

Ülevaade: omavalitsuse teenuste korraldus keskusest kaugemale jäänud kantides pärast 2017. aasta haldusreformi

Millised on põhilised tähelepanekud teenuste korralduse ja elanike kaasamisega seotud muutuste kohta?

peakontrolör Ines Metsalu-Nurminen
auditijuht Tambet Drell

Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istung 27.09.2021

Taustaks

Töö lähtekoht:

- Risk, et KOVi territooriumi suurenemisega halveneb keskusest kaugemates piirkondades teenuste kättesaadavus ja kogukondade kaasamine.
- Reformi tulemusena suurenes KOVide pindala keskmiselt ca 2,5 korda.

Töö fookus:

- Teenuste korraldus ja kogukondade kaasamine nendes piirkondades (kandid), kust on uue KOVi keskusesse 25 km pikem sõidutee, kui oli vanas KOVis.
- Statistikaameti andmetel on Eestis 839 kanti. Töö kriteeriumile vastavaid kante on 83. Ülevaates uuriti detailsemalt neist 53 kanti 10-s KOVis.

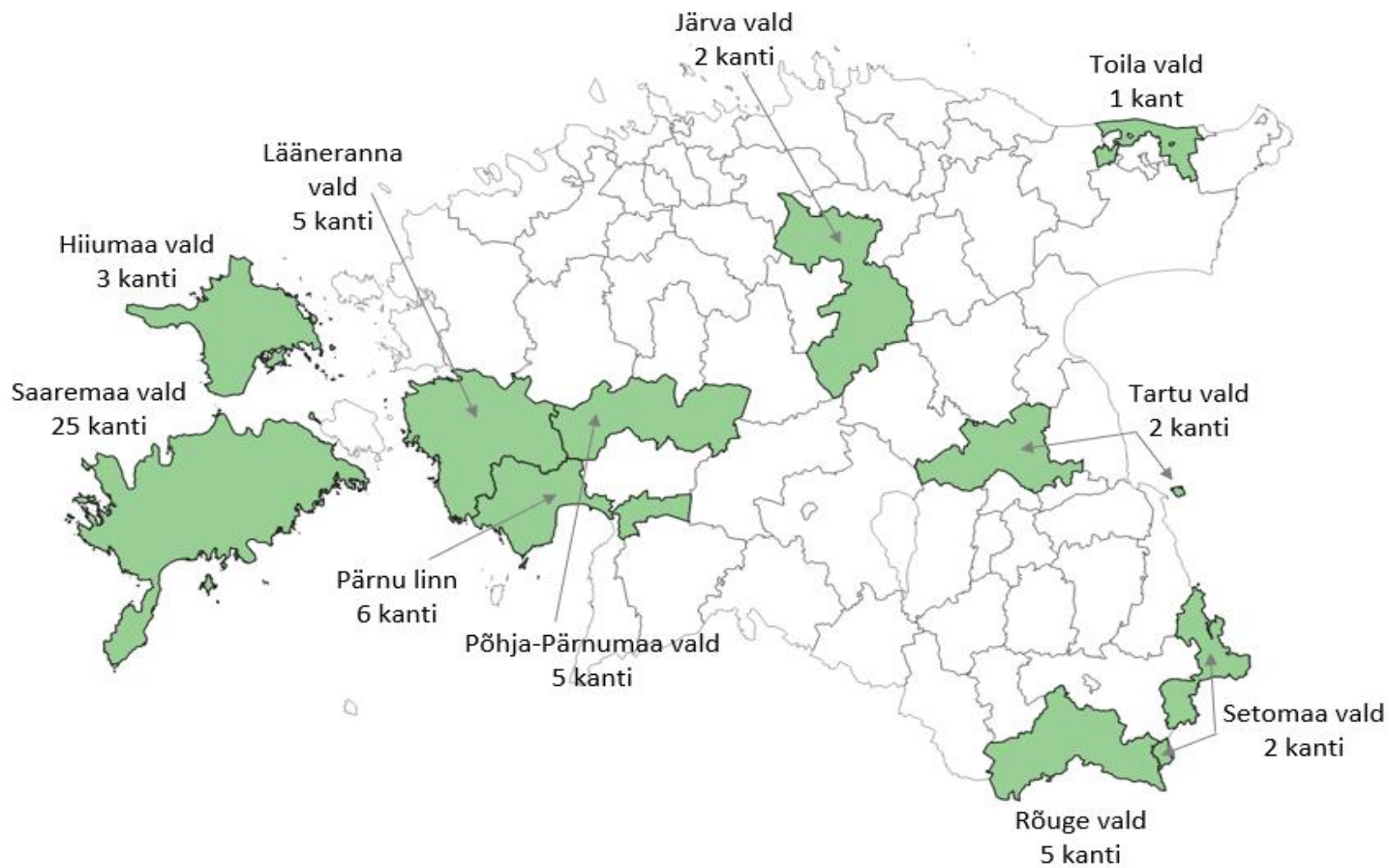
NB! Haldusreformi eesmärkide täitmist Riigikontroll ei hinnanud.

