154 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt (nn enesekorraldusõigus) ning § 160 kohaselt sätestab kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle seadus. Riigikohus on kohaliku elu küsimused piiritlenud alljärgnevalt: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. “Eelnev on otseselt tuletatav „Euroopa kohaliku omavalitsuse harta“ artiklitest 4.2, 4.3 ja 4.441 Üldloeteluna on kohustuslikud kohaliku omavalitsuse ülesanded loetletud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõigetes 1 ja 2 ning lõike 3 punktis 1 (vt peatükk 1)

* Avaliku ülesande lugemine kohaliku elu küsimuseks sõltub nimetatud ülesande iseloomust ja ulatusest, samuti kohaliku omavalitsuse enda suutlikkusest ja võimekusest. Eelpool nimetatud nn kohustuslike kohaliku elu ülesannete puhul on riigil lähtudes avalikust huvist õigus sätestada, kuidas ja mis tingimustel ülesannet täidetakse, sealhulgas kehtestada ülesandele miinimumnõuded.
* Eesti fragmenteeritud mudeli korral on tõenäoline, et kõik kohaliku omavalitsuse üksused ei ole ühesuguse võimekusega, mistõttu avalikku huvi omavate teenuste miinimumtase ei pruugi olla piirkonniti tagatud. Sellele on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll (Riigikontroll 2008, 2009, 201242) Riigikohus on rõhutanud, et riik ei saa lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse majanduslik suutlikkus.
* Teatud esmatähtsate avalike ülesannete osas sätestab juba põhiseadus olulise avaliku huvi- nendeks on näiteks § 28 sätestatud sotsiaalriigi ülesanded43 ning § 35 sätestatud nõuded hariduse tagamisele.44 Nimetatud valdkondades nõuab kaaluv avalik huvi, et oleks tagatud ühtlane miinimumnõue üle riigi ja omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemisel on seadusandjal Põhiseadusega antud piirides otsustusvabadus.
* Eelnimetatu annab keskvalitsusele võimaluse kohaliku omavalitsuse puuduvale võimekusele viidates teatud regionaalse iseloomuga kohaliku elu küsimuste riigistamiseks või alternatiivina kohaliku omavalitsuse üksuste suutlikkuse tõstmisele suunatud reformi algatamiseks (mille üheks tulemuks on üksuste liitmine)
* Kui kaaluda alternatiividena probleemse ülesande täitmist sundkoostöö korras või ülesande riigistamist, siis riigistamine riivab kohalikku autonoomiat ja enesekorraldusõigust kahtlemata sügavamalt.

Seega ei välista põhiseaduse aluspõhimõtted seda, et avalike huvides ja seaduslikkuse ning proportsionaalsuse printsiipi järgides ei võiks riik teatud ülesannete osas kehtestada miinimumnõuded, sh teenuspiirkonna ning sätestada sundkoostöö teenuse tagamisel. Samas seavad „Euroopa kohaliku omavalitsuse harta“ ja põhiseadus sedalaadi kohustuslikule koostööle piirid ja need on järgmised:

* Tegemist saab olla üksnes nn olulise avaliku huviga kohustusliku kohaliku elu ülesandega. Kõikide sundkoostöö ülesannete puhul tuleb eelnevalt välja selgitada ülesande täitmiseks vajalik optimaalne teenuspiirkond ning põhjendada avaliku huvi olemasolu, samuti tõendada, et vabatahtlik koostöö valdkonnas ei toimi. Eelistatult tuleb kohaliku omavalitsuse üksustele anda võimalus moodustada koostööinstitutsioon eelnevalt kindlaksmääratud optimaalses teenuspiirkonnas vabatahtlikult ning kui see ei toimi, siis on õigustatud konkreetse teenuspiirkonna sätestamine keskvalitsuse poolt.
* Koostööinstitutsioonil saab olla üksnes seadusega piiratud pädevus, st ainult need ülesanded, mis on pandud seadusega. Selline tõlgendus on kooskõlas „Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikliga 4 lg 245,; ja “Põhiseaduse” § 154 mõttega.
* Koostööinstitutsiooni juhtimismudel tuleb üles ehitada ja otsustusprotsess kujundada selliselt, et ühel osaleval kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole koostööorganis ainuotsustusõigust. Selline olukord oleks samuti vastuolus “Põhiseaduse” § 154 (üksusel puuduks võimalus kaasa rääkida teda puudutava kohaliku elu küsimuse lahendamisel) Lahenduseks võib olla nii suurima partneri otsustusõiguse piiramisega 50%-ga kui suurimale partneritele teatud küsimustes vetoõiguse andmine.
* Kõike intensiivsem on kohaliku autonoomia riive siis kui koostööinstitutsioonile antakse kohaliku omavalitsuse tuumülesannete hulka kuuluv pädevus nt üldakti andmise õigus või muu olulise kaalutlusel (diskretsioonil) põhinev lõppotsustuse tegemine (nt planeerimismenetluses) Sundkoostöö on võimalik ka avaliku halduse ülesannete valdkondades, mis põhinevad ekspertteabel põhineval otsustuste ettevalmistamisel, menetlusprotsessi läbiviimisel, sooritusotsustustel tegemisel (nt ehituslubade väljastamine) ja järelevalvefunktsiooni läbiviimisel, kus kohaliku autonoomia riive sisuliselt puudub või ei ole olulise ulatusega.
* Kui kohaliku omavalitsuse üksusel on kahtlus, et koostööinstitutsiooni moodustamisega riivatakse ebaproportsionaalselt tema autonoomiat, on tal õigus pöörduda vastava kaebusega kohtusse. Vastav õigus sisaldub harta artiklis 11 ja seda lubab ka Eestis kehtiva Põhiseadusliku järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7.
* Põhiseaduse ja kohaliku omavalitsuse autonoomia oleks vastuolus see, kui valdav osa kohaliku elu tuumülesannetest loetakse nn sundkoostöö ülesandeks ning oma funktsioone tuleks üle anda nii ulatuslikult, et üksus ise muutuks sisuliselt funktsioonivõimetuks. Selline olukord võib tekkida eeskätt väiksemates ja majanduslikult vähemvõimekamates/vähem haldussuutlikeks linnades ja valdades, kes teenuste miinimumnõuete täitmiseks peaksid olulise osa oma pädevusest koostööinstitutsioonile volitama. Sellisel juhul ei ole uuringu koostajate hinnangul koostöö probleemide lahenduseks.

### HALDUSREFORMI KONTSEPTSIOON (EELNÕU 17.11.2015)

KOV koostöö saab olla vabatahtlik, kohustuslik või tingimuslik. Vabatahtlikule koostööle ei seata piiranguid[[4]](#footnote-3), riik sätestab regulatsioonid, mis võimaldavad ühiseid ameti- ja hallatavaid asutusi moodustada ning nõustab ja suunab ühisasutuste asutamist. Kohustusliku koostöö puhul[[5]](#footnote-4),[[6]](#footnote-5) saab riik kehtestada avaliku huviga põhjendatud piiranguid ülesande täitmise vormile ja mastaabile, mille osas KOVidel ei ole otsustusvabadust. Tingimusliku koostöö puhul on koostöö tegemine või mittetegemine KOVi otsustada[[7]](#footnote-6), ent koostöö tegemisel ja ühiselt ülesande täitmisel tuleb lähtuda seaduses sätestatud kohustuslikest tingimustest koostöö korraldusele (sh nt ühise otsustusorgani otsuste kohustuslikkus, koostööst väljumise piirangud jms).

1 - KOV õigus koostööks on osa KOV enesekorraldusõigusest. Seega ei ole võimalik seada piiranguid vabatahtlikuks koostööks. See ei pea olema territooriumi või konkreetse valdkonnaga seotud. Koostöö objektiks võivad olla nii kohaliku elu küsimused kui ka riiklikud ülesanded

2 - Enesekorraldusõiguse alla käib ka vabadus valida koostööks sobiv vorm. Põhiseadus ei välista sundkoostööd, kui selleks on piisav avalik huvi ning avalik huvi kaalub üles omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu. Siin võib tõepoolest rääkida selliste avalike ülesannete täitmisest, mida on mõistlik teha suuremas mastaabis kui üks omavalitsus (ja mille järgi omakorda pole mõistlik omavalitsuse suurust määrata). Peamiselt on mainitud selles kontekstis jäätmevedu ja ühistransporti.

3 - Põhjendatud avaliku huvi korral on ekspertide hinnangul üldkohustuslike dokumentide kehtestamine omavalitsuste koostöötasandil vahetu kohaldumisega KOV üksustele võimalik. Lõhmus, M., Suur, N. (2015) Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö“

### Lõhmus, M., Suur, N. (2015) Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö“

Õiguslikud piirid koostöömudelite ülesehitusel

Kohaliku omavalitsuse koostöö raames tuleb eristada koostööd ülesande täitmise korraldamisel ning koostööd teenuste osutamisel. Kui teenuse osutamise osas ei ole riigiti õigusteooriast tulenevaid olulisi piiranguid, siis ülesande täitmise korraldamise osas on olukord teistsugune ja siin on erinevate koostöövormide konstrueerimisel õiguslikud piirangud.

Eesti (ja ka teiste riikide) põhiseadusest ja õigusruumist tulenevad nn riigi ja kohaliku omavalitsuse tuumülesanded ning avaliku halduse ülesanded, mille üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule (milleks on ka ainult kohaliku omavalitsuse üksuste poolt asutatud mittetulundusühingud ja sihtasutused) ei ole lubatav. Selliste tuumülesannete hulka kuuluvad järelevalvefunktsioon ja väärteomenetlus.

1. Kohaliku omavalitsuse tuumülesanded tulenevad põhiseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse õigusest otsustada ja korraldada kohaliku elu ülesandeid ning üldjuhul väljenduvad need tuumülesanded kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuse loetelus. Kohaliku omavalitsuse tuumülesannete volitamine eraõiguslikule juriidilisele isikule põhinevale koostööinstitutsioonile ei ole lubatav.

2. Haldusülesannete üleandmine eraõiguslikule juriidilistele isikutele on lubatav erandolukorras tingimusel, et iga konkreetse haldusülesande üleandmiseks on vajalik sellekohane volitusnorm seaduses ning ülesande iseloom seda lubab.

