

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINNA KOLLEDŽ

Rahvusvaheline majandus ja ärikorraldus
Äriõigus

Greta Roosileht

**KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÕIGUSED NING
KOHUSTUSED EESTI JA SOOME VABARIIGI NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja: Uno Feldschmidt, *mag. iur*

Tallinn 2016

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. KOHALIKE OMAVALITSUSÜKSUSTE ÕIGUSED EESTI JA SOOME VABARIIGIS ..	6
1.1. Kohalike omavalitsusüksuste õigused Eesti Vabariigis.....	6
1.2. Kohalike omavalitsusüksuste õigused Soome Vabariigis	13
2. KOHALIKE OMAVALITSUSÜKSUSTE KOHUSTUSED EESTI JA SOOME VABARIIGIS	18
2.1. Kohalike omavalitsusüksuste kohustused Eesti Vabariigis	18
2.2. Kohalike omavalitsusüksuste kohustused Soome Vabariigis	29
KOKKUVÕTE	38
LÜHENDID	42
VIIDATUD ALLIKAD	43
LISAD	46
Lisa 1. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisläbirääkimised 2016 märtsi kuu seisuga.....	46
Lisa 2. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisläbirääkimised 2016 mai kuu seisuga.....	47
SUMMARY	48

SISSEJUHATUS

Kohaliku omavalitsuse korraldus ja koht riigi avalikus halduses sõltub paljuski sellest, millistes piirides on tal õigus iseseisvalt lahendada kohaliku elu küsimusi, kas omavalitsusel on selleks piisavalt õigusi ja kas ülesannete täitmine on tagatud materiaalsete ressursidega. Ettevalmistamisel olev haldusreform peaks oluliselt parandama avalike teenuste kättesaadavust ja nende kvaliteeti. Arvestades asjaolu, et haldusreform on algusjärgus ning õigusaktid kavandamisel, soovib käesoleva lõputöö autor anda oma panuse haldusreformi edukaks kordaminekuks. Sellest tulenevalt on autor seadnud töö eesmärgiks uurida ning selgitada Eesti kohalike omavalitsuste õiguseid ja kohustusi, nende seoseid kavandatava haldusreformiga, võrrelda neid Soome omavalitsuste tegevusega ning leida võimalusi Soome kogemuste kasutamiseks.

Autor uurib töös, mida Eesti Vabariik peaks rakendama, et parendada kohalike omavalitsusüksuste tööd, tuues võrdluseks Soome Vabariigis rakendatud õigused, kohustused ja praktika. Autor võrdleb enda töös nii Eestis kui Soomes kehtivaid õiguseid ja kohustusi seaduste põhiselt. Kindlasti soovib töö autor analüüsida ning võrrelda nii Soomes kui ka Eestis kavandatavat haldusreformi, mis hakkab kõigi lootustel kehtima alates 2018. aastast.

Euroopa riikides on kohalike omavalitsusüksuste teoreetilised lähtealused olnud aegades erinevad, siiski on iga ajaperioodil tunnetuslik tähtsus ja väärtus ka tänapäeval. Tänapäeva õigusolustikus enamasti ei leidu erinevaid kohaliku omavalitsuse teooriaid, mis on realiseeritud n-ö puhtal kujul¹.

Kohaliku omavalitsuse õiguse ning instituutide areng on tihedalt seotud kohaliku omavalitsuse kui detsentraliseeritud haldusvormi tekkimise ja evolutsiooniga, kohaliku omavalitsuse teoreetiliste kontseptsioonide väljatöötamisega ja kohaliku omavalitsuse tegevust reguleerivate seaduste kujundamisega. Enamiku Euroopa maade, samuti USA, Jaapani jt riikide kohalike omavalitsusüksuste süsteemide õiguslikud alused loodi 19. sajandi omavalitsusreformide käigus.

¹ Olle, V. (2014) Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn. Lk 26.

Märkimisväärse panuse kohaliku omavalitsuse teooria väljatöötamisel andis Saksa õigusmõtlemine².

Võib öelda, et Eestis algas haldusreform 1996. aastal. 20. aasta jooksul on liitunud mitmed omavalitsused, kuid kahjuks ei ole see olnud piisav. Eestis on paraku palju omavalitsusüksusi, mis vajavad ühendamist. Tänapäevaks on omavahel ühinenud omavalitsusi mitmeid, nendeks on näiteks: 1996. aastal ühinesid Halina vald ja Pärnu-Jaagupi vald, millest moodustati ühine Halina vald; Otepää linna ja Pühajärve valla liitmisel Otepää vald; Kohila valla (alevi) ja Kohila valla ühinemisel Kohila valla ning Märjamaa valla (alevi), Märjamaa valla ja Loodna valla ühinemisel moodustati ühtne Märjamaa vald. 2009. aastal toimus teadaolevalt viimane ühinemine, mil omavahel liitusid Kaisma vald ja Vändra vald, mille tulemusel jäi alles Vändra vald. Antud ühinemisi on toimunud veelgi, kuid need on mõned üksikud, mis lõputöö autor soovis välja tuua.

Ettevalmistatava haldusreformi seaduse eelnõus on kavandatud haldusreformi eesmärgiks on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse tõusu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime tõstmisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Kohaliku omavalitsuse üksused peavad olema võimelised iseseisvalt, neile seadusega pandud ülesandeid täites korraldama ja juhtima kohalikku elu. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse ning kulude kokkuhoiu tagamisel³.

Lõputöö autori arvates on Eestis vajalik haldusreformi läbiviimine, kuna ligi 80% kohalikes omavalitsusüksustes elab aastal 2016 alla 5000 elaniku. Eksperdid väidavad, et 5000 elaniku omavalitsuses on miinimummäär, millega kohalik omavalitsus toime tuleb, et pakkuda elanikele kvaliteetseid ning paremaid teenuseid. Arvestama peab sellega, et Soomes viiakse läbi tänapäevaks kolmandat haldusreformi ning lõputöö autor on kindel, et Eestil on Soomelt võimalus väga palju õppida. Töö autor juurdleb töös, kas omavalitsusüksuste sundliitmine on vajalik ning ega see ei lähe Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuollu. Punkte, mida lõputöö autor enda töös käsitleb seoses haldusreformiga, on veelgi.

² Olle, V. (2014) Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn. Lk 26-27.

³ Eelnõu. (2015). Haldusreformi seadus § 1 lg 1

Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse Eestis ja Soomes kohalikele omavalitsusüksustele rakendatud õiguseid, mis on sarnane ning mis erinev ning millest oleks Eestil õppida Soome kohalike omavalitsusüksuste õiguste suhtes. Teises peatükis antakse ülevaade Eesti ning Soome Vabariigis rakendatavate kohustuste suhtes. Peale selle soovib töö autor käsitleda Eestis rakendatavat haldusreformi. Soomes haldusreforme rakendatakse ja autor soovib võrrelda Eesti ning Soome haldusreforme. Töö tulemusena soovib autor tuua välja lahendusi, mida Eesti riik peab rakendama, et parendada kohalike omavalitsusüksuste tööd, tuues näiteks Soome Vabariigis rakendatavaid õiguseid, kohustusi ning reforme.

1. KOHALIKE OMAVALITSUSÜKSUSTE ÕIGUSED EESTI JA SOOME VABARIIGIS

1.1. Kohalike omavalitsusüksuste õigused Eesti Vabariigis

Eesti Vabariigi esimese, 1920. aastal Asutava Kogu poolt koostatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse koostamise käigus esitati põhiseaduse komisjonile, Asutatavale Kogule, kohaliku omavalitsuse olemuslikku sisu peegeldava PS eelnõu § 75 redaktsioon, milles avaldus teatud kompromiss ühelt poolt riikliku omavalitsuse teooria ja teiselt poolt vaba kogukonna ning ühiskondliku omavalitsuse teooriate vahel. 1920. aasta PS sisaldas kohalike omavalitsusüksuste kohta käivat eri peatükki (7. ptk „Omavalitsusest“). PS § 75 kohaselt teostas omavalitsuse kaudu valitsemist kohapeal riigivõim, kuivõrd seaduses ei olnud selleks loodud eriasutusi⁴. Seega rõhutas PS, et:

- 1) kohalik omavalitsus on kohalik valitsus;
- 2) pole olemuslikku erinevust kohalike ja riiklike ülesannete vahel: kõik ülesanded on riiklikud. Kes neid täidab, on otstarbekohasuse küsimus. Neid võivad täita keskvalitsusele alluvad asutused koha peal, neid võib täita ka keskvalitsus ise keskkohast, neid võib täita kohalik omavalitsus. Neid peaks aga täitma see, kes neid paremini täita suudaks;
- 3) kohalik omavalitsus teostab valitsemise ülesandeid mitte üksikute eriseaduste alusel, vaid seetõttu, et ta on kohalik valitsus – see asutus, kelle võimkonda endastmõistetavalt kuuluvad kohapealse valitsemise ülesanded;
- 4) kohalikele omavalitsustele on kindlustatud iseseisvus nende võimkonda kuuluvate asjade otsustamisel – nad on vabastatud keskvalitsuse eestkoste alt⁵.

Kehtivas, 1992. aastal vastu võetud ning jõustunud Eesti Vabariigi Põhiseaduses, on eraldi kohaliku omavalitsuse peatükk (14.ptk), peale selle reguleerivad seda teistes PS osades asuvad

⁴ RT, 09.08.1920, 113/114, 243

⁵ Olle, V. (2014) Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn. Lk 35-36.

õigusnormid. PS järgi on kohalike omavalitsusüksuste aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kogukonna elu⁶.

Aastal 2016 jaguneb Eesti Vabariik maakondadeks, linnadeks ning valdadeks. Eesti territooriumil on 15 maakonda, 213 kohaliku omavalitsuse üksust, mis omakorda jaguneb 30 linnaks ja 183 vallaks. Eestis kavandatakse haldusreformi, mille kohaselt ühendatakse omavahel väiksemad omavalitsusüksused suuremateks⁷.

Eesti Vabariigi Põhiseadus (PS) § 155 sätestab, et kohalikud omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Teisi kohaliku omavalitsuse üksuseid võib moodustada seadusega sätestatud alusel ning korras⁸. Kohalikel omavalitsustel on õigus otsustada ning korraldada kohaliku elu küsimusi. Kohalikud omavalitsused peavad tegutsema seaduse alusel iseseisvalt. Kohalikele omavalitsustele võib seada kohustusi vaid seaduse alusel või kokkuleppel kohalike omavalitsustega. Riiklike kohustustega kulutused kaetakse riigieelarvest, mis on kohalikele omavalitsustele pandud seaduste alusel⁹.

Vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele (KOKS) defineeritakse kohaliku omavalitsust kui põhiseadusega reguleeritud omavalitsusüksust, mille alla kuuluvad linnad ning vallad. Tegemist on demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus korraldada ning iseseisvalt juhtida kohaliku elu, samas jälgides linna- või vallaelanike vajadusi ja huvisid. Peale selle peab linna- või vallavalitsus arvestama valla või linna arengu iseärasusi¹⁰.

Tsiteerides Tartu Ülikooli haldusõiguse dotsenti V.Olle-t: „Lähtudes Eesti õiguslikust ja faktilisest olustikust ning arvestades eeltoodud määratlusi, võib öelda, et kohaliku omavalitsuse õigus on avalik-õiguslike normide kogum, mis kohaliku omavalitsuse realiseerimise tagamise eesmärgil reguleerib kohaliku omavalitsuse üksuste (vallad ja linnad):

1. õiguslikku seisundit, korraldust, ülesandeid, finantse ja tegevuse kontrolli;
2. õigussuhteid teiste – nii avalik-õiguslike kui ka eraõiguslike – õigussubjektidega¹¹“.

Kohalik omavalitsus on osa riigi territooriumi haldusjaotusel, tegutseb demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu ning tegeleb kohaliku elu küsimustes kas

⁶ RT I, 15.05.2015, 2

⁷ Riigikantselei (2016). Eesti Vabariigi üldandmed. [WWW] https://www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/riik/eesti_vabariik_2/uldandmed

⁸ RT I, 15.05.2015, 2

⁹ PS § 154

¹⁰ KOKS § 2 lg 1

¹¹ Olle, V. (2014) Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn. Lk 14.

rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel¹². Eestis jagunevad omavalitsusorganid volikogudeks ning valitsusteks. Volikogud on kohalike omavalitsusüksuste esinduskogud, mis valitakse linna või valla kõigi hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel (KOVVS). Eesti Vabariigis on linnavalitsused volikogude poolt moodustatavad täitevorganid¹³.

KOKS alusel on kohalikul omavalitsusel järgnevad põhimõtted, mida seaduse alusel peab järgima. Nendeks põhimõteteks on: kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ning elu korraldamine; igaühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine linnas ja vallas; seaduse järgimine oma ülesannete ning kohustuste täitmisel; linna- ja vallaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel; vastutus ülesannete täitmise eest; tegevuste avalikkus ning avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel¹⁴.

KOKS § 7 toob välja vallavolikogude ning linnavalitsuste õigusaktid. Volikogudel ja valitsustel on õigus anda üldaktidena määruseid, millest volikogul on õigus vastu võtta otsuseid üksikaktidena ja valitsustel on õigus anda erinevaid korraldusi. Koostatud õigusaktid kehtivad vaid antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil. Volikogu ja valitsuse määruste eelnõuetele kohaldatakse Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruste eelnõude kohta kehtestatud tehnilisi nõudeid erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsusüksuste õiguslikust seisundist. Volikogu võib kehtestada täpsema korra tehniliste nõuete rakendamiseks. Valitsuste ning volikogude koostatud määrused avaldatakse Riigi Teatajas vastuvõetud algtekstidena ning määruste alusel viiakse sisse muudatused sisaldavate terviktekstidena¹⁵.

Enamasti on valdadel ning linnadel vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele ja eelarve- ning maksuseadusest lähtuv iseseisev eelarve. Volikogudel on õigus kehtestada ja koguda makse ning seada koormiseid¹⁶. Eesti Vabariigi Põhiseadus § 157¹⁷ sätestab sama, mis KOKS § 5 lg 1 ja 2. Kohalike omavalitsuste isemajandamine ning eelarvete koostamine tähendab seda, et linnade- või valdade eelarved on riigieelarvest lahutatud. Riik toetab kohalike omavalitsusi, kuid kohalike omavalitsuste õigusloomes riik ei osale. Põhiliselt sätestavad

¹² KOKS § 2 lg 2

¹³ KOKS § 4

¹⁴ KOKS § 3

¹⁵ KOKS RT I, 30.12.2015, 82

¹⁶ KOKS § 5

¹⁷ PS RT I, 15.05.2015, 2 § 157. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

kohalike omavalitsuste finantspooli nii kohalike maksude seadus (KoMS) kui ka kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (KOFs).

Eesti Vabariigis on kõik vallad ja linnad avalik-õiguslik juriidilised isikud. Nad esindavad omavalitsusüksuste määruste ning seaduste alusel ja kehtestatud korras enda pädevuste piires volikogu, volikogu esimees, valla- või linnavalitsus ning vallavanem või linnapea või nende poolt volitatud esindajad. Vallad ja linnad, olles avalik-õiguslik juriidilised isikud, on neil nagu eelnevalt mainitud iseseisev eelarve, arveldusarve pangas ja enda sümboolikad¹⁸. Sümboolikate hulka kuuluvad vapp, lipp, ametirahad, aumärgid, aunimetused ning muu sümboolika¹⁹.

