

SELETUSEKS

Käesoleva avaliku pöördumisega soovime tõstatada diskussiooni Eesti riigikorralduslike probleemide üle. Need on kokku korjatud Raplamaa omavalitsusjuhtide poolt, kuid vähemalt sama palju muretsevad meie vallaelanikud, kes tunnetavad vahetult nende kitsaskohtade tagajärgi.

Me ei saa pakkuda kõiki lõplikke lahendusi, vaid toome välja probleemide sõlmpunktid, mida tuleb edasi analüüsida ja leida lahendusteid. Algsest enam kui sajast probleemkohast, valisime ja koondasime lõpuks kolmteist suuremat.

1. Eesti riigikorraldus ei taga riigi terviklikku ja tasakaalustatud arengut

Eesti riigikorraldus on killustunud ja sidustamata – alates ministeeriumidest, nende valitsemisala asutustest kuni omavalitsusteni välja. Eri haldustasandite ülesanded on fikseerimata, pole välja töötatud avalike teenuste standardeid jne

Riiklik strateegiline planeerimine on eklektiline. Strateegiadokumentide paljusus on süvendanud ametkondlikkust ja vähendanud strateegiate usutavust. Olukord, kus on ette võetud mitmeid eesmärgistamata ja sidustamata reformiplaane (haldusreform, tervishoiuasutuste reform, päästeametite reform, haridusreform jne), nõrgestab **riigi jätkusuutlikkust**.

Regionaalpoliitika on Eesti riigikorralduse üks nõrgemaid kohti. Iga regiooni areng eeldab nii infrastruktuuri kui ka inimkapitali arendamist, kuid reaalsed võimalused selleks puuduvad. Killustunud riigikorraldus regionaalpoliitika realiseerimiseks ei sobi. Vaja on uusi koostööviise ministeeriumide, ametite, maakondlike organisatsioonide vahel ning väga konkreetset vastutust piirkonna arendamise eest.

Peame vajalikuks, et Riigikogu algatab 2012.a. Eesti riigikorralduse kõiki tasandeid

hõlmava riigireformi! Eesti riigikorraldus peab olema lihtne, selge ja läbipaistev keskvalitsusest kuni omavalitsuseni. Vajame riigireformi, mis täpsustab Eesti arenguprioriteetid, kohustused ja vastutuse. Peame vajalikuks:

- kujundada selge ja jagatud arusaam Eesti arenguprioriteetidest. Ühtne arenguvision on vaja saavutada eri valdkondade arengusuundade seostamisega. Regionaalarengu eesmärgid tuleb siduda riigi strateegiliste eesmärkide ja üleriigilise planeeringuga;
- vaadata üle erinevate haldustasandite ja ametkondade ülesanded ja tegevused, sidustada loogilised valdkonnad, lõpetada liigne bürokraatia ning dubleerimine;
- regionaalpoliitika kujundamine ja juhtimine viia otse peaministri haldusalasse;
- luua paremad õiguslikud ja finantsilised alused omavalitsuste horisontaalseks koostööks. Omavalitsuste vabatahtlik koostöö teenuspiirkondadena saab olla tõsiseltvõetavaks alternatiiviks omavalitsuste liitmisele.
- riigireformiga peab kaasnema ka riigieelarve kavandamise aluste ülevaatamine, sh omavalitsuste tulubaasi suurendamine;

2. Riigi eelarveprobleemid, sh ebastabiilne omavalitsuste tulubaas.

Eestis on viimastel aastatel tekkinud olukord, kus **finantsjuhtimine ja strateegiline planeerimine** ei ole seostatud. Pole kasu läbimõeldud ja ühtsest tegevuskavast, kui eelarvevahendeid jagatakse vana loogika järgi. Läbirääkimised Vabariigi Valitsusega riigieelarve teemal on tihti ühepoolsed, sest omavalitsusliitude ettepanekud jäävad vastusteta. Omavalitsustele on pandud täiendavaid kohustusi, jättes vahendid andmata või neid veelgi vähendades.