3. Järelevalve ja karistusfunktsiooni (väärteomenetlust) saab täita ainult avaliku võimu teostatav institutsioon.

Põhimõtteliselt on see vastuolu võimalik ületada kohaliku omavalitsuse üksuste ühise ametiasutuse (ühisasutuse moodustamisega) http://www.fin.ee/kov-korraldus

Üldaktide andmise õigust on nimetatud üheks kõige olulisemaks kohaliku omavalitsuse garantii tagatiseks ning üldaktidega elu korraldamise võim on kohaliku omavalitsuse oluline ja lahutamatu komponent, ilma milleta pole mõeldav kohaliku omavalitsuse põhisisu – kohaliku elu küsimuste lahendamine. Üldaktidega langetatakse üldjuhul nn poliitilisi otsuseid, nad ei ole osa halduse igapäevatööst. Ka oma olemuselt üksikakti võib käsitleda kohaliku omavalitsuse tuumülesande täitmisena, kui üksikaktiga kinnitatakse omavalitsusliku ülesande täitmise seisukohalt oluline üksikotsustus, näiteks erinevate valdkondade (sh jäätmehooldus, sotsiaalhoolekanne) arengu kavandamine, planeerimisalased ning fiskaalsed otsustused (eelarve kinnitamine).

Ekspertarvamuse autorid eristavad piirkondliku koostöö nelja taset.

I Mitteformaalse koostöö tase

Iseloomustus: ülesanded, mille täitmine ei eelda avaliku halduse ülesande täitmist või haldusakti andmist ja mis on käsitletavad kui vabatahtlikud ülesanded. Üldjuhul seadustega reguleerimata.

Õiguslikud piirangud: puuduvad

II Teenuste osutamise tase

Iseloomustus: ühiselt tegeletakse avalike teenuste osutamisega ja teiste ülesannetega, mille raames ei ole vajalik täita avaliku halduse ülesandeid ja anda haldusakte.

Õiguslikud piirangud: iseseisev juriidiline isik teenuse osutajana, ülesande täitjana või ühisasutus.

Kas võib olla teatud juhtudel sundkoostöö? Koostöö on obligatoorne niivõrd, kuivõrd omavalitsuse mitteosalemine võib vähendada kodanike põhiõigustega seotud teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti (näiteks haridus, tervishoid, sotsiaalhoolekanne).

III tase: Ülesannete täitmise korraldamise tase

Iseloomustus: ülesanded, mille täitmine eeldab avaliku halduse ülesande täitmist ja haldusaktide andmist

Õiguslikud piirangud: ei saa olla eraõiguslik juriidiline isik. Koostöö on obligatoorne niivõrd, kuivõrd koostöös mitteosalemine on ilmselgelt ebamõistlik, ehk siis viib omavalitsuse ametnike mittepiisava koormuseni, vähese spetsialiseerituseni, kompetentside ja pädevuste vähenemiseni ja sellega valitsemise kvaliteedi vähenemiseni.

IV tasand Strateegilise planeerimise tase

Iseloomustus: Strateegiliste üldkohustuslike arengu ja planeerimisdokumentide kehtestamine.

Õiguslikud piirangud: üldkohustuslike dokumentide kehtestamine omavalitsuste koostöötasandil vahetu kohaldumisega KOV üksustele on oluline kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorralduse õiguse riive. Põhjendatud avaliku huvi korral on see teoreetiliselt võimalik, kuid ekspertarvamuse koostajate hinnangul eeldab see otsustajatelt kas vahetut või kaudset rahva mandaati st otsustajad ei saa olla pelgalt ametnikud.

Koostöö on obligatoorne, niivõrd, kuivõrd elanike elukeskkonna konkurentsivõimet kujundavad võrgustikud ulatuvad üle ühe omavalitsuse piiride (haridusvõrgustik, sotsiaalhoolekande võrgustik, tervishoiuvõrgustik, kultuuri- ja spordirajatiste ja - koostöö võrgustik, arendatavate ettevõtluspiirkondade võrgustik jms). Võrgustike loomine, kujundamine ja haldamine suuremal territooriumil kui üks KOV eeldab strateegilise otsustusvõime, pädevuse ja mandaadi olemasolu omavalitsuste koostöötasandil.

## Erakondade avalikud programmilised seisukohad

### Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023

5. Kohalik elu ja regionaalpoliitika

* Jätkame Eesti haldusjaotuse ja haldusüksuste staatuse korrastamisega.
* Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### EESTI KESKERAKONNA VALIMISPLATVORM RIIGIKOGU XIV KOOSSEISU VALIMISTEL ÕIGLANE EESTI KÕIGILE!

Peame oluliseks riigi, kohalike omavalitsuste ja erasektori tihedat koostööd töökohtade loomisel ning soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamisel. Toetame maakondlike arenduskeskuste tugevdamist.

Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### **Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna programm “Eesti eest!”**

Teeme vigade paranduse läbikukkunud haldusreformile ja moodustame omavalitsusliitude põhjal maakondade esinduskogud.

### ISAMAA PROGRAMM RIIGIKOGU VALIMISTEKS 2019

ISAMAA REGIONAALPOLIITIKA – ISESEISVAD JA ETTEVÕTLIKUD OMAVALITSUSED

Oleme tugevatel tõmbekeskustel tuginevate regioonide, omavalitsuste ja kogukondade poolt ning lähimuspõhimõtet eirava riikliku tsentraliseerimise vastu. ISAMAA eesmärk on muuta omavalitsused kohaliku ja regionaalse arengu reaalseks suunajaks.

### Reformierakonna valimisprogramm 2019. aasta Riigikogu valimisteks

Lõpetame hiiliva tsentraliseerimise ja usaldame rohkem omavalitsusi avalike teenuste pakkumisel. Soodustame kohalike omavalitsuste regionaalset ja üleriigilist koostööd nii arendustegevuses kui avalike funktsioonide täitmisel.

### Sotsiaaldemokraatide programm 2019. aasta Riigikogu valimisteks – Igaüks loeb!

6. Toetame kohalikku initsiatiivi ja maakondade iseseisvat arengusuutlikkust

6.1. Iga maakonna omavalitsused, ettevõtted ja kodanikuühendused üheskoos ja iseseisvalt, koostavad oma arengustrateegiad ja viivad selle ka ellu.

6.9. Toetame ja soodustame omavalitsuste regionaalset koostööd. Analüüsime regionaalseks

arenguks oluliste valdkondade üleandmist omavalitsuste regionaalsele koostöötasemele.

## Regionaalsete fookusgrupi arutelude seisukohad

### Põhja-Eesti

Kohustuslikkus:

1. Vabatahtlik: 1) riigi toetusmeetmed, mis soosivad või 2) täiesti omaalgatuslik
2. Kohustuslik
3. Tingimuslikult kohustuslik (nt teatud elanike arvu puhul tekib koostöö kohustus)

Osalejate seisukohti:

* kui eelmine oli A, siis peab olema **kohustuslik koostöö**. Kui vabatahtlik, siis sisse-välja asutamisega survestatakse organisatsiooni ja teisi osapooli. Võiks olla näiteks umbes sellise reegel, et 2/3 piirkonna KOVdest soovib teha koostööd, siis on kõigile kohustuslik. Pigem tugevam ja liikmetest sõltumatum organisatsioon. Täna me oleme pehme organisatsiooni- ja koostöövormi juures ja see ei tööta.
* Vabatahtlik, kus koostööd soosib riigi toetus/ meetmed - läbi finantseerimise motiveeritud koostöö. Vastuargumendid: siis see on fiktiivne koostöö ja kestab vaid nii kaua kuni kestab vastav meede. Samas saab igasuguste meetmetega koostööd suunata.
* Kas ei ole, nii et mujal tundub muru rohelisem ehk kui vabatahtlik koostöö ei anna oodatud tulemust, siis loodus, et kohustamine annab. Tugev organisatsioon ja KOV koostöö loogika on omavahel vastuolus. Kui ta on KOVdest liiga sõltumatu, siis ta ei ole enam koostööorgan.
* Kui organisatsioonil on selgelt ja palju konkreetseid ülesandeid, siis peab olema tugevam vorm (kohustuslik, avalik-õiguslik). Kui on „pehmed“ ülesanded, siis pole vaja tugevat vormi ja kohustuslikku koostööd.

Kõik seda meelt, et ei peaks töötama äärmustega, head lahendused on skaala keskel.

### Lõuna-Eesti

Osalejate seisukohti:

* Pigem võiks olla vabatahtlik, juhul kui otsuseid tehakse arukalt. Kohustuslik kuulumine võib KOV autonoomiat mõjutada negatiivselt.
* Pigem kohustuslik. Kõik osapooled on omakasupüüdlikud. Mingite otsustega võib kaasneda ühe osapoole pettumus, mille tõttu võib soovida organisatsioonist lahkuda, seega võiks olla kohustuslik.
* Väiksemad kohalikud omavalitsused tunnevad, et peavad kuhugi kuuluma. Peaks olema kohustuslik, muidu ei ole panused järjepidevad.
* Pigem kohustuslik. Kuid võib olla ka vabatahtlik koos riigi suunitlustega, kui tekitatakse motivatsioon osapooltele, miks organisatsioonis olla.
* Tingimuslik kohustuslikkus. Kaasata stiimuleid.
* Pigem kohustuslik. Kuid näiteks kultuurilised üksused võiksid olla tingimuslikult kohustuslikud.

### Lääne-Eesti

Osalejate seisukohti:

* Kuniks pole reaalset sisulist rolli/ülesandeid võib olla vabatahtlik. Ülesannete jaotus regionaaltasandil peab olema selgelt piiritletud, ei tohiks olla liiga üksikindiviidi lähedalt mõjutavaid teenused. Küsimus, kuidas riigi ülesandeid madalamale tasandile viia. Vabatahtliku koostööga jõuab kaugemale, ka haldusreformi näide kinnitab.
* Lahendus tuleneb täidetavatest funktsioonidest. Tervishoid, haridus, transport jne, mis puudutavad suurt hulka inimesi - siis peab olema kohustuslik. Vabatahtlikud võiksid olla muud nagu tunnustamised, identiteedi kujundamine jne.
* Vastuse andmiseks peaks teadma konkreetseid ülesandeid. Kui on vabatahtlik ja KOVi mandaat, siis teenistuses olevad inimesed kas ametnikud või maavanema taolised poliitilised ametikohad. Või toimuks juhtimine nagu täna, kus on võimalik personali vabalt värvata ilma parteipoliitilise surveta. Kui aga ülesanded on osa riigivõimu keskusest, siis peaks olema kohustuslik. Kui hoopis alt üles ja kohalikku initsatiivi soosiv organisatsioon, siis vabatahtlik. Sel juhul peavad nii KOV kui ka keskvalitsus loovutama võimu/suveräänsust. On vaja rohkem usaldust osapoolte vahel.
* Kohustuslik vorm tagaks ühtluse, kvaliteeditaseme mõttes parim. Samas tingimuslik kohustuslikkus annaks vabamad käed.
* Avalik-õiguslik kohustuslik institutsioon. Riigi partnerorganisatsioonid peaksid olema tõsiseltvõetavad, peab olema vastutav isik ja kindlaks määratud ülesanded.