Eestis on kohalikel omavalitsusüksustel õigus moodustada liite teiste omavalitsusüksustega ja ühisasutusi Vabariigi Valitsuse (VV) poolt loodud õigusaktide alusel²⁰. Peale selle on valitsustel, volikogudel ning teistel ametiasutustel õigus enda pädevuste piires teha koostööd teiste omavalitsusüksustega väljaspool Eesti Vabariiki ning sõlmida nendega lepinguid. Ametiasutused peavad sellest enamasti volikogu informeerima²¹. Lõputöö autor tooks näiteks sõprusvaldade stipendiumifondi Mietoiste ja Mynamäe ning Paikuse valla sõbraliku koostöö 10. aastapäeva auks asutatud sihtkapitali, mille eesmärgiks on toetada heade õppetulemuste ja aktiivse eluhoiakuga õpilasi ja üliõpilasi, võõrkeeleõpinguis ning osalemisel rahvusvahelistes vahetusõpilaste programmides või õpingutes välismaa õppeasutustes²².

Kohaliku omavalitsuse toimimisel on väga kaalukas osa volikogu ja valitsuse tehtaval töö. Volikogu valitakse enamasti kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) alusel. Valimised peavad olema üldised, ühetaolised ja otsesed. Volikogu valitakse neljaks aastaks ning hääletus peab olema salajane.

KOKS § 22 sätestab volikogu pädevuse, mille ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

- valla- või linnaeelarve vastuvõtmine ja muutmine ning majandusaasta aruande kinnitamine ning audiitori määramine;
- kohalike maksude kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine;

¹⁸ KOKS § 10 lg 1 ja 2

¹⁹ KOKS § 14

²⁰ KOKS § 12

²¹ KOKS § 13 lg 1

²² Soome sõprusvaldade stipendiumi kord RT IV, 02.05.2014, 41. [WWW] <http://www.paikuse.ee/et/oigusaktidd2> ja <https://www.riigiteataja.ee/akt/402052014041?leiaKehtiv>

- valla või linna eelarvesse laekuvate kohalike maksude puhul soodustuste andmise korra kehtestamine;
- koormiste määramine;
- toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine;
- valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine;
- kinnisasja koormamine, kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamiseks loa andmine ja kinnisasja koormamine piiratud asjaõigusega kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 37 lõikes 3 nimetatud tingimustel;
- valla või linna arengukava ja eelarvestrateegia vastuvõtmine ning muutmine;
- laenude võtmine, võlakirjade emiteerimine, kapitalirendi- ja faktooringukohustuste võtmine, kohustuste võtmine kontsessioonikokkulepete alusel, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 34 lõikes 7 nimetatud rendikohustuste võtmine, muude tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste võtmine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks võetavale laenule;
- kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse tähenduses sõltuvale üksusele laenude andmine ja nende võetavate kohustuste tagamine ning piirmäära kehtestamine rahavoogude juhtimiseks antavale laenule;
- valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine;
- taotluse esitamine või arvamuse andmine valla või linna piiride või valla või linna nime muutmiseks ning sellega seotud varaliste või muude vaidluste lahendamiseks;
- osavalla ja linnaosa moodustamine ja lõpetamine, tema pädevuse kindlaksmääramine ja põhimääruse kinnitamine;
- volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määramine;
- valimisringkondade arvu, piiride ja ühtse numeratsiooni ning igas valimisringkonnas mandaatide arvu määramine, valla või linna valimiskomisjoni ja jaoskonnakomisjoni moodustamine, välja arvatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 23 lõikes 3 nimetatud juhul;
- volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimine;
- vallavanema või linnapea valimine;
- valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri kinnitamine;

- valitsuse liikmete kinnitamine ja nende vabastamine valitsuse liikmete kohustustest ning palgaliste valitsusliikmete ametisse nimetamine ja ametist vabastamine;
- umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale või linnapeale või valitsuse liikmele;
- vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuste määramine ning teistele valitsusliikmetele hüvitise maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine;
- volikogu komisjonide moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimeeste ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjonide koosseisu kinnitamine;
- volikogu esimehele või ühele aseesimehele töötasu või hüvitise määramine või aseesimeestele hüvitise määramine;
- volikogu liikmetele volikogu tööst osavõtu eest tasu ja volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvitise suuruse ja maksmise korra kehtestamine;
- valla või linna esindamise korra kehtestamine;
- valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmine;
- valla või linna osalemise otsustamine äriühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus ning nendes osalemise lõpetamise otsustamine;
- valla või linna esindajate ja nende asendajate nimetamine kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosolekule ja sealt tagasikutsumine;
- rahvakohtunikukandidaatide valimine;
- Vabariigi Presidendi valimiskogusse volikogu esindaja või esindajate valimine;
- nõusoleku andmine siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi kandidaadi ametisse nimetamiseks või ametist vabastamiseks;
- kinnisasja sundvõõrandamise taotluse esitamine;
- üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine;
- üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise;
- detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja planeerimisseaduse § 130 lõikes 2 nimetatud detailplaneeringu kehtestamine;

- valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine;
- valla- või linnaametnikele ja töötajatele sotsiaalsete garantiide kehtestamine;
- valla või linna ametiasutuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu ning palgajuhendi kehtestamine;
- kaevetööde eeskirjade ja heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade kehtestamine;
- koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamine;
- jäätmekava vastuvõtmine ja ajakohastamine;
- jäätmehoolduseeskirja kehtestamine;
- jäätmeliikide, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, vedamissageduse ja -aja, jäätmeveo piirkondade ja jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra kehtestamine;
- muud seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused²³.

Volikogu valib endale kas vallavanema või linnapea kuni neljaks aastaks. Linna- või vallavalitsuse pädevusse kuulub vastavalt KOKS § 30-le:

- valmistab ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest;
- lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele;
- lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse;
- lahendab küsimusi, mis on käesoleva seaduse § 22 2. lõike alusel delegeeritud valitsusele²⁴.

Töö autori arvates on Eesti Vabariigis KOV-idele seatud seadused liiga tehnilised. Kohalike omavalitsusüksuste õigused on seaduste poolt piiritletud. VV on öelnud, et KOV-idele on seatud palju õiguseid, mida paraku KOV-id täies mahus täita ei suuda, kas ametnike/töötajate või eelarves rahapuuduse tõttu. Kunagi ei tea, millal võib tulla eelarveväline suur rahaline väljaminek, näiteks teede ehituses või kanalisatsioonitorude parandamises.

²³ RT I, 30.12.2015, 82

²⁴ RT I, 30.12.2015, 82

1.2. Kohalike omavalitsusüksuste õigused Soome Vabariigis

Soome jaguneb nagu ka Eestigi maakondadeks, linnadeks ning valdadeks. Kui Soome Vabariigis oli 1960. aastal 584 valda, siis 2015. aasta seisuga on 19 maakonda, 317 valda, millest 107 on linnad. 301 omavalitsust asub Soome maismaal ning 16 Ahvenamaal. Ahvenamaal elavad põhiliselt rootslased ja ainus ametlik keel on rootsi keel. Soomes, nii nagu Eestiski, on vallas mitu asustusüksust, näiteks küla. Soome erineb Eestist selle poolest, kui Eestis räägitakse vallasisestest linnadest, siis Soomes on vald linna staatust kandev omavalitsus kogu ulatuses ehk linnaõigus antakse kogu vallale tervikuna. Peale selle on Soome jaotatud seitsmeks suuremaks halduspiirkonnaks²⁵.

Soome kohalike omavalitsusüksuste ajalugu liigub tagasi rohkem kui 1000 aastat. Seda on aegade jooksul tugevdanud ning kaitsnud riigi põhiseadus. Soome riigil on tänasel päeval piiratud õigused sekkuda omavalitsusüksuste töösse ning tegevustesse. Riik on reguleerinud seadusaktid, mille põhjal on kohalikele omavalitsustele antud n-õ vabad käed, otsustamaks ise enda eelarvete, ametnike ning töötajate, kohustuste jne üle²⁶.

Soome Põhiseadus § 121 sätestab, et Soome on jagatud omavalitsusteks, mille haldus peab põhinema kohalikele omavalitsustele koos nende elanikega. Kohalike omavalitsuste tööd ning ülesandeid reguleeritakse seadustega. Omavalitsustel on õigus nõuda kohalikke makse²⁷.

Soomes nagu ka Eestis on kohalike omavalitsusüksustel palju sarnasusi, aga kindlasti on ka erinevuseid. Kui Eestis peab kohalik omavalitsusüksus järgima seadusandluses KOKS-i, siis Soomes on selleks Kuntalaki. Antud seadus reguleerib samuti kohaliku omavalitsusüksuste õiguseid ning kohustusi, millest esimene loodi 1995. aastal. 1995. aastal rakendatud seadus enam ei kehti ning 2015. aasta aprillis koostati ning võeti vastu uus seadus. Töö autor kasutab uurimisel 2015. aastal vastu võtetud seadust ning seaduste muudatuste võrdlemisel võib kasutada ka 1995. aasta seadust.

Soome kohalike omavalitsuste seadus § 8 sätestab suhteid riigi ning kohalike omavalitsuste suhtes. Riigi poolt on rahandusministeeriumil kohustus jälgida omavalitsusüksuste rahastamist ning omavalitsused peavad tagama, et eelarvete koostamistel on arvestatud Soomes sätestatud õigusaktidega. Neil on õigus uurida, kas kohalik omavalitsus on tegutsenud kooskõlas kehtiva

²⁵ Mäe, A. (15. märts 2014). Ka Soomes kohtab ühinemise suhtes VASTUSEISU – *Virumaa Teataja*. Lk 8.

²⁶ Municipalities and local government. [WWW] https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/index.html

²⁷ *Suomen Perustuslaki* 11.6.1999/731 § 119

seadusega. Riik ning kohalikud omavalitsused peavad omavahel jõudma konsensuseni ning eelarvete küsimustes peavad saama kokkuleppele. Samas on omavalitsusüksustele antud piisaval hulgal vabadust, otsustamaks, kuidas nad võivad raha kulutada. Kindlasti peab mainima, et Soome kohalikes omavalitsustes moodustavad töjõukulud üle poole kuludest.

XX sajandi teisel poolel Soome kohaliku omavalitsuse üksuste arv vähenes. 1955. aastal oli 547 valda või linna. Suurem muutus toimus 1970. aastatel, mil iseseisvuse kaotas 54 kohaliku omavalitsuse üksust. 1987. aastal oli Soomes 461 kohaliku omavalitsuse üksust (neist 94 olid linnaomavalitsused) ja 1996. aastal 455 valda.

Soomes on omavalitsused omavalitsuslikud üksused, kus kõrgeim otsustusõigus on kohalikel volikogudel. Kohalikud elanikud valivad volikogu 4 aastaks vabade ning demokraatlike valimiste teel. Omavalitsustes on täitevorganid, mis on määratud nõukogude poolt. Täitevorganid teevad eeltööd küsimustes, mis lähevad volikokku arutamisele. Juhatus vastutab kohalike omavalitsuste igapäevase haldamis- ja finantsjuhtimise eest²⁸.

Volikogude üheks ülesandeks on valida liikmeid munitsipaalkomisjonidesse, mis vastutavad kohalikul tasandil avalike teenuste osutamise eest. Komiteede arv ning sellest tulenev vastutus varieerub omavalitsusüksuste vahel. Kõige levinumad on hariduskomiteed, sotsiaal- ja tervishoiu komiteed ning planeerimiste komiteed. Soomes on aina enam tavalisemaks muutunud nii öelda ostja-pakkuja mudel, mille teenuseid komiteed ostavad erinevatelt pakkujatel.

Soomes kehtib alates 2007. aasta märtsist seadus, mida nimetatakse kohalike omavalitsuste ja teenuste ümberkorralduste aktiks. Antud protsessi jätkab kohaliku omavalitsuse reform. Antud protsessi eesmärgiks on ümberkorralduste käigus luua piisavalt tugeva struktuuri ning rahalise alusega teenuseid, mille eest vastutavad omavalitsusüksused, et tulevikus tagada võrdselt kõigis Soome osades kvaliteetne hoolekanne. Antud protsess mõjutab kohalike omavalitsusüksuste teenuste korraldamist, rahastamist ning tööjaotust riigi- ja kohalike omavalitsuste vahel²⁹.

Uue, 2015. aastal vastuvõetud Kuntalaki ehk kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eesmärk on, edendada omavalitsuste tegevust ning majanduslikku jätkusuutlikust. Uue seadusega loodetakse, et kohalikel elanikel oleks soov osaleda, realiseerida ning mõjutada omavalitsusüksuste tegevusi, et kohalike omavalitsusüksuste töö oleks veelgi efektiivsem ja

²⁸ Tallinna Tehnikaülikool. I etapi vahearuanne. (2012). Tallinn: Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid. Lk 15.

²⁹ Municipalities and local government. [WWW] https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/index.html

parem. Linnavalitsuste eesmärgiks on edendada elanike heaolu, korraldades teenuseid majanduslikult, sotsiaalselt ja keskkonda säästval viisil³⁰.

Soomes on kohalikel omavalitsustel oluline osa avalikus sektoris. Nende peamiseks vastutusalaadeks on sotsiaalhoolekanne, tervishoid, haridus ning kultuur. Peale selle on omavalitsusüksuste kohustus hooldada infrastruktuuride eest, näiteks liikluse, elekteri, vee, kanalisatsioonide, jäätmekäitluse, ühistransporti ning keskkonnakaitse. Enamasti teostatakse kas omavalitsuste vaheliselt või munitsipaalettevõtete ning ettevõtete siseselt. Omavalitsusüksused kulutavad ligikaudu 50% sotsiaal- ning tervishoiu edendamisele ning 25% haridusele ja kultuurile. Soomes töötab üle 75% kõigist avaliku sektori töötajatest just kohalikes omavalitsusüksustes³¹.

Soomes on kaks rahvuskeelt, soome ning rootsi keel. 2014. aasta seisuga oli Soomes üle 30 kohaliku omavalitsuse, kus räägiti nii soome kui rootsi keeles. Sel ajal oli sisuliselt kõikidel kohalikel omavalitsusüksustel keelestrateegiad, et tagada võrdsed õigused mõlemat keelt rääkivatele kohalikele elanikele, seda just avalik-õiguslikes ametiasutustes. Lisaks sellele elab Põhja-Soomes umbes 6500 laplast ehk saami, kelle emakeeleks on saami keel. Saamid on eraldi seadusega sätestatud õigused ning kohustused. Näiteks saamlastel on õigus omandada põhiharidus täies ulatuses saami keeles³².