Omavalitsuse rahastamine on Eestis tsentraliseeritud, kuna ligikaudu 80% omavalitsuste

tuludest on keskselt reguleeritud (nt füüsilise isiku tulumaks, toetused, korrigeeritav maamaks). 2008. aastal ilmnenud majanduskeskkonna halvenemise mõjud jõudsid omavalitsusteni tulude vähenemisenä 2009. aastal. 2010. aastal omavalitsuste tulude vähenemine jätkus. Kokku vähenesid kahe viimase kriisiaastaga omavalitsuste tulud 2,9 miljardit krooni ehk 13%. Majanduskriisi saabumiseiga rikuti omavalitsuste ja riigi tulubaasi osade tasakaalu proportsioonid riigieelarves. Vaatamata esialgsetele lubadustele taastada proportsioonid 2011 eelarveaastaks, ei ole seda senini tehtud.

3. Omavalitsused ei oma väljundit keskvalitsusega suhtlemiseks.

Omavalitsusi esindavad erinevatel läbirääkimistel omavalitsuste liidud. Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit ja maakondlikud omavalitsuste liidud on eraõiguslikud juriidilised isikud. Tsiivilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg-d 1 ja 2 sätestavad eraõiguslikud juriidilised isikud, kui erahuvides tegutsevad juriidilised isikud ja avalik-õiguslikud isikud, kui avalikes huvides loodud juriidilised isikud. Ometi tegutsevad omavalitsuste liidud avalikes huvides. Lisaks formaal-juriidilistele ebakõladele raskendab liitude eraõiguslik seisund ka sisulist tööd, alustades omavalitsuste ülesannete vabatahtlikust konsolideerimisest kuni otsesema kontaktini keskvalitsuseni.

Lahendused:

- *üleriigiliste omavalitsusliitude osas luua seaduse alusel üks liit, kes on keskvalitsusele arvestatav partner halduspoliitika kujundamisel, eelarveläbirääkimistel ja seadusloomes.*
- *omavalitsuste liidud (nii üleriigiline kui maakondlikud omavalitsuste liidud) peavad olema avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Selleks on vaja muuta seadusi!*
- *maakondlikele omavalitsuste liitudele kui omavalitsuste koostööorganisatsioonidele anda seadustega üle need haldusülesanded, mida on otstarbekas korraldada ühiselt – maakonna arengu kavandamine, planeeringute koostamine, terviseedendus, ühistranspordikorraldus jne. Vahetum kontakt keskvalitsuse ja omavalitsusliitude vahel suurendab usaldust ning soodustab ühtsemat riigikorraldust.*

4. Riigi sisejulgeoleku olukord on halvenenud.

Viimastel aastatel on märgatavalt vähenenud sisejulgeolek maapiirkondades. Politsei-, päästeameti ja haiglavõrgu pidev reformimine ning valdkonna alarahastamine muudavad elu väljaspool linnasid järjest raskemaks. Kuna reformi- ja rahastamiskavasid koostavad tihti rahandusspetsialistid, siis ei pöörata piisavalt tähelepanu elanikkonna tegelikele (sealhulgas sotsiaalsetele) vajadustele. Korras teed, elekter, vesi, internet ja sisejulgeoleku struktuuride kättesaadavus (kiirabi, politsei päästeamet) on elementaarsed inimõigused, mida tuleb tagada kogu riigi territooriumil. Sellest lähtuvalt tuleb valdkondlike arengukavade koostamisel senisest enam kaasata maakondlike omavalitsuste liitude esindajaid, kes on maapiirkondade vajaduste ja eripäradega oluliselt paremini kursis ning suudavad vältida „riigi liiga õhukeseks lihvimist“ maapiirkondades.

5. Rahvastiku ja tööjõuprobleemid.

Prognooside kohaselt tõuseb 65aastaste ja vanemate inimeste osakaal praeguselt 17%-lt aastaks 2025 ca 22%-ni. 2015 aastaks on tööealisi 13 000 inimest vähem, kui täna, 10 aastaga aga juba 35 000 inimest vähem. Juba 40 aastaga on Eesti rahvaarv vähenenud 10% võrra.