## Eesti valitsemispraktika

OVL loomine maakonnas on vabatahtlik, KOV-üksuse kulumine maakondlikku OVL on vabatahtlik.

KOV-üksuste kuulumine ühistranspordikeskustesse on vabatahtlik, kuid tugevalt motiveeritud riikliku ühistranspordi rahastamise poolt

KOV üksuste osalus piirkondlikes jäätmehoolduskeskustes ja veeettevõtetes on vabatahtlik.

Motiveeritud (nt finantsiliselt) koostöö puhul on KOVde valmisolek nendesse astuda suurem – näiteks LEADER ja Kalandus-piirkonnad, ühine turismikoordinatisoon.

Maakondliku arengu kavandamine on KOVdel kohustuslik ühiselt täidetav ülesanne. Samas on sellele rakendamise faasis (esimesed kaks aastat) olnud ka suhteliselt palju kriitikat. Kokkulepped peavad olema kõikidele osapooltele vastuvõetavad (ei tehta piisavalt strateegilisi valikud). Samas on need siis ka maksimaalselt legitiimsed.

## Rahvusvaheline kogemus

### Soome

Soomes on alates 1993 aastast keskseks regionaaltasandi valitsemisorganiks maakondlikud nõukogud, millesse kuulumine on kõigile KOV-üksustele kohustuslik (Valik B). Mitmetes valdkondades (jäätmemajandus, ühistransport) on koostöö kohustuslik üksnes pealinnapiirkonnas, kusjuures initsiatiiv kohustusliku koostöö seadustamiseks tuli pealinnapiirkonna KOV-üksustelt (esmajoones Helsingi linnalt).

Soomes on pealinnapiirkond ühistranspordialase koostöö kohustuslikkuse seisukohast erandlik piirkond. Ühistransport oli määratud ühe kohustusliku koostöö valdkonnana 2009. aastani kehtinud pealinnapiirkonna koostöönõukogu seaduses (Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta). Ka alates 2010. aastast kehtiv pealinnapiirkonna jäätmemajanduse ja ühistranspordi koostöö seadus (Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta) sätestab ühistranspordi koostööpiirkonna ja ülesanded pealinnapiirkonna valdade jaoks. Ühistranspordis on pealinnapiirkonna valdade ühiseks vastutuseks piirkonnas:

1) transpordikorralduse ja ühistranspordi kavandamine;

2) ühistransporditeenuste kavandamine ja tellimine;

3) ühistranspordi tariifi- ja piletisüsteemide ning tariifide määramine.

Uue seaduse järgi võivad vallaliitu kuuluda lisaks pealinnapiirkonna valdadele ka teised Helsingi piirkonna vallad ning Kerava ja Kirkkonummi on seda võimalust ka kasutanud. Seadusemuudatuse initsiatiiv tuli pealinnapiirkonna valdadelt, kuna nad soovisid suuremat tegevuspiirkonda. Samuti lõi see eeldused organisatoorse struktuuri muutmiseks – HKL korraldavate funktsioonide ületoomiseks HSL’i ning ühistranspordi jaoks eraldiseisva asutuse loomiseks.

Tervishoiuteenuste ja kutseharidusteenuste korraldamisel rakendatakse koostöökohustust tingimuslikult – esimesel juhul on keskseks tingimuseks teenuspiirkonna suurus vähemalt 20 tuhat inimest ja teisel juhul vähemalt 50 tuhat inimest (Valik C). Lisaks on KOV-üksused loonud vabatahtlikult erinevaid valdkondlikke koostööorganisatsioone, nt ettevõtluse edendamiseks (Valik A).

Alates 2014 aastast kavandatud, kuid seni piisava poliitilise toetuse puudumise tõttu mitteteostunud sotsiaal- ja tervishoiuteenuste ning regionaalhalduse reformi keskseks lahenduseks on olnud KOV-üksuste kohustusliku (maakonnanõukogude vormis), tingimuslikult kohustusliku (tervishoiuteenuste ja kutseharidusteenuste osas) ning vabatahtliku koostöö (ettevõtluse edendamisel) asendamine maakondliku teise tasandi omavalitsusega. Muutuse eesmärk on nii demokraatliku vastutuse kui ka valitsemise sidususe ja efektiivsuse suurendamine regionaalsel tasandil.

### Rootsi

Regioonides, kus otsestel valimistel valitud otsustuskogu puudub ning nende asemel on regionaalnõukogud, on KOV üksuste osalus regionaalse tasandi otsustuskogus ja valitsemises kohustuslik (Valik B).

Lisaks toimub KOV-üksuste vaheline vabatahtlik koostöö (Valik C) erinevates valdkondades tuginedes Koostööseadusele, mis lubab KOV-üksustel luua mittetulundusühinguid. Regionaalset koostööd tehakse esmajoones vee-, kanalisatsiooni ja pääste jäätmekäitluse valdkonnas. Riigi, KOV-üksuste ja ettevõtete vabatahtlikus koostöös on regioonides loodud ettevõtluse arendamise organisatsioonid, mis võivad tegutseda ka osaühinguna (AB)

### Taani

Taanis reguleerib KOV-üksuste kohustuslikku regionaalset koostööd (Valik B) tööhõive, taastusravi, keskkonnakaitse, sotsiaalvaldkonna ja erihariduse valdkondades asjakohane seadus. Ühistranspordikeskuste seadus reguleerib KOV-üksuste kohustusliku osaluse regionaalsetes ühistranspordikeskustes.

Taani pealinnaregioonis on 7 kommuuni loonud vabatahtlikult koostööstruktuuri Vestegenssamarbejdjet, mille üheks olulisemaks tegevusvaldkonnaks on ühistransport. Kuigi liinid tellitakse Movialt ametlikult eraldiseisvana, siis ühiselt töötatakse välja ühistranspordiliinide võrgu kava. Piirkonna liiklusfoorum, milles osalevad iga kommuuni liiklusplaneerijad, korraldatakse kord kuus. Liiklusfoorum toimib kui ühendus ühtse tellimise ning 7 kommuuni haldus- ja poliitilise organisatsiooni vahel. Ühtse tellimuse koordineerijaks on liikluskooordinaator. Ühiselt konsulteeritakse ka Moviaga. Algatatud on eraldi koostööprojekt ühistranspordiliinide optimeerimise osas.

Regiooni volikogu määrab Moviale raudteeteenuse finantsraamid, mis on jaotatud investeeringukuludeks ja opereerimiskuludeks. Regioonid maksavad toetusi lähiraudtee subsideerimiseks – pealinnaregioon maksab Fredriksvaerki, Hornbaeki, Lille Nord, Gribskovi liinide ja Naerumbaneni eest ja Sjaelland Ostbaneni, Lollandsbaneni ja kohalike liinide eest. Regioone ületavate liinide kulude jaotus sõltub liinide mahust ja reisijate arvust.

### Norra

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

### Holland

Viimaste aastakümnete olulisim areng regionaalses valitsemises on erinevat tüüpi vabatahtlike KOV-üksuste koostööstruktuuride ja -organisatsioonide vohamine (Valik A). Valdavalt on tegemist monofunktsionaalsete koostööorganitega (nt jäätmemajanduses), kuid leidub ka koostööorganeid, mis korraldavad mitmeid valdkondi või siis koordineerivad laiemalt regionaalarengut. Koostööd reguleerib juba 1950 aastast kehtiv regionaalse koostöö seadus. 1980ndatel oli koostööstruktuuride populaarsusest lähtudes arutlusel ka 4. valitsustasandi loomine provintside ja esmatasandi KOV vahele, kuid valik langetati nö laiendatud KOV mudelile, kus täiendavalt vajalik mastaap saavutatakse vabatahtlikus koostöös.

### Läti

KOV-üksuste osalus planeerimisregioonide nõukogus on kohustuslik (Valik B).

### Leedu

KOV-üksuste osalus maakondade regionaalarengu nõukogudes on kohustuslik (Valik B).

### Sloveenia

Üle 90% Sloveenia KOV-üksustest on hõlmatud vabatahtlikus koostöös (Valik A) loodud (esmajoones valdkondlikes) ühisasutustes. Peamiseks motivatsiooniks ühisasutuste loomisel on KOV-üksuste ebapiisavad ressursid teenuste kvaliteetseks ja kuluefektiivseks osutamiseks.

# Otsuste vastuvõtmise mehhanism

## Kokkuvõte valikuvõimaluste tugevustest ja nõrkustest

1. Igal koostööpartneril (organisatsioonil) on 1 hääl ning otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega

Tugevused:

* Osapoolte võrdsus ja seega ka otsuste legitiimsus koostöös osalevate organisatsioonide vaatepunktist
* Kooskõlas KOLS üldpõhimõttega

Nõrkused:

* Suurema elanike arvuga KOV-üksuste elanike alaesindatus otsuste vastuvõtmisel
* Suuremate KOVde madalam motivatsioon koostöös osaleda
* Mittekonsensusliku otsuse tõttu võib kannatada selle legitiimsus osalevate organisatsioonide vaatepunktist
* Oht püsiva territoriaalse iseloomuga opositsiooni tekkimiseks otsustuskogus

1. Igal koostööpartneril (organisatsioonil) on 1 hääl ning otsused võetakse vastu kvalifitseeritud (näiteks 2/3) häälteenamusega

Tugevused:

* Osaliselt rakendatakse 2/3 häälteenamuse põhimõtet maakonna arengustrateegia kinnitamisel (toimiv halduspraktika)
* Osapoolte võrdsus ja seega ka otsuste legitiimsus osalevate organisatsioonide vaatepunktist

Nõrkused:

* Suurema elanike arvuga KOV-üksuste elanike alaesindatus otsuste vastuvõtmisel
* Mittekonsensusliku otsuse tõttu võib kannatada selle legitiimsus osalevate organisatsioonide vaatepunktist
* Oht püsiva territoriaalse iseloomuga opositsiooni tekkimiseks otsustuskogus

1. Häälte arv on proportsionaalne territoriaalse üksuse, mida organisatsioon esindab, elanike arvuga ning otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega

Tugevused:

* Tagatud on KOV-üksuste elanike võrdne esindatus otsuste vastuvõtmisel

Nõrkused:

* Arvestades KOV-üksuste elanike arvu jaotust maakondades ja ka suuremates regioonides, siis piisab otsuse vastuvõtmisest ka 1-2 KOV-üksuse poolthäälest
* Mittekonsensusliku otsuse tõttu võib kannatada selle legitiimsus osalevate organisatsioonide vaatepunktist
* Oht püsiva territoriaalse iseloomuga opositsiooni tekkimiseks otsustuskogus
* Sobob üksnes mudeli korral, kus koostöös osalevad ka koostöökogu koosseisu kuuluvad ainult KOV esindajad

1. Igal koostööpartneril (organisatsioonil) on vähemalt 1 hääl ning territoriaalsete üksuste osas määratakse lisanduvate häälte jaotus osaliselt elanike arvu proportsiooni alusel, otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega

Tugevused:

* Võimaldab kompromissi elanike võrdsema esindatuse ja väikemate KOV üksuste huvide kaitse vahel
* Sobib otsuste vastuvõtmiseks territoriaalsete ja mitteterritoriaalsete organisatsioonide koostööstruktuurides

Nõrkused:

* Suurema elanike arvuga KOV-üksuste elanike alaesindatus otsuste vastuvõtmisel
* Mittekonsensusliku otsuse tõttu võib kannatada selle legitiimsus osalevate organisatsioonide vaatepunktist
* Oht püsiva territoriaalse iseloomuga opositsiooni tekkimiseks otsustuskogus

1. Otsused võetakse vastu konsensuslikult

Tugevused:

* Motivatsioon koostöökultuuri arendamiseks
* Legitiimsus osalevate organisatsioonide vaatepunktist
* Kooskõlas OVL valdava praktikaga otsuste vastu võtmisel

Nõrkused:

* Saab teha vähe sisulisi otsuseid – vastuolulisemad valikud jäävad langetamata (mitteotsustamise strateegia)

## Õiguslik ja regulatiivne raamistik

### KOKS

§ 35. Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes

(1) Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi või valdade ja linnade ühisasutusi, mis ei ole juriidilised isikud. Vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu.