Peale selle on Soomes väga olulisel kohal lastekaitse ning puuetega inimestega seotud õigused, sest nii lapsi kui puudega isikuid peab seadustega kaitsma. Soome lastekaitset ehk lastehoolekannet reguleerib Soomes lastehoolekande seadus (lastensuojelulaki 417/2007). Lastekaitseüsteem on Soomes jõulisem, kui Eesti kodanikud on harjunud. Sellel põhjusel võib jääda mulje, et Soome lastekaitse sekkub pereellu liiga palju ning võib sellega rikkuda pere õigusi. Tegelikult on lastekaitsetöötaja kohustatud seisma laste õiguste eest. Kui töötaja ei tee enda tööd piisava hoolega, võib teda ähvardada kohtulik karistus. Peamiseks eesmärgiks on kaitsta laste õiguseid ohutule kasvukeskkonnale, arengule ning kaitsele³³.

Soomes on puudega isikuks inimene, kellel on puue või haigus, mis takistab elada igapäevast elu. Puudega isikuid ei tohi diskrimineerida selle tõttu, et isikul on puue või haigus. Puudega

³⁰ Kuntalaki 410/2015 § 1

³¹ Association of Finnish Local and Regional Authorities. Local and Regional Government Finland. Pp 16. [WWW] <http://www.localfinland.fi/en/association/research/newmunicipality2017/Documents/Finnish-Local-Government.pdf>

³² Mikkola, S. (2014) The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Soome. Pp 2.

³³ Eesti Suursaatkond Helsingis. Soome lastekaitsest. [WWW] http://www.estemb.fi/est/soome_toole/soome_lastekaitsest

isikul on õigus elada igapäevast normaalset elu, näiteks teha tööd, õppida ja luua peret. Kohalikel omavalitsustel on kohustus pakkuda teenuseid puuetega inimestele, kes seda vajavad. Kohalike omavalitsuste poolt pakutavad teenused on näiteks korteri muutustööd, transpordi- ja abistajateenus³⁴. Teenuste peamiseks eesmärgiks on aidata puuetega isikutel osaleda ühiskonnas ning kergendada nende elu. Kohalikes omavalitsustes töötavad sotsiaaltöötajad, kes hindavad puuetega inimeste vajadusi, näiteks organiseeritakse teeninudus- ning tugikortereid neile, kellel on vaja elamisel tuge ning abi.

Vallad organiseerivad tihtipeale puuetega inimestele nii töökeskuste kui ka päevakeskuste tegevusi. Töökeskuste põhiliseks tegevuseks on igasugused kerged tööd, näiteks erinevad õuetegevused. Päevakeskused on mõeldud raske puudega isikutele, kellel pole võimalik osaleda töökeskuste tegevustes. Päevakeskustes tegeletakse näiteks toidu valmistamisega, vestlemisega, matkamisega ning jalutamisega³⁵.

Soomes on tähtsal kohal, et naisi ei diskrimineeritaks töökohtade ning palkade suhtes. Soomes on loodud võrdõiguslik akt meeste ning naiste suhtes, kus on öeldud, et kohalikel omavalitsustel kui avalikel asutustel on keelatud diskrimineerimine ning neil on kohustus parandada meeste ning naiste koostööd tööandjatena. Soome usub võrdsesse esindatusse ning mõlema soo esindajad osalevad kohalike omavalitsusüksuste otsuste tegemisel ja vastuvõtmisel. Aktis on välja toodud n-õ kvoodi põhimõtte, mis sätestab, et mõlema soo esindatus avalikes asutustes peab olema vähemalt 40%³⁶. Selle alla ei kuulu volikogu, kuna volikogu valitakse otsestest valimistel kohalike elanike poolt³⁷. Naiste osakaal nõukogudes on ligikaudu 33%.

Töö autori arvates on Eesti Vabariigil antud aspektide suhtes vägagi suur mõtlemiskoht. Mida peab Eesti tegema selleks, et naisi ei diskrimineeritaks tööalaselt? Kuidas saaksid kohalikud omavalitsusüksuses pakkuda Eestis puuetega inimestele paremaid võimalusi enda elu elamiseks? Puuetega inimeste eluolu parandamiseks on kindlasti suur roll tulevasel haldusreformil, sest siin on omavalitsusüksustel paremad rahalised võimalused, et pakkuda kvaliteetsemaid teenuseid just puuetega inimestele. Eesti peaks Soomelt selle koha pealt õppust võtma, näiteks pakkuma korteri muutustöid, tugikortereid, transpordi- ja abistajateenused neile, kellel on antud abi tõesti vaja. Nii nagu Soomes, peaks ka Eestis sotsiaaltöötajad otsustama, kas ja millises ulatuses on abi vaja.

³⁴ Puuetega inimesed. [WWW] <http://www.infopankki.fi/et/elu-soomes/tervis/puuetega-inimesed>

³⁵ Puuetega inimesed. [WWW] <http://www.infopankki.fi/et/elu-soomes/tervis/puuetega-inimesed/abi-igapaevaeluks>

³⁶ Municipal management system. [WWW] <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Managementsystem/Pages/default.aspx>

³⁷ Mikkola, S. (2014) The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Soome. Pp 2.

Praegu on kohalikes omavalitsusüksustes töötavatel sotsiaaltöötajatel liiga suur töökoormus ning paraku kannatavad selle tõttu puuetega isikud, kuna kohalikus omavalitsusüksuses töötaval sotsiaaltöötajal pole aega ning töötaja ei saa spetsialiseeruda sellele, mida ta tegelikult õppinud on.

Teine suur murekoht on Eestis naiste diskrimineerimine tööalaselt ning ka palga suhtes. Töö autor on kindel, et Eesti Vabariik peaks samuti välja töötama seaduse, kus on välja toodud võrdõiguslikkus meeste ning naiste vahel. On teada tuntud fakt, et eesti naised on meestest kõrgemalt haritud, kuid palka saavad naised siiski poole vähem. Näiteks mehel on keskeriharidus autoremondilukksepa ametil ning naisel on rakenduslik kõrgharidus. Mees teenib autoremonditöökojas brutopalka 1200 eurot kuus ning naine, kes töötab õigusbüroos, teenib igakuiselt töölepingu alusel fikseeritud brutopalka 650 eurot. Töö autor on teadlik, kui Vabariigi Valitsus hakkab antud probleemiga tegelema, siis läheb väga kaua, enne kui midagi naiste jaoks paremuse suunas muutuks. Praktika on näidanud, et kõik algab kõrgemalt ehk VV peaks näitama eeskuju nii KOV-idele kui ettevõtjatele.

2. KOHALIKE OMAVALITSUSÜKSUSTE KOHUSTUSED EESTI JA SOOME VABARIIGIS

2.1. Kohalike omavalitsusüksuste kohustused Eesti Vabariigis

Eesti Vabariigis on kohalike omavalitsusüksuste kohustus järgida avalik-õiguslikke eesmärke ning töökorraldusi. Nende poolt täidetavad ülesanded on alati avalikud³⁸. PS § 154 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest³⁹.

Omavalitsuslikke ülesandeid on võimalik liigitada mitmeti. Näiteks eristatakse õiguskirjanduses kohaliku omavalitsuse:

- **eksistentsiülesandeid** ehk sekundaarseid ülesandeid: on seotud omavalitsusüksuste sisekorraldustega; realiseeritakse kohalike omavalitsuste endi huvesid;
- **eesmärgiülesandeid** ehk primaarseid haldusülesandeid: suunatud kohalike elanike huvide või eesmärkide täitmisele;
- **integraalseid ülesandeid**: on seotud omavalitsusüksuste territooriumiga ning ühtse sotsiaalse grupina elavate inimeste tegelike vajadustega. See ei eelda valdade ning linnade koostööd;
- **summeerivaid ülesandeid**: tulenevad omavalitsusüksuste territooriumil elavate inimeste individuaalsete vajaduste summeerimisest. Ei pea olema seotud antud valla või linna kui kohaga jne⁴⁰.

³⁸ Olle, V. (2014) Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn. Lk 220.

³⁹ RT I, 15.05.2015, 2

⁴⁰ Olle, V. (2014) Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn. Lk 222-223.

KOKS § 6 sätestab kohalike omavalitsusüksuste ülesanded ning pädevuse:

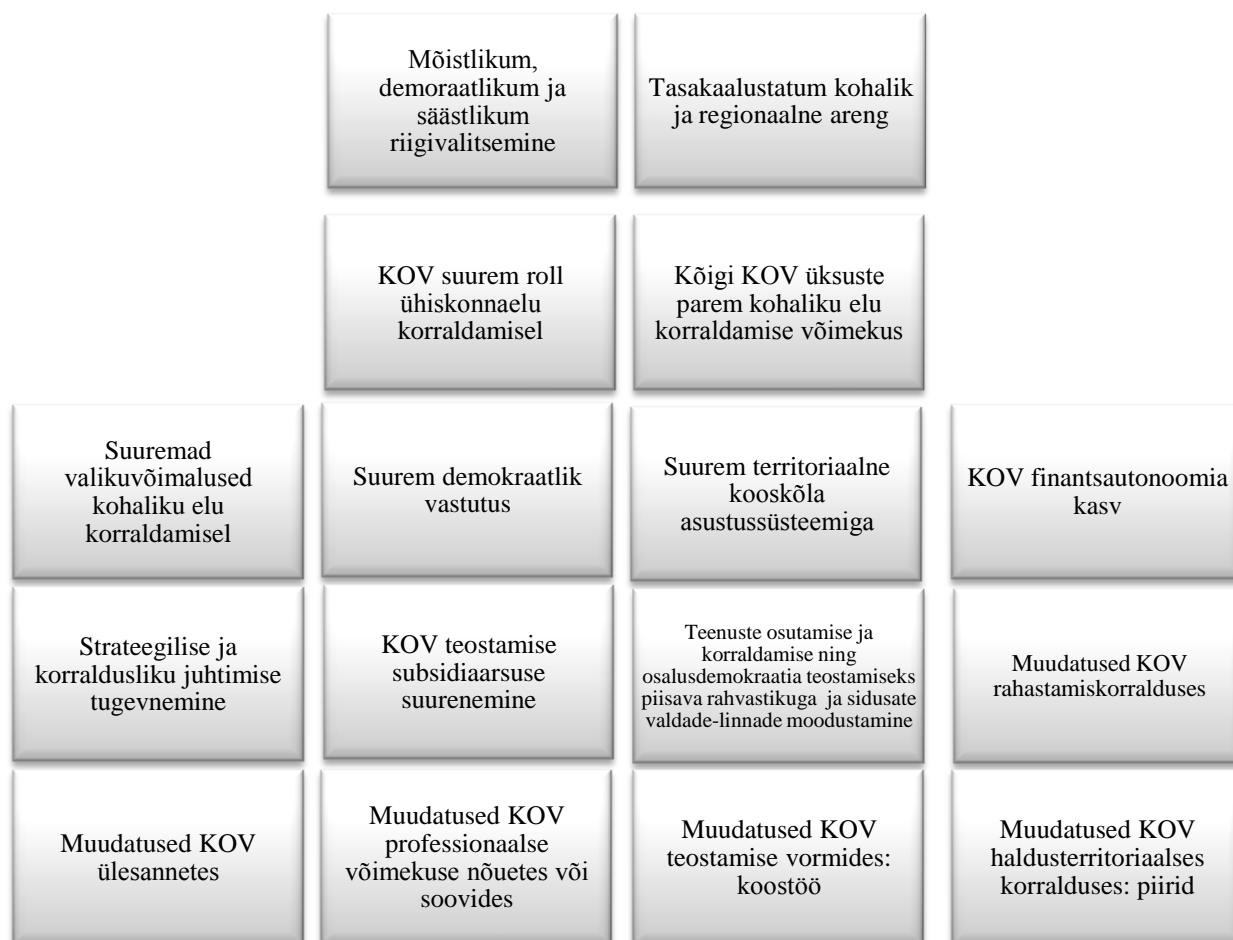
- omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalteenuseid, -toetusi ja muud sotsiaalabi, eakate hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla ja linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.
- Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.
- Kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal korraldab omavalitsusüksus lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikute perekondade sotsiaalhoolekannet ning aitab kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele.
- Lisaks käesoleva paragrahvi 1.–21. lõikes sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi:
 - 1) mis on talle pandud teiste seadustega;
 - 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.
- Omavalitsusüksus täidab riiklikke kohustusi:
 - 1) mis on talle pandud seadusega;
 - 2) mis tulenevad selleks volitatud riigiorгани ja antud volikogu vahelisest lepingust.
- Käesoleva paragrahvi 4. lõike punkti 1 alusel kohalikule omavalitsusele pandud kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest⁴¹.

⁴¹ RT I, 30.12.2015, 82

Eestis on antud ajahetkel kestnud suhteliselt pikalt kohaliku omavalitsuse haldusreform, mida pole tänaseni suudetud rakendada. Riigikogu ning Vabariigi Valitsuse poolt on loodud haldusreformi kriteeriumid ning haldusreformi seaduse eelnõu, mis kõigi eeldustel peaks jõustuma 2016. aasta 1. juulil. 10.03.2016 kiitis Vabariigi Valitsus heaks haldusreformi eelnõu.

Kohaliku omavalitsuse (KOV) reformi eesmärgiks, laiema riigivalitsemise reformi seisult, on omavalitsuste moodustumine, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid. Haldusreformi peamisteks alaeesmärkideks on KOV juhtimise kvaliteedi tõus ja suurem võimekus suunata oma piirkonna arengut⁴².

Joonis 1. KOV reformi eesmärgid: Eesmärgipuu 2016



Allikas: Rahandusministeerium.

⁴² Eelnõu (2015). Haldusreformi seadus.

Joonisel 1 on välja toodud Rahandusministeeriumi poolt koostatud KOV reformi eesmärgid, mida soovitakse saavutada ning muuta. Antud joonisel ei ole oluline, mis järjekorras midagi tehakse, vaid see et kõik eesmärgid suudetakse täita. Lõputöö autor ei ole kindel, kas kõik eesmärgid suudetakse selle haldusreformiga täita. Arvatavasti peab veel läbi viima mitte üks vaid mitu haldusreformi.

KOV üksus peab tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja kõigile KOV elanikele avalike teenuste osutamise potentsiaali, mille tagamiseks vajalik elanike arv on vähemalt 5000 elanikku. 5000 elanikku on piir, mille juures:

- on võimalik efektiivne teenuste korraldamine ja kohaliku omavalitsuse arendamine;
- algab kohalike haridusvaldkonna teenuste, sotsiaalteenuste ja esmatasandi terviseteenuste osas iseseisvalt korraldamise võimekus;
- on võimalik tagada kohalike omavalitsuste tuumkompetentside osas erialase ettevalmistusega ametnik ja spetsialiseerumiseks vajalik töökoormus;
- on tagatud piisav investeerimisvõimekus.

Vabariigi Valitsuse eesmärgiks on suuremate KOV-ide tekke toetamine - vähemalt 11 000 elanikku või tervet maakonda hõlmavale KOV-ile täiendav toetus kuni 500 000 eurot. 11 000 elanikku on piir, mis aitab tagada strateegilise planeerimise võimekuse (s.o piirkonna taristu suunamine, ruumiline planeerimine ning arendustegevus) ning annab võimekuse ja potentsiaali pidada näiteks täismahus gümnaasiumit.