Emapalga rakendamine on aidanud sündide arvu kasvule kaasa, kuid ei taga üksi pikemaajaliselt positiivset iivet. Kahjuks ei ole keskvalitsusel ühtset fikseeritud eesmärki ega tegevuskava, et tagada **riigi ja rahvuse jätkusuutlikkus**. Mati Hint on Eesti Rooma Klubi aastakoosolekul 28. novembril 2011 öelnud: „Me ei tohi vaikida, kui Eesti ametlikus poliitikas toimetatakse plaanipäraselt Eesti riigi ja Eesti rahva kokkutõmbamise programmi järgi“.

Vaatamata probleemsele **tööpuudusele**, on sellele vastandumas ka tööjõupuudus, eriti **kvalifitseeritud tööjõu nappus**. Üks põhjusi on kutsehariduse valdkonna strateegilise planeerimise juhuslikkus.

Lahendused:

- *arvestada koolitusplaanide koostamisel majanduse ümberstruktureerimise tegelikku seisu ja tendentse;*
- *kaardistada piirkondlikult kutse- ja ametialased vajadused ning arvestada neid koolitusplaanide koostamisel;*

Tööealise elanikkonna seas on tugev linnastumise tendents. Linnavälistes asulatesse teadmispõhist tegevust planeerida ei ole võimalik, sest intellektuaalne potentsiaal on suuresti koondunud linnadesse ja nende ümbrusesse, nende maale toomisega kaasneksid aga olulised kulud. Maapiirkondadesse jääb peamiselt vähekvalifitseeritud lihttööjõud.

Lahendused:

- *luua diferentseeritud maksustamine sõltuvalt ettevõtte asukohast (kohast, kus realselt töökohad on loodud);*
- *tõhustada ergutusstiimuleid väikeettevõtlikele ja keskmise suurusega ettevõtlikele maapiirkondades.*

Vananev elanikkond põhjustab veel ühe probleemi – eaka elanikkonna ebahütlane regionaalne jaotus muudab teenuste väljaarendamise ja rahastamise keeruliseks ka omavalitsustele.

Regionaalne ebahütlus on probleem, sest inimeste sissetulekud, tööealise ja eaka elanikkonna paiknemine mõjutavad piirkonna arenguväljavaateid tervikuna.

6. Puudub kompleksne riiklik hariduspoliitika.

Kui hetkel on aktuaalne rääkida nii põhikoolide kui ka gümnaasiumide võrgu korrastamisest, siis sellega kaasnevad mõjud on puudulikult või olematult käsitletud. Täna ei ole selge, mille arvelt loodetakse saavutada kokkuvõtteid ja kuidas kaetakse omavalitsustele tekkivad uued kulud.

Lahendus:

- *tagamaks põhi- ja keskkoolide kättesaadavus ka tulevikus, tuleb komplekselt lahendada õpilaskodude vajadus, õpilaste transpordivajadus, hinnata ümberkorralduste majanduslikke ja sotsiaalseid mõjusid*

Sarnaselt muude valdkondadega on ka hariduspoliitika olnud heitlik ja projektipõhine. Üleöö käivituvad ja siis jälle kaovad erinevad halvasti ette valmistatud investeeringuprogrammid (näiteks CO2 meede hoonete soojustamiseks, lasteaedade renoveerimise programm, ...). Käigu pealt muudetakse rahastamispoliitika (sihtotstarbeliste toetuste muutumine abiks ja vastupidi. Tehakse kampaaniaid, mis jäävad hiljem omavalitsuse õlule (lasteaiaõpetajate töötasude ühtlustamine, huvihariduse rahastamine, ...).