§ 374. Maakonna arengustrateegia koostamine, menetlemine, vastuvõtmine ja avalikustamine

(6) Maakonna arengustrateegia loetakse vastuvõetuks ja see jõustub pärast seda, kui vähemalt kaks kolmandikku maakonna selliste kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudest, mille elanike koguarv moodustab vähemalt kaks kolmandikku maakonna elanike koguarvust ning mille hulka peab kuuluma ka maakonnakeskuseks olev kohaliku omavalitsuse üksus, on selle määrusega heaks kiitnud hiljemalt 15. jaanuaril. Maakonnakeskuseks loetakse kohaliku omavalitsuse üksust, mis on maakonnaplaneeringus maakonnakeskusena nimetatud.

### Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

§ 7. Üldkoosolek

(1) Üldkoosolekul võivad oma esindaja kaudu osaleda kõik liidu liikmed. Liidu põhikirjas ettenähtud juhtudel võib liikmel olla mitu esindajat.

(2) Liige nimetab oma esindaja liidu üldkoosolekule kohaliku omavalitsuse volikogu volituste tähtajaks. Igale esindajale määratakse asendaja. Esindaja ja tema asendaja nimetatakse kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse liikmete hulgast. Volikogu võib esindaja või tema asendaja, sõltumata põhjusest, tagasi kutsuda ning nimetada uue esindaja või asendaja.

(3) Üldkoosoleku otsused võetakse vastu üldkoosolekul osalevate esindajate poolthäälteenamusega. Igal esindajal on üks hääl. Seaduses või põhikirjas võib mõne otsuse vastuvõtmiseks näha ette suurema häälteenamuse nõude või näha ette, et otsus on vastu võetud, kui ükski esindaja ei ole selle vastu.

(4) Mittetulundusühingute seaduses nimetatud liikmete häälteenamust käsitatakse liitude puhul käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud poolthäälteenamusena.

### Mittetulundusühingute seadus

§ 18. Üldkoosolek

(1) Mittetulundusühingu kõrgeimaks organiks on selle liikmete üldkoosolek. Üldkoosolekul võivad osaleda kõik mittetulundusühingu liikmed, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

§ 22. Üldkoosoleku otsus

(1) Üldkoosoleku otsus on vastu võetud, kui selle poolt hääletab üle poole koosolekus osalenud mittetulundusühingu liikmetest või nende esindajatest ja põhikirjaga ei ole ette nähtud suurema häälteenamuse nõuet.

(11) Isiku valimisel loetakse üldkoosolekul valituks kandidaat, kes sai teistest enam hääli, kui põhikirjas ei ole kehtestatud kõrgemat häältenõuet. Häälte võrdsel jagunemisel heidetakse liisku, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti.

(3) Üldkoosoleku otsus loetakse vastuvõetuks koosolekut kokku kutsumata, kui otsuse poolt hääletavad kirjalikult kõik mittetulundusühingu liikmed.

(4) Igal mittetulundusühingu liikmel on üks hääl. Liige ei või hääletada, kui otsustatakse tema vabastamist kohustusest või vastutusest, liikme ja mittetulundusühingu vahel tehingu tegemist või liikmega õigusvaidluse pidamist ning selles tehingus või õigusvaidluses mittetulundusühingu esindaja määramist või küsimusi, mis puudutavad liikme või tema esindaja juhatuse või muu organi liikmena tegutsemise kontrollimist või hindamist. Esindatuse määramisel selle liikme hääli ei arvestata.

(5) Mittetulundusühingu liikme teistest erineva õiguse lõpetamiseks või muutmiseks, samuti talle teistest erineva kohustuse panemiseks peab olema selle liikme nõusolek.

## Erakondade avalikud programmilised seisukohad

Programmid ei ole selles aspektis seisukohti välja kujundanud.

## Regionaalsete fookusgrupi arutelude seisukohad

### Põhja-Eesti

Otsuste vastuvõtmine:

1. Igal osapoolel 1 hääl, otsused lihthäälteenamusega
2. Igal osapoolel 1 hääl, otsused kvalifitseeritud (vähemalt 2/3) häälteenamusega
3. Häälte arv on proportsionaalne KOV elanike arvuga ning otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega
4. Igal osapoolel on vähemalt 1 hääl ning KOVdele määratakse lisahääled elanike arvu proportsiooni alusel, otsused võetakse vastu lihthäälteenamusega
5. Otsused võetakse vastu konsensuslikult

Toodi välja järgmised aspektid:

* Kindlasti mitte konsensus ja mingil määral arvestada KOV suurust.
* Igal üks hääl ja kvalifitseeritud hääled.
* kui on väga suur KOV üks osaleja, siis tal oleks veidi rohkem hääli, ei pea olema päris proportsionaalne elanike arvuga (mõned hääled rohkem, Põhja-Eesti ÜTK näide).
* Suurtel peaks olema hääli nii, et üks suur KOV ei saa otsuseid blokeerida, kuid siiski enam hääli kui väikesel KOVil.

### Lõuna-Eesti

Osalejate seisukohti:

* Ideaalis peaks olema konsensus, kuid praktikas on see pea võimatu. Reaalselt tõenäoline variant oleks, et otsuse vastuvõtmiseks peavad ⅔ nõus olema.
* Konsensus on liiga äärmuslik.
* Peaks olema proportsionaalne häälte arv KOVide omadusi arvesse võttes.

### Lääne-Eesti

Osalejate seisukohti:

* Saaremaal pole tõrkeid olnud koostöö osas kolme KOV vahel. Otsused konsensuslikud.
* Tuleb alati leida konsensus, kuna tegu on koostööorganisatsiooniga.

## Eesti valitsemispraktika

OVL praktika – hoolimata KOLS sätetest, konsensuslikud otsused üldjuhul

Maakondlikku arenduskeskust juhib nõukogu ja juhatus. Nõukogud on enamasti 5-7 liikmelised ja juhatuses 1 liige, kes ka sihtasutuse üldjuhul tegevjuht. Nõukogu liikmete valimisel lähtutakse erinevatest printsiipidest. Ühel asutajal võib nõukogus olla nii üks koht, kuid ka enam. Näiteks SA Pärnumaa Arenduskeskuse nõukogus on kuus liiget, millest kolm esitab MTÜ Pärnumaa Omavalitsuste Liit ja kolm esindavad Pärnu Linnavalitsust.

MAK otsuste väli tagasihoidlik – üldjuhul otsused rahastajate huvidest lähtudes.

## Rahvusvaheline kogemus

### Soome

Iga KOV-üksuse esindatuse suurus maakonnanõukogus sõltub elanike arvust, kuid ei ole proportsionaalne sellega.

*The regional councils are a part of municipal governance. Each council (excluding Åland) has an assembly and a cabinet. The members of the assemblies are selected in connection to municipal general elections, held every fourth year, and the newly elected municipal councils select a number of councillors to the regional assembly. Hence the political colour of the regional assemblies reflects the municipal election results. The number of municipal representatives in a regional assembly depends on the size of the member municipalities, and they gather together only twice a year. In other words, the regional cabinet is more involved in daily routines of the council and running its activities.*

Erakondlik proportsionaalsus olulisem kui elanike arvu proportsionaalsus??

Ühistegevuse õiguslik regulatsioon „Soome vallaseaduses“, § 81 Valdade ühisasutuse organid

Ühisasutuse otsustamisõigust rakendavad liikmed ühisasutuse koosolekul, või otsustamisõigust kasutab liikmete valitav põhilepinguga kindlaksmääratud organ.

Ühisasutusel võib olla ka teisi põhilepinguga kooskõlas olevaid organeid.

Ühisasutuse koosolek peetakse vähemalt kaks korda aastas. Ühisasutuse koosolekule valib esindaja vallavalitsus või volikogu määratud valla muu avaliku võimu institutsioon. Peale esimeses lõigus nimetatud teiste organite/organite, peab organite/teiste organite koosseis olema niisugune, mis vastab liikmesvaldade volikogudes esindatud eri rühmade/fraktsioonide poolt kohalikel valimistel saavutatud häälte arvule/proportsioonile ühisasutuse territooriumil vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogude valimise seaduses sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele.

HSL puhul on häältejaotus määratud organisatsiooni endi poolt. HSL liikmesvaldade volikogud valivad oma esindajad HSL liidukoosoleku koosseisu. Liidukoosoleku hääleõigus jaguneb vastavalt põhikapitali osale, kuid ühe valla hääleõiguse suurus ei tohi ületada 50%. 2009. aastal otsustati jagada hääleõigus järgmiselt – Helsingi 50%, Espoo 23,4%, Vantaa 19%, Kirkkonummi 3,5%, Kerava 3,3% ja Kauniainen 0,8% Hääleõiguse osakaalud täpsustatakse iga-aastaselt.