Välja on toodud ka erandid:

- omavahel võivad ühineda vähemalt 2 KOV-i, mille pindala on vähemalt 900 km² ja üle 3500 elaniku;
- ühineda võivad vähemalt 4 KOV-i, milles elab vähemalt 3500 elanikku (01.01.2017 seisuga RR ((rahvastikuregistri) alusel);
- KOV on mereline saarvald (vald, mis asub Eesti territoriaalvetes paikneval saarel, näiteks Kihnu, Ruhnu, Muhu ja Vormsi);
- KOV-id on algatanud ühinemised minimaalselt 5000 elanikuga, kuid see on langenud alla 5000 (1. 01.2017 seisuga)⁴³.

⁴³ Rahandusministeerium. (2016) Haldusreformi kava tutvustus. Tallinn. Lk 10.

Vaata lk 42 lisa 1, mis on koostatud Rahandusministeeriumi poolt 14. märts 2016. Sellel hetkel olid vaid oletused, millised KOV-id omavahel ühineda võiksid. Joonisel on näha punaseid noolekesi, mis tähistavad, millised KOV-id eelduslikult omavahel ühinevad. Nüüdseks on antud joonis natuke muutunud.

Vaata lk 43 lisa 2, mis on viimati täiendatud 9. mai 2016. Kaardil on näha, et toimunud on esimene KOV-ide ühinemine. Ühinejateks on Saue, Kernu, Nissi vald ning Saue linn ja KOV-i uueks nimeks hakkab olema Saue vald. Saue vallas hakkab peale vabatahtlikku ühinemist elama ligikaudu 22 000 elanikku, mis ületab kindlalt nii elanike miinimummäära 5000 inimest ning soovitatava elanike arvu, milleks on 11 000 inimest. Maikuuks on teada, et väga paljud KOV-id soovivad vabatahtlikult ühineda ning on tehtud palju ettepanekuid ühinemisläbirääkimisteks erinevate valdade ja/või linnadega.

Vastavalt haldusreformi eelnõule, on kriteeriumitele mittevastavatel kohalikel omavalitsusüksustel aega kuni 2016. aasta lõpuni otsustada, kellega soovitakse vabatahtlikult ühineda. VV on otsustanud toetada vabatahtlikul ajal ühinenud omavalitsusi, makstes neile ühinemistoetuseid. Toetuste summad küündivad kuni 800 000 euroni ning kui ületatakse künnis 11 000 elanikku, toetab VV omavalitsusüksust lisaks 500 000 euroga. Vabatahtliku ühinemise korral saab KOV iga elaniku kohta 100 eurot. Samas on VV öelnud, et ükski KOV ei saa toetusraha alla 300 000 euro.

Peale haldusreformi jõustumist peaks väidetavalt kohalikel omavalitsusüksustel töökoormus vähenema ning ametnikel/töötajatel on võimalus spetsialiseeruda enda tööle. Lõputöö autor usub, et töökoormus suureneks peale haldusreformi jõustumist veelgi, just alguses. Hiljem kindlasti töökoormus langeb, kuna töökorraldused on jaotutatud ja ametnikud/töötajad teavad, millega tegeleda. Esimeseks töökoormuse suurenemise põhjuseks oleks, et kohalik omavalitsusüksus peab arendama ettevõtlust. Looma ettevõtjatele soodsad tingimused ettevõtluse loomiseks. Seal hulgas on maakondlike arenduskeskuste üleandmine. Tekib küsimus, miks peaks üks ettevõtte minema KOV-i, kust on lähima linnani paarkümmend kilomeetrit, kus oleks võimalik toote või teenuse pakkumiseks vajalikke asjade ostmise?

Eesti Vabariigi (EV) Siseministeerium tellis 2013. aastal uuringu teemal „Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud initsiatiivid ettevõtluskeskkonna arendamise ja ettevõtluse toetamise suunal“. Antud analüüsi läbiviimise eesmärgiks oli esitada kaardistus KOV tegevustest ettevõtluskeskkondade kujundamisel enda territooriumil ning koostada üldistus, mis võimaldab

ettevõtluse loomist KOV-ides ning seada sihte töökohtade loomiseks tulevikuks. 2013. aasta aruandes on nenditud, et paraku tootlike töökohtade vähesus ning madal ettevõtlusaktiivsus maapiirkondades pidurdavad riigi tasakaalustatud arengut. Töö autor nõustub antud väitega, kuna madal palgatase ja investeeringute nappus pidurdavad piirkonnaspetsiifiliste ressursside kasutuselevõttu. Eesti riik on olukorras, kus maapiirkondades ei ela inimesi, kes oleksid tarbijad ja kelle toel oleks võimalik väikeettevõtlust arendada. Maapiirkondades on ühteaegu nii töökohtade kui töötajate defitsiit.

Kuid on ka positiivne pool. Uuringus selgus, et ettevõtjad aitavad elavdada kohalikku elu ning KOV-id soovivad enda valdades ja/või linnades näha uusi ettevõtteid või olemasolevate ettevõtete laienemist. Kõige positiivsemad näited ettevõtjatega koostöö tasandil toodi taristu arendamise valdkonnast, näiteks teede ehitus ning remont, vee- ja kanalisatsioonisüsteemide korrastamine ning hea internetiühenduse tagamine. Uuringu tulemus näitas, et KOV-ide hinnangul peamiseks piiravaks teguriks ettevõtluse edendamiseks on piisavate rahaliste vahendite puudus. Paraku ei jätku KOV-idel teiste olulisemate ülesannete (nt sotsiaalabi ja sotsiaalteenuste osutamine, jäätmehooldus, ruumiline planeerimine, teede korrashoid, lasteaedade, koolide, muuseumite ja raamatukogude ülalpidamine) täitmise kõrvalt ressursse ettevõtluse arendamiseks. Väidetavalt tänane maksusüsteem ei soosi omavalitsust ettevõtluskeskkonna arengule kaasa aitama⁴⁴.

Töö autor nendib, antud uuring oli koostatud aastal 2013 ja praegu, aastal 2016 võib öelda, et selle aja jooksul pole paraku midagi muutunud seoses KOV-ide ning ettevõtjate suhtluse osas. Seda suuresti KOV-ide rahapuuduse tõttu, kuna teised ressursid võtavad enamus rahast, nt kanalisatsioonide ehitus või parandus, lasteaedad, koolid, raamatukogud jne. Loodetavasti muutub olukord paremaks peale haldusreformi jõustumist, kus jõuliselt soovitakse, et KOV-id meelitaksid ettevõtjaid just maakonna aladele ettevõtlust arendama. Sellele tuginevalt paraneb loodetavasti maapiirkondade tööpuudus ning antud aladel majandusolukord paraneb ja inimestel on taas soov elada maakonna keskustest natukene kaugemal.

Rahandusministeeriumi poolt koostatud haldusreformi infokirjas on öeldud, et ühinemine annaks KOV töötajatele võimaluse erialaselt spetsialiseeruda ning seeläbi suureneks ametnike asjatundlikkus. Väiksema, alla 5000 elanike arvuga omavalitsustes peab tänase päeval üks töötaja suutma katta väga erinevaid valdkondi, mis nõuavad paraku erinevaid kompetentse. Peale

⁴⁴ Geomedia. (2013) Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud initsiatiivid ettevõtluskeskkonna arendamise ja ettevõtluse toetamise suunal. Tartu. Lk 5-16.

selle suureneb väidetavalt IT spetsialistide olemasolu vajadus, kuna teenuste ning toetuste taotlemisel kasvab elektroonilise taotlemise tasuvus ning vajadus pakkuda elanikele võimalust soovi korral teha toiminguid elektrooniliselt. Näited tööülesannete vähenemise kohta on toodud kaks:

- väikevallas täidab tänasel päeval üks töötaja keskmiselt 5-6 erinevat ülesannet (mõnel juhul rohkemgi). Üle 5000 elanikuga KOV-is peaks vähenema ülesannete arv töötaja/ametniku kohta 2 või 3-le.
- Kui alla 1000 elanikuga KOV-is tegeleb üks täiskohaga ametnik/töötaja sotsiaalvaldkonna 5 erineva ülesandega, siis 5000 – 10 000 elanikuga KOV-is on nt sotsiaalvaldkonna ühe täiskohaga töötaja/ametniku kohta keskmiselt kaks tööülesannet⁴⁵.

Teiseks on ühistranspordi korraldamine- piirkondlike ühistranspordikeskuste regulatsioon. Antud aspektiga on töö autor vägagi nõus. Näiteks Pärnu linnas on antud hetkel 65+ inimestele ühistransport tasuta ning peale haldusreformi Pärnu linnaga ühinenud kohalikele omavalitsustele laieneks tasuta ühistransport samuti. Sama on välja toonud ka tulevikus olev üks suurim omavalitsusüksus Lääne Harjumaa, kuhu kuuluvad Kernu, Nissi, Saue vald ning Saue linn. Lõputöö autori arvates peavad ühinenud omavalitsusüksuses leidma kompromissi, kuidas ning mis alustel ühistransport toimima hakkab. Näiteks kas pakkuda tasuta ühistransporti pensionäridele ning õpilastele. Teha sooduspileteid kohalikele elanikele ja pakkuda sooduspileteid ka üliõpilastele, kellel on olemas kas kehtiv ISIC või üliõpilase kaart.

Töö autor on kindel, et Eesti Vabariigis kavandatava haldusreformiga on väga suur teadmatus just eesti rahva elanikel. Kohalikud omavalitsusüksused peaksid inimestele kindlasti seletama, mida toob antud haldusreform endaga kaasa. Näiteks korraldades koosoleku, kus on oodatud kõik alalised elanikud. Kindlasti peaksid nii linna- kui vallavanemad selgitama haldusreformi tagamaid ka ajalehtedes. Peale selle on väga hea koht informatsiooni jagamiseks Facebook ja Twitter, kuid see on paraku inimeste enda teha, et antud sotsiaalmeedia kanaleid jälgida ning kindlasti oleks mõistlik jälgida Facebook-is erinevaid like lehti, kus kirjutatakse haldusreformi kulgudest, näiteks Rahandusministeeriumi ja Stenbocki maja like lehtedel. Enamik inimesi lihtsalt ei ole teadlikud haldusreformiga seonduvast ja lõputöö autori arvates parandaks inimeste teadlikkust oluliselt see, kui televisioonis, näiteks Aktuaalses Kaameras, Reporteris ja Seitsemestes Uudistes, selgitatakse seda inimestele laiemalt.

⁴⁵ Rahandusministeerium. (2016) Haldusreformi infokiri. Tallinn. Lk 8-9.

Kindlasti peaks looma võimalusi, kus elanikel oleks võimalik haldusreformiga seonduvat infot jälgida. Selle tulemusel oleksid inimesed kindlasti teadlikumad. Töö autor on teadlik, et paljusid eestlaseid ei huvita haldusreform ning sellega seonduv. Eesti Vabariigis on kindlasti inimesi, kes ei vaata televiisorit, ei loe ajalehti ning puudub internetiühendus, paraku kõigini ei jõuta, aga Vabariigi Valitsusel on arenguruumi teavitamiseks inimesi haldusreformist. Veel peab mõtlema sellele, et kõik mõistaksid haldusreformi, on vaja seda selgitada lihtsas eesti keeles.

Eesti Maaomavalitsuste liidu (EMOL) liikmed näevad haldusreformi kontseptsioonis vasturääkivusi põhiseaduse ja kohaliku omavalitsuse hartaga. Eesti Vabariigi PS § 158 sätestab, et KOV piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata. Ilmselt reformi käigus need piirid siiski muutuvad ja eriti siis, kui tegemist ei ole vabatahtliku ühinemisega. Vaivara vallavanem Veikko Luhalaid on öelnud, et sundliitmiste vaidlustamisteks on pind lai ning Luhalaid on kindel, et vaidlustamisi tuleb. Veel mainis vallavanem, et Vabariigi Valitsusel oleks lihtsam vältida „vägistamise“ teed ja oodata sundühinemisega kuni 2021. aastani, mil on selgunud kõik vabatahtliku ühinemise tulemused. Riigihalduse minister Arto Aasa väitel ei ole omavalitsuste sundühendamise põhiseadusvastane. Minister Aas arvab, et võib olla põhiseaduse riive, mida tuleb vaidluste käigus põhjendada⁴⁶.

Rahandusministeeriumi poolt koostatud haldusreformi kevadises infokirjas on välja toodud Vabariigi Valitsuse poolt algatatud ühinemiste punktid, milleks on:

- VV algatab hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril määruse eelnõuga KOVide ühinemise, kus ei ole 1.01.2017 seisuga 5000 elanikku.
- VV määruse eelnõu esitatakse KOV-idele arvamuse avaldamiseks, hiljemalt 2017. aasta 15. maiks. Vastamata jätmise loetakse nõustumiseks.
- VV ettepanek võib hõlmata ka miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid omavalitsusi või omaalgatuslikult ühinemise algatanud omavalitsusi, kui see on vajalik ja põhjendatud mõne teise KOVi miinimumsuuruse kriteeriumi täitmise tagamiseks.
- VV algatatud ühinemiste ettevalmistamisse kaasatakse riigihalduse ministri moodustatud piirkondlikud komisjonid, kes annavad oma ekspertarvamuse, milliste KOV-ide ühendamine oleks otstarbekas ja vastaks reformi eesmärkidele ning millised omavalitsused võiksid jääda erandiks.

⁴⁶ Mürsepp, K. Eesti Maaomavalitsuste Liit. (2016) Omavalitsused arvustasid haldusreformi. [WWW] <http://www.emovl.ee/omavalitsused-arvustasid-haldusreformi/>

- VV algatatud ühinemistel ühinemistoetusi ei maksta (välja arvatud omavalitsustele, kes on omaalgatuslikult võtnud vastu ühinemisotsuse). Hüvitatakse tegelikud tehtud kulud kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses.
- VV võib arvata ka territooriumiosa ühe omavalitsuse koosseisust teise koosseisu, juhul see on põhjendatud.
- Kui VV ettepaneku saanud KOV esitab ettepaneku kohta negatiivse põhjendatud arvamuse, siis võib valitsus esitatud põhjenduste hindamise tulemusena lõpetada selle KOV osas ühendamise menetluse. Kui VV ei pea argumente põhjendatuks jätkatakse ühinemise läbiviimisega ettepaneku kohaselt.
- Omavalitsus peab esitama ettepaneku erandi kohaldamise taotlemiseks koos ühinemisotsusega (va väikesaared, kes esitavad eraldi taotluse), mille alusel VV kaalub, kas kohaldab erandit või mitte.
- Võimaliku erandi alused:
 - ühinevad vähemalt kaks omavalitsust, mille pindala on kokku vähemalt 900 km² ja milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku;
 - ühinevad vähemalt neli kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud omavalitsust, milles elab 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku;
 - kohaliku omavalitsuse üksus on mereline saarvald;
 - moodustamisel oleva omavalitsuse elanike arv vastas rahvastikuregistri andmete kohaselt 2016. aasta 1. jaanuari seisuga miinimumsuuruse kriteeriumile, kuid mitte 2017. aasta 1. jaanuari seisuga.