Töö käik

I etapp: kõikide keskusest n-ö kaugenenud kantide esindajate (külaseltsid, külavanemad jms) veebiküsitlus, et selgitada välja suuremate muutustega ja probleemset valdkonnad.

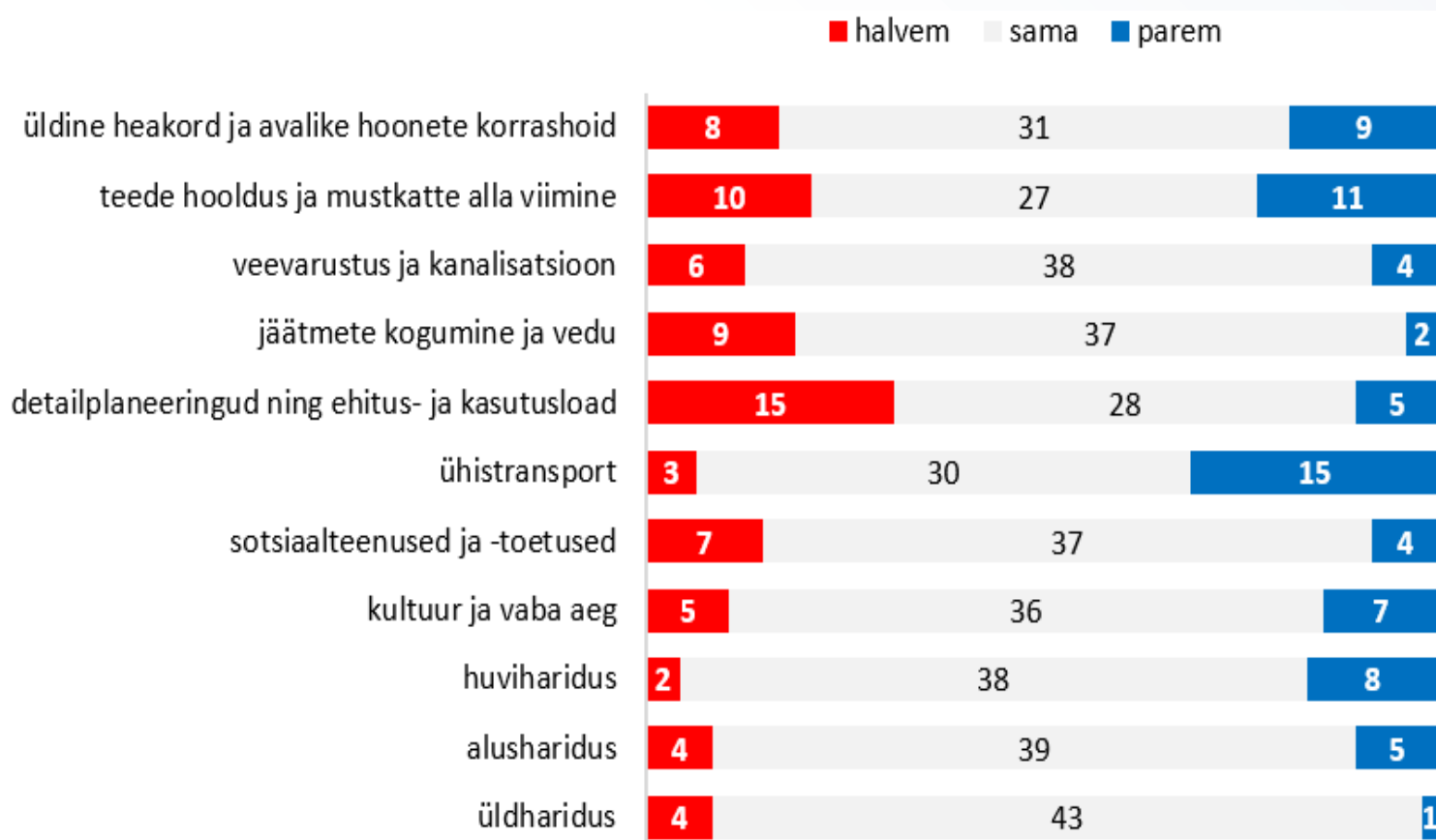
II etapp: suuremate muutustega ja probleemsete valdkondade korralduse analüüs 10-s detailsemaks uuringuks valitud KOVis. Ühinemislepingute, kordade, struktuuri, asutuste võrgu jms analüüs ning intervjuud.