Helsingi regioonis on otsustusõigus juhatuse määramisel vallaliidul endal ning kehtiv kord on poliitiliste ja valdadevahelise kompromissi tulemus. HSL liidukoosolek valib HSL valitsuse juhataja, asejuhataja ja liikmed. Valitsuses on 14 liiget, kelle on kõigil ka asendusliige. Liikmete arv määratakse aluslepingust lähtuvalt liikmesvaldade põhikapitali osa alusel, millest lähtudes on Helsingil 2009-2012 7 valitsuse liiget ja 7 asendusliiget, Espool 3 valitsuse liiget ja 3 asendusliiget, Vantaal 3 liiget ja 2 asendusliiget, Keraval ja Kirkkonummil kokku üks liige ja asendusliige, Kauniaisel üks asendusliige. Asendusliikmel on kohalolemise- ja sõnavõtuõigus koosolekutel, kus ta on valla ainus esindaja. Elanike arvult suurim vald nimetab valitsuse juhataja. Kõik juhatuse liikmed on valitud liikmesvaldade poliitiliste struktuuride esindajate seast. Otsuste jõujooned on minevikus (sh YTV Liikenne) olnud enamasti poliitiliste parteide vahel ja vähem omavalitsusüksuste vahelised.

### Rootsi

Erakondlik proportsionaalsus olulisem kui elanike arvu proportsionaalsus.

The Local Government Act gives both county councils/regions and municipalities the right to form their own organisation, as long as there is a directly elected council and, elected by the council, a board or an executive. As to the rest of the organisation it can be formed in accordance with the desires and the needs of the council. The seats in the council are allocated according to the political party’s proportional size in the assembly.

However, it is the county council executive or board, which is the leading and coordinating institution, and which in principle takes the more important decisions such as the aims and goals of their activities, budget, taxation, and other economically important questions.

Kalmar County Council can serve as an example; in the 2014 county council elections the electorate allocated their votes in the following way, and as a result the 67 seats were allocated accordingly:

Political party % of vote in County Council Election Seats in the County Council

* Moderates 15.74 11 seats
* Centre Party 10.33 7 seats
* Liberal Party 4.53 3 seats
* Christian Democrats 7.70 5 seats
* Social Democrats 40.88 27 seats
* Left Party 5.77 4 seats
* Green Party 4.16 3 seats
* Swedish Democrats 10.10 7 seats

### Taani

Taani Ühistranspordikeskuste seadus, § 2 Ühistranspordikeskuse juhtimine

1. Ühistranspordikeskuse juhtimiseks moodustatakse kuni 9 liikmeline juhatus. 2 juhatuse liiget nimetab regiooni volikogu (lõige 2) ja teised nõukogu liikmed nimetatakse kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude poolt (lõige 3). Transpordiministri nõusolekul võib juhatusse kuuluda rohkem kui 9 liiget eeldusel, et nõukogusse kuulub paaritu arv liikmeid.

2. Regiooni volikogu nimetab oma liikmete hulgast 2 juhatuse liiget. Själlandi regiooni ja Pealinnaregiooni ühises Ühistranspordikeskuses nimetab kumbki regiooni volikogu 1 juhatuse liikme. Ühistranspordikeskustes, mille tegevuspiirkonda kuuluvad erinevates regioonides asuvad kohaliku omavalitsuse üksused, nimetavad mõlema regiooni volikogud ühe juhatuse liikme. Transpordiminister võib mõjuvatel põhjustel suurendada regiooni volikogude poolt nimetatavate juhatuse liikmete arvu eeldusel, et regioonide volikogude poolt nimetatud liikmed moodustavad alla poole juhatuse kooseisust.

3.Kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad Ühistranspordikeskuse juhatusse nimetab Nõukogu, kuhu iga osalev kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu nimetab ühe liikme. Kohaliku omavalitsuse üksus, kes aasta arvestuses rahastab transpordikompaniid kõige rohkem, saab ühe juhatuse liikme koha. Ülejäänud juhatuse liikmed nimetatakse teiste tegevuspiirkonnas asuvate kohaliku omavalitsuse üksuste vahel lähtudes proportsionaalse esindatuse põhimõttest ja lähtudes Kohaliku omavalitsuse seaduse § 24 lõige 3 sätestatust.

Regionaalse transpordiettevõtte Movia nõukogusse (repræsentantskab) kuulub 45 liiget, üks liige igast üksusest. Movias nõuab oluliste otsuste, nagu eelarve vastuvõtmine või muutuste tegemine finantsprintsiipidesse, kõigi kommuunide nõusolekut. Vastavalt seadusele on Kopenhaageni regionaalse transpordiettevõtte Trafikselskabet Movia juhatuses mitte rohkem kui 9 liiget – 2 kahe regiooni (pealinnaregioon ja Sjaelland) volikogust ja 7 kohaliku omavalitsuse üksuse volikogudest. Seaduse järgi kuulub üks koht juhatuses KOV-üksusele, kes panustab finantsiliselt enim – selleks on Kopenhaagen. Ülejäänud 44 KOV-üksust jagavad ülejäänud 6 kohta. Otsuste vastuvõtmine juhatuses toimub üldjuhul konsensuslikult, hääletamist kasutatakse erandlikult – viimase 3 aasta jooksul on hääletamine toimunud 2 korral, muudel juhtudel on kõik juhatuseliikmed otsustega nõus olnud.

Osalus rööbastranspordi ettevõttes Metroselskabetis jaotub eriseaduse alusel järgmiselt – 50% Kopenhaageni kommuun, 41,7% riik (transpordi- ja energiaminister) ning 8,3% Frederiksbergi kommuun. Teenuse korraldamise sisulisi küsimusi otsustavad juhatused või valitsused, mis valitakse nõukogude, ühiskoosolekute ja liidukoosolekute poolt küllaltki erinevatest õiguslikest alustest lähtuvalt ja erinevaid põhimõtteid rakendades. Taanis on ka juhatuse kooseisu valimine sätestatud eriseadustes. Metroselskabeti juhatus koosneb 9 liikmest/direktorist, millest 3 määrab Kopenhaagen, Fredriksberg 1, transpordi- ja energiaminister 3. 2 direktorit valivad ettevõtte töötajad.

### Norra

Ühistegevuse õiguslik regulatsioon „Norra vallaseaduses“

Juhtimine

• Ühenduse juhatus (norra k. Samkommunestyret) on ühisasutuse kõrgeim organ. Juhatus koosneb vähemalt kolmest liikmest, esindatud on kõik omavalitsused. Esindajad valivad omavalitsuste volikogud. Esindajad valitakse neljaks aastaks. Ühisasutuse juhatus valib enda liikmete hulgast juhatuse esimehe ja aseesimehe. Seaduse sätted, mis kohalduvad linnapeale ja abilinnapeale, kehtivad ka ühisasutuse juhatuse esimehe ja aseesimehe kohta. Osalevad omavalitsused võivad juhatuse esimehe ja aseesimehe ametiaja osas muud kokku leppida, kui on nõutud § 9.

• Kohalike omavalitsuste linnapead/vallavanemad ja administratiivjuhid võivad osaleda ja sõna võtta ühisasutuse koosolekutel.

• Ühisasutusel on tegevjuht, kes määratakse ühisasutuse juhatuse poolt. Tegevjuhi ametikoht vahetub rotatsiooni korras osalevate omavalitsuste täidesaatvate juhtide vahel.

Ühistranspordi koostööorganisatsiooni Ruteri puhul on häältejaotus määratud organisatsiooni endi poolt. Norra Ruter AS juhatus koosneb Oslo ja Akershusi maakonna esindajatest, kes ei ole aga mitte poliitikud vaid oluliste juhtimisvaldkondade professionaalid ning peaksid põhimõtteliselt olema poliitiliselt ja piirkondlikult sõltumatud oma otsustes. Juhatusele on antud väga suur iseseisvus oma otsustustes. Poliitilised suunised liikmesmaakondadelt peaksid olema üksnes üldise suunitlusega. Selliste põhimõtete olemasolu ei tähenda aga seda, et omanike esindajad (st. poliitikud maakondade volikogudest ja valitsustest) ei püüaks juhatuse liikmeid otsuste tegemisel mõjutada, nt piletite hinna kujundamisel. Juhatuse liikmete ülesandeks on omakorda hinnata otsuste poliitilisi riske ning pidada omanike – maakondadega – nõu.

### Läti

Kohalike omavalitsuste volikogude esimeeste üldkoosolek teeb otsuseid, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

### Leedu

Regionaalarengu nõukogude koosseis kombineerib koostööpartnerite esindatuse ja elanike arvu proportsionaalsuse põhimõtteid – viimast rakendatakse nõukogusse kuuluvate volikogu liikmete arvu määramisel.

*1.1) A regional development council shall consist of the mayors of the region’s municipalities, delegated members of municipal councils and a person appointed by the Government or an institution authorized by it.*

*1.2.) The composition of a regional development council shall be approved by the Minister of the Interior within three months after the announcement of final results of elections to municipal councils. A member of the regional development council authorized by the Minister of the Interior shall convene the first meeting of the regional development council and chair the meetings of the regional development council until the council elects its chairperson.*

*1.3.) Members of municipal councils shall be delegated to a regional development council by the municipal councils based on the number of residents in each municipality:*

* *200,000 residents or more – 3 council members;*
* *from 50,000 to 200,000 residents – 2 council members;*
* *up to 50,000 residents – 1 council member.*

*Decisions of a regional development council shall be taken by majority vote of all the members of the regional development council in accordance with its rules of procedure.*

# Regionaalse tasandi ülesannete täitmise tulubaas

## Kokkuvõte alternatiivide tugevustest ja nõrkustest

* + 1. 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;

Tugevused:

* Tagatud on demokraatlik kontroll kulude üle
* Otsustaja on rahastamise kaudu selgelt defineeritud - vastutus otsustes kohalikel omavalitsustel

Nõrkused:

* Rahastamise sõltuvus koostöövalmidusest ning KOVde erihuvidest ja -vajadustest
* Oht, et regionaalse tasandi ülesanded on alarahastatud või ei rahastata kokkulepete mittesaavutamisel üldse
* Oht, et regionaalse tasandi ülesandeid täidetakse erinevates piirkondades väga erineval tasemel
* Sobib üksnes vabatahtlikule koostöömudelile
  + 1. 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);

Tugevused:

* Tagatud on vähemalt osaline demokraatlik kontroll kulude üle
* Tagatud on regionaalse tasandi ülalpidamiseks minimaalselt vajalik rahastamine
* Teatud tingimustel stabiiline regionaalsete ülesannete täitmise finantseerimine
* KOVde vastutus ja huvi eesmärkide saavutamise ja raha efektiivse kasutamise eest

Nõrkused:

* Oht, et regionaalse tasandi ülesandeid täidetakse erinevates piirkondades erineval tasemel
* Kohustuslikkus piirab KOV autonoomiat
  + 1. Riigieelarvest eraldatakse KOV eelarvesse vahendeid sihtotstarbeliselt ühiselt täidetavate valdkondlike ülesannete täitmise toetuseks (ülesandepõhiselt või koondatuna), mille KOV eraldab koostöö tasandile;

Tugevused:

* Regionaalse tasandi ülesannete rahastamine on tagatud
* Säilib KOV osalus/omanditunne regionaalsete ülesannete täitmisel

Nõrkused:

* KOV finantsautonoomia oluline riive
* Ei võeta arvesse regionaalseid eripärasid
* Administratiivne jäikus ja ebaefektiivsus - ülemäärane halduskoormus seoses rahade liikumise tagamisega
  + 1. Riigieelarvest eraldatakse vahendid otse regionaalsele juhtimistasandile ülesannete täitmise toetuseks (siht- ja/või üldotstarbelisena);

Tugevused:

* Rahastamise stabiilsus, mis annab kindluse regionaalse tasandi ülesannete täitmisel

Nõrkused:

* KOV omanikutunne ja vastutavus regionaalsete ülesannete täitmisel puudub
* Ei ole heas kooskõlas detsentraliseerimise põhimõtetega
  + 1. Regionaalseid ülesandeid täidetakse iseseisva regionaalse maksubaasi arvelt.