Kuidas peab KOV käituma pärast VV ettepaneku saamist? KOV peab esitama hiljemalt 15.05.2017 endapoolse arvamuse VV esitatud ettepaneku suhtes. Juhul, kui omavalitsus ei esita hiljemalt 15. maiks endapoolset arvamust, siis loetakse VV poolt esitatud ettepanek automaatselt vastuvõetuks. Kindlasti peab KOV selgitama välja elanike arvamuse näiteks rahvaküsitluse teel. KOV peab hiljemalt 15.06.2017 leppima kokku teiste KOV-idega uue KOV nime, sümbolika ning liigi ja ühinemisega kaasnevate küsimuste lahendamises ning uue KOV põhimääruse ja teiste õigusaktide muudatuste ettevalmistamises (edaspidi nimetatakse ühinemiskokkuleppeks) ja

teeb valimistoimingud. Juhul, kui KOV-id ei ole teinud valimistoiminguid hiljemalt 15.06.2017, teeb maavanem need ise hiljemalt 19.07.2017⁴⁷.

Peale selle on EMOL-i esindajatel suureks murepunktiks, kuidas muutuvad omavalitsuste funktsioonid ning rahastamine, kuna aastaks 2016 ei ole nad endiselt omavahel vastavuses. Riigihaldusminister Arto Aas nentis, et otsitakse viise omavalitsusliitude ühendamiseks, andes neile üle osa omavalitsusliku iseloomuga riiklike funktsioone. Riik jagab haldusreformi piirkondadele 75-85 miljonit eurot omavalitsusüksuste toetusteks. Minister Aas on kinnitanud, et võitleb kohalike eelarvete suurenemiste eest⁴⁸.

Töö autor on arvamusel, et kohalike omavalitsusüksuste sundliitmistega ei minda otseselt vastuollu PS seaduse § 158. Samas võivad tekkida vaidluseid, millega KOV-id pöörduvad vajadusel Eesti kohtu poole. On öeldud, et Vabariigi Valitsus teeb ettepanekuid omavalitsusüksuste liitmiseks, tehes vastava ettepaneku hiljemalt 15.02.2017, kuid omavalitsused teevad lõplikud otsused siiski ise. Sellisel juhul, ei minda väidetavalt vastuollu PS seaduse § 158, kui VV on andnud mõistliku aja KOV-idel otsustada, kas soovitakse liituda. Kui teatud tähtjaks VV-le midagi teatatud pole, siis ühinemine on kinnitatud. Haldusreformi kevadises infolehes on öeldud, et VV esitab endapoolse ühinemissettepaneku hiljemalt 15.02.2017 ning kui hiljemalt 15.05.2017 ei ole KOV-id endapoolset vastust andnud, loetakse ühinemine automaatselt kinnitatuks. Samas on nenditud fakti, kui on KOV-id, kes ei soovi liituda ühegi teise omavalitsusüksusega, siis antud KOV-id on andnud mõista, et pöörduvad kohtusse. Autoril tekkis küsimus, mis saab nii vabatahtlikult liidetud kui ka sundliidetud kohalike omavalitsusüksuste eelarvetest siis, kui haldusreform on ellu viidud? Kui riigihalduse minister Arto Aas kinnitas EMOL-le, et võitleb eelarvete suurenemise eest, siis kui suurtest numbritest rääkida saab? Mis juhtub kohalike omavalitsusüksustega siis, kui riigi poolt saadud toetusrahad on otsas ja seda just äärealadel, kus ei ela palju inimesi.

Ave Viks, kes on EV Siseministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik, on 2012. aastal koostanud finantsanalüüsi pealkirjaga „Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs“. Antud analüüsis kirjeldab nõunik Viks, kuidas on liitunud kohalike omavalitsusüksuste finantspool muutunud. Analüüsis on nõunik võrrelnud kõigi Eestis ühinenud kohalike omavalitsuste eelarveid ühinemiste-eelsel ja ühinemiste järgsel perioodil.

⁴⁷ Rahandusministeerium. (2016) Haldusreformi infokiri. Tallinn. Lk 3-4.

⁴⁸ Mürsepp, K. Eesti Maaomavalitsuste Liit. (2016). Omavalitsused arvustasid haldusreformi. [WWW] <http://www.emovl.ee/omavalitsused-arvustasid-haldusreformi/>

Analüüsis on kasutatud Rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse eelarve täitmise kassapõhiseid kuuaruandeid.

Analüüsis hinnati üldvalitsemiskulusid (üldvalitsemissektori teenused), mille hulka kuuluvad valla- ja linnavolikogu, valla- ja linnavalitsuse, linnaosavalitsuste kulud, reservfond ning muud üldised valitsemissektori teenused. Nõunik on analüüsis nentunud, et eranditult kõigis peale omavalitsusüksuste ühinemist on valitsemiskulude osakaal vähenenud. Üldvalitsemiskulude vähenemise peamiseks põhjuseks saab pidada mastaabiefekti - püsikulude jaotumisest suurema hulga elanike vahel ja dubleerimise kaotamisest ning sellega seotult tugiülesannete mahu vähenemisest.

Hindamaks, kuhu on ühinenud omavalitsustes suunatud valitsemiskulude arvelt vabanenud ressurss, on analüüsitud KOV põhiteenuste osutamise seotud tegevusvaldkondade kulude muutusi ühinemise järgselt. Need on:

- Haridus (so lasteaiad, alg- ja põhikoolid, gümnaasiumid, täiskasvanute gümnaasiumid, kutseõppeasutused, kolmanda taseme haridus, erikoolid, õpilastransport, muud hariduse abiteenused ning haridusvaldkonna haldamisega seotud kulud).
- Sotsiaalne kaitse (so lastekodu, laste ja noorte sotsiaalhoolekande asutused, muu perekondade ja laste sotsiaalne kaitse, töötute sotsiaalne kaitse, eluasemeteenused sotsiaalsetele riskirühmadele ja riskirühmade sotsiaalhoolekande asutused, riiklik toimetulekutoetus ning muu sotsiaalne kaitse, sh. sotsiaalse kaitse haldus).
- Vabaaeg, kultuur ja religioon (so spordikoolid jm sporditegevus, puhkepargid ja –baasid, laste muusika- ja kunstikoolid, huvialamajad ja –keskused, noorsootöö ja noortekeskused, vaba aja üritused, raamatukogud, teatrid, kinod, kontsertorganisatsioonid, muinsuskaitse, kultuuriüritused, seltsitegevus, loomaaed, botaanikaaed, laululavad, ringhäälingu- ja kirjastamisteenused, religiooni- ja muud ühiskonnateenused ning muu vaba aeg, kultuur ja religioon, sh. haldus);
- Tervishoid (so apteegid, ambulatoorsed teenused, haiglateenused, avalikud tervishoiuteenused ja muu tervishoid sh tervishoiu haldamine);
- Majandus – koondab enda alla nii majanduse (ettevõtluse toetamine, maakorraldus, põllumajandus, metsamajandus, kalandus ja jahindus, elektrienergia ja muu energia- ja soojamajandus, maanteetransport, liikluskorraldus, transpordikorraldus, vee- ja õhutransport, side, kaubandus- ja laondus, turism, arendusprojektid ja territoriaalne

planeerimine ja muu majandus sh haldamine), elamu- ja kommunaalmajanduse (elamu- ja kommunaalmajanduse arendamine, veevarustus, tänavavalgustus, elamu- ja kommunaalmajanduse haldamine, kalmistud, hulkuvate loomadega seotud tegevus, saunad ja muu elamu ja kommunaalmajanduse tegevus), kui keskkonnakaitse (jäätmekäitlus (prügivedu), heitveekäitlus, saaste vähendamine, bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse, haljastus jm keskkonnakaitse kulud)⁴⁹.

Töö autor nõustub nõunik Ave Viks arvamusega, et eranditult on seniste kohalike omavalitsusüksuste liitmiste tulemustel oluliselt vähenenud üldvalitsemiskulud. Seda tänu omavalitsusüksuste arvu suurenemise tõttu ning seda kinnitavad ka omavalitsuse ühinemite järgselt toimunud arengud. Paraku nendib lõputöö autor, et üldvalitsemiskulud on langenud, kuna omavalitsusüksused on omavahel liidetud ning selle tulemusel ei ole vajalik suure hulga ametnike ja spetsialistide töö hoidmisega. Sellega päädib töölt vallandamine ning omavalitsuse töötuse määra suurenemine. Kahjuks ei saanud lõputöö autor antud analüüsi uurides vastust küsimusele, kuidas jaguneb raha eelarvetesse peale ühinemisi. Loodetavasti saab töö autor küsimusele vastuse, kui haldusreform ning haldusreformi seadus on jõustunud (seadus peaks jõustuma 01.07.2016).

2.2. Kohalike omavalitsusüksuste kohustused Soome Vabariigis

Soome kohalikel omavalitsustel on väga lai ning suur hulk erinevaid kohustusi. Kohalikel omavalitsustel on seadusjärgne kohustus täita neile sätestatud ülesandeid. Kohalike omavalitsuste seadus reguleerib, kuidas omavalitsused võivad korraldada juhtimist. Kohaliku omavalitsuse seadus reguleerib ning tunnustab mitmekesiseid omavalitsusi. See tagab elanike heaolu demokraatlikul viisil⁵⁰.

Soome Vabariigis on kohalikele omavalitsusüksustele seatud ülesanded piiritletud erinevate seadustega, seda justkui tehakse juriidilist koostööd teiste omavalitsusüksustega. Soomes on nagu Eestiski omavalitsuses volikogu, mis vastutab kohaliku omavalitsuse tegevuste ning rahanduse üle. Kuratooriumil on õigus otsustada:

- valla strateegia;

⁴⁹ Viks, A. (2012) Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs. Tallinn. Lk 2-9.

⁵⁰ Kuntalaki 410/2015 § 7

- haldussätted;
- eelarve ja rahastamiskava;
- varahalduse ja selle kriteeriumid;
- sisekontrolli ja riskijuhtimise põhimõtted;
- audiitori valimist;
- üldised kriteeriumid, milles arvestatakse teenuste tasud ning muud teenustasud;
- heakskiitmine ja täitmisele heakskiidu andmine finantsaruannetes jne⁵¹.

1995-2015 kehtinud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on kirjas, et omavalitsuse nõukogul on õigus otsustada:

- otsustab ja haldab valla tegevuste ja rahanduse peamisi eesmärke;
- otsustab haldamise küsimuste kriteeriumid;
- otsustab majanduse, rahanduse ja investeringute kriteeriumid, samuti kinnitab eelarve;
- otsustab valla sisekontrolli ja riskijuhtimise põhimõtted;
- otsustab omavalitsuste ja muude teenuste üldised kriteeriumid;
- otsustab nõudeid kohalike omavalitsuste ettevõtluse osakonnas tegevus- ja finantseesmärkidel;
- otsustab garantii tingimused või muu tagatise küsimusi võlgade suhtes;
- valib munitsipaalasutustesse liikmeid;
- valib audiitori;
- kinnitab raamatupidamise aastaaruanded;
- otsustab muid volikogu sätestatud otsuseid⁵².

Nagu eelnevalt mainis töö autor, et Soomes on kohalikel omavalitsusüksustel väga lai hulk erinevaid kohustusi, mis on seadustega sätestatud ning mida nad on kohustatud täitma. Soomes peavad omavalitsusüksused pakkuma enda elanikele põhilisi avalikke teenuseid. Kõige olulisemal kohal on teenuste pakkumisel kindlasti haridus-, sotsiaal- ja tervishoid. Kohalike omavalitsusüksuste kohustusteks on hariduse osas säilitada näiteks riiklike üldhariduskoole ehk põhikoole, gümnaasiume (keskkoole) ning kutseharidust, samuti peavad pakkuma erinevaid koolitusteenuseid. Peale selle on neil kohustusteks luua ja pakkuda kohalike elanikele raamatukogus käimise võimalusi, pakkuda elanikele loova iseloomuga koolitusi (näiteks kunsti-

⁵¹ Kuntalaki 410/2015 § 14

⁵² Kuntalaki 365/1995 § 13

või käsitöötunde), põhiharidust täiskasvanutele ning kultuuri ja meelelahutusteenuseid. Sotsiaalteenustest ning tervishoiust on omavalitsusüksustel kohustused pakkuda lastele päevahoiu teenust, heaolu vanuritele ning invaliididele, pere- ja eriarsti abi, hambaravi ja edendama tervisliku elukeskkonda. Võrreldes Eestiga, siis KOV-id pakuvad samuti selliseid teenuseid enda elanikele. Üks erinevus on, et Eesti KOV-id pole kohustatud pakkuma lastele päevahoiu teenust, seda teevad eraisikust ettevõtjad, mis on saanud omapoolse kinnituse KOV-i poolt.

Soomes on kohalike omavalitsuste reform kestnud üle 50 aasta alates 1960. aastast. Esimene Soome omavalitsusreform oli aastatel 1961-1982, selle aja jooksul toimus 69 valla ühinemine ning Soome riiki jäi 87 valda vähem. Teine reform oli aastatel 2007-2013, mil toimus 68 liitumist ning valdu jäi 111 võrra vähem. Kolmas reform on praegu käsil. Antud reformiga alustati juba 2011. aastal ning peaks lõpule jõudma 2018. aastaks⁵³. 2016. aasta algul on toimunud nelja omavalitsuse ühinemised, omavahel on ühinenud järgnevad vallad ja/või linnad:

- Härmeenkoski ühines Hollola-ga;
- Jalasjärvi ühines Kurikka-ga;
- Köyliö liitus Säskylä-ga;
- Nastola liitus Lahti-ga⁵⁴.

Soomes oli ja on haldusreformide korraldamise peamiseks põhjuseks see, et tõhustada omavalitsuste tegevust. Soomes oli valdadele seadustega seatud 550 ülesannet, valdade korraldada on nii haridus, sotsiaal- ja tervishoid kui ka planeerimine. Kuna Soomes oli 2013. aastal üle 300 valla, siis paljud omavalitsusüksused olid niivõrd väikesed ning omavalitsustele seatud ülesandeid ei suudetud täita⁵⁵. Soomes alustati valdade ja/või linnade ühendamistega, kuna KOV-ide kulutused pidevalt suurenesid. See on enamasti tingitud rahvastiku vananemise ning tervishoiu- ja sotsiaalteenuste kallinemise tõttu. Lisaks on väiksemad omavalitsused pidevalt hädas teenuste kvaliteetse osutamisega riigi tasemel⁵⁶.

⁵³ Mäe, A. (15. märts 2014). Ka Soomes kohtab ühinemise suhtes VASTUSEISU – *Virumaa Teataja*. Lk 8.