Analüüsitud 10 KOVi



Kogukondade hinnangud olukorrale pärast reformi (vastanute arv)

NB! Enamuse tajus – olulisi muutusi ei ole toimunud.



Põhijäreldus

- ❖ Omavalitsused on teenuste korraldust haldusreformi järel optimeerinud, kuid Riigikontroll ei tuvastanud, et oluliste teenuste kättesaadavus keskusest kaugemates piirkondades oleks sellest kannatanud.
- ❖ Risk, et omavalitsuste tegevus koondub reformi tõttu suurematesse keskustesse, ei ole praegust seisu hinnates realiseerunud.
- ❖ Kogukonnad on muutuste suhtes kohati kriitilised, kuid selle põhjus ei ole teenuste kadumine, vaid nende osutamise muutunud praktika. Mitmeid teenuseid ei pakuta enam viisil, nagu varem oldi harjutud.

Olulisemad tähelepanekud

- ❖ Hea teenuste kättesaadavus ei sõltu ametniku töölaua asukohast. Asutuste säilitamisest on olulisem säilitada teenused.
 - Ühinemislepingutes on rõhuasetus kohapealsete teenusekeskuste loomisel ja sealsete töökohtade arvul. Vajadusi hinnati üle ja töökohti on vähendatud.
 - Võtmekoht on pigem vajaduspõhine teenindamine ja e-teenuste arendamine, mis oleks võinud ka lepingutes saada rohkem tähelepanu.
 - Asutuste võrk (raamatukogud, koolid jms) on suuresti muutusteta, kuid rõhuasetus on asutuste endi, mitte nende pakutavate teenuste säilitamisel – mõnel pool on lepingud sõnastatud nii, et ei saanud valdkonna asutuste juhtimismudelit korrastada (tuli säilitada juriidiline keha).

Olulisemad tähelepanekud (2)

- ❖ Teenuste saamiseks ei ole vaja üldjuhul keskusesse sõita.
 - E-teenused kombineerituna kohapealse teenindamisega peaksid vajadused rahuldama.
 - Samas ei ilmnenu, et keskustesse pääsemine oleks vaadeldud kantide elanikele probleemiks. Ühistranspordiühendused pigem head:
 - Kui jätta välja kolm väikesaart (Manija, Vilsandi, Piirissaare), läbis mõni liinibuss argipäeviti kõiki analüüsitud kante. Asulates, mida liinibussid argipäeviti läbisid, elas valdav osa kandi elanikest. Liinide arv jäi enamasti 5 piiresse, millega kaasnes sageli ka võimalus sõita ümberistumiseta otse KOVi keskusesse.