Tugevused:

* Kooskõlas Euroopa Nõukogu Regionaalse Demokraatia Lähteraamistiku projekti ideoloogiaga
* Motiveerib majanduskasvu toetavaid arenduspoliitikaid
* Tagab parima regionaalsete huvide ja vajaduste arvestamise avalike ülesannete täitmisel ja rahastamisel

Nõrkused:

* Regionaalsed maksumäärade ja maksude erisused loovad motivatsioone maksudest kõrvale hiilimiseks ja maksukonkurentsiks regioonide vahel
* Avalike ülesannete täitmise suur sõltuvus regionaalsest arengust – oht, et vaesemad regioonid satuvad negatiivsesse tsüklisse, kus (suhtelise) regionaalse mahajäämuse korral on ka vähem regionaalseid maksutulusid mahajäämusega toime tulemiseks või isegi ületamiseks
* Maksude kogumine muutub keerukamaks ja kulukamaks
* Puudub poliitiline erakondlik toetus
* Kohalike omavalitsuste kaugenemine otsustusprotsessidest
* KOV poliitiliste debattidega vähene arvestamine, keskvalitsuse domineerimine

## Õiguslik ja regulatiivne raamistik

### Euroopa Nõukogu Regionaalse Demokraatia Lähteraamistiku projekt

44. Regionaalsete võimuorganite käsutuses on prognoositavad ressursid, mis vastavad pädevustele ja vastutusele, võimaldades neil neid pädevusi tõhusalt teostada.

45. Regionaalsed võimuorganid on võimelised oma ressursse vabalt käsutama oma pädevuste teostamiseks.

46. Omapädevuste teostamisel on regionaalsed võimuorganid suutelised tuginema muu hulgas omavahenditele, mida nad võivad vabalt käsutada. Need ressursid võivad sisaldada regionaalseid makse, muid regionaalsete võimuorganite poolt otsustatud tulusid, riiklike maksude fikseeritud osasid, mittesihtotstarbelist riigipoolset ja selle koostisosadeks olevate territoriaalsete võimuorganite poolset rahastamist kooskõlas seadusega.

47. Rahastamissüsteemid, millel regionaalsetele võimuorganitele kättesaadavad ressursid rajanevad, on piisavalt mitmekesised ja dünaamilise iseloomuga, et võimaldada neil pidada sammu, niivõrd kui see on praktiliselt võimalik, nende ülesannete täitmise kulude reaalse muutumisega.

48. Rahaliselt nõrgemate regionaalsete võimuorganite kaitse tagatakse rahalise tasakaalustamise menetluste või nendega võrdväärsete meetmete kaudu, mis on kavandatud selleks, et korrigeerida potentsiaalsete rahastusallikate ebavõrdse jaotumise ja neil lasuva finantskoormuse mõjusid. Sellistel menetlustel või meetmetel ei tohi olla regionaalsete võimuorganite rahalistele ressurssidele piiravat toimet sel määral, et see takistakse nende halduse vabadust.

49. Rahalisi siirdeid regionaalsetele võimuorganitele reguleerivad eelnevalt kindlaks määratud reeglid, mis rajanevad objektiivsetel kriteeriumidel, mis on seotud regionaalsete pädevustega. Niivõrd kui see on võimalik, ei ole toetused regionaalsetele võimuorganitele sihtotstarbelised spetsiifiliste projektide rahastamiseks.

50. Rahalised siirded regionaalsetele võimuorganitele ei piira regionaalsete võimuorganite põhilist vabadust teostada poliitilist diskretsiooni oma pädevuste rakendamisel.

51. Rahalised siirdeid regionaalsetele võimuorganitele reguleerivad reeglid, mis on kehtestatud seadusega ja rajanevad regionaalsete pädevustega seotud objektiivsetel kriteeriumidel.

### KOKS

§ 373. Maakonna arengustrateegia

(11) Riigieelarvest kohaliku omavalitsuse üksustele juhtumipõhiste toetuste andmisel, riiklike investeeringute kavandamisel ja riigiasutuste osutatavate teenuste kättesaadavuse muutmisel maakonnas võetakse arvesse maakondlikus arengustrateegias kavandatud arengueesmärke ja kajastatud tegevuskogumeid.

### Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus

§ 11. Liidu rahastamine

Liidu ülesannete täitmist rahastatakse:

1) liikmemaksudest;

2) toetustest ja annetustest;

3) liidu põhikirjalisest tegevusest saadavast tulust;

4) seaduses või seaduse alusel ettenähtud juhtudel riigieelarvelistest eraldistest.

### Ühistranspordiseadus

§ 13. Omavalitsusorgani ülesanded

(1) Omavalitsusorgan oma haldusterritooriumil:

1) suunab ja koordineerib ühistranspordi arengut ning töötab välja ja viib ellu asjaomaseid arengukavasid, mida rahastatakse omavalitsusüksuse eelarvest, riigieelarvest ning eraõiguslike isikute sihteraldistest;

§ 16. Maanteeameti ülesanded

(1) Maanteeamet:

1) koordineerib maakondade ja üleriigilise ühistranspordi arengut;

2) korraldab maakondade ning üleriigilisi liikumisvajaduse ja ühistranspordiuuringuid ning kujundab maakondades valla- ja linnaliinide ning kaugliinide võrguga seotud ühistranspordi liinivõrgu;

6) korraldab avaliku teenindamise lepingu alusel teostatava liiniveo rahastamist riigieelarvest, valla- ja linnavolikogude otsuste alusel nende eelarvetest ning ettevõtjate sihteraldistest.

## Erakondade avalikud seisukohad

### Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019-2023

5. Kohalik elu ja regionaalpoliitika

* Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### EESTI KESKERAKONNA VALIMISPLATVORM RIIGIKOGU XIV KOOSSEISU VALIMISTEL ÕIGLANE EESTI KÕIGILE!

Peame oluliseks riigi, kohalike omavalitsuste ja erasektori tihedat koostööd töökohtade loomisel ning soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamisel. Toetame maakondlike arenduskeskuste tugevdamist.

Toetame kohalike omavalitsuste ühistegevuse võimekuse tugevdamist maakonna ulatusega ülesannete ühiseks täitmiseks ja arengu kavandamiseks.

### **Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna programm “Eesti eest!”**

Teeme vigade paranduse läbikukkunud haldusreformile ja moodustame omavalitsusliitude põhjal maakondade esinduskogud.

### ISAMAA PROGRAMM RIIGIKOGU VALIMISTEKS 2019

ISAMAA REGIONAALPOLIITIKA – ISESEISVAD JA ETTEVÕTLIKUD OMAVALITSUSED

Oleme tugevatel tõmbekeskustel tuginevate regioonide, omavalitsuste ja kogukondade poolt ning lähimuspõhimõtet eirava riikliku tsentraliseerimise vastu. ISAMAA eesmärk on muuta omavalitsused kohaliku ja regionaalse arengu reaalseks suunajaks.

### Reformierakonna valimisprogramm 2019. aasta Riigikogu valimisteks

Lõpetame hiiliva tsentraliseerimise ja usaldame rohkem omavalitsusi avalike teenuste pakkumisel. Soodustame kohalike omavalitsuste regionaalset ja üleriigilist koostööd nii arendustegevuses kui avalike funktsioonide täitmisel.

### Sotsiaaldemokraatide programm 2019. aasta Riigikogu valimisteks – Igaüks loeb!

6. Toetame kohalikku initsiatiivi ja maakondade iseseisvat arengusuutlikkust

6.1. Iga maakonna omavalitsused, ettevõtted ja kodanikuühendused üheskoos ja iseseisvalt, koostavad oma arengustrateegiad ja viivad selle ka ellu.

6.9. Toetame ja soodustame omavalitsuste regionaalset koostööd. Analüüsime regionaalseks

arenguks oluliste valdkondade üleandmist omavalitsuste regionaalsele koostöötasemele.

## Regionaalsete fookusgrupi arutelude seisukohad

### Põhja-Eesti

* 1. kov täielik autonoomia
  2. kov suunatud autonoomia
  3. riigieelarvest eraldatud

Osalejate seisukohti:

* koostöö tasandile võiks otse anda vahendid. Osa panevad KOVid, osa tuleb riigilt otse. Oluline, et KOV paneb oma raha ja riik annab ka toetused. Ei peaks olema ainult üks rahastaja pool.
* Kui raha tuleb otse riigilt koostööorganile, siis ta ei ole enam KOV koostööorgan ja KOVde huvi kaob sealt. Peab olema tasakaalustatud. Kui KOVdel on korralik finantsbaas, siis nad on võimelised suunama ressurssi koostöötasandile.
* kui raha peaks tulema läbi KOVde, siis kas nad ikka annavad selle koostöötasandile. Peaks olema siiski kombineeritud mudel.

Kokkuvõtteks: eelistati kombineeritud mudelit, kus riik eraldab teotuse otse koostöötasandile, kuid KOVdel on kohustus samuti selles rahaliselt osaleda.

### Lõuna-Eesti

1. kov täielik autonoomia
2. kov suunatud autonoomia
3. riigieelarvest eraldatud

Osalejate seisukohti:

* Omavalitsustel peab olema täielik finantsautonoomia.
* Regionaaltasandil peaks andma riik mingi konkreetse summa juhul kui KOV omapoolse summa juurde paneb.
* Ei poolda täielikku autonoomiat KOVile. Pigem tuleb raha jagada sihtotstarbeliselt. KOV annab tugeva sisendi, kuid sisendit tuleb ka ülaltpoolt.
* KOV täielik autonoomia. Mida suuremad on omavalitsused, seda enam võivad nad ise otsustada.