⁵⁴ Regions and municipalities. (2016). [WWW] https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/regions_and_municipalities/index.html

⁵⁵ Rahandusministeerium. (29. aprill 2013). Soome kärbib valdade arvu kiirelt ja põhjalikult – *Postimees*. [WWW] <http://haldusreform.fin.ee/2013/04/soome-karbib-valdade-arvu-kiirelt-ja-pohjalikult-postimees/>

⁵⁶ Local Public Finances and Municipal Reform in Finland. (3. juuni 2014) [WWW] http://www.oecd-ilibrary.org/economics/local-public-finances-and-municipal-reform-in-finland_5jz2qt0zj024-en

Soomes algas kohaliku omavalitsuse ja tema haldusterritoriaalse korralduse võimalik reformimine 2000. aastatel. Selleks oli erinevaid põhjuseid, näiteks: demograafilised muutused, ränne maalt linnadesse, elanikkonna vananemine, eelarvelised võimalused ning teenuste kvaliteedi suhtes. 2005. aastal käivitati uus haldusprogramm nimega PARAS, mis andis nii valdadele kui ka linnadele võimaluse liituda teise valla ja linna või valdade ning linnadega. Tol ajal toimusidki n-ö lihtsamad liitumised, kuid kuskil kolmandik valdadel ei olnud 2011. aastaks seisukohti, kuidas enda toimimist peaks ümber korraldama. Antud perioodi jooksul vähenes valdade arv 432-lt vallalt 336-le vallale. Keskmise valla suurus tõusis 12 000 inimeselt 16 000 inimeseni⁵⁷.

Kui esimesed kaks reformi olid edukad, siis kolmas, mis on praegu käsil, pole kulgenud nii, nagu seda oli 2011. aastal ette kujutatud. Nii nagu ka Eestis, on Soomeski peamiseks probleemiks kohalike omavalitsusüksuste kohustuslik liitumine, millesse suhtutakse vägagi vastastikuliselt. Peale selle on erimeelsusi sotsiaal- ja tervishoiureformiga. Valdade ühinemisel on peetud oluliseks arstiabi kättesaadavust ja sellega tihedalt seotud sotsiaaltööd. Soome on võtnud suuna, et tervisekeskus peaks teenindama vähemalt 20 000 elanikuga piirkonda. Soome omavalitsuste liidu jaoks on oluline, et vallad säilitaksid enda tugeva positsiooni, sest seda peetakse demokraatia ja heaoluühiskonna alustaldadeks, samuti kohaliku elujõu tagajateks.

Rahandusministeeriumi haldusreformi kodulehel on 2013. aastal avaldatud Pärnu Postimehe artikkel, mis kirjeldab Soome väikevaldade kadumist seoses haldusreformiga. Artiklis on kirjutatud, et Soome Vabariik kavatses kaotada kõik alla 20 000 elanikuga omavalitsusüksused, kui väikevallad ise vabatahtlikud ei liitu teiste suuremate omavalitsusüksustega. Omavalitsustele määratud ülesanded on vägagi sarnased Eesti omadele, kuid suurim erinevus on Soomes koos naaberomavalitsustega tervishoiu eest hoolitsemine. Kui Eestis algas omavalitsusreform artikli väitel koolide sulgemistega väheste õpilaste arvude tõttu, siis Soomes ei ole alates 2005. aastast lubatud rajada ning pidada tervisekeskuseid alla 20 000 elanikuga omavalitsusüksustes.

2013. aastal peitusid Soome Parlamendi eelnõus tulevased omavalitsuse kriteeriumid: vähemalt 20 000 elanikku, ühtne "töökäimispiirkond", vähemalt 80% töökohtadest sama omavalitsuse piirides, kooli igas vanusegrupis vähemalt 50 õpilast, omavalitsusüksused peavad olema võimelised kõiki omavalitsustele seatud ülesandeid täitma jne. Hõreda asustuse, rootsikeelsete kodanike õiguste ja saamide kultuuriliste ning keeleliste õiguste tõttu võib valitsus erandeid teha.

⁵⁷ Tallinna Tehnikaülikool. I etapi vahearuanne. (2012) Tallinn: Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid. Lk 15.

Eestis on omavalitsusreformi üks lähtepunkt, et tõmbekeskus võiks asuda vähemalt poole tunnise autosõidu kaugusel. Soomes sellist kriteeriumi pole, kõige olulisem on vähemalt 20 000 inimest omavalitsuses⁵⁸.

Nii nagu Eestis on ka Soomes omavalitsusüksuste liitmiste korral valitsuse poolt määratud toetussummad. Kui Eestis määrati põhitoetuse summaks 100 eurot inimene, ülemiseks piirmääraks on 800 000 eurot omavalitsusele ning kui ületatakse künnis 11 000 elaniku, maksab EV valitsus lisatoetust kuni 500 000 eurot. Soomes on lisatoetus majanduslikel põhjustel 150 eurot inimene ning valitsus maksab ühele omavalitsusele kuni 1 miljon eurot. Allpool toodud tabelis on välja toodud KOV-ide suurus ning elanike arv ning mis suuruses on ühinemistoetuse põhiosa eurodes.

Tabel 1. Ühinemistoetuse põhiosa (€) (2013)

Elanike arv / KOV-id	Alla 20 000	20 000 – 49 999	50 000 – 80 000	Üle 80 000
2	2 000 000	3 000 000	3 500 000	4 000 000
3-4	3 000 000	4 500 000	5 000 000	6 000 000
5-6	4 000 000	5 500 000	6 500 000	8 000 000
Üle 6	5 000 000	7 000 000	8 000 000	10 000 000

Allikas: Pekka Linnainen, Estofennia OÜ.

Tabelis on näha, kui elanike arv on alla 20 000 ning KOV-ide arv 2, kes omavahel liituvad, siis valitsus maksab neile ühinemistoetust 2 miljonit eurot. Kui omavahel liitub üle 6 KOV-i, kus elab kokku üle 80 000 elaniku, maksab valitsus ühinemistoetust 10 miljonit eurot⁵⁹. Kui võrrelda toetuste summasid Eestiga, siis need on üüratud. Samas on see loogiline, kuna Soome on nii pindalalt kui rahvaarvult Eesti Vabariigist suurem.

Enne praegust reformi on Soomes varasemalt läbi viidud veel kaks reformi. Reformide programmidele seati nimed, nendeks nimedeks olid ARTTU ja PARAS. Soome Vabariigi Valitsus on öelnud, et haldusreform on jätklik ning pikaajaline protsess, millel on palju erinevaid vorme. Projekti PARAS tegutsemisajal mõisteti, et reform on palju sügavam kui esialgselt arvatud. PARAS projekt õpetas nii kohalikele omavalitsusüksustele kui ka valitsusele, et tuleb meeles pidada nii eelnevaid, praegust kui ka tulevikus plaanitavaid reforme, nende sisu ning

⁵⁸ Rahandusministeerium. (26. juuni 2013). Soome hakkab väikevaldu kaotama – *Pärnu Postimees* [WWW] <http://haldusreform.fin.ee/2013/06/soome-hakkab-vaikevaldu-kaotama-parnu-postimees/>

⁵⁹ Pekka Linnainen, Estofennia OÜ (03. juuni 2013). Soome omavalitsuste olulisemad arengud. Lk 12.

kulgu. Paraku on mõistetud seda, et kuigi reformid tuginevad teaduslikel alustel, siis paraku teadus ei paku konkreetsetele probleemidele praktilisi lahendusi. Soome Valitsus on välja toonud 20 õppetundi, mida on kahe reformi käigus mõistetud. Nendeks on:

- omavalitsusüksuste optimaalset suurust ei ole võimalik määratleda- kohalikel omavalitsustel on seaduse poolt määratud palju erinevaid ülesandeid ning omavalitsuse keskmine suurus varieerub olenevalt täidetavatest ülesannetest. Osad omavalitsusüksused on liiga väikesed teatud ülesannete täitmiseks või vastupidi liigagi suured.
- Valdade ning teenuste suurused on kaks erinevat faktorit- tuleb mõista, et valdade ja/või linnade omavaheline liitmine aitab parendada teenuste kvaliteeti ning loodetavasti luua koostöö valdade ja/või linnade vahel.
- Omavalitsuste probleemid varieeruvad- ei ole mõistlik ja loogiline suruda kõiki omavalitsusüksusi n-ö ühte vormi, mis on valitsuse poolt loodud. Kõik sõltub sellest, kas piirkonnas elanikkond kasvab või kahaneb, kas asutakse linna- või hõredalt asustatud piirkondades.
- Usaldus on kõige aluseks- kohalikud elanikud ehk otsustajad ei ole enamasti teadlikud naaber omavalitsusüksustest.
- Reform peab pakkuma kohalikele omavalitsustele kasu ning kindlustunnet ja omavalitsusüksused peavad olema kindlad selles kasus- enne PARAS projekti pole enamus omavalitsusüksusi saanud reformist kasu ning kindlustunnet, pigem on toonud välja veelgi rohkem erinevaid probleeme. Tuleb meeles pidada, et positiivsetel asjadel on paraku ka negatiivsed pooled.
- Rahaliste väärtuste mõjud on harva mõõdetavad- reformi üheks peamiseks põhjuseks on kokkuvõtteks, samas ei tähenda see n-ö „õpiku mõistes kokkuvõtteid“.
- Kasutatakse ebaolulisi detaile ja emotsionaalseid argumente kas reformi toetuseks või vastuseisuks- kindlasti peab korralikult uurima reformi üldmõju kohalikele omavalitsustele. Reformi eesmärgiks on siiski liita omavalitsusi, et parendada teenuste kvaliteeti ning kättesaadavust.
- Reformi puhul kasutatakse argumentidena minevikku ja olevikku- arutelu keerlevad küsimused pidevalt mineviku ning oleviku vahel. Valitsus peab tegema plaane tulevikuks, ei tohi liigselt olla kinni minevikus.
- Omavalitsused liiguvad erinevates suundades- mõeldakse alasid, kus elanikkond on väike. Kulutused või kaitse teenuste pakkumine on üks suurimaks probleemiks

hõredamalt asustatud elanikkonna suhtes. Samas on linnastuvates ja suurema elanikkonnaga kohtades vaja edendada majanduskasvu ning kindlustada funktsionaalsust.

- Reformiga saavutatav kasumlikkus saavutatakse pikas perspektiivis- omavalitsuste ühinemisel vähenevad kulud, näiteks palkade ühtlustamine, teenuste standartite paremine, infosüsteemide konsolideerumine jne. Mõned nendest kuludest langevad ära aja jooksul, samas teised võivad muutuda püsivaks.
- Kohalikud omavalitsusüksused vajavad juhendamist kui valmistatakse ühinemiseks- mõned omavalitsused võivad enne ühinemisi teha viimase hetke investeeringuid: kasutatakse kogu olemasolev raha ning võib juhtuda, et jäätakse isegi võlgu. Paraku tähendab see väga konarliku algust, kui uus liidetud omavalitsus on loodud.
- Reformid muudavad demokraatiat ning demokraatia puudujääke- üks argument, mis räägib vägagi vastu kohaliku omavalitsuse reformile on, et see aitab edendada ja säilitada demokraatiat. Suuremates omavalitsusüksustes tunnevad elanikud, et neil on antud piiratud võimalused panustada ning mõjutada kohaliku omavalitsuse edasist kulgu.
- Reformiprotsessil on kaks peamist etappi- kuidas realiseerida arengupotentsiaali?- PARAS projekti esimene etapp – omavalitsuste liitmine ja kohalike omavalitsuste moodustamine koostöö valdkondades- pakub arenguvõimalusi kuid reaalsed muutused leiavad aset projekti teises etapis.
- Sarnastes omavalitsustes on erinevad arenguliikumise suunad- sarnastele kohalikele omavalitsustele olid erinevad arengusuunad väga tuntavad. Antud arenguliikumiste suunad on põhiliselt seotud omavalitsuste juhtimistega.
- Haldusreformil ning sellega seotud toimingutel on väga oluliseks ressursiks personal, amenikud ja töötajad- omavalitsused on teinud järjekindlaid edusamme strateegilisse personalijuhtimisse, kuid pole tehtud olulist hüpet. Personali ressursse ning potentsiaali on võimalik kasutada uute süsteemide loomisel. Paraku võib juhtuda olukord, et omavalitsused hakkavad võitlema ja konkureerima tööjõu suhtes.
- Kakskeelsust tuleb tõlkida ressursi- keealiste tingimuste parandamiseks on kaks protsessi: esiteks, kasutades ning edendades kohalikke edutegureid. Teiseks, reformis peaks eraldi olema punktid seoses kakskeelsuse edendamiseks ning edukaks ärakasutamiseks.
- Teenuste osutamise viisid on erinevad: vaja on muutust ning kiiret lahendust- PARAS projekti ajal liiguti teenuste paremaks kättesaamiseks nii edasi kui tagasi. Paratamatus on see, et on vaja kiirelt lahendust, kuidas liikuda ainult edasi teenuste kvaliteetsemaks

kättesaamiseks. Paraku kõik teenused ei sobi kõikidele omavalitsustele, seda just sotsiaalhoolekande ja tervishoiu aladel. Iga omavalitsus peab leidma endale sobiva kesktee teenuste paremaks ja kvaliteetsemaks kättesaamiseks.

- Operatsioonide hulka on võimalik suurendada ilma ühinemisteta- hariduse valdkonnas ei pruugi kohaliku omavalitsuse ühinemine olla ainus ega sageli vajalik. Kas parandada või säilitada praegust teenuse kättesaamist. Kuigi on teada, et omavalitsuste liitmisel võib teenuste kvaliteet paraneda, on olukordi, kus suletakse koole, kuna finantsiliselt pole mõistlik mitut kooli pidada. See on pahandanud väga palju kohalikke elanikke, kuna tekitab ebameeldivusi.
- Valitsuse poolt seatud juhised on vastuolus- uus kohaliku omavalitsuse reform on loodud riigi poolt, kuid selles on teatud vastuolud. Valitsus ning Rahandusministeerium vastutavad reformi eduka elluviimise eest, aga mingil põhjusel on teenuste ümberkorraldamine koostatud vastavate valdkondade ministrite ja ministeeriumite poolt. Paraku on see põhjustanud väga palju segadust.
- Valitsuse poolt loodud programmidele oleks vaja ehitada „sild“- on mõeldud seda, et nii valitsuse kui omavalitsustega seotud asjaolud peavad omavahel klappima. Kui juhtub, et näiteks valitsuse poolt jääb mingisugune toiming tegemata või hilinetakse, siis omavalitsuste toimingud jäävad selle võrra samuti ootele⁶⁰.

Antud 20 punkti toovad lõputöö autori arvates välja väga õiged ning samas ka olulised mõjud seoses haldusreformi ning selle kulgemisega. Eestil oleks kindlasti nii mõndagi õppida, näiteks seda, et iga linn ja vald on erinevad. Paraku on vaja eraldi lähenemisi, kuna elanike arv varieerub oluliselt. Eestis on linnu ning valdu, mis on eraldiseisvalt väga tugevad nii elanikkonna kui majanduse osas ning on ka vastupidi, nõrgad ning majanduslikult mitte toimivad linnad või vallad. Kindlasti peavad nii VV kui KOV-id omavahel tegema tõsist koostööd, et kõik sujuks nii nagu peab. Suhlema peab tihedalt ning probleeme peab lahendama kiirelt ilma suuremate kulutusteta.