Lahendus:

- *kavandada pikaajalised haridusvaldkonna rahastamisprogrammid ja tegevuste kavandamisel hinnata muutustega kaasnevaid mõjusid*

7. Teedevõrgu olukord.

Hetkel kehtiva teedevõrgu arengukava koostamise ajal oli seisuga 01.01.2005 Eestis 56 800 km maanteed, millest riigimaanteed moodustasid alla kolmandiku. Rahajaotuse osas on aga proportsioon vastupidine. Käesoleval aastal arvestatakse rahastamisel riigi maantee kohta 4 361 eurot, kohalike teede kohta aga 302 eurot kilomeetrile. Kuigi riigiteede ehitamine ja hooldamine on üldjuhul kallim, kui kohalike teed puhul, ei saa erinevus olla ligi 15 korda.

Lisatoetusena antav riigipoolne rahastus ei kohtle omavalitsusi võrdselt, millele on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll. Teede hooldamine ja ehitamine ei saa lähtuda omavalitsuse tulubaasist, nagu näeb ette kehtiv transpordi arengukava, vaid peab lähtuma vajadustest ja teedele kohaldatavatest miinimumnõuetest. Tulubaas on vahendiks, mitte planeerimise aluseks. Praegusel juhul on keskvalitsus distantseerinud omavalitsuste teehoiust, samas vähendades selleks eraldatavaid vahendeid.

Lahendused:

- *kohalike teede rahastamise arvestus tuleb muuta selliseks, et see vastab tegelikele vajadustele ja ühtlustub riigiteede rahastamisega;*

- *leida alternatiive teede rahastamiseks kütuseaktsiisimaksust, sest see ressurss on pikemas perspektiivis vähenemas*

8. Keskvalitsus hoiab maapiirkondade tiheasustusalade arenguks vajalikud maad enda valduses.

Kohalike omavalitsuste omandis on käesoleval hetkel 0,8% kogu maast. See on kasutuses toimivate munitsipaalasutuste poolt (haridusasutused, kultuuriasutused, spordirajatised jm). Omavalitsustel puudub võimalus saada **arenguks vajalikku maad**. See olukord pärsib oluliselt omavalitsuse võimalusi töökohtade loomisel ja muude omavalitsusele vajalike arenduste tegemisel.

Keskvalitsus kui seadusandja on kitsendanud olulisel määral munitsipaalmaade käsutamistehinguid. Üks kitsendus näeb ette, et maareformi seaduse alusel munitsipaalomandisse antud sotsiaalmaa sihtotstarbe muutmiseks või selle maa võõrandamiseks, kasutusvaldusse andmiseks või hoonestusõigusega koormamiseks on vaja saada kas keskkonnaministri või Vabariigi Valitsuse luba. Maa-ameti tõlgenduse kohaselt kehtib kitsendus kõikide sotsiaalmaa sihtotstarbega maade kohta, sõltumata nende munitsipaalomandisse andmise ajast.

Lahendus:

- *luua ühtsed alused ja tingimused omavalitsustele maa andmise jaoks, millega omavalitsused saaksid oma planeeringute ja arengukavade juures arvestada.*

Oluline on ka ajafaktor. Nii munitsipaalomandisse taotlemisel kui riigi maa ostmisel kaasneb väga suur ajakulu, mis omakorda takistab arengut.

Maamaks on kohaliku omavalitsuse tulubaasi makstav maks. Keskvalitsus on võtnud suured maa-alad riikliku kaitse alla ja vabastab need maamaksust. 2012.a. vabastatakse ka elamualune maa maksust, kuid kompensatsioonimehhanism on veel fikseerimata..

9. E-riigi probleemid.

Eesti on seatud eeskujuks edukate e-lahenduste ja e-teenuste rakendajana, kuid teenuste ebahühtlast kvaliteeti ning kättesaadavust valdkonniti ja piirkonniti see ei lahenda. Tööks kõlblik internetiühendus ei ole endiselt paljudes Eesti paikades kättesaadav, kuigi levikaartide järgi võib olla olemas isegi mitu teenusepakkujat. Rajatav lairibavõrk parandab pigem juba olemasolevate ühenduste kvaliteeti.