### Lääne-Eesti

Osalejate seisukohti:

* Oleneb ülesannetest.
* Leida ühistegevuse vajadused regionaalsel tasandil, moodustada vastav tulu- ja kulubaas, leppida kokku investeeringud. Näiteks konkreetne protsent üksikisiku tulumaksust laekuks regionaalsele tasandile. Peab olema selge, arusaadav rahastamise süsteem.
* Tuleb keerukas süsteem, kuid üldjuhul eelnevaga nõus

## Eesti valitsemispraktika

OVL – KOV-üksuste eraldised

MAK ja MAROd – KOV kui liikmete eraldised, lepingud MKM, SiM ja RahMin; Ettevõtluse tugiteenuste osutamine MAKides toimub MKM eraldatud vahendite eest; KOV eraldiste osa on tagasihoidlik

OVL maakondlik arengustrateegia – KOV eelarved ja riiklik programm maakonna arengustrateegia elluviimiseks

Piirkondlikud ÜTK’d – valdavalt riigieelarve raha, KOV panus on täiendav.

## Rahvusvaheline kogemus

### Soome

Maakonnanõukogusid finantseeritakse põhiliselt KOV eraldiste arvelt, iseseisev maksubaas puudub

Soome vallaseadus, § 83 Valdade ühisasutuse finantseerimine:

Valdade ühisasutuse niisugused kulud, mida ei ole võimalik muul viisil katta, katavad liikmed vastavalt sellele, kuidas valdade vastutuse jagunemine on põhilepingus sätestatud.

Pealinnaregiooni ühistranspordiasutuse HSL aluslepingu järgi rahastab vallaliit tegevuskulusid piletitulude, valdade poolt tasutavate tariifitasude, riigi toetuste ja muude tulude arvelt. Kuni 2010 aastani sätestas pealinnapiirkonna koostöö seadus Helsingi linnaregioonis lisakulude katmise proportsioonid (1/2 Helsingi, ülejäänud ½ vastavalt elanike arvu proportsioonina). Uus, pealinnapiirkonna jäätmemajanduse ja ühistranspordi koostöö seadus sellist punkti ei sisalda.

HSL aluslepingu põhjal rakendatakse liikmesvaldadele konkreetsete tegevustega kaasnevate kulude tasumist vastavalt saadud teenuste mahule. Siis kui tegevusest saadavad tasud ja muud tulud ei kata kulusid, maksavad vallad HSL’ile tariifitoetust, millega kaetakse vallale teenuse osutamisega kaasnevate kulude ja nende teenuste eest saadud tulude vahe. Subsideeritavate kulude jagamisel lähtutakse elanike elukohast. Selle määramiseks kasutatakse reisijakaardi ostmisega edastatud andmeid ning lisaks koostatakse uuringuid, millele tuginedes tehakse hinnangulisi arvutusi. Piletitulude jagamisel/arvestamise lähtutakse vallapõhisest piletitulude käibest.

Riiklikke ELY-keskusi rahastatakse valdavalt riigieelarvest, tulemuslepingute alusel

Kavandatud SOTE ja regionaalreform – maakondadesse eraldi maksubaas.

### Rootsi

Maanõukogusid ja regioone finantseeritakse muuhulgas ka maakondlike maksude arvelt

*In order to provide the citizens with these welfare state services the county councils and regions have the right to levy taxes, other sources of incomes are government grants and fees for using the welfare services. The right to levy taxes was established in the local government ordinances of 1862. The county council or regional current tax rates vary between 10.18 skr in Norrbotten County to 12.10skr in Stockholm County (the national average is 11.20 skr).*

Business Region Göteborg AB: our core financing is currently provided by means of operating grants from the City of Gothenburg and the other municipalities of the Gothenburg region in proportion to their respective populations, together with group contributions from Göteborgs Stadshus AB. In addition, we receive funds for the regional growth programme from the Västra Götaland region, as well as co-financing and operating grants from other regional and national government agencies and the business world, linked to the various projects we are involved in.

Regionaalset ettevõtluse arendamise ettevõtet Almi Företagspartner AB finantseerivad riik ja regioonid omanikuna.

### Taani

2007. aasta haldusreformiga kaotasid Taani regioonid õiguse maksutuludele.

*The regions must not levy taxes. They are financed according to the provisions of the Ministerial Order on the Financing of the Regions.*

*The Danish state supplies them with an annual grant to finance their tasks in the public health system (primarily hospitals) and within regional development. Additionally, the municipalities contribute to the regional budget with a fee depending on the tasks. Region South Denmark’s budget for 2014 amounts to DKK 25.6 bill./€ 3.43 bill. The budget is negotiated and passed by the elected Regional Council.*

Taanis kommuunid tellivad ja maksavad kohalike bussiteenuste eest. Regioonid tellivad ja maksavad kohaliku rongiliikluse ja regionaalbussiliinide eest.

Taani Ühistranspordikeskuste seadus, § 3 Ühistranspordikeskuse rahastamine

1. Ühistranspordikeskust rahastatakse erinevate piletitoodete müügist ning Ühistranspordikeskuse tegevuspiirkonnas asuvate regioonide ja kohaliku omavalitsuse üksuste poolt makstavatest subsiidiumitest.

2. Ühistranspordikeskusele makstavate subsiidiumite jaotuse ettepanku teeb Ühistranspordikeskuse juhatus, kiidab heaks Nõukogu ja asjaomase regiooni volikogu. Ükski kohaliku omavalitsuse üksust ei tohi kohustada maksma rohkem kui tema proportsionaalne osa ühistranspordi kasutajatest (sh soodustuste osas) ja ühegi regiooni volikogu ei tohi kohustada maksma rohkem kui regiooni tähtsusega raudteetranspordi ja bussiliinide kulude proportsionaalne osatähtsus. Antud säte ei kehti Själlandi Regiooni ja Pealinnaregiooni kohta.

3. Själlandis piirkonna subsiidiumid kaetakse Själlandi regiooni ja Pealinnaregiooni ning kõigi piirkonna kohaliku omavalitsuse üksuste poolt. Mõlemad regiooni tasuvad võrdselt Ühistranspordikeskuse ülevalpidamiskulud ning regionaalse tähtsusega raudteetranspordi- ja bussiliinide kulud. Kohaliku omavalitsuse üksused tasuvad võrdselt kohalike bussiliinide kulud ja oma elanikele tehtavate soodustuste kulud. Ainult ühe kohaliku omavalitsuse üksuses sõitvate bussiliinide kulud tasub vastava kohaliku omavalitsuse üksus. Teise kohaliku tähtsusega teenuste eest maksavad asjaomased kohaliku omavalitsuse üksused.

4. Sjallandi piirkonna kohaliku omavalitsuse üksused ja Själlandi ja Pealinnaregioon võivad vajadusel kokku leppida erandeid lõikest 3 sätestatust.

§ 4 Transpordiminister võib kehtestada reeglid pealinnapiirkonna piletitulu jagamise kohta Själlandi Ühistranspordikeskuse, raudteetranspordi ja Metroselskabet I/S vahel.

Taanis sätestab seadus, et regionaalse ühistranspordiettevõtte tegevust finantseeritakse teenuse müügitulude ning kommuunide ja regioonide eraldistega. Seadus määrab pealinnaregiooni ja Sjaellandi ning KOV-üksuste eraldiste suuruse alused – regioonide puhul sõltub see regionaalsete bussiliinide ja kohalike raudteeliinide kuludest ning sisaldab regionaalsete transpordiettevõtete halduskulud. Kommuunid vastutavad finantsiliselt kohalike bussiliinide ja erivajadustega inimeste liikumisvõimaluste eest – eraldise suurus sõltub vastavate teenuste mahust. Seadus sätestab, et kommuunid katavad bussiliinide piletimüügi ja kulude defitsiidi. Ühiste, kommuunide piire ületavate kohalike liinide puhul arvestatakse liinide ja reiside tihedust ja reisijate arvu. Selleks loendatakse igal kuul reisijaid bussides 100 liinil – sisenejad, väljujad ja reisi kestvus – ning arvutatakse liinide keskmised näitajad. Iga bussiliini kohta arvutatakse kogukulud ja neto sissetulek piletituludest. Kaetavate kulude arvestamisel võetakse 90% ulatuses arvesse liinide pikkust mõõdetuna ajas ning 10% ulatuses arvestades ligikaudset reisijate arvu kommuunidest. Liinid avatakse kui kommuunid on nõus piletitulude defitsiidi katma.

### Norra

Maakondadel on õigus maksutuludele, kuid olulise osa tuludest moodustavad riigi toetused

*The tax level in Norway has varied between 40 and 45 per cent of the GDP since the 1970s. The state receives most of the tax revenues, but the municipalities receive about 12 per cent and the counties about two per cent.*

*The main sources of income of the county-municipalities are taxes, distributions of public national revenue, and several types of fees for public services, like bus tickets. In 2012, the national budget financed 40.7 per cent of the county’s revenue. The distribution of national revenue is divided into two types:*

*a) The so-called ‘framework revenues’, where municipal and county councils have in principle the authority to distribute these means according to their own priorities. Together with the tax revenues, these constitute the ‘free income’ of the municipal sector.*

*The ‘framework revenues’ are distributed according to national regulations for redistribution which aim at neutralizing regional and municipal differences in expenditure and tax revenues. This redistribution is justified by demographic, geographical, and social differences, which are beyond the municipality’s and county-municipalities’ influence. The system is both very detailed and complicated to understand, which leads to on-going disputes and tugs of war between the regions.*

*b) The so-called ‘ticketed revenues’ that are meant to be distributed according to the priorities and instructions from the national government.*

Ühistegevuse õiguslik regulatsioon „Norra vallaseaduses“

• Ühisasutus peab ise katma oma eelarvekulud. Osalevad kohalikud omavalitsused peavad selleks andma vajalikke toetusi. Ministeerium võib kohustada määruse alusel ühisasutuses osalevaid kohaliku omavalitsuse üksusi katma ühisasutuse kulud.

• Ühisasutus võib võtta laenu, kui see on asutamislepingus kokku lepitud. Kui ühisasutus võib võtta laenu, peab olema lepingus määratud ühisasutuse lubatud laenukoormus. Kui ühe osaleva kohaliku omavalitsuse üksusekohta kohaldatakse käesoleva seaduse § 60, võib ministeerium kinnitada ühisasutuse otsuse tõsta laenukoormust, et pikaajaliselt üürida hooneid, rajatisi või põhivara, mille kulutused ületaksid nelja järgneva aasta eelarves ettenähtut. Ühisasutus ei saa määrata kautsjoni või muud rahalist tagatist muudele osapooltele kui ainult endale.