Soome Valitsus on loonud seoses haldusreformiga programmi nimega Uusi Kunta 2017 ehk Uus Omavalitsusüksus aastal 2017 „Kohaliku omavalitsuse tuleviku visioon“. Projekti peamiseks eesmärgiks on sõnastada Soome omavalitsuste nägemused ning poliitikad, kuidas luua toimivad valla struktuurid erinevates keskkondades ning kuidas tugevdada omavalitsusi ja viia omavahel

⁶⁰ Pentti, M. Pekola-Sjöblom, M. (2013). The reform to restructure municipalities and services in Finland; A research perspective. Finland. Pp 62-67.

kokku teenuste vajadused ning kodanike heaolu. Programm Uus Omavalitsusüksus 2017 on tulevikule orienteeritud programm, mis aitaks kohalike omavalitsusi rasketel olukordadel⁶¹.

Praegune haldusreform, mida Soomes soovitakse hiljemalt 2018. aastaks ellu viia, on suunatud paljuski elanikele. Nii nagu töö autor on eelnevalt maininud, soovitakse parendada teenuste kvaliteeti sotsiaal-, haridus-, tervishoiu ja muudeski valdkondades. Lõputöö autori arvates on see igati mõistetav, kuna omavalitsuse edukus sõltub headest ametnikest ning elanikest, kes elavad kohaliku elu. Loomulikult aitab kohaliku elu parendamisele kaasa ettevõtluse rohkus, kuna tänu sellele pakutakse elanike kodu lähedal töökohti. On näha, et Soome ei rõhu ainult omavalitsuste liitmistele, nii nagu Eesti seda praegu teeb. Praeguseks hetkel on antud reform Soomes kolmas ning neid tuleb kindlasti veel, sest iga reformi käigus leitakse punkte ning probleeme, mida võiks veel paremini ja efektiivsemalt teha.

Soome jälgib ka Eesti omavalitsusreformi kulgemist ning alates 1990. aastatest on tehtud sel alal tihedat koostööd. Selge on see, et omavalitsusreforme ei korraldata ainult Soomes ja Eestis, vaid majandusliku efektiivsuse saavutamiseks ja elanike arvu vähenemise tõttu ka Lätis, Rootsis, Taanis, samuti Saksamaal ning kuni Kreekani välja.

⁶¹ Kolehmainen, A. Kuntaliitto Kommunförbundet. Uusi Kunta 2017 (20. september 2013). New Municipality 2017. Vision of the future of local government. Pp 10-11 [WWW] <http://www.localfinland.fi/en/association/research/newmunicipality2017/Documents/New-Municipality-2017-Vision-of-the-future-of-local-government.pdf>

KOKKUVÕTE

Lõputöö autori eesmärgiks oli uurida ning selgitada Eesti kohalike omavalitsuste õiguseid ja kohustusi, nende seoseid kavandatava haldusreformiga, võrrelda neid Soome omavalitsuste tegevusega ning leida võimalusi Soome kogemuste kasutamiseks.

Töös uuriti, mida Eesti Vabariik peaks rakendama, et parendada kohalike omavalitsusüksuste tööd, tuues võrdluseks Soome Vabariigis rakendatud õigused, kohustused ja praktika. Töös võrreldi nii Eestis kui Soomes kehtivaid õiguseid ja kohustusi seaduste põhisel. Kindlasti soovis töö autor võrrelda nii Soomes kui ka Eestis kavandatavat haldusreformi, mis hakkab kõigi lootustel kehtima alates 2018. aastast.

Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitleti Eestis ja Soomes kohalikele omavalitsusüksustele rakendatud õiguseid, soovides tuua välja sarnasusi ning erinevuseid, millest oleks Eestil õppida Soome kohalike omavalitsusüksuste õiguste suhtes. Teises peatükis anti ülevaade Eesti ning Soome Vabariigis rakendatavate kohustuste kohta. Peale selle sooviti käsitleda Eestis ja Soomes rakendatavat haldusreformi. Soomes on toimunud mitu haldusreformi ning loodetavasti aastal 2018 rakendatakse uut reformi, millega alustati juba 2011. aastal. Töö autor soovis analüüsida ja võrrelda Eesti ning Soome haldusreforme.

Nii Eesti kui Soome kohalike omavalitsuste töös on palju sarnasusi, kuid on ka erinevusi. Töös leiti, kui Eestis on kohalikel omavalitsustel määratletud õigused ning kohustused väga täpselt ja tehniliselt seadustesse kirja pandud, siis Soomes on õigused ning kohustused mitte nii piiritletud kui Eestis. Omavalitsustele on Soome valitsuse poolt antud suurem otsustusõigus. Mõeldakse selle all seda, et Soome seadustes ei ole konkreetselt välja toodud, mis on Eesti seadustes. Eesti seadused võrreldes Soome omadega on liiga tehnilised. Omavalitsusüksuste töö Eestis on rangelt piiritletud ja paika pandud. Soome kohalikel omavalitsustel on rohkem vabadust.

Eesti Vabariigi Põhiseadus sätestab, et kohalikud omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Teisi kohaliku omavalitsuse üksuseid võib moodustada seadusega sätestatud alusel ning korras. Soome Vabariigi Põhiseadus sätestab, et Soome on jagatud omavalitsusteks, kelle haldus peab põhinema

kohalikele omavalitsustele koos omavalitsuste elanikega. Soome erineb Eestist selle poolest, et kui Eestis räägitakse vallasisestest linnadest, siis Soomes on vald linna staatust kandev omavalitsus kogu ulatuses ehk linnaõigus antakse kogu vallale tervikuna.

Kohalike omavalitsuste õiguste poolel on arvatavasti suurimaks erinevuseks Eesti ning Soome vahel see, kui Soomes on kohalikes omavalitsusüksustes kõrgeimaks võimuks kohalik volikogu, siis Eestis jaguneb kõrgeim võim linna- ja vallavalitsusele. Linnavalitsuses on kõrgeimaks võimuks valitsus ning vallavalitsuses on selleks volikogu. Suureks erinevuseks on veel, et Soomes on riigikeeli kaks, milleks on soome ja rootsi keel. Rootsi keeles suheldakse põhiliselt Ahvenamaal, mandri Soomes suheldakse siiski soome keeles. Valitsuse poolt on seaduses määratletud, et kohalike omavalitsusüksuste ametiasutused ning nende ametnikud/töötajad peavad oskama suhelda nii soome kui rootsi keeles. Eestis on seadusega määratletud riigikeeleks vaid üks keel, milleks on eesti keel. Avalikes asutustes toimub kogu suhtlus enamasti eesti keeles. Lisaks on Soomes olulisel kohal naiste mitte diskrimineerimine töö ja palga alasel. On loodud võrdõiguslikkuse akt, kus on määratletud, et ligi 40% naistest peavad töötama ning olema kaasatud kohalike omavalitsuste ametiasutustes. Eestis eraldi sellist akti pole loodud. Eesti Valitsusel on tõsine mõtlemiskoht. Kui antud küsimusega hakatakse tegelema, siis läheb aastaid, enne kui midagi muutub.

Lisaks sellele elab Põhja-Soomes umbes 6500 laplast ehk saami, kelle emakeeleks on saami keel. Saamid on eraldi seadusega sätestatud õigused ning kohustused. Näiteks saamlastel on õigus omandada põhiharidus täies ulatuses saami keeles. Tõsiselt suhtutakse ka lastekaitse ning puuetega inimeste heaolule. Kohalikud omavalitsused peavad pakkuma puudega isikule teenuseid, mis aitaksid isikul igapäevast elu elada. Näiteks on puudega isikul õigus nõuda, et kohalik omavalitsus remondiks isiku korterit ja teeks selle puudega isikule turvaliseks.

Peale õiguste on ka kohustusi, mida kohalikud omavalitsused peavad seadustest tulenevalt jälgima. Soomes on omavalitsuste õiguste ja kohustuste reguleerimiseks loodud Kuntalaki, mis on täpselt sama, mis Eestis on Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Seaduste suhtes on suurim erinevus Eesti ning Soome vahel see, et kui Kuntalaki-s on kõiki valdkondi puudutatud, siis Eestis on igale valdkonnale loodud eraldi seadus, näiteks KOVVS, KoMS, KOÜS, KOFS (maksundus, finantsküsimused, kohalikud valimised jne).

Mõlemas riigis on kohalike omavalitsuste haldusreformi eesmärgiks olnud teenuste parem ning kvaliteetsem kättesaadavus kohalikele inimestele. Paraku on Eestis palju omavalitsusi, kus

elanike arv on alla 5000 elaniku. Eksperdid on öelnud, et alla 5000 elanikuga KOV-is ei ole võimalik pakkuda elanikele kvaliteetseid teenuseid. Teine murekoht on, et elanikud kolivad väiksematest kohtadest suurematesse linnadesse. Lõputöö autor on kindel, kui liidetud omavalitsustel on piisavalt ressursse, siis suudetakse meelitada ettevõtjad ka väiksematesse kohtadesse. Tänu sellele tekib juurde uusi töökohti, elanike arv kasvab ning kogukond suureneb.

Soomes rõhatakse haldusreformis pigem teenuste kättesaadavuse parendamisele. Eriti haridus-, sotsiaalhoolekande- ja tervishoiuteenuste kättesaamisele. Vähem oluliseks peetakse Soomes ühinemisi, seda ei rõhuta nii nagu Eesti haldusreformis seda hetkel tehakse. On teada, et Soomes on käsil kolmas haldusreform, mis loodetavasti hakkab kehtima 2018. aastast. Soome Valitsus on seadnud miinimum piirmääraks 20 000 elanikku peale omavalitsusüksuste ühinemist. Soomes on üheks suureks probleemiks veel see, et Lõuna- ja Lääne-Soomes elab rohkem elanikke kui Põhja- ja Ida-Soomes. Töö autor usub, et 20 000 elanikku on väga mõistlik ning reaalne, kuna Soome riik on võrreldes Eestiga nii pindalalt kui rahvaarvult suurem.

Suurimad erinevused, mis lõputöö autor leidis seoses kohalike omavalitsuste haldusreformidega on järgnevad: Soome Vabariigis otsustati, et ühes kohalikus omavalitsuses peab olema elanikke ideaalis 20 000. Alla antud elanike arvu ei looda tervisekeskuseid kohalike omavalitsuste keskustesse. Juhul, kui inimene elab omavalitsuses, kus elanike arv ei küündi 20 000, siis peab antud isik sõitma lähimasse kohaliku omavalitsuse keskusesse, kus on olemas tervisekeskus. Eestis on haldusreform sisuliselt kestnud üle 20 aasta, selle aja jooksul on omavalitsused omavahel liitunud, kuid see pole senini olnud piisav. Haldusreformides ei peeta Eestis oluliseks tervisekeskuse olemasolu, vaid seda, et ideaalis peab ühes omavalitsusüksuses elama keskmiselt 11 000 inimest, miinimum 5000 inimest. Eestis on väga olulisel kohal ettevõtluse viimine maapiirkondadesse, et edendada ja parandada omavalitsuste tegevust. Paraku senini pole suudetud ettevõtlust linnast kaugemale viia, kuna ettevõtjal pole enamasti huvi ja omavalitsusel puuduvad rahalised vahendid toetamiseks ning innustamiseks ettevõtjaid.

Paraku ei saa kohalikud omavalitsusüksused hakkama ilma riigipoolse rahalise toetuseta. Eestis on Vabariigi Valitsus toonud välja, et kohalike omavalitsusi toetatakse vabatahtlikul ühinemisel 300 000 kuni 800 000 euroga. Iga kohalik omavalitsus saab ühe elaniku kohta 100 eurot. Lisaks maksab Vabariigi Valitsus lisatoetust kuni 500 000 eurot, kui ületatakse optimaalne elanike arv, milleks praegu on määratud 11 000 inimest. Soomes makstakse vabatahtliku ühinemise eest Valitsuse poolt toetust alates 2 miljonist eurost kuni 10 miljoni euron. Seda siis olenevalt mitu omavalitsusüksust omavahel ühinevad ja palju elanike hakkab peale ühinemist KOV-is elama.

Soomes on lisatoetus majanduslikel põhjustel 150 eurot inimese ning ühele omavalitsusele makstakse kuni 1 miljon eurot.

Peale Eesti ja Soome on haldusreforme edukalt läbi viidud nii Lätis, Taanis, Saksamaal, Kreekas ja Rootsis. Haldusreformi läbiviimise põhjus on üldiselt kõikidel riikidel sama, rahvastik vananeb, kaugemates piirkondades elab vähe inimesi ja omavalitsusüksustel on kulutused väga kõrged. Murekohaks oli veel, et kunagi oli moodustatud liiga palju omavalitsusüksuseid, mis ei andnud enam vajalikke tulemusi, mis oldi valitsuse poolt määratud.

Mõlemas riigis on haldusreformid täies hoos ning lõplike järeldusi ei saa anda. Seda saab teha alles siis, kui Soomes ja Eestis kohalike omavalitsuste haldusreformid on ellu viidud ning kõik kavandatud on kohalike omavalitsuste poolt täidetud. Lõputöö autor on enam kui kindel, et mõlemas riigis toimub haldusreforme veel, sest Soome puhul on näha, et iga kord leitakse probleeme, mida üritatakse parandada. Mõisteti, kuigi haldusreform on Eestis vajalik, siis ei ole paraku kõik läbi mõeldud. Otsused on vastu võetud, eksperdid on enda hinnangud andnud. Töö autoril jääb siiski kripeldama omavalitsusüksuste sundliitmine. Peaks siiski ootama, mil vabatahtlikud ühinemised on tehtud. Uuritud, kuidas erinevate omavalitsuste koostöö toimib. Eeldatavalt on kohalike omavalitsuste haldusreformid nii Eestis kui Soomes ellu viidud 2018. aastaks.