Olulisemad tähelepanekud (3)

- ❖ Ajakulu asjaajamises on kasvanud.
 - Kogukonnad tajuvad, et ajakulu on kasvanud: a) seltsitegevuse toetuste taotlemine; b) avaliku ruumi heakorruga seotud küsimuste lahendamine; c) ehitustegevusega seotud lubade menetlus.
 - Kui võtta aluseks ehisregister, siis nt Valjala vallas oli enne reformi ehitusloa menetluse keskmine ajakulu 20, nüüd Saaremaa vallas 53 päeva (2019. a andmed).
 - Samas ei ole taotlemisel kogutava teabe hulk märkimisväärselt kasvanud. Taju, et bürokraatia on suurenenud, on ajendatud pigem sellest, et protsessid on suuremas KOVis rohkem standardiseeritud.
 - Uute KOVide arvates: väiksemates KOVides ei oldud kõigis juriidilistes üksikasjades piisavalt nõudlikud. Menetlus kulges küll kiiresti, kuid otsuste kvaliteet kannatas.

Olulisemad tähelepanekud (4)

- ❖ Ühinemislepingute investeringukavad olid ebarealistlikud ja ebaselged.
 - Lepingule lisatud investeringukava oli osa lubadustest, mille toel saadi kogukondadelt ühinemiseks nõusolek.
 - Kavade maht paisutati üle ja seda ei ole suudetud realiseerida. Objektide arv vaadeldud KOVides on 8 kuni 93.
 - Kõigil jäi ja jääb midagi tegemata (nt Saaremaal 46st 12).
 - Lepinguid ei ole kavade korrigeerimiseks enamasti muudetud ja investeringute tegemata jätmist laiapõhjalisemalt arutatud.
 - Mõnel oli kava prioriteetide sõnastus ka ebamäärane ja vaieldakse, mis pidi olema tehtud ja mille tegemine oli valikuline.