Norra ühistranspordiseaduse pg 22 alusel on maakondlikel kommuunidel (sh Oslol) kohustus tagada maakondlike liinide rahastamine. Riigil on kohutus tagada igaaastane toetus kommuunide ja maakondade toetusskeemi kaudu, et osaliselt katta kulusid. Maakondlikule kommuunile on antud õigus otsustada, kuidas toetusi jagada.

Maakondade subsiidiumid otsustatakse etteulatuvalt vastavalt eelarvele, mis tugineb liinivõrgu plaanile ja piletitulude prognoosile. Teenuste ostmine ja subsiidiumite arvestamine ei toimu väga detailselt, vaid maakonnad ostavad kõik teenused ühises paketis. On selliseid liine, mis saaksid toimida ka ilma subsiidiumiteta, aga ka neid, kus subsiidiumite osa on väga suur. On maakondade otsustada, kas nad soovivad subsiidiume tõsta, et oleks võimalik teenuseid parandada. Finantseerimisotsuste tegemine toimub siiski ühiselt kõigi liinide kohta, sest eesmärk on kujundada tasakaalustatud süsteem.

### Holland

Provintsivalitsuse tulud pärinevad eelkõige keskvalitsuse toetustest, kuid osaliselt laekub provintsi eelarvesse ka mootorsõidukimaks

*Rules regarding provincial finances and the financial relations between the various levels of government are laid down in the “Financiële-verhoudingswet” (originating from 1897). In terms of finances, provinces are largely dependent on grants from central government. These grants consist of a general (block) grant from the “Provinciefonds” and various specific grants. The “Provinciefonds” is a fund kept by the central government, funded annually by the central government revenues. The amount that is paid from this fund to provinces is determined in relation to the overall level of central government expenditure, i.e. if central government expenditure is reduced/increased the same goes for grants from the fund. Grants from the fund to specific provinces depend on a variety of parameters, including the number of inhabitants, land and water area, and length of provincial roads. Provinces are free to decide how they spend the grant they get from the fund. In addition, provinces get specific (“earmarked”) grants, which have to be used for specific tasks.*

*Moreover, provinces levy a surtax on the central government tax on vehicles (“opcenten motorrijtuigenbelasting”). The rate of this surtax can differ between provinces. Finally, provinces get revenues from user charges and from revenue on (financial) assets (such as interest and dividends).*

*Table 4 shows the level of the various provincial revenues and their relative share. From table 4 it follows that Dutch provinces have a low level of tax autonomy and rely to a very large extent on central government grants. The same is true for Dutch municipalities.*

*Enlargement of the tax domain of sub-national governments is regularly discussed in the Netherlands, but has so far not let to major changes. Currently the issue is part of a larger debate on reform of the Dutch tax system.*

Table 4: Revenues of Dutch provinces (2014), Revenue - Million euro - Share in %

* Block grant from “Provinciefonds” - 1.277 - 16%
* Specific grants from central government - 2.290 - 29%
* Surtax vehicle tax - 1.520 - 19%
* Use of reserves - 2.158 - 27%
* User charges - 5 - 0%
* Return on assets - 647 - 8%
* Total - 7.897 - 100%

Arutatakse ja kavandatakse provintside maksuõiguste suurendamist.

*Two related issues are however (re)currently debated. First, the taxing competencies of sub-national authorities in the Netherlands are quite limited. Enhancement of the provincial power to tax is advocated by the Dutch provinces and currently considered as part of a more general reform of the Dutch tax system.*

### Läti

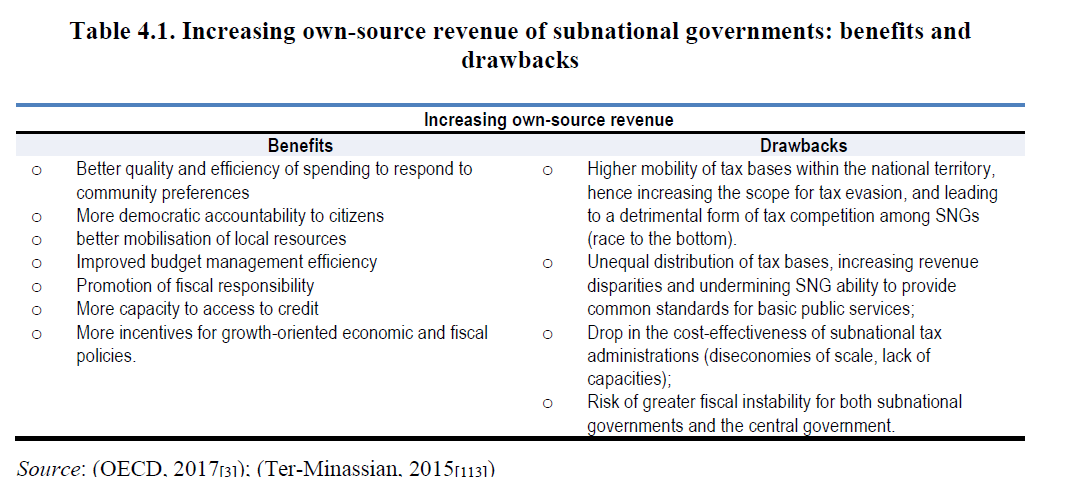
Planeerimisregioone rahastatakse riigi planeerimisregioonide suunatud toetustega,lepingulistel suhetel põhinevate KOV ja riigi toetustega ning teenuste müügist saadavate tuludega.

*(1) The sources of financing for planning regions may be the following: 1) State budget grants for the support of planning regions and other State budget grants; 2) own revenue, including revenue from paid services provided by the planning region; 3) grants from local government budgets in accordance with contracts entered into by a local government and a planning region;*

*Planning regions have two main flaws, which encumber their effective operations. Secondly, they lack a constant income basis. It must be noted that initially regional governments in other countries also featured similar flaws. Independent tax revenue was also an important element of regional autonomy before 1995. The personal income tax was divided between local (70 %) and regional (30 %) governments.*

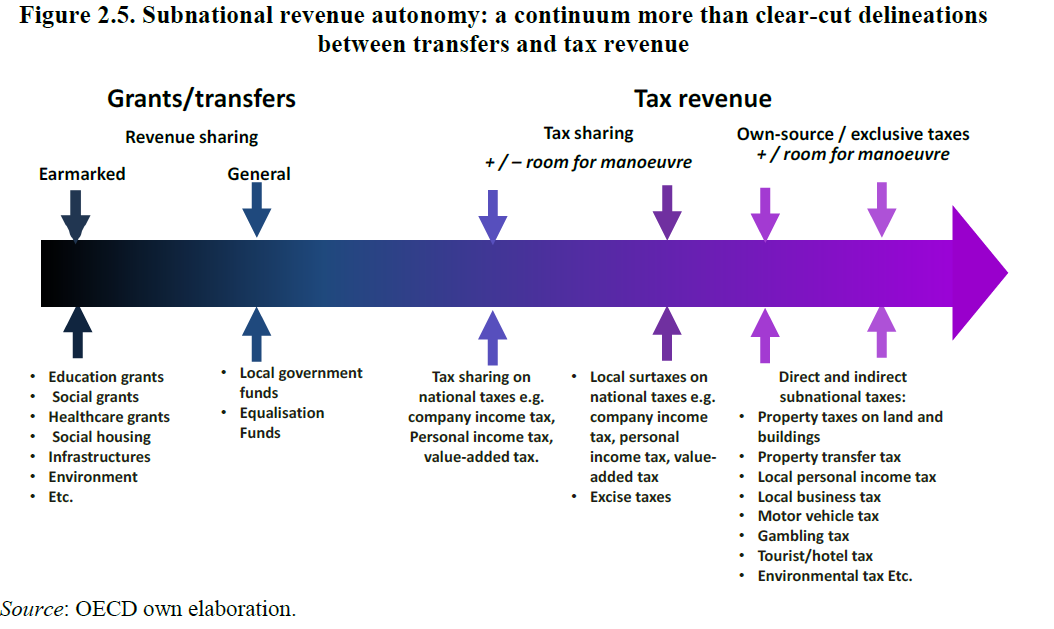
Kavandatava haldusterritoriaalse reformi raames planeeritakse muuta planeerimisregioonide rahastamine KOVide tulubaasi kasvu arvelt KOVidele kohustuslikuks, kus seda raha kasutada vaid ühistegevuseks.

### Regionaaltasandi omatuludel baseeruva rahastamise tugevused ja nõrkused



Allikas: OECD (2019) 2013) Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. Lk 106.

### Kohalike valitsemistasandite tulubaasi mudelid



Allikas: OECD (2019) 2013) Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. Lk 28.

1. Lisa Hörnström (2013) Strong Regions within the Unitary State: The

   Nordic Experience of Regionalization, Regional & Federal Studies, 23:4, 427-443, [↑](#footnote-ref-0)
2. Hughes, James, Sasse, Gwendolyn and Gordon, Claire (2005), Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality. Basingstoke: Palgrave Mcmillan. [↑](#footnote-ref-1)
3. Praxis (2015), The impact of structural fund programs 2007-2013 on the regional development. Praxis/ Centrar analyses report. <http://www.praxis.ee/tood/struktuurivahendite-moju-regionaalarengule/> (Checked 07.01.2017) [↑](#footnote-ref-2)
4. KOV õigus koostööks on osa KOV enesekorraldusõigusest. Seega ei ole võimalik seada piiranguid  vabatahtlikuks koostööks. See ei pea olema territooriumi või konkreetse valdkonnaga seotud. Koostöö objektiks võivad olla nii kohaliku elu küsimused kui ka riiklikud ülesanded [↑](#footnote-ref-3)
5. Enesekorraldusõiguse alla käib ka vabadus valida koostööks sobiv vorm. Põhiseadus ei välista sundkoostööd, kui selleks on piisav avalik huvi ning avalik huvi kaalub üles omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu. Siin võib tõepoolest rääkida selliste avalike ülesannete täitmisest, mida on mõistlik teha suuremas mastaabis kui üks omavalitsus (ja mille järgi omakorda pole mõistlik omavalitsuse suurust määrata). Peamiselt on mainitud selles kontekstis jäätmevedu ja ühistransporti. [↑](#footnote-ref-4)
6. Põhjendatud avaliku huvi korral on ekspertide hinnangul üldkohustuslike dokumentide kehtestamine omavalitsuste koostöötasandil vahetu kohaldumisega KOV üksustele võimalik. Lõhmus, M., Suur, N. (2015) Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse üksuste piirkondlik koostöö“ [↑](#footnote-ref-5)
7. Siin on tingimuslikku koostööd defineeritud erinevalt valikutest (ja nt Soome kutsehariduskeskuste jms teeninduspiirkondade moodustamise tingimuslikkusest läbi vajaliku elanike arvu), vt ka Lõhmus ja Suur, 2015 [↑](#footnote-ref-6)