LÜHENDID

EV- Eesti Vabariik

PS- Eesti Vabariigi põhiseadus

KOKS- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOVVS- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus

KoMS- Kohalike maksude seadus

KOFS- Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus

KOV- kohalik omavalitsus

VV- Vabariigi Valitsus

VIIDATUD ALLIKAD

1. Association of Finnish Local and Regional Authorities. Local and Regional Government Finland. Finnish Local Government. Pp 10-11. [WWW] <http://www.localfinland.fi/en/association/research/newmunicipality2017/Documents/Finnish-Local-Government.pdf> (11.05.2016)
2. Eesti Suursaatkond Helsingis. Soome lastekaitsest. [WWW] http://www.estemb.fi/est/soome_toole/soome_lastekaitsest (31.03.2016)
3. Geomedia. (2013). Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud initsiatiivid ettevõtluskeskkonna arendamise ja ettevõtluse toetamise suunal. Tartu. Lk 5-16. [WWW] <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/kohalike-omavalitsuste-vabatahtlikud-initsiatiivid-ettevc3b5tluskeskkonna-arendamise-ja-ettevc3b5tluse-toetamise-suunal-geomedia-2013.pdf> (08.05.2016)
4. **Kolehmainen, A.** Kuntaliitto Kommunförbundet. Uusi Kunta 2017 (20. september 2013). New Municipality 2017. Vision of the future of local government. Pp 10-11. [WWW] <http://www.localfinland.fi/en/association/research/newmunicipality2017/Documents/New-Municipality-2017-Vision-of-the-future-of-local-government.pdf> (01.05.2016)
5. Local Public Finances and Municipal Reform in Finland. (3. juuni 2014) [WWW] http://www.oecd-ilibrary.org/economics/local-public-finances-and-municipal-reform-in-finland_5jz2qt0zj024-en
6. **Mikkola, S.** (2014). The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Finland. Pp 2.
7. Municipalities and local government. [WWW] https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/index.html (11.05.2016)
8. Municipal management system. [WWW] <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Managementsystem/Pages/default.aspx> (11.05.2016)

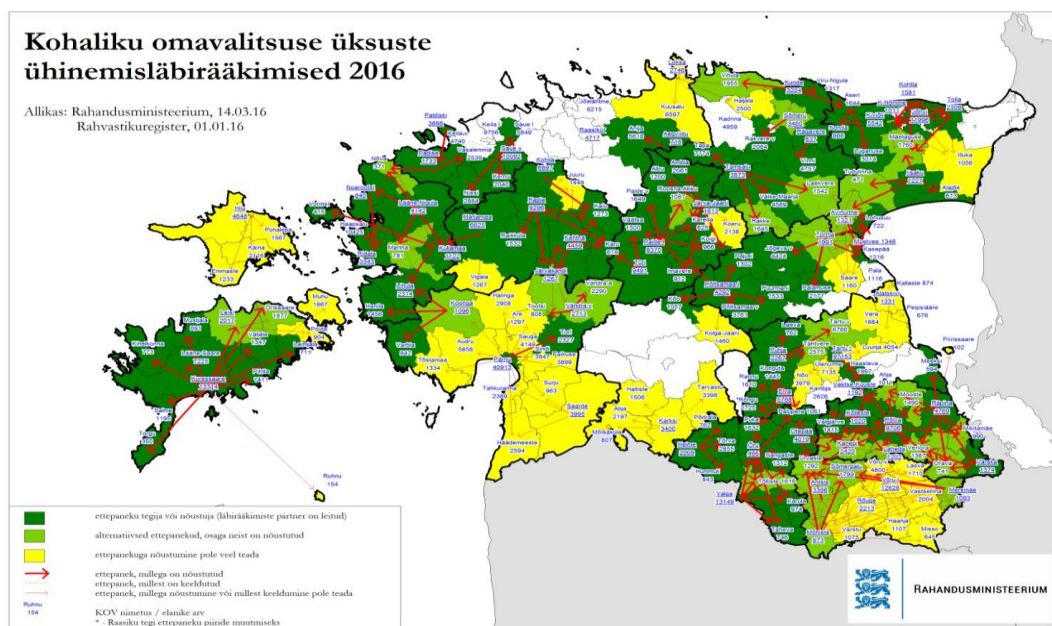
9. **Mäe, A.** (15. märts 2014). Ka Soomes kohtab ühinemise suhtes VASTUSEISU – Virumaa Teataja. Lk 8. [WWW] file:///C:/Users/Kasutaja/Downloads/20140315_0_1.pdf (29.03.2016)
10. **Müürsepp, K.** Eesti Maaomavalitsuste Liit. (2016). Omavalitsused arvustasid haldusreformi. [WWW] <http://www.emovl.ee/omavalitsused-arvustasid-haldusreformi/> (03.05.2016)
11. Rahandusministeerium. (2016). Haldusreformi infokiri. Tallinn. Lk 3-9.
12. Rahandusministeerium. (2016). Haldusreformi kava tutvustus. Tallinn. Lk 10.
13. Rahandusministeerium. (26. juuni 2013). Soome hakkab väikevaldu kaotama – Pärnu Postimees. [WWW] <http://haldusreform.fin.ee/2013/06/soome-hakkab-vaikevaldu-kaotama-parnu-postimees/> (25.03.2016)
14. Rahandusministeerium. (29. aprill 2013). Soome kärbib valdade arvu kiirelt ja põhjalikult – Postimees. [WWW] <http://haldusreform.fin.ee/2013/04/soome-karbib-valdade-arvu-kiirelt-ja-pohjalikult-postimees/> (14.03.2016)
15. Regions and municipalities. (2016). [WWW] https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/regions_and_municipalities/index.html (12.05.2016)
16. Riigikantselei. (2016). Eesti Vabariigi üldandmed. [WWW] https://www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/riik/eesti_vabariik_2/uldandmed (18.03.2016)
17. **Olle, V.** (2014). Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn. Lk 14-223.
18. Pekka Linnainen, Estofennia OÜ (03. juuni 2013). Soome omavalitsuste olulisemad arengud. Tallinn. Lk 12.
19. **Pentti, M. Pekola-Sjöblom, M.** (2013). The reform to restructure municipalities and services in Finland; A research perspective. Finland. Pp 62-67.
20. Puuetega inimeste teenused. [WWW] <http://www.infopankki.fi/et/elu-soomes/tervis/puuetega-inimesed/abi-igapaevaeluks> (31.03.2016)
21. Tallinna Tehnikaülikool. I etapi vahearuanne. (2012). Tallinn: Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid. Lk 15. [WWW] https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/content-editors/KOV/i_kov_koostoo_korralduslik_raamistik_ja_voimalikud_mudelid_ttu.pdf (31.03.2016)
22. **Viks, A.** (2012). Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs. Tallinn. Lk 2-9.

Kasutatud õigus- ja normatiivaktid

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud 28.06.1992. - RT 1992, 26, 349; 15.05.2015, 2
2. Haldusreformi seadus, eelnõu 18.12.2015
3. Kohalike maksude seadus. Vastu võetud 21.09.1994. - RT I 1994, 68, 1169; 07.06.2013, 5
4. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 27.03.2002.- RT I, 2002, 36, 220; 22.01.2016, 8
5. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. Vastu võetud 27.03.2002. - RT I 2002, 36, 220; 22.01.2016, 8
6. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. Vastu võetud 16.09.2010. - RT I 2010, 72, 543; 30.06.2015, 47
7. Kuntalaki 365/1995. Endine Soome kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. [WWW] <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf> (27.03.2016)
8. Kuntalaki 410/2015. Kehtiv Soome kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. [WWW] <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410> (25.03.2016)
9. Soome sõprusvaldade stipendiumi kord. Vastu võetud 21.05.2007. - RT IV, 02.05.2014, 41
10. Suomen Perustuslaki. Soome Vabariigi Põhiseadus. [WWW] <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> ja <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (28.03.2016)

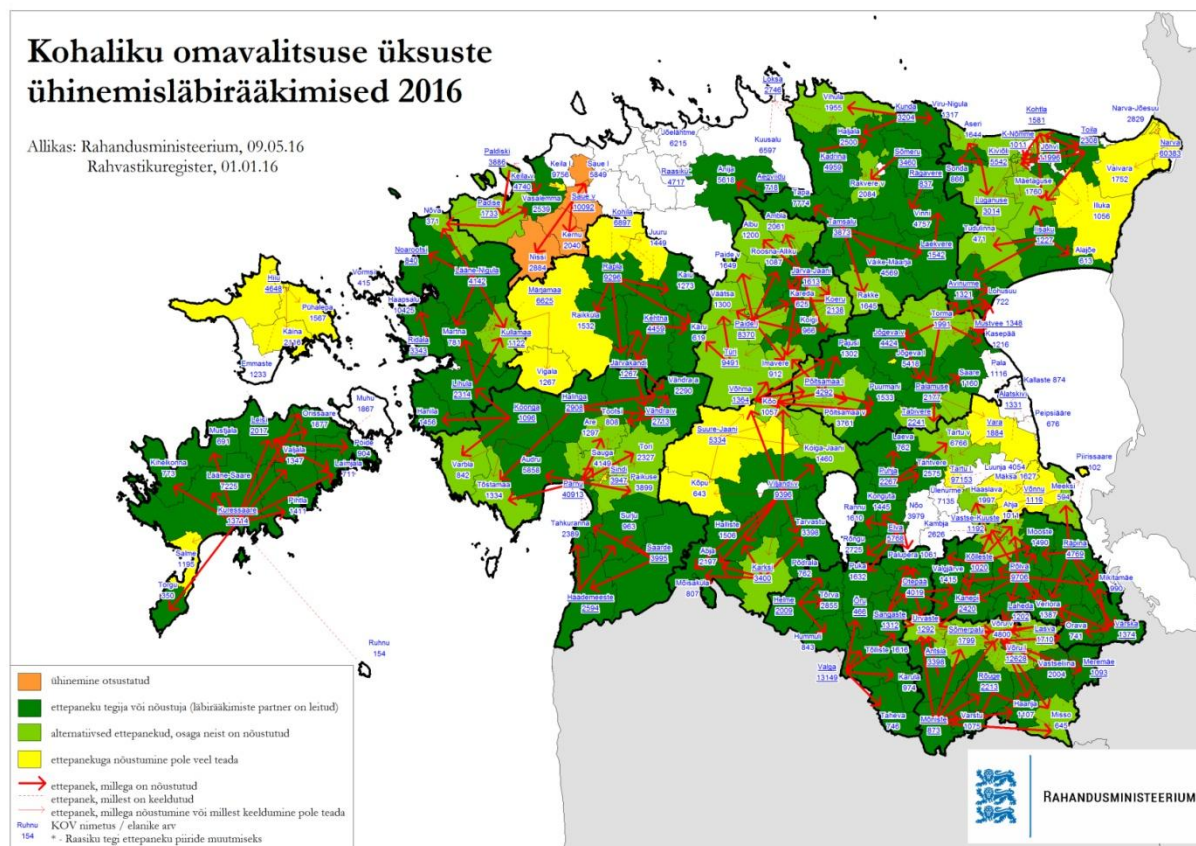
LISAD

Lisa 1. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisläbirääkimised 2016 märtsi kuu seisuga



Allikas: Rahandusministeerium, 14.03.2016 seisuga. Rahvastikuregister, 01.01.2016 seisuga.

Lisa 2. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisläbirääkimised 2016 mai kuu seisuga



Allikas: Rahandusministeerium, 09.05.2016 seisuga. Rahvastikuregister, 01.01.2016 seisuga.

SUMMARY

LOCAL GOVERNMENT RIGHTS AND RESPONSIBILITIES BASED ON THE EXAMPLES OF REPUBLIC OF ESTONIA AND REPUBLIC OF FINLAND

Greta Roosileht

Language: Estonia

Figures: 1

Pages: 39

Tables: 1

References: 32

Appendixes: 2

Keywords: Local government, administrative reform, rights, responsibilities, local people, residents

Managing of local government and a place in public management depends mostly on which boundaries have the right to solve independently local life questions, does local government have the devine rights and does the tasks are guaranteed by the material resources. The preparatory administrative reform should significantly modify the acess to public services and its quality. Given the fact that administrative reform is at early stages and legislation is in planning, the author of the thesis wished to give contribution to a successful administrative reform as a success. According to that, the author of the thesis set up a purpose to research and find out Estonian local authorities to clarify the rights and obligations of their links with the planned administrative reform, to compare them with the Finnish government activities, and find ways to use the experience of Finland.

The author examined the work, what in the Republic of Estonia should be implemented in order to improve the work of local government's, bringing comparisons with Republic of Finland applied to the rights, obligations and practices. The work compares the valid rights and obligations of the law basis both in Estonia and in Finland. Certainly, the author wanted to compare both in Finland and in Estonia the planned administrative reform, which will be valid in 2018 with all the hopes.

The work consists of two chapters. In the first chapter the author deals with the Estonian and Finland employed local government rights, bringing out the similarities and differences that Estonia would have to learn about Finnish local government rights. In the second chapter the author gave an overview of Republic of Estonia and the Republic of Finland applied duties. Moreover, the author wanted to deal with the administrative reform implemented in Estonia and Finland. Finland has held several administrative reforms and, hopefully, in 2018 a new reform is implemented, which was started in 2011. The author wished to analyze and compare the Estonian and Finnish administrative reforms.

Both in Estonia and Finland have a lot of similarities, but there are also differences in the work of local authorities. The author of thesis found that in the Estonian municipalities defined the rights and obligations precisely and technically written laws, the rights and obligations of Finland is not as limited as in Estonia. Finnish authorities have given a greater role in government.

In addition to the rights there are obligations to which local authorities are required by law to follow. In Finland, the government has created a law Kuntalaki to regulate the rights and obligations in municipalities, which is exactly the same as in Estonia the Local Government Act. The biggest difference between the laws in Estonia and Finland is when Kuntalaki has all areas of concern, then in Estonia, the government has created laws for each area as a separate law, for example, Local Government Council Election Act, Local Taxes Act, Promotion of Local Government Merger Act, Local Government Financial Management Act (taxation, finance, local elections, merging etc.).

In both countries, local authorities administrative reform aims for better service availability and quality for local people. The government has set out the criteria which the municipalities must comply. For example, in Estonia the case of experts said that 5000 people which are joined in one municipality is the minimum number, which in terms of local governments should cope with. In Finland, the minimum rate of inhabitants is 20 000, and if one joined the municipality has a population less than 20 000, there will be no health center established in that region since 2005.

If Finland, there is a very important part of social welfare, healthcare and education, the promotion of local authorities, Estonia has more emphasis on the fact that local government units attract businesses. It is expected to stimulate the economy and local life. Today, unfortunately, the majority of local authorities are unable to attract entrepreneurs because of money shortage. In

Estonia, social welfare, healthcare and education is as well as promoting and maintaining an important role, but not as important as the development of entrepreneurship, and attracting entrepreneurs.

Unfortunately municipalities can not cope without public financial support. In Estonia, the Government pointed out that local authorities supported the voluntary merger of between 300 000 and 800 000 euros. Each municipality will have 100 euros per person. In addition, the Government shall pay an additional payment of up to 500 000 euros. In Finland a voluntary contribution by the Government for the merger paid from 2 million to 10 million euros. It depends on the number of municipalities that will join each other, and many residents will live after the merger of local government's. In Finland, the additional payment is 150 euros per person for economic reasons, and the government will pay up to 1 million euros.

In addition to Estonia and Finland, there are administrative reforms successfully carried out in Latvia, Denmark, Germany, Greece and Sweden. The reason of administrative reform is the same in all countries in general, the population is getting older, people are leaving from remote areas to larger ones and the local government spending are very high.

In both countries, the administrative reforms are in full swing, and the autor of thesis says that definitive conclusions can not be said. This can be done once Finland and Estonia, local authorities administrative reforms have been implemented, and all programming is met by the local authorities. The autohr of thesis is more than confident that both countries will have further administrative reforms, since Finland is the example of every time the problems are found, they are endeavoring to improve.

Deklareerin, et käesolev lõputöö, mis on minu iseseisva töö tulemus, on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli diplomi taotlemiseks ning selle alusel ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi ega diplomit.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjanduslikest allikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Autor:
(Greta Roosileht, 30. mai 2016)

Üliõpilaskood:

Töö vastab kehtivatele nõuetele.

Juhendaja:
(Uno Feldschmidt, 30. mai 2016)

Kaitsmisele lubatud: ”.....” 2016
TTÜ TK kaitsmiskomisjoni esimees:

.....
(nimi, allkiri)