Lahendus:

- *Sideametil kontrollida ettevõtete reklaamitud levikaarte, et ühenduste olemasolu ja parameetrid vastaksid reklaamitule. Igas Eesti paigas peab olema tagatud interneti püsiühendus.*

Paljud riiklikud registrid ei ühildu omavahel. Omavalitsustelt ja ettevõtjatelt päritakse "igaks juhuks" aruandeid ja andmeid, mis on tegelikult juba ammu sisestatud erinevatesse andmebaasidesse. Paljud IT-lahendused on välja töötatud IT-spetsialisti, mitte lõppkasutaja loogikast lähtudes. Kasutamiseks antakse Euroopa Liidu vahendite toel valminud poolikuid ja testimata lahendusi.

Lahendus:

- *e-riik, kus IT-lahenduste kasutamine on lihtne ja loogiline, andmebaasid ühilduvad omavahel, topeltandmeid ei sisestata, vajalik info jõuab asjaosalisteni ning selle leidmine on kerge.*

Paremat e-riigi koordineerimisele on vaja eeskätt kohaliku omavalitsuse tasandil. Seda aitaks saavutada ühiste lahenduste ja platvormide (nt turvalisuse baasinfrastruktuur, ühenduvussüsteemid ja koostoime raamistikud) arendamine, et toetada paremini integreeritud teenuste osutamist keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vahel ning kohalike omavalitsuste lõikes.

10. Ühistranspordi planeerimine ja rahastamine.

Eestis kehtiv transpordi arengukava käsitleb küll peamisi transpordiliike, kuid jätab välja omavalitsuse seisukohast väga olulise valdkonna, õpilastranspordi. Transpordi arengukava peab

käsitlenud valdkonda tervikuna. Õpilasiinide marsruudid tuleb siduda ühistranspordi marsruutide ning kellaaegadega, samuti nagu erinevate marsruutide või transpordiliikide kellajad omavahel. Õpilastransport peab olema doteeritav samadel alustel kui maakondlikud ühistranspordiliinid.

Raudteetranspordi arengu kavandamisel on vaja paralleelselt kavandada ka autobussiliinidega ühildumine ja vajadusel reisijate juurdevedu raudteejaamadesse. Oluline on raudteejaamade parklate väljaehitamine. Soodustada tuleb jalgratase kui energiasäästliku transpordiliigi kasutuselevõttu, tagades paremaid ning laiemaid võimalusi rataste transportimiseks rongides. Jalgrattateede ja parklate arendamine ja väljaehitamine vajab eraldi rahastamisprogrammi.

11. Puudub riiklik kultuuripoliitika

Keskviimu viimaste aastate kultuuripoliitika on olnud heitlik. Muuseumide reformiplaanid on jätnud maakonnamuuseumid ebamäärasesse olukorda, riiklike investeeringute toetus jäänud hoopis ära. Maakondlik kultuurikorraldus on eri organisatsioonide vahel killustunud ning vastutus hajunud. Järjest rohkem on rahvakultuuri, käsitöö ja piirkondlike traditsioonide kandjad kodanikeühendused, kuid nende rahastamine on projektipõhine. Riiklik toetus kodanikeühendustele on olematu.

12. Energia hinnad kasvavad, energiatõhususe nõuded karmistuvad.

Energiakandjate hinnatõusu keskviimu tasemel ei ole üritatud kontrollida, seni tegeletud tarbijatele katteta lubaduste andmisega. Energia taskukohane hind ja säästlik kasutamine peaksid olema nii Eesti konkurentsivõime kui ka elanike heaolu alus.