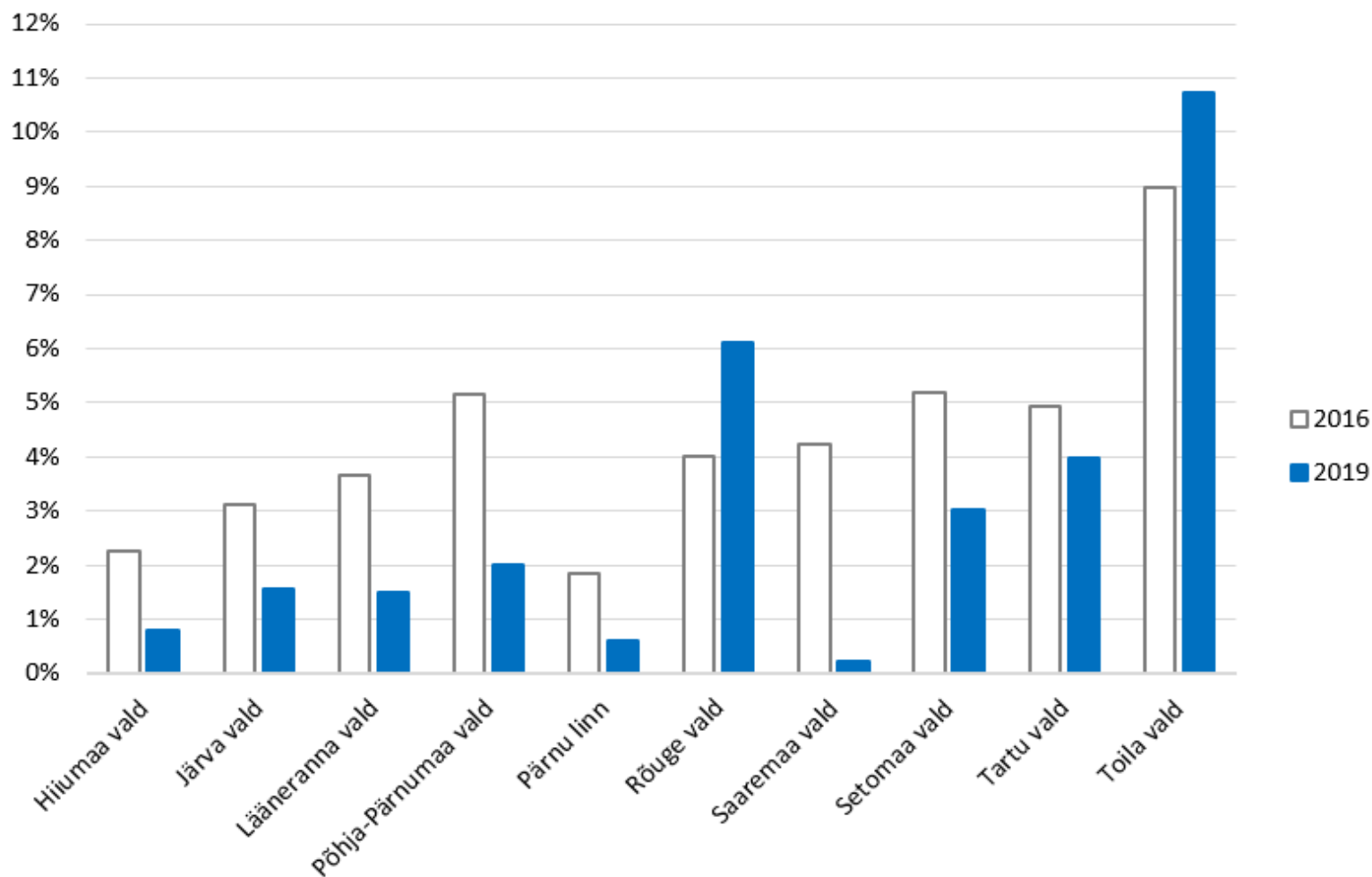
Olulisemad tähelepanekud (5)

- ❖ Kogukondade kaasamine nõuab suuremat pingutust.
 - Ei ole mõtet luua piirkondlikke esinduskogusid (nt osavallakogu, kogukonnakogu), kus tahet sisulist dialoogi pidada kummalgi poolel ei ole. Sisulise dialoogi võimalus oleks suurem, kui kogudele antaks reaalne võim midagi otsustada (nt seltsitoetuste jagamisel või kohapealse taristu majandamisel).
 - Osavalla mudelit kasutasid analüüsitutest Hiiumaa, Saaremaa, Pärnu. Nii Pärnu kui ka mitmes Saaremaa valla kaugemas kandis leiti, et osavallakogudel pole piisavalt volitusi ja nende arvamusega ei arvestata, mis tekitab lõpuks huvipuudust. Linna- või vallavalitsuse esindajad leidsid aga, et kogudel ei ole endil initsiatiivi küsimusi tõstatada.

Olulisemad tähelepanekud (5)

- ❖ On piirkondi, kus ühinemisest olulist kasu elanike paremaks teenindamiseks ilmselt ei teki.
 - Reformi ette valmistades räägiti, et tekkiv KOV peaks suutma korraldada iseseisvalt haridus-, sotsiaal- ja esmatasandi tervishoiu teenuseid.
 - On aga piirkondi, kus nt koolihariduse korraldamisel on KOVi sõltuvus oma naabritest pärast reformi kasvanud. Seda näitab õpilaskoha n-ö pearaha maksmine naabritele.
 - Arveldamise oluline vähenemine osutab, et tekkis toimepiirkonnapõhine üksus (nt Saaremaa). Samas on KOVisid, kus naabritega arveldamine on hoopis kasvanud (Rõuge, Toila).

Teistele KOVidele tasutud õpilaskoha pearaha osakaal haridusvaldkonna tegevuskuludes 2016 vs. 2019



Probleemsete piirkondade üks tunnus on suurema keskusasula puudumine (nt Toila vald)