Euroopa Liidu „Hoonete energiatõhususe direktiivi 2010/31/EL“ poolt sätestatuga ja sellega kaasneva rakendamise ootakse Eestis teiste liikmesriikidega võrreldes mahajääjate seas. Energeetika probleeme peaksid lahendama nimetatud valdkonna teadlased, erialaliidud ja nende eksperdid, mitte poliitikud. Kodukulused ei ole võimalik käsu korras kontrolli alla võtta, valitud tee viib meid paratamatult tupikusse. Kohalike omavalitsuste poolt moodustatud kaugküttepiirkondade saatus ei huvita täna mitte kedagi. Lähtudes kortermajade soojustamisega kaasnevast energiatarbe olulisest vähenemisest muutuvad kaugküttetrassid üledimensioneerituteks. See aga tõstab omakorda kaugkütte hinda ja muudab selle teenuse tarbijale ilma trasse renoveerimata konkurentsivõimetuks. Paljud tänased teenuseosutajad on lähtudes konkurentsiametile antud vääramatust kaugküttehinna kehtestamise õigusest tänaseks oma katlamajad müüki pannud ja valmistuvad kaugkütte teenuse lõpetamiseks. Mis saab sellisel juhul küttega jäävatest kaugküttepiirkondade kortermajadest? Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium peaks probleemi lahendama kiirelt ja otsustavalt.

Lahendused:

- *luua energiasäästu toetav rahastamisprogramm omavalitsustele, et soodustada alternatiivsete ja kohalike kütuste efektiivsemat kasutuselevõttu.*

13. Ebakõla õigusloome ja rahaliste kohustuste vahel.

Riigikontroll tõi hiljuti välja, et õigusaktide koostamisel ei arvestata nendega kaasnevaid mõjusid. Tagajärg on, et võetakse vastu õigusakte, mida ei hakata täitma. Õigusaktide vastuvõtmisel on sageli kirjas, et täiendavaid kulusid ei kaasne. Tegelikult on seis hoopis teine. Vabariigi Valitsuse määrus „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ § 34 paneb eelnõu koostajale kohustuse enne õigusaktide vastuvõtmist analüüsida nende otseseid ja kaudseid mõjusid vähemalt kaheksas valdkonnas. Hinnang seaduse mõju kohta tuleb esitada järgmistes valdkondades: sotsiaalseid tagajärjed, mõju riigi julgeolekule, rahvusvahelised suhted, majandus, keskkond, regionaalareng, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldus. Lisaks sätestab § 35 kohustuse arvestada õigusaktist tulenevate kohustuste rahaline maht.

Riigikontrolli õigusaktide mõju hindamise auditi kohaselt sätestab vaid 10% eelnõudest selle vastu võtmisega kaasnevad tulud ja kulud. Mingil määral oli püütud rahaliselt hinnata õigusakti mõjusid vaid pooltel juhtudel.

Olukord, kus luuakse kohustus, kuid mitte võimalus selle täitmiseks, on oluline põhiseaduses

sätestatud õiguspärase ootuse printsiibi rikkumine. Samuti süvendab see olukord elanike rahulolematust keskvõimu ja omavalitsustega, sest kohustuste täitmine ei vasta elaniku põhjendatud ootustele. See omakorda tekitab usaldamatust ja distantseerib keskvõimu elanikkonnast.

Lahendused:

- *õigusaktide ettevalmistamisel kaasata vastavaid spetsialiste, eelarveliste kulude arvestamiseks finantsanalüütikuid ja eelarvespetsialiste, keskkonnamõju hindamisel keskkonnaspetsialiste jne.*
- *suurendada eelnõu väljatöötanud riigiasutuse vastutust eelnõu kvaliteedi eest.*

Kokkuvõtteks:

Anname endale aru, et väljatoodud probleemid on väga eri valdkondadest ja erineva üldistusastmega. Kõikide nende probleemidega ei ole võimalik tegeleda kohe ja korraga. Ootame, et tõstatud küsimused võetaks keskvalitsuse tasandil arutusele ning omavalitsused kaasataks lahenduste leidmiseks ning elluviimiseks. Muudatused on aeganõudvad ja mastaapsed, kuid eduka muutuste juhtimisega viivad Eesti riigikorralduse uuele tasandile.

Raplamaa omavalitsusjuhtide nimel

Mart Järvik

Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees

mart@jarvakandi.ee

521 